

Vergaderjaar 1999–2000

27 153

Rechtmatigheidsonderzoek 1999

Nr. 2

ALGEMEEN DEEL EN SAMENVATTINGEN

17 mei 2000

Inhoud

| | | | | | |
|----|---|----|----|--|-----|
| 1 | Inleiding | 4 | 19 | Ministerie van Financiën | 104 |
| 2 | Totaalbeeld | 5 | 20 | Nationale Schuld | 109 |
| 3 | Realisatie versnelling | 10 | 21 | Gemeentefonds | 111 |
| 4 | Financiële verantwoording | 11 | 22 | Ministerie van Defensie | 112 |
| 5 | Financieel beheer | 14 | 23 | Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 118 |
| 6 | Bezwaaronderzoeken | 32 | 24 | Ministerie van Verkeer en Waterstaat | 123 |
| 7 | Besteding van publieke gelden buiten het Rijk | 35 | 25 | Infrastructuurfonds | 130 |
| 8 | Ontwikkelingen in begroten en verantwoorden | 42 | 26 | Ministerie van Economische Zaken | 132 |
| 9 | Overige beheersonderzoeken | 45 | 27 | Fonds Economische Structuurversterking | 138 |
| 10 | Ministerie van Algemene Zaken | 74 | 28 | Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij | 142 |
| 11 | Huis der Koningin | 77 | 29 | Diergezondheidsfonds | 148 |
| 12 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | 78 | 30 | Landbouw-Egalisatiefonds | 151 |
| 13 | Ministerie van Justitie | 83 | 31 | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 154 |
| 14 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 89 | 32 | Spaarfonds AOW | 159 |
| 15 | Koninkrijksrelaties | 95 | 33 | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | 160 |
| 16 | Provinciefonds | 97 | 34 | Financiële verantwoording van het Rijk | 166 |
| 17 | Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin | 98 | | | |
| 18 | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Weten- schappen | 99 | | | |

1 Inleiding

Deze bundel bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 dat de Algemene Rekenkamer op grond van de artikelen 51 en 52 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd naar de financiële verantwoording van het Rijk en de financiële verantwoordingen van de dertien ministeries, het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, Koninkrijksrelaties, de Nationale Schuld en de zeven begrotingsfondsen (Provinciefonds, Gemeentefonds, Landbouw-Egalisatiefonds, Infrastructuurfonds, Spaarfonds AOW, Fonds Economische Structuurversterking en het Diergezondheidsfonds).

Op basis van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot een oordeel over de financiële verantwoording 1999. Daarnaast heeft zij met haar onderzoek de stand van zaken in het financieel beheer, én de ontwikkelingen daarin ten opzichte van 1998, in kaart gebracht. Deze uitkomsten vloeien voort uit de reguliere controletaak van de Rekenkamer.

Daarnaast vervult de Rekenkamer ook een rol in de realisatie van de doelstellingen van de Regeringsnota van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB, mei 1999): verbetering van de kwaliteit van begrotings- en verantwoordingsinformatie bij de rijksoverheid. De activiteiten die daarvoor binnen de Rijksdienst worden ondernomen, moeten leiden tot een toegankelijk en transparant systeem van begroting van én verantwoording over doelen, prestaties en uitgaven. Evenals vorig jaar heeft de Rekenkamer aan de ontwikkelingen op dit terrein de nodige aandacht geschonken. Zij vervolgt daarmee de met het rapport «Ambitieuus maar haalbaar» (Algemene Rekenkamer, mei 1999) ingeslagen weg. Over de resultaten van deze activiteiten zal afzonderlijk worden gepubliceerd.

De publicatie van dit jaar bestaat uit een algemeen deel en een deel met bevindingen per financiële verantwoording. Het algemeen deel is opgebouwd rond de volgende thema's:

- het oordeel van de Rekenkamer over de financiële verantwoording;
 - de uitkomsten van departementaal en rijksbreed onderzoek naar het (financieel) beheer;
 - het bezwaarbeleid van de Rekenkamer en de uitkomsten van de bezwaaronderzoeken;
 - onderzoek naar en oordelen over geldstromen buiten de rijksbegroting (Europese gelden, Rechtspersonen met een wettelijke taak, lagere overheden);
 - ontwikkelingen in begroten en verantwoorden.
- Deze thema's worden hoofdstuksgewijs behandeld en zijn waar mogelijk voorzien van conclusies en aanbevelingen.

Het tweede deel van deze bundel bestaat uit de samenvattingen van de Rapporten bij de financiële verantwoordingen. Deze samenvattingen geven de belangrijkste uitkomsten van het rechtmatigheidsonderzoek voor het desbetreffende onderdeel voor 1999 en de belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van 1998.

Het laatste (samenvattende) rapport van deze bundel betreft het rapport bij de financiële verantwoording van het Rijk. Dit rapport bevat de verklaring van goedkeuring over 1999, het formele sluitstuk van de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer met betrekking tot de financiële verantwoordingen over het begrotingsjaar 1999.

2 TOTAALBEELD

De Rekenkamer constateert allereerst met voldoening dat het jaar 2000 het eerste jaar is waarin de versnelling van de financiële verantwoording integraal is gerealiseerd. Wel stuitte de realisatie van deze versnelling nog op een enkel obstakel; de financiële verantwoording over de Rijksgebouwendienst (RGD) en daarmee de financiële verantwoording van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het samenvattend accountantsrapport van dat ministerie, kwamen pas eind april beschikbaar. Desalniettemin kon de Rekenkamer al haar rapporten bij de financiële verantwoordingen gelijktijdig presenteren.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoordingen over het algemeen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Wel is in vergelijking met 1998 het aantal fouten en onzekerheden in de rekening en toelichting en het aantal ministeries met fouten en onzekerheden toegenomen. De financiële verantwoording van een aantal agentschappen is voor verbetering vatbaar.

Omdat de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen in sterke mate afhangt van het gevoerde financieel beheer, besteedt de Rekenkamer ook daaraan jaarlijks grote aandacht.

Tabel 1 Overzicht ministeries met ernstige tekortkomingen in het financieel beheer

| Ministerie | 1999 | 1998 | 1997 |
|------------|------|------|------|
| AZ | | | x |
| BuiZa | x | | x |
| BZK | x | x | x |
| Defensie | x | x | x |
| EZ | | x | x |
| Justitie | x | x | x |
| LNV | | x | x |
| V&W | x | x | x |
| VROM | x | | x |
| VWS | x | x | |
| OCW | | | |
| Financiën | | | |
| SZW | | | |
| Totaal: 13 | 7 | 7 | 9 |

Evenveel ministeries als in 1998 blijken ernstige tekortkomingen in het financieel beheer te vertonen.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1999 bij de afzonderlijke ministeries kwam naar voren dat ongeveer de helft van de in 1998 geconstateerde ernstige tekortkomingen in 1999 was opgeheven. De volgende ministeries waren er in 1999 in geslaagd om hun (in 1998 geconstateerde) ernstige tekortkomingen weg te werken:

- BZK: opzet en onderhoud administratieve organisatie;
- EZ: begrotingsadministratiesysteem FAS (Financieel Administratie Systeem);
- LNV/Landbouwegalisatiefonds: toezicht op geldstromen buiten het Rijk;
- V&W/Infrastructuurfonds: onderzoeks- en overige contracten/Grond-, Water- en Wegenbouw (GWW) contracten;
- VWS: specifieke uitkering jeugdhulpverlening.

Echter niet alle ernstige tekortkomingen werden weggewerkt. De problemen bleven bij het materieelbeheer (Defensie) en bij het Ministerie van Justitie: de naleving van de Europese Aanbestedingsregels, de werking van de administratieve organisatie en interne controle bij de personeelsafdelingen van diensten en de dienst Salarisadministratie en Financiële rechtspositietoepassing (SAFIR) alsmede de outputsturing van de Stichting Reclassering Nederland (SRN).

De Rekenkamer constateerde tevens dat er in 1999 weer nieuwe ernstige tekortkomingen zijn ontstaan, deels bij dezelfde ministeries. Het totaal aantal ernstige tekortkomingen steeg dit jaar naar 13 (was 11 in 1998). De nieuwe ernstige tekortkomingen betroffen BuiZa (het agentschap Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden CBI), BZK (het agentschap Informatie en Communicatie technologie Organisatie ITO) en de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten op Aruba en de Nederlandse Antillen bij het onderdeel Koninkrijksrelaties), V&W (het agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut KNMI), VWS (het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu RIVM), het toezicht op de rechtmatigheid van de besteding door subsidieontvangers en de naleving van Europese aanbestedingsregels) en VROM (het agentschap Rijksgebouwendienst RGD).

Het totaal beeld van bestaande en in 1999 nieuw ontstane ernstige tekortkomingen is als volgt samen te vatten:

Tabel 2 Overzicht ernstige tekortkomingen financieel beheer in 1999

| Ministerie | Agent- Schap | Overdrachts- Uitgaven | Transactie Uitgaven | Personele Uitgaven | Materieel- beheer | Overig |
|------------|-----------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|--------|
| BuiZa | x | | | | | |
| BZK | x | x | | | | |
| Defensie | | | | | x | x* |
| Justitie | | | x | x | | x** |
| V&W | x | | | | | |
| VROM | x | | | | | |
| VWS | | x | x | | | x*** |

* Betreft het financieel beheer bij de Koninklijke Luchtmacht.

** Betreft de outputsturing van de Stichting Reclassering Nederland.

*** Betreft het financieel beheer bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Een relatief groot aandeel van de nieuwe ernstige tekortkomingen wordt veroorzaakt door agentschappen.

De Rekenkamer concludeert voorts dat rijksbreed het beheer ten aanzien van aanbestedingen en materieel onvoldoende op orde is. Ook ten aanzien van het betalingsbeheer waren bij de onderzochte ministeries verbeteringen mogelijk.

Bij alle drie de onderzoeken kwam naar voren dat met name in de uitvoering van het beheer – soms grote – onvolkomenheden bestonden. De uitkomsten van alle uitgevoerde financieel beheer onderzoeken brengen de Rekenkamer tot de slotsom dat er sprake is van stagnatie in het realiseren van verbeteringen in het financieel beheer.

De Rekenkamer is van mening dat de inspanningen voor het opheffen van tekortkomingen geenszins mogen leiden tot verslapping van de aandacht op andere terreinen van het financieel beheer.

Als gekeken wordt naar de aard van de tekortkomingen, dan is in een aantal gevallen een accentverschuiving waarneembaar van tekortko-

mingen in de *opzet* van het financieel beheer naar een tekort schietende *werking*. Met andere woorden: de toepassing van de administratieve organisatie, wet- en regelgeving laat in die gevallen te wensen over. Voorbeelden hiervan zijn het toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van subsidiegelden door de subsidie-ontvangers (VWS), de traagheid in het wegwerken van de achterstanden in de afwikkeling van overheidsprojecten (BZK), de uitvoering van de financiële functie (een achttal ministeries), de (uitvoering van) het materieelbeheer (Defensie) en de Europese aanbestedingsregels (Justitie). In een aantal gevallen waren de problemen terug te voeren op een gebrekkige kwantitatieve maar ook kwalitatieve personele bezetting van de financiële functie. De Rekenkamer vindt dit een zorgelijke ontwikkeling. Gebreken in de werking van het financieel beheer geven immers zeer directe risico's voor de rechtmatigheid én doelmatigheid van de uitgaven.

De Rekenkamer constateerde dat een flink aandeel in de ernstige tekortkomingen op het conto komt van de agentschappen. De Rekenkamer vindt het teleurstellend dat juist deze organisaties verhoudingsgewijs slecht scoren op het gebied van het (financieel) beheer. Een oogmerk bij de instelling van de agentschappen was immers te komen tot een doelmatiger beheer van daarvoor in aanmerking komende departementsonderdelen. Het feit dat meer dan de helft van het aantal agentschappen (ernstige) tekortkomingen in het financieel beheer kent, sommige al vóór de instelling, geeft de Rekenkamer de indruk dat te snel tot agentschapsvorming wordt overgegaan. Zij acht dit een ongewenste ontwikkeling. De Rekenkamer is daarom van plan in haar rechtmatigheids-onderzoek over het jaar 2000 extra aandacht aan de agentschappen te besteden.

De Rekenkamer beseft dat in 1999 een (soms grote) inspanning moest worden geleverd om een aantal operaties te laten slagen, waaronder mogelijk de aandacht voor en kwaliteit van het financieel beheer geleden hebben. Dit betreft de realisatie van de versnellingsoperatie, het oplossen van de millenniumproblematiek en de verdere uitwerking van de beleidsvoornemens in het kader van VBTB. Waar de eerste twee operaties nu achter de rug zijn, zal de realisatie van VBTB de komende jaren nog meer inspanningen vergen.

De Rekenkamer is van mening dat het financieel beheer hier niet onder mag lijden. De ontwikkeling van het financieel beheer in de richting van bedrijfsvoering en het streven om te komen tot een bedrijfsvoerings-mededeling hoeft geenszins te betekenen dat de huidige inspanningen overbodig worden. Sterker: een onvoldoende financieel beheer vormt een slechte basis voor de realisatie van de voornemens van VBTB. Waar de operatie VBTB een beter zicht op, en koppeling tussen doelen, prestaties en uitgaven voorstaat, levert een goed financieel beheer een juist, tijdig en volledig inzicht in de uitgaven in relatie tot de prestaties. Juist in het financieel beheer raken rechtmatigheid en doelmatigheid elkaar; door een goed financieel beheer (werken volgens de procedures, het op de juiste wijze voeren van administraties, het uitoefenen van toezicht etc.) ontstaat een beter inzicht in de (benodigde) uitgaven voor te leveren prestaties. Financieel beheer vormt daarmee mede de basis van het doelmatig(er) functioneren van een organisatie.

Met betrekking tot de bezwaaronderzoeken constateerde de Rekenkamer dat een aantal reeds langer bij diverse ministeries bestaande tekortkomingen in het financieel beheer, daterend van vóór 1999, voldoende is

opgelost. Zij zal de uitvoering van verbetermaatregelen bij ministeries waarbij dat nog niet het geval was, volgen.

De Rekenkamer betreurt het dat een drietal tekortkomingen onvoldoende is opgelost en haar aanleiding geeft tot het instellen van een bezwaar-onderzoek.

Zij dringt er op aan dat in alle voorkomende gevallen spoedig wordt aangevangen met het treffen van – structurele – maatregelen die, vervat in een verbeterplan, zicht bieden op de termijn en aard van de benodigde acties en van de effecten die ermee worden beoogd.

De Rekenkamer concludeert dat de aandacht voor het verbeteren van beheer en controle van EU-geldstromen groeiend is. Dit laat echter onverlet dat nog het nodige te doen valt voordat goed zicht ontstaat op het beheer en de besteding van EU-gelden. De recente ontwikkelingen stemmen positief, maar de Rekenkamer constateert dat deze doorgaans een reactie zijn op gebleken problemen en niet eigen initiatief. Derhalve acht de Rekenkamer blijvende waakzaamheid geboden en onderstreept zij haar eerder pleidooi voor adequaat toezicht en afdoende controle. Zij is van mening dat alle instanties betrokken bij beheer en controle stappen moeten ondernemen om de hen toegekende verantwoordelijkheden te dragen.

Ook met betrekking tot (het zicht op) de besteding van gelden door Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) is de Rekenkamer van mening dat er nog het nodige dient te gebeuren. De Rekenkamer kan zich vinden in de visie dat maatwerk nodig is om recht te doen aan de verschillen tussen rechtspersonen met een wettelijke taak. Dit staat echter volgens haar harmonisatie van voorschriften voor verantwoording, verslaggeving en toezicht niet in de weg. Uitgangspunten als rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van publiek geld acht de Rekenkamer zo basaal, dat zij niet alleen vindt dat elke instelling die publieke gelden ontvangt zich daarover moet verantwoorden, maar ook dat elke minister daar informatie over moet verzamelen die leidt tot een oordeel over de rechtmatigheid en inzicht in de basiskwaliteiten van het financieel beheer. Daarbij doet het er in de visie van de Rekenkamer niet toe of de bron van het geld een rijksbijdrage, een premie of een tarief is.

De Rekenkamer is tot slot verheugd over de voortgang in een aantal reeds langer lopende projecten met betrekking tot begroten en verantwoorden. De realisatie van de voornemens biedt uitzicht op een betere stroomlijning van de verantwoordings- en controle informatie en een grotere mate van zekerheid over de rechtmatigheid van de besteding van de met specifieke uitkeringen, subsidie- en andere overheidsregelingen gemoeide gelden.

De infographic op de volgende pagina geeft de ontwikkeling weer van twintig jaar rechtmatigheidsonderzoek. Begin jaren tachtig beperkte het rechtmatigheidsonderzoek zich tot de goedkeuring van de rijksrekening. Daarna is het verbreed met onderzoek naar de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. In de nabije toekomst gaat de Rekenkamer zich intensiever richten op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij instellingen die met het Rijk verbonden zijn. Bovendien zal de Rekenkamer de kwaliteit van beleidsinformatie bij de departementen gaan beoordelen.

**ONTWIKKELING
RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK
ALGEMENE REKENKAMER**

1980 en later:
De Rekenkamer kan de Rijksrekening niet goedkeuren. Er zijn geen verantwoordingen en de voorcontrole door de departementen schiet ernstig tekort.

1984: De Tweede Kamer geeft de aanzet tot de Operatie Comptabel Bestel, binnen vijf jaar moeten de boekhouding en de verantwoording van het Rijk op orde zijn.

Tot **1986** is er grote onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de rijksuitgaven. Vanaf dat jaar verbeteren de departementen hun financieel beheer.

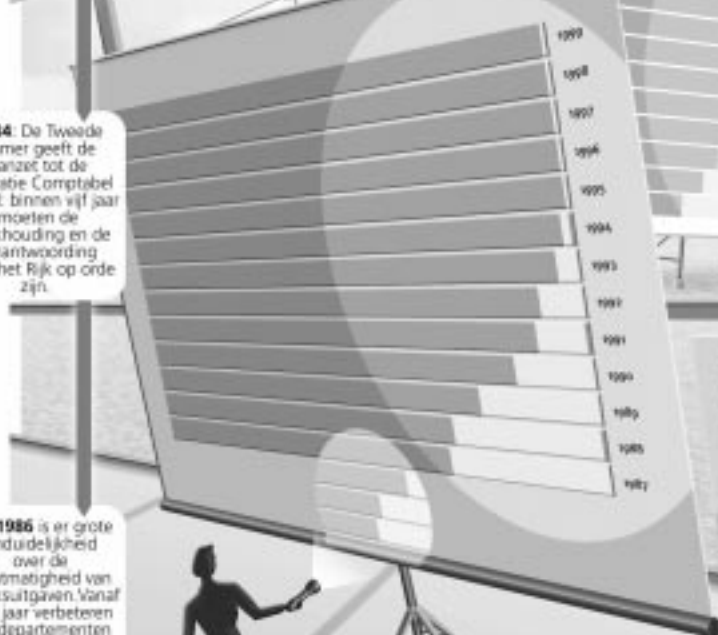
In **1987** keurt de Rekenkamer de Rijksrekeningen over 1980-1986 alsnog goed.

1988: de Rekenkamer geeft voor het eerst een rechtmatigheidsoordeel. De rechtmatigheid van 30% van de uitgaven in 1987 is nog onzeker. In 1999 is 99,5 % van de uitgaven rechtmatig.

2002: informatie over beleid heeft een belangrijke plaats gekregen in de begroting en verantwoording van de departementen. De Rekenkamer beoordeelt in 2003 de kwaliteit van deze informatie.

Anno **2000** hebben de departementen onvoldoende inzicht in de rechtmatigheid en het financieel beheer van de met het Rijk verbonden organen met een wettelijke taak. In 2005 moet hierover wel voldoende zekerheid bestaan.

Vanaf **1991** beoordeelt de Rekenkamer ook de ordelijkheid en de controleerbaarheid van het financieel beheer. In 1998 en 1999 zijn er nog steeds ernstige tekortkomingen in het financieel beheer bij het Rijk.



fotographic: Theo Barten BVD, v-hartogekosch

3 REALISATIE VERSNELLING

De versnelling van de financiële verantwoordingen is er op gericht om het tijdstip waarop de departementale financiële verantwoordingen gereed moeten zijn te vervroegen van eind april naar medio maart. De departementale financiële verantwoordingen en de rapporten van de Rekenkamer kunnen zo met ingang van het begrotingsjaar 1999 (dus in het jaar 2000) op de derde woensdag van mei aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Het doel hiervan is de financiële verantwoording een zelfstandige plaats te geven in het begrotingsproces en de aandacht voor het gerealiseerde beleid en de geleverde prestaties te vergroten.

Voor dit jaar was afgesproken dat de ministeries (inclusief de fondsen) op 15 maart 2000 de financiële verantwoording 1999 en het samenvattend accountantsrapport zouden aanbieden aan het ministerie van Financiën en de Rekenkamer. De versnelling is op alle ministeries gerealiseerd met als uitzondering het ministerie van VROM. Doordat de verantwoording van het agentschap Rijksgebouwendienst op 15 maart nog niet gereed was kon nog niet de gehele financiële verantwoording van het ministerie van VROM worden aangeboden. De definitieve verantwoording is op 20 april aangeboden. Ook de financiële verantwoording van het ministerie van BZK voldeed op 15 maart nog niet geheel aan de eisen door het op die datum ontbreken van de verantwoording van het agentschap Informatie en Communicatie Technologie-organisatie (ITO).

De Rekenkamer heeft, nog afgezien van deze twee incidenten, over het algemeen geconstateerd dat alle actoren, dat wil zeggen beleidsdirecties, directies Financieel Economische Zaken (FEZ) en de departementale accountantsdiensten (DAD's), alle zeilen hebben moeten bijzetten om deze versnelling te kunnen realiseren. Zij acht een evaluatie van de totstandkoming van de financiële verantwoording van belang. Daarmee zouden knelpunten kunnen worden geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan de verbetering van het proces van de totstandkoming van de financiële verantwoording 2000.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening en toelichting

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoordingen van de ministeries, waarin zijn opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen, en de begrotingsfondsen voldoen 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 en de 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.

Ten aanzien van de rekeningen 1999 heeft de Rekenkamer redelijke zekerheid over de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van 100% van de verplichtingen, 99,5% van de uitgaven en 99,8% van de ontvangsten. Over 1998 waren deze percentages respectievelijk 99,9, 99,4 en 100.

De percentages geven een positief beeld over de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Dit betekent echter niet dat er zich geen fouten en onzekerheden hebben voorgedaan. Onderstaande tabel geeft de totalen van de absolute bedragen van de fouten en onzekerheden die de Rekenkamer in 1999 heeft geconstateerd. Dit zijn bedragen die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.

Tabel 3 Overzicht fouten en onzekerheden (bedragen x 1 miljoen)

| Stromen | Totaal begrotingshoofdstukken | Fouten | Onzekerheden | Percentage fouten/onzekerheden | Onvolledigheden* |
|----------------|-------------------------------|---------|--------------|--------------------------------|------------------|
| Verplichtingen | 382 450,2 | 90,9 | 99,4 | 0,050 | (8,5) 0,1 |
| Uitgaven | 357 971,0 | 1 114,1 | 566,1 | 0,469 | (0,8) 5,3 |
| Ontvangsten | 358 378,5 | 577,2 | 1,8 | 0,162 | (36,1) 17,5 |

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

Een totaaloverzicht van de bevindingen over de rekeningen 1999 is opgenomen in de overzichten 1 tot en met 3 van bijlage 1.

In vergelijking met 1998 is het aantal fouten en onzekerheden en het aantal ministeries met fouten en onzekerheden toegenomen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door overschrijding van de kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Rekenkamer op artikelniveau. Procentueel valt een groot deel van de fouten en onzekerheden weg door de omvang van de totale massa.

De Rekenkamer oordeelt over het algemeen positief over de toelichtingen bij de rekeningen. Bij zeven ministeries constateerde de Rekenkamer enkele tekortkomingen in de toelichting. De tekortkomingen hebben

hoofdzakelijk betrekking op de kwaliteit en de volledigheid van de kengetallen.

4.2 Saldibalans met toelichting

De Rekenkamer constateerde dat nagenoeg 100% van de bedragen op de saldibalans ultimo 1999 géén fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave bevatten. Ultimo 1998 was dit percentage eveneens nagenoeg 100%.

De toelichtingen bij de saldibalans voldeden over het algemeen aan de eisen. Uitzonderingen hierop waren de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken. De tekortkomingen betroffen onvoldoende inzicht in de ouderdom van vorderingen, schulden, verleende voorschotten en in de liquiditeit/opeisbaarheid van de vorderingen.

Voor een totaaloverzicht van de bevindingen ten aanzien van de saldibalansen wordt verwezen naar overzicht 4 in bijlage 1.

4.3 Financiële verantwoording agentschappen

De financiële verantwoordingen van de 21 agentschappen die in 1999 functioneerden voldeden over het algemeen aan de eisen. Uitzonderingen waren:

- Het agentschap Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) waar een bedrag van 13,2 miljoen aan fouten en onzekerheden is geconstateerd. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels.
- De financiële verantwoording van het agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut vertoonde fouten en onzekerheden wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle.
- Tekortkomingen in de toelichtingen bij de rekeningen van de agentschappen die onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK vallen. Het betreft de agentschappen: Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP), Centrale Archief Selectiedienst (CAS), Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) en Informatie- en Communicatie Technologie Organisatie (ITO).
- De toelichting bij de financiële verantwoording van het agentschap het Centrum ter bevordering van de import uit ontwikkelingslanden kan worden verbeterd ten aanzien van de kengetallen. Bovendien ontbreekt de balans in de financiële verantwoording.

Hoewel de financiële verantwoording van het agentschap Rijksgebouwendienst (RGD) voldoet aan de daaraan te stellen eisen ontbreekt in de toelichting een uiteenzetting van de problemen die zich in de loop van het jaar hebben voorgedaan met betrekking tot het opstellen van de openingsbalans en de situatie in het financieel beheer. Dit soort informatie is naar het oordeel van de Rekenkamer zinvol voor de gebruiker van de financiële verantwoording.

4.4 Conclusies

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoordingen over het algemeen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. In vergelijking met 1998 is het aantal fouten en onzekerheden in de rekening en toelichting en het aantal ministeries met fouten

en onzekerheden licht toegenomen. De financiële verantwoording van een aantal agentschappen is voor verbetering vatbaar.

5 FINANCIËEL BEHEER

5.1 Inleiding

De Rekenkamer besteedt in haar rechtmatigheidsonderzoek niet alleen aandacht aan de kwaliteit van de financiële verantwoording, maar ook aan de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Een goede financiële verantwoording hoeft geenszins te betekenen dat ook het financieel beheer op het ministerie aan alle te stellen eisen voldoet. Bovendien kan een financieel beheer dat niet op orde is (het inzicht in) het doelmatig functioneren van een organisatie belemmeren.

In verband met de jaarlijkse dechargeverlening aan de ministers moeten de Staten-Generaal kunnen beschikken over een oordeel op hoofdlijnen over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het door de ministers gevoerde financieel beheer.

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren deeloordelen gegeven over onderdelen van het financieel beheer bij de ministeries. Zij doet dit op basis van toetsing van een aantal ijkpunten van financieel beheer. De Rekenkamer heeft dit jaar, mede in het licht van de ontwikkeling van financieel beheer naar bedrijfsvoering, haar ijkpunten benadering niet verder uitgebreid. Zij heeft dezelfde ijkpunten als vorig jaar rijksbreed onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek worden in paragraaf 5.2 weergegeven. Bovendien wordt in vergelijkende zin de ontwikkeling in het financieel beheer ten opzichte van 1998 geschetst. In dit hoofdstuk wordt ook komen ook de agentschappen en de uitkomsten van overige beheeronderzoeken aan de orde.

5.2 IJkpunten

De Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren een begin gemaakt met het ontwikkelen en toepassen van een systematisch kader voor haar onderzoek naar het financieel beheer bij de ministeries, de zogenaamde «ijkpuntenbenadering». Zij vindt het van belang dat de Staten-Generaal in verband met de jaarlijkse dechargeverlening aan de ministers over een aantal jaren kunnen beschikken over een beeld op hoofdlijnen over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financiële beheer. Om dat doel te kunnen bereiken is het van belang dat de vormgeving en controle van het financieel beheer bij de ministeries geschieden vanuit een raamwerk, bestaande uit een aantal vaste ijkpunten. Het door de Rekenkamer ontwikkelde stelsel van ijkpunten bevat naast de hoofdelementen van de Operatie Comptabel Bestel een aantal onderwerpen die sindsdien in het financieel beheer prominent naar voren zijn gekomen, zoals automatisering en subsidiebeheer.

De ijkpuntenbenadering van de Rekenkamer kent een tweetal samenhangende elementen. Ten eerste verricht de Rekenkamer zelf onderzoek naar ijkpunten en rapporteert zij daarover. In de tweede plaats stimuleert zij de departementale accountantsdiensten (DAD's) om hun controle van het financieel beheer verder te structureren en uit te bouwen. In 1998 hebben de DAD's in dat verband een belangrijke stap gezet via het vaststellen in IODAD-verband (het interdepartementaal overleg van DAD's) van een raamwerk voor de beoordeling van en de rapportering over het financieel beheer door de DAD's. Dit raamwerk vertoont overeenkomst met dat van de Rekenkamer.

De rapporten «Jaarverslag in de politieke arena» (juni 1998) en «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB, mei 1999) bevatten belangrijke uitgangspunten voor de informatieverstrekking over het financieel beheer aan de Staten-Generaal. In deze rapporten wordt voorgesteld het begrip «financieel beheer» te verbreden tot het begrip «bedrijfsvoering» en de ministers zich jaarlijks over de kwaliteit van hun bedrijfsvoering te laten verantwoorden door middel van de «mededeling over de bedrijfsvoering». In de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer aangegeven deze ontwikkeling te willen stimuleren en in afwachting daarvan haar ijkpuntenbenadering vooralsnog niet verder uit te breiden.

Dit betekende voor het rechtmatigheidsonderzoek 1999 dat zij geen nieuwe ijkpunten in rijksbreed onderzoek heeft genomen, maar vooral actuele informatie heeft verzameld over de in het jaar daarvoor reeds onderzochte ijkpunten.

In 1999 heeft in interdepartementaal verband uitwerking plaatsgevonden van de uitgangspunten van VBTB ten aanzien van de mededeling over de bedrijfsvoering. Uit de voortgangsrapportage van 8 mei 2000 van de minister van Financiën over de implementatie van VBTB blijkt dat de reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering ten opzichte van de eerste ideeën daarover aanzienlijk is beperkt. Werd in «Jaarverslag in de politieke arena» nog een mededeling aanbevolen waaruit voor alle ministeries zou kunnen worden afgeleid in hoeverre de kwaliteit van de bedrijfsvoering aan de gestelde eisen voldoet, volgens de voortgangsrapportage behelst de mededeling slechts dat de door het ministerie getroffen maatregelen ter waarborging van een goede bedrijfsvoering op adequate wijze zijn uitgevoerd. Uitdrukkelijk wordt in de voortgangsrapportage gesteld dat de binnen een ministerie gevolgde aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering bepalend is voor de reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering en dat daarmee de inhoud van de mededeling per ministerie kan verschillen.

De Rekenkamer is van mening dat deze benadering waarbij de mededeling over de bedrijfsvoering geen uniforme strekking heeft sterk afwijkt van het uitgangspunt van «Jaarverslag in de politieke arena» en VBTB om de Staten-Generaal te informeren over de vraag in hoeverre de bedrijfsvoering op orde is. Zij dringt erop aan dat binnen de rijksdienst in de komende jaren verder wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een aantal algemene kwaliteitseisen inzake de bedrijfsvoering. Deze algemene eisen zouden dan, overeenkomstig de oorspronkelijke gedachte, moeten fungeren als randvoorwaarden voor de aanpak van de bedrijfsvoering per ministerie en als referentiekader voor de mededeling over de bedrijfsvoering.

De Rekenkamer wil in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 zowel aandacht blijven besteden aan de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer als ook de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, de verantwoording daarover en de departementale controle daarop stimuleren. De ijkpuntenbenadering zal in het licht van beide doelstellingen worden ingezet. Dit betekent onder meer dat zal worden nagegaan of inzake de in 1999 geconstateerde tekortkomingen verbeteringen zijn gerealiseerd. Ook zal een selectie van ijkpunten of onderdelen daarvan gericht worden onderzocht op basis van aanwezige risico's van tekortkomingen. Daarnaast zal er een verkennend onderzoek worden uitgevoerd naar aard en inhoud van de planning- en controlcyclus bij de ministeries. De planning- en controlcyclus is in het kader van de bedrijfsvoering een cruciaal instrument en zal in belangrijke mate de informatie moeten genereren die nodig is voor sturing en beheersing van

de primaire en ondersteunende processen binnen een ministerie alsmede de externe verantwoording daarover in het jaarverslag.

5.2.1 Accountantscontrole

Financiële verantwoording

De departementale accountantsdiensten hebben goedkeurende verklaringen bij de financiële verantwoordingen van de ministeries en van de begrotingsfondsen over het begrotingsjaar 1999 afgegeven.

De Rekenkamer voert jaarlijks reviews uit op de departementale accountantscontroles. Ook dit jaar heeft zij in alle gevallen kunnen vaststellen dat deze accountantscontroles een voldoende basis vormen voor de oordeelsvorming van de Rekenkamer over de financiële verantwoordingen van de ministeries en van de begrotingsfondsen. De oordelen van de Rekenkamer over de financiële verantwoordingen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de rapportages van de departementale accountantsdiensten.

5.2.1.1 Financieel beheer

De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de resultaten van de accountantscontrole gericht op het financieel beheer.

5.2.2 Administratieve organisatie

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de beheersprocessen rondom de financiële zaken en daarnaast ook voor processen op andere terreinen, zoals het materieel- en het personeelsbeheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk.

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO. In de rapporten bij de financiële verantwoording per ministerie wordt aandacht geschonken aan de uitkomsten van het onderzoek. In onderstaand overzicht worden per ministerie de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven en het oordeel van de Rekenkamer.

Tabel 4 Overzicht bevindingen/oordeel ijkpunt AO

| Ministerie | Bevindingen | Uitkomst* |
|------------|---|-----------|
| AZ | Beschrijving AO is grotendeels volledig en actueel. Ministerie beschikt over een toereikende onderhoudsorganisatie. | +/- |
| Kon.rel. | Voor de beschrijving van de AO en de onderhoudsorganisatie is aangesloten bij de inhaalslag van het Ministerie van BZK. | +/- |
| BuiZa | Beschikt over een modelbeschrijving van de AO; FEZ heeft geen inzicht in de mate van realisatie noch in de kwaliteit van specifieke AO-beschrijvingen bij de budgethouders. Een beheersorganisatie voor het onderhoud van de AO is ten dele ingevoerd. | +/- |
| Justitie | Geen volledige en actuele beschrijving van de AO. Regeling van de onderhoudsorganisatie voldoet aan de normen. | +/- |
| BZK | Situatie m.b.t. beschrijving van de AO is door een inhaalslag aanzienlijk verbeterd ten opzichte van 1998 toen ernstige tekortkomingen werden geconstateerd. Belangrijke delen van de AO dienden in het kader van de inhaalslag nog te worden beschreven. Beschrijving van de onderhoudsorganisatie voldeed grotendeels aan de eisen. | +/- |

| Ministerie | Bevindingen | Uitkomst* |
|------------|---|-----------|
| OCW | De beschrijving van de AO is grotendeels actueel. Ten opzichte van 1998 een lichte achteruitgang: tegenover een positieve ontwikkeling bij Cfi stonden oplopende achterstanden bij de Rijksarchiefdienst en de IB-Groep. De opzet van de onderhoudsorganisatie voldoet aan de normen. | +/- |
| Financiën | Beschrijving AO en regeling onderhoudsorganisatie bij kerndepartement en Belastingdienst voldoen aan de normen. | + |
| Defensie | Beschrijvingen AO zijn – met name door de opeenvolgende reorganisaties – niet altijd actueel. Centraal is de onderhoudsorganisatie geregeld; doorvertaling op decentraal niveau heeft nog niet plaatsgevonden. | +/- |
| VROM | Niet alle diensten beschikten over een actuele en complete AO. In de opzet van de onderhoudsorganisatie werden geen noemenswaardige tekortkomingen gesignaleerd. | +/- |
| V&W | Niet alle diensten beschikten in 1999 over een complete en actuele AO. De AO rond het materieelbeheer was niet op orde. In de opzet van de onderhoudsorganisatie werden geen noemenswaardige tekortkomingen gesignaleerd. | +/- |
| EZ | De opzet van de onderhoudsorganisatie is in 1999 belangrijk verbeterd ten opzichte van 1998. Bij de meeste dienstonderdelen is de beschrijving van de AO vrijwel compleet. | + |
| LNV | Een aantal dienstonderdelen beschikte nog niet over een eigen onderhoudsorganisatie. Tevens werd geconstateerd dat dienstonderdelen niet jaarlijks (overeenkomstig de procedure) hun AO actualiseerden. | +/- |
| SZW | Achterstand bij het beschrijven van de AO en het vervaardigen van financieel beheersconcepten bij regelgeving. Op directieniveau bestonden nog tekortkomingen m.b.t. de vastlegging van taken en procedures inzake het onderhoud van de AO. | +/- |
| VWS | De beschrijving van de directiespecifieke AO is nog niet compleet. Beschrijving onderhoudsorganisatie gericht op departementsbrede processen voldoet aan de eisen | +/- |

* uitkomst +: geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd.
uitkomst +/-: tekortkomingen geconstateerd.

Conclusies

Uit het overzicht blijkt dat de Rekenkamer voor het ijkpunt beschrijving en onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie alleen bij het Ministerie van Financiën en bij het Ministerie van Economische Zaken tot een ongekwalificeerd positief oordeel komt. Bij de overige ministeries constateerde de Rekenkamer tekortkomingen. Veelal beschikten ministeries in opzet over een bevredigende onderhoudsorganisatie zonder dat dit leidde tot een actuele en volledige beschrijving van de AO. Enige achteruitgang constateerde de Rekenkamer bij de Ministeries van VROM en van OCW. De Rekenkamer constateerde dat bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de situatie ten opzichte van 1998 aanmerkelijk is verbeterd.

Gezien de risico's die de in het overzicht genoemde tekortkomingen met zich meebrengen voor de kwaliteit van de informatieverstrekking en in het verlengde daarvan voor de rechtmatigheid van de transacties, dringt de Rekenkamer aan op het nemen van maatregelen bij de diverse ministeries om de kwaliteit van de beschrijvingen van de administratieve organisatie en zo nodig ook van de onderhoudsorganisatie te verbeteren.

5.2.3 Automatisering

5.2.3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de uitvoering van het Voorschrift

Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) onderzocht. Daarnaast heeft zij de organisatie van de automatisering en het functioneren van begrotingsadministratiesystemen en personeelsinformatiesystemen in haar onderzoek betrokken. De bevindingen van het onderzoek naar voorraadadministratiesystemen zijn verwerkt in het rijksbrede onderzoek Materieelbeheer, dat in paragraaf 8.4 van dit rapport aan de orde komt.

5.2.3.2 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994

Het voorschrift verplicht sedert 1 januari 1997 alle ministeries tot het hebben van een informatiebeveiligingsbeleid, beveiligingsplannen en het implementeren van maatregelen ten behoeve van de informatiebeveiliging. Om te bepalen welke risico's gelopen worden en welke beveiligingsmaatregelen nodig zijn is in het VIR voorgeschreven dat voor de geautomatiseerde systemen afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) gemaakt moeten worden. Op basis van de analyses moeten de ministeries de beveiligingsmaatregelen zo nodig aanvullen en implementeren.

Waren in 1998 alle ministeries nog bezig met de A&K-analyses van hun vitale systemen en werden daarom bij alle ministeries tekortkomingen geconstateerd, in 1999 zijn bij vier ministeries (AZ, VROM, OCW en EZ) deze analyses voor de vitale systemen afgerond. Bij de andere tien zijn de analyses nog niet gerealiseerd en is er derhalve nog sprake van tekortkomingen. Als reden voor deze geringe vooruitgang noemden een aantal ministeries de millenniumproblematiek, die in 1999 nog veel aandacht had gevraagd. De Rekenkamer dringt aan op extra inspanningen om aan de verplichtingen van het VIR te voldoen.

5.2.3.3 Automatiseringsorganisatie

Uit het onderzoek bleek dat er bij negen ministeries tekortkomingen zijn in de algemene organisatie rondom de automatiseringssystemen, te weten bij BuiZa, Justitie, OCW (IB-groep), Financiën (Belastingdienst), Defensie, EZ, LNV, SZW en VWS. In 1998 was dit bij tien ministeries het geval.

Oorzaken voor de in 1999 geconstateerde tekortkomingen waren:

- het ontbreken van taak- en verantwoordelijkheidsverdeling (BuiZa);
- onvoldoende maatregelen voor de beheersbaarheid en de kwaliteitsborging (Justitie, IB-groep en LNV);
- onvoldoende controle op de informatiebeveiliging (Belastingdienst);
- geen maatregelen om de continuïteit zeker te stellen, zoals het hebben en ook regelmatig testen van een calamiteitenplan en het regelen van uitwijkfaciliteiten (overige ministeries);
- het ontbreken van een goede afstemming tussen de diverse informatiebeveiligingsplannen en het ontbreken van Service Level Agreements (Economische Zaken).

Omdat er bij de meeste ministeries nog geen A&K- (of eventueel andersoortige) risico-analyses zijn uitgevoerd, is onvoldoende duidelijk welk betrouwbaarheidsen/of continuïteitsrisico met deze tekortkomingen wordt gelopen.

5.2.3.4 Begrotingsadministratiesystemen

Bij de begrotingsadministratie is onder meer van belang dat de noodzakelijke controletechnische functiescheidingen in de procedures en de systemen zijn opgenomen en dat er controle is of procedures ook worden nageleefd. In 1998 werden bij zes ministeries tekortkomingen geconsta-

teerd, te weten AZ, BuiZa, Justitie, Financiën, VROM en EZ. In 1999 is dat nog bij drie ministeries (BuiZa, Justitie en VROM) het geval. Bij BuiZa werd de tekortkoming veroorzaakt door gebreken in de logische toegangsbeveiliging. Inmiddels is er wel een nieuw begrotingsadministratiesysteem in ontwikkeling. Bij Justitie is er meer aandacht nodig voor het beheer van de gebruikersorganisatie en bij VROM betreft dit het beheer van de systemen.

5.2.3.5 Personeelsinformatiesystemen

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar het Interdepartementaal Personeelsinformatie- en Automatiseringssysteem (IPA) onderzocht. De eindverantwoordelijkheid voor het IPA berust bij de minister van BZK, het agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) is belast met het beheer.

De EDP Audit Pool (EAP) geeft jaarlijks een mededeling af over de beheersorganisatie, het IPA-salarissysteem en de verwerkingsorganisatie. Over 1999 was dit een positieve mededeling, behalve voor de maatregelen en procedures binnen de beheersorganisatie IVOP voor het in stand houden van de functionele beschikbaarheid van IPA. IVOP heeft inmiddels projecten geïnitieerd om hierin structureel verbetering te brengen.

IVOP is eind 1998 met een nieuw project gestart, genaamd «Toekomst», als vervolg op het in 1998 afgebroken renovatieproject van het IPA-salarissysteem. Na een inventarisatie van de eisen waaraan een nieuw salarissysteem vanaf 1 januari 2003 zou moeten voldoen, zullen naar verwachting medio 2000 besluiten over mogelijke oplossingen worden genomen.

Problemen met het mutatieprogramma New Front-end IPA (NFI), die de EAP in 1999 signaleerde (onder andere onvoldoende beheersbaarheid en controleerbaarheid) zijn nog niet opgelost. De Rekenkamer dringt aan op een spoedige aanpassing van het NFI, aangezien acht ministeries (BuiZa, Justitie, BZK, Defensie, VROM, V&W, EZ en LNV) dit programma gebruiken voor de invoer van salarismutaties in het IPA. Ministeries waar problemen zijn geconstateerd hebben óf het NFI buiten gebruik gesteld óf voeren additionele controles uit totdat de aanpassingen in het systeem zijn aangebracht.

Tenslotte bleek dat bij het ministerie van AZ nog steeds sprake is van tekortkomingen in de procedure voor het verwerken van de personeelsmutaties binnen het ministerie. Er is weliswaar een beheersplan gemaakt, maar de implementatie moet nog geschieden. Het beheer van het personeelsadministratiesysteem van V&W vertoonde in 1999 tekortkomingen. Hier zullen in 2000 de nodige maatregelen getroffen worden.

5.2.3.6 Conclusie

De ontwikkelingen bij het ijkpunt automatisering zijn gering. Bij vrijwel alle ministeries is er in totaliteit ten opzichte van 1998 weinig veranderd. De A&K-analyses zijn drie jaar na inwerkingtreding van het VIR nog steeds niet compleet. Bij een aantal ministeries zijn er, evenals in 1998, tekortkomingen in de automatiseringsorganisatie (continuïteit), de begrotingsadministratie (logische toegangsbeveiliging) of de personeelsadministratiesystemen (invoer mutaties).

Gezien het belang van een betrouwbare en continu functionerende

automatisering als essentieel hulpmiddel voor de beheersing van de financiële en personele processen, dringt de Rekenkamer aan op meer concrete acties, die de geconstateerde tekortkomingen wegnemen en een adequate organisatie van de automatiseringsprocessen en geautomatiseerde systemen waarborgen.

5.2.4 Financiële functie

De financiële functie is het geheel van organisatorische voorzieningen dat zorgdraagt voor een goed financieel beheer, zoals de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden. De Rekenkamer stelde in haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 vast dat bij alle ministeries in diverse vormen het concept integraal management en daarvan afgeleid de decentralisatie van de financiële functie naar het niveau van de integrale manager is ingevoerd.

In 1999 hebben de ministeries gewerkt aan een verdere verbetering van de opzet van de financiële functie. Er werden structurele maatregelen doorgevoerd, zoals de invoering van procedures en richtlijnen voor het materieelbeheer en het archiefbeheer. Bij het merendeel van de ministeries waren er in 1999 geen noemenswaardige tekortkomingen in de opzet van de financiële functie. Uitzonderingen vormden het ministerie van VWS (onduidelijkheden in de verdeling van taken en bevoegdheden bij nieuwe projectmatige werkwijzen), het ministerie van LNV (zwakke aansturing van uitvoerende diensten) en het ministerie van BZK (onvoldoende sturing zowel van departementsonderdelen als van de agent-schappen en zelfstandige bestuursorganen).

Bij negen ministeries schonk de Rekenkamer tevens aandacht aan de werking van de financiële functie. Bij acht hiervan constateerde zij tekortkomingen in de werking. Het ministerie van OCW was de enige uitzondering. De tekortkomingen variëren van incidenten als gevolg van onduidelijke taaken verantwoordelijkheidsverdeling (VWS), tot het onvoldoende invulling geven aan de interne controle taken en het toezicht daarop (Defensie). Bij de ministeries van VROM en Buiza worden de tekortkomingen veroorzaakt door het feit dat zij als gevolg van eerdere reorganisaties een ontwikkelingstraject doorlopen dat nog enige jaren vergt. Andere oorzaken voor de tekortkomingen zijn een kwalitatief en kwantitatief problematische personele bezetting en een onvoldoende toezichtstructuur. Wegens het ontbreken van goede monitoring kreeg in een aantal gevallen de departementale leiding niet tijdig zicht op de knelpunten waardoor de sturing en beheersing niet goed verloopt. Het onderzoek over 1999 leidde tot de aanbeveling aan het ministerie van V&W om aandacht te besteden aan de taken en verantwoordelijkheden van het (integrale) management en de controllersorganisatie. Bij de ministeries van LNV en van EZ dringt de Rekenkamer aan op een verbetering van de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de financiële functie met het oog op de vervulling van interne controletaken.

De Rekenkamer hecht aan een goede toezichtstructuur in de organisatie van de (decentrale) financiële functie. Hierbij vervullen naar haar mening de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) als de concern controller een belangrijke rol, omdat deze de uitkomsten van het bedrijfsvoeringsproces gedurende het jaar analyseert en niet achteraf, zoals de DAD. Dit geeft het centrale management meer mogelijkheden om tijdig corrigerend op te treden.

Over 1998 stelde de Rekenkamer vast dat bij verschillende ministeries de toezichthoudende taak van FEZ verder verbeterd kon worden. Over 1999 constateerde de Rekenkamer weliswaar verbeteringen, doch er zijn op dit

gebied nog steeds onvolkomenheden. Bij het ministerie van Defensie oefent de concern controller onvoldoende toezicht uit op het financieel beheer. Bij het Ministerie van BuiZa analyseert FEZ naar de mening van de Rekenkamer de (interne) controlebevindingen onvoldoende om hieruit conclusies te kunnen trekken over een mogelijk structurele problematiek.

Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de opzet van de financiële functie bij de meeste ministeries geen noemenswaardige tekortkomingen vertoont, behalve bij de ministeries van VWS, LNV en BZK. Over de werking is de Rekenkamer minder positief. Bij acht van de negen ministeries waar zij de werking van de financiële functie onderzocht, was sprake van tekortkomingen. Naar haar mening dient op essentiële onderdelen als de toezichtstructuur en de uitvoering van het toezicht, een verdere verbetering te worden doorgevoerd, zodat risico's voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer tijdig gesignaleerd en bestreden worden.

5.2.5 Informatievoorziening en kengetallen

5.2.5.1 Inleiding

Sinds midden jaren negentig wordt gericht gewerkt aan opname van kengetallen in begrotingen en financiële verantwoordingen. Het Ministerie van Financiën heeft hierin een coördinerende en stimulerende taak. Sinds het rapport «Informatievoorziening en Kengetallen» (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 471, nr.1–2) besteedt de Rekenkamer hier jaarlijks in het kader van het Rechtmatigheidsonderzoek aandacht aan.

De Rekenkamer definieert een kengetal als iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidshandelen, met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen. Met de opname van kengetallen in de toelichting bij de begroting en verantwoording worden de volgende doelstellingen nagestreefd:

- vergroting van de transparantie van het begrotingsproces door onderbouwing van de ramingen (ramingskengetallen);
- verbetering van het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties ten behoeve van de toedeling van middelen (doelmatigheidskengetallen);
- verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen).

Het opnemen van kengetallen in de toelichting bij de financiële verantwoording heeft tot gevolg dat deze onder de reikwijdte van de accountantscontrole en de controle van de Rekenkamer vallen. Uniforme en kwantitatieve criteria waaraan kengetallen kunnen worden getoetst ontbreken echter nog. De toetsing van de accountant is derhalve nog steeds gericht op formele aspecten en nog niet op aspecten als relevantie en betrouwbaarheid. De controle van de kengetallen door de departementale accountantsdiensten (DAD's) krijgt langzamerhand meer invulling. Om de relevantie, de aanvaardbaarheid, de consistentie en de controleerbaarheid te verhogen zijn door het Interdepartementaal overleg departementale accountantsdiensten (IODAD) voorstellen gedaan om de DAD's eerder in het totstandkomingsproces van kengetallen te betrekken. Wat betreft de controlerende rol is door IODAD ingegaan op de wijze waarop aandacht kan worden besteed aan de eisen van controleer-

baarheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de controle van kengetallen. Met name wordt gewezen op de noodzaak voor DAD's om meer aandacht te besteden aan de beoordeling van systemen die kengetallen genereren.

Ook de Rekenkamer heeft haar onderzoek naar kengetallen in de financiële verantwoording 1999 evenals het voorgaande jaar gebaseerd op voornamelijk formele normen. Daarnaast is dit jaar verkennend onderzocht in hoeverre de departementale accountantsdiensten de betrouwbaarheid van de kengetallen controleren. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat, in lijn met de te verwachten ontwikkelingen in het begrotings- en verantwoordingstraject, kwaliteitsaspecten als relevantie en betrouwbaarheid in volgende jaren een grotere rol gaan spelen in de beoordeling van de kengetallen in de toelichting.

5.2.5.2 Relatie met VBTB-traject

In het kader van het traject Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) is er een ontwikkeling naar een beleidsmatige begroting en verantwoording, waarin de doelstellingen van het beleid en niet langer de in te zetten middelen centraal staan. Om een optimale toedeling van de middelen en afleggen van verantwoording te bewerkstelligen moeten de doelstellingen van het beleid zo concreet en meetbaar mogelijk worden geformuleerd. Zowel voor de raming als voor de realisatie moet de samenhang tussen beleidsdoelstellingen en financiën worden toegelicht met prestatiegegevens. Hiermee gaan de prestatiegegevens (en dus ook de kengetallen die hieraan ten grondslag liggen) een prominenter rol spelen in de besluitvorming en wordt de betrouwbaarheid van deze gegevens van cruciaal belang. De Rekenkamer is dan ook van mening dat kwaliteitsaspecten als relevantie en betrouwbaarheid in volgende jaren een grotere rol moeten spelen in de beoordeling van de informatie in de toelichting.

5.2.5.3 Gebruik kengetallen in toelichting 1999

De Rekenkamer heeft in haar rechtmatigheidsonderzoek over 1999 onderzocht of

- het aantal en de aard van de kengetallen in de toelichting een vooruitgang vertoonden vergeleken met het voorgaande jaar;
- in de toelichting in de verantwoording dezelfde kengetallen gebruikt worden als in de begroting en of beide waarden werden vermeld;
- de ministeries de toezeggingen op het punt van kengetallen hebben waargemaakt;
- er een toelichting werd gegeven bij het gerealiseerde beleid ten opzichte van het beoogde beleid.

Het aantal met kengetallen toegelichte artikelen in de toelichting bij de verantwoording was voor alle ministeries in 1999 ongeveer gelijk aan dat van 1998. Wel werd geconstateerd dat de relevantie van met name *nieuw* opgenomen kengetallen verbeterd was. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het ministerie van SZW en ook bij het ministerie van VWS, waar vooruitlopend op de invoering van VBTB, een jaarverslag nieuwe stijl is opgesteld. Rijksbreed hebben de opgenomen kengetallen vooral betrekking op ramingen en doelmatigheid en nog steeds weinig op prestaties en doeltreffendheid.

Bij vier ministeries kwamen zonder duidelijke redenen niet alle in de begroting opgenomen kengetallen terug in de toelichting bij de verantwoording. Voor nagenoeg alle kengetallen was zowel de geraamde als de gerealiseerde waarde vermeld. In enkele gevallen was de gerealiseerde waarde 1999 nog niet beschikbaar en werd de realisatie van 1998 vermeld.

De Rekenkamer constateerde dat twee van de drie ministeries die in de verantwoording 1998 toezeggingen op het punt van kengetallen hebben gedaan uitvoering aan die toezeggingen hebben gegeven, het andere (het ministerie van Financiën) daarentegen niet.

Verder heeft het ministerie van BZK naar aanleiding van het Rechtmatigheidsonderzoek 1998 een programmamanager kengetallen aangesteld. Deze is belast met het opstellen van een plan van aanpak voor de bevordering van het gebruik van kengetallen.

De toelichting bij de kengetallen voldeed bij zes ministeries niet of niet geheel. De betekenis van de opgenomen kengetallen was niet altijd zonder meer duidelijk. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het feit dat bij de meeste begrotingsartikelen een (gekwantificeerde) doelstelling ontbreekt. Ook worden vaak kengetallen slechts gebruikt om financiële verschillen aan te geven. De achtergrond van verschillen tussen geraamde en gerealiseerde waarden werd slechts zelden toegelicht. Daarnaast werd nauwelijks aandacht besteed aan de ontwikkeling die uit de kengetallen naar voren kwam.

5.2.5.4 Betrouwbaarheid kengetallen

Kengetallen in de toelichting bij de rekening dienen onder meer te voldoen aan de eis van betrouwbaarheid: de weergegeven informatie dient overeen te komen met de werkelijkheid. Het vaststellen van de betrouwbaarheid van kengetallen in de toelichting valt onder de reikwijdte van de accountantscontrole en de controle van de Rekenkamer. Het begrip «betrouwbaarheid» is bij (niet-financiële) kengetallen niet zo eenduidig te operationaliseren als bij financiële informatie. Op dit moment wordt binnen de rijksdienst gewerkt aan concrete normen voor betrouwbaarheid van niet-financiële cijfermatige informatie. Deze normatiek zal in de komende jaren uitkristalliseren. De accountantscontrole zal hierbij aan moeten sluiten (dus zich mede richten op betrouwbaarheid). Het is van belang dat de Rekenkamer ook op dit punt kan steunen op een goede voorcontrole door de accountantsdiensten.

Vooruitlopend op de nadere invulling heeft de Rekenkamer in het Rechtmatigheidsonderzoek 1999 geïnventariseerd of, en zo ja, hoe de departementale accountantsdiensten op dit moment de betrouwbaarheid van kengetallen vaststellen.

Het bleek dat bijna alle departementale accountantsdiensten op enigerlei wijze aandacht besteden aan de gepresenteerde kengetallen, maar dat slechts enkele accountantsdiensten inzicht geven in de feitelijke betrouwbaarheid van de kengetallen. De controle bestaat over het algemeen uit cijferbeoordeling, narekenen en beoordelen van de aansluiting van de kengetallen bij de overige informatie in de toelichting. Soms worden ook de departementale informatiesystemen beoordeeld of wordt de herkomst van de gegevens vastgesteld. De controle is dus in de meeste gevallen globaal van aard. De aandacht voor de betrouwbaarheid van de kengetallen dient duidelijk (nog verder) te worden vergroot. Dit mede met het oog op het VBTB-traject waarin steeds meer mede op basis van kengetallen besluiten zullen worden genomen.

Conclusies

Er is in het afgelopen jaar in het algemeen weinig vooruitgang, maar ook geen achteruitgang geboekt op het punt van kengetallen. Aan de formele eisen uit met name de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt in de meeste gevallen voldaan. Rijksbreed hebben de opgenomen kengetallen vooral betrekking op ramingen en doelmatigheid en nog steeds weinig op prestaties en doeltreffendheid.

De betrouwbaarheid van de kengetallen maakt geen onderdeel uit van het oordeel over de kengetallen. Door de departementale accountantsdiensten wordt op enkele uitzonderingen na nog geen inzicht gegeven in de feitelijke betrouwbaarheid van de kengetallen. Zeker in het licht van het lopende VBTB-traject zal de nadruk meer moeten komen te liggen op de relevantie en betrouwbaarheid van kengetallen. De Rekenkamer onderstreept daarom het belang van:

- concreet en meetbaar geformuleerde doelstellingen van beleid;
- kengetallen die inzicht geven in beleidsprestaties en -effecten en de kosten daarvan;
- aansluiting van kengetallen in begroting en verantwoording (volgen van ontwikkelingen in de tijd) en de toelichting bij deze kengetallen (onder andere relatie tot doelstelling);
- de betrouwbaarheid van de kengetallen.

Als aan deze punten wordt voldaan kunnen de kengetallen een prominentere rol spelen in de besluitvorming. De Rekenkamer is voornemens om aan de ontwikkeling van kengetallen en (de controle op) de betrouwbaarheid ervan in het rechtmatigheidsonderzoek over 2000 in meer verdiepende zin aandacht te schenken.

5.3 Agentschappen

5.3.1 Overzicht agentschappen

Een agentschap is onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan de huidige departementale (buiten)diensten.

In 1999 functioneerden binnen de rijksdienst 21 agentschappen. In onderstaande tabel zijn de huidige agentschappen weergegeven die vanaf 1 januari 1994 tot en met 1 januari 2000 zijn ingesteld.

Tabel 5 Agentschappen bij de rijksdienst per 1 januari 2000

| Minsiterie | Agentschap | Datum instelling |
|------------|--|------------------|
| EZ | Senter | 1 januari 1994 |
| Justitie | Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) | 1 januari 1994 |
| LNv | Plantenziektenkundige Dienst (PD) | 1 januari 1994 |
| BZK | Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) | 1 januari 1995 |
| Justitie | Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) | 1 januari 1995 |
| V&W | Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) | 1 januari 1995 |
| Justitie | Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) | 1 januari 1996 |
| OCW | Rijksarchiefdienst (RAD) | 1 januari 1996 |
| OCW | Centrale Financiën Instellingen (CFI) | 1 januari 1996 |
| Defensie | Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGW&T) | 1 januari 1996 |
| VWS | Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) | 1 januari 1996 |
| V&W | Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) | 1 januari 1996 |
| BZK | Centrale Archief Selectiedienst (CAS) | 1 januari 1997 |
| LNv | Bureau Heffingen | 1 januari 1998 |
| Defensie | Defensie Telematica Organisatie (DTO) | 1 januari 1998 |
| Justitie | Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)* | 1 januari 1998 |

| Minsiterie | Agentschap | Datum instelling |
|------------|---|------------------|
| BuiZa | Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) | 1 januari 1998 |
| BZK | Informatie en Communicatie Technologie-organisatie (ITO) | 1 mei 1998 |
| LNV | Landelijke Service Uitvoering Regelingen (LASER) | 1 januari 1999 |
| BZK | Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)** | 1 januari 1999 |
| VROM | Rijksgebouwendienst (RGD) | 1 januari 1999 |
| VVWS | Inspectie Waren en Veterinaire Zaken (IW&V) | 1 januari 2000 |

* Per 1 januari 2000 ondergebracht bij het Ministerie van BZK.

** Per 1 januari 1999 zijn het agentschap GBA en de afdeling Reisdocumenten en Bevolkingsadministratie (RDB) samengevoegd tot één agentschap, BPR.

De status van agentschappen is vanaf 1 januari 1995 geregeld in de Comptabiliteitswet. Met de instelling van agentschappen is beoogd te komen tot een doelmatiger beheer voor de daarvoor in aanmerking komende departmentsonderdelen. Agentschappen voeren dan ook een afwijkend en een van de rest van het ministerie afgezonderd beheer. Het onderscheid met «normale» departementsonderdelen is o.a. gelegen in het feit dat een agentschap het stelsel van baten en lasten voert, reserves kan vormen, verzekeringen kan afsluiten en bepaalde bevoegdheden heeft op het gebied van huisvesting. De minister blijft echter volledig verantwoordelijk voor het gevoerde beleid en het beheer. Daarom maakt de verantwoording die de minister over agentschappen aflegt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het ministerie.

5.3.2 Stand van zaken financieel beheer en financiële verantwoording

Evenals vorig jaar heeft de Rekenkamer ook in het rechtmatigheidsonderzoek 1999 aandacht besteed aan agentschappen. De bevindingen leverden samengevat het volgende resultaat op:

Tabel 6 Overzicht geconstateerde tekortkomingen bij agentschappen

| Ministerie | Agentschap | Financieel beheer | Financiële verantw. |
|------------|------------------|-------------------|---------------------|
| Buiza | CBI | x | x |
| Justitie | IND | x | x |
| Justitie | DJI | x | |
| Justitie | CJIB | x | |
| BZK | IVOP | | x |
| BZK | CAS | | x |
| BZK | BPR | | x |
| BZK | ITO | x | x |
| OCW | RAD | x | |
| Defensie | DTO | x | |
| VROM | RGD | x | |
| V&W | KNMI | x | x |
| LNV | Bureau Heffingen | x | |
| LNV | PD | x | |

Bij veertien van de 21 in 1999 actieve agentschappen bestonden tekortkomingen in het financieel beheer en/of de financiële verantwoording. Dit betekent een achteruitgang ten opzicht van 1998 waar bij negen agentschappen tekortkomingen waren geconstateerd. Ernstige tekortkomingen waren er in het financieel beheer van de RGD. Dit resulteerde in het niet tijdig aanleveren van de financiële verantwoording van het agentschap. Door zeer veel inspanningen van alle betrokkenen is er uiteindelijk een

financiële verantwoording opgesteld die is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Gezien de ernst van de tekortkomingen heeft de Algemene Rekenkamer voor het rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek bij de RGD aangekondigd.

De tekortkomingen in het financieel beheer (11 agentschappen) hadden met name betrekking op de AO/IC rondom personele uitgaven en materieel beheer, de interne controle op de volledigheid van de baten, de naleving van de regeling contractbeheer, verschillen tussen het urenregistratiesysteem en de facturering, de administraties, het onvoldoende gebruik maken van kengetallen en kostprijscalculaties en het niet-Europees aanbesteden van opdrachten.

De tekortkomingen in de financiële verantwoordingen (7 agentschappen) betroffen onder meer het niet voldoen aan de voorschriften voor de toelichting bij de rekening, het ontbreken van kengetallen in de toelichting, de onzekerheid over de deugdelijke weergave (bestaan en waardering) van de balanspost materiële vaste activa, de rechtmatigheid van de kosten en de volledigheid van de opbrengsten.

Bovendien constateerde de Rekenkamer dat bij de Inspectie Waren en Veterinaire Zaken van het Ministerie van VWS (ingesteld per 1 januari 2000) niet aan de oprichtingsvoorwaarden was voldaan. Bij deze inspectie ontbrak namelijk een goedkeurende accountantsverklaring (zie ook het afzonderlijke Rapport bij de Financiële Verantwoording voor het Ministerie van VWS).

De Rekenkamer constateert dat de situatie rond het financieel beheer bij de agentschappen ten opzichte van vorig jaar achteruit is gegaan. Een groter aantal agentschappen vertoont tekortkomingen in het financieel beheer en in de financiële verantwoording.

5.3.3 Ontwikkelingen

Er zijn ontwikkelingen in gang gezet om de problemen rond de agentschappen te verhelpen.

Voor de korte termijn zijn dat de volgende:

- Voor het CBI, het KNMI en het DCBG worden de geïnventariseerde verbetermogelijkheden voor de aspecten kwaliteit van de begroting, kwaliteit van de verantwoording, kwaliteit van het financieel beheer en kwaliteit van de prestatiegegevens doorgenomen met het doel de kwaliteit versneld te verhogen. Hiervoor is een expertisegroep opgericht bestaande uit functionarissen van het verantwoordelijke moederministerie, het agentschap en het ministerie van Financiën.
- Bij het ministerie van BZK wordt in 2000 en 2001 een programma uitgevoerd onder leiding van een expertisegroep waarin wettelijke en andere (minimum)eisen worden vertaald in een normenkader en een toezichtvisie voor onder meer de agentschappen.

Een ontwikkeling voor de langere termijn betreft de oprichtingsvoorwaarden voor een agentschap. Om een baten-lastenstelsel te mogen voeren moet aan drie voorwaarden zijn voldaan: een instelling moet meetbare producten en diensten voortbrengen, een goedkeurende (deel)accountantsverklaring hebben en een reële mogelijkheid hebben om aantoonbaar doelmatiger te kunnen werken. Ter verbetering van de besluitvorming en de transparantie inzake de oprichting van een agentschap/batenlastendienst zijn de drie instellingsvoorwaarden geoperationaliseerd. Dit heeft geresulteerd in de volgende werkzaam-

heden die door het ministerie vóór de instelling van een agentschap uitgevoerd en vastgelegd dienen te worden:

- het uitvoeren van een omgevingsanalyse;
- het identificeren van producten en diensten;
- het beschrijven van de bedrijfsprocessen;
- het beschrijven van een kostprijsmodel;
- het brengen van aansluiting tussen de interne en externe planning & controlcyclus;
- het aantonen op welke wijze doelmatiger gewerkt zal worden;
- het opstellen van een draaiboek voor het opstellen van een openingsbalans;
- het opstellen van een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen.

Deze punten zijn nog niet in comptabele regelgeving vastgelegd. Voor de begeleiding en toetsing van nieuwe agentschappen hanteert het begeleidingsteam verzelfstandigingen – bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en BZK – deze geoperationaliseerde instellingsvoorwaarden.

Ten slotte is in september 1999 het interdepartementale project «invoeringstraject voor diensten met een baten- en lastenstelsel» van start gegaan. Dit project dient om optimaal gebruik te maken van de reeds opgedane ervaringen met agentschappen zodat de geconstateerde problemen in de toekomst worden voorkomen.

Inmiddels zijn er twee nieuwe regelingen voor agentschappen in werking getreden, namelijk:

- de Regeling Leen- en Depositofaciliteit Agentschappen 1999 per 1 januari 1999, die het voor agentschappen mogelijk maakt om intern voor investeringen geld bij het Ministerie van Financiën te lenen (tegen een verschuldigde leningrente) en uit te zetten (tegen een depositorente);
- de Regeling Vermogensvorming Agentschappen 2000 (per 1 januari 2000 en voor de RGD per 1 januari 1999), waarin onder meer wordt geformaliseerd dat agentschappen een exploitatiereserve, als een vorm van het eigen vermogen mogen vormen. De maximumomvang van de reserve is gesteld op 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar.

In het wetsvoorstel voor de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat het stelsel van baten en lasten op ruimere schaal beschikbaar wordt gesteld.

5.3.4 Conclusies

Het vervult de Rekenkamer met zorg dat een groot aantal agentschappen (meer dan de helft) tekortkomingen vertoont in het financieel beheer en/of de financiële verantwoording. De Rekenkamer is van mening dat de in gang gezette acties een bijdrage kunnen leveren aan het tijdig constateren (vóór oprichting van het agentschap) van de mogelijke problemen. De Rekenkamer beveelt aan de geoperationaliseerde instellingsvoorwaarden vast te leggen in de comptabele regelgeving (HAFIR). Zij acht het van belang dat alle voorwaarden nauwgezet worden ingevuld en getoetst. Gezien de geconstateerde problemen in het financieel beheer van de agentschappen (waarvan sommigen heel recent zijn ingesteld) beveelt de Rekenkamer aan om voortaan een departementsonderdeel pas de

agentschapsstatus te geven wanneer aan alle oprichtingsvoorwaarden is voldaan en het financieel beheer dus op orde is.

De Rekenkamer is van plan om in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 extra aandacht te schenken aan agentschappen. Ook gezien de ontwikkeling naar een bredere toepassing van het stelsel van baten en lasten binnen de rijksdienst zal zij meer aandacht besteden aan het voldoen aan de oprichtingsvoorwaarden, het inzicht in de doelmatigheidsverbeteringen en de bedrijfsvoering (waaronder het financieel beheer) bij de agentschappen.

5.4 Uitkomsten overige beheersonderzoeken

De Rekenkamer heeft in 1999 twee rijksbrede beheersonderzoeken, naar materieelbeheer en het aanbestedingenbeleid en twee departements-overstijgende onderzoeken, naar betalingenbeheer en de invoering van de euro uitgevoerd. Over deze onderzoeken wordt uitgebreider gerapporteerd in hoofdstuk 9. De uitkomsten zijn op hoofdlijnen als volgt:

Het *materieelbeheer* blijkt bij veel ministeries en diensten naar Rekenkamer maatstaven gemeten onvoldoende ordelijk, controleerbaar en doelmatig te zijn.

De *betalingen* die het Rijk doet zijn over het algemeen wel juist, maar ze zijn vaak te laat. In dit opzicht is sinds 1993 (toen de Rekenkamer ditzelfde punt onderzocht) zo goed als geen vooruitgang geboekt.

Bij de meeste ministeries wordt zowel de nationale als de Europese regelgeving voor *aanbesteding* onvoldoende nageleefd, wat gevolgen kan hebben voor zowel rechtmatigheid, doelmatigheid als integriteit.

Met de invoering van de *euro*, onderzocht bij de sectoren Zorg en Sociale Zekerheid, worden goede vorderingen gemaakt.

5.5 Bestuurskosten

Mede met het oog op de invoering van het nieuwe belastingstelsel per 2001 wil het kabinet op korte termijn komen tot een samenhangend voorstel over de stroomlijning van regelingen inzake declarabele kosten van en onkostenvergoedingen aan bewindslieden en ambtelijke top en de administratieve organisatie daaromheen. Daarbij wordt gestreefd naar het vergroten van de uniformiteit en transparantie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, Aangangselsel, pagina's 1883–1884).

De Rekenkamer constateert dat in de financiële verantwoordingen geen opmerkingen zijn gemaakt over de uitgaven inzake bestuurskosten, zijnde (a) kosten die kunnen worden gedeclareerd op basis van wettelijke regelingen, (b) kosten die aan de vervulling van het ambt zijn verbonden en die voor eigen rekening komen en waarvoor een vaste maandelijke vergoeding wordt toegekend, (c) overige representatiekosten, verbonden aan de vervulling van het ambt en die volledig voor rekening van het ministerie komen en (d) kosten van geboden faciliteiten, verbonden aan de vervulling van het ambt.

De Rekenkamer heeft verkennend onderzoek verricht naar de opzet van de regelingen en onderschrijft op basis daarvan het standpunt van het kabinet dat de transparantie en uniformiteit van de regelingen en de administratieve organisatie daaromheen moeten worden vergroot. In aansluiting hierop zal zij ook komend jaar nauwlettend aandacht besteden aan de opzet, op onderdelen uitgebreid met aandacht voor de werking, van het financieel beheer inzake de bestuurskosten van bewindslieden en ambtelijke top.

5.6 Conclusies

De Rekenkamer heeft dit jaar het financieel beheer bij de ministeries aan de hand van dezelfde ijkpunten als vorig jaar onderzocht. Op basis van de vergelijking met vorig jaar concludeert zij dat rijksbreed gezien het financieel beheer in 1999 niet is verbeterd. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat het financieel beheer bij meer dan de helft van de agentschappen tekortkomingen vertoont. Ook de uitkomsten van de rijksbrede en departementsoverstijgende beheersonderzoeken geven geen aanleiding tot optimisme.

De stijgende lijn die de Rekenkamer in haar rapportage over 1998 constateerde heeft zich in 1999 niet voortgezet. In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 had de Rekenkamer geconstateerd dat er maatregelen waren getroffen om het grote aantal tekortkomingen van het jaar daarvóór (1997) weg te nemen. De effecten van die maatregelen waren weliswaar nog niet volledig zichtbaar, maar de Rekenkamer verwachtte dat de effecten in 1999 in veel grotere mate zichtbaar zouden zijn. In onderstaande tabel is weergegeven bij welke ministeries er sprake is van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer over 1999 en hoe dit zich verhoudt tot de uitkomsten van 1997 en 1998.

Tabel 7 Overzicht ministeries met ernstige tekortkomingen in het financieel beheer

| Ministerie | 1999 | 1998 | 1997 |
|-------------|------|------|------|
| AZ | | | x |
| BuiZa | x | | x |
| BZK | x | x | x |
| Defensie | x | x | x |
| EZ | | x | x |
| Justitie | x | x | x |
| LNV | | x | x |
| V&W | x | x | x |
| VRROM | x | | x |
| VWS | x | x | |
| OCW | | | |
| Financiën | | | |
| SZW | | | |
| Totaal : 13 | 7 | 7 | 9 |

Evenveel ministeries als in 1998 blijken ernstige tekortkomingen in het financieel beheer te vertonen.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1999 bij de afzonderlijke ministeries kwam naar voren dat ongeveer de helft van de in 1998 geconstateerde ernstige tekortkomingen in 1999 was opgeheven. De volgende ministeries waren er in 1999 in geslaagd om hun (in 1998 geconstateerde) ernstige tekortkomingen weg te werken:

- BZK: opzet en onderhoud administratieve organisatie;
- EZ: begrotingsadministratiesysteem FAS;
- Landbouwegalisatiefonds: toezicht op geldstromen buiten het Rijk;
- V&W/Infrastructuurfonds: onderzoeks- en overige contracten;
- VWS: specifieke uitkering jeugdhulpverlening.

Echter niet alle ernstige tekortkomingen werden weggewerkt. De problemen bleven bij het materieelbeheer (Defensie) en bij het Ministerie van Justitie: de naleving van de Europese Aanbestedingsregels, de werking van de administratieve organisatie en interne controle bij de personeelsafdelingen van diensten en de dienst Salarisadministratie en

Financiële rechtspositie (SAFIR) en de outputsturing van de Stichting Reclassering Nederland.

De Rekenkamer constateerde tevens dat er in 1999 weer nieuwe ernstige tekortkomingen zijn ontstaan, deels bij dezelfde ministeries. Het totaal aantal ernstige tekortkomingen steeg dit jaar naar 13 (was 11 in 1998). De nieuwe ernstige tekortkomingen betroffen BuiZa (het agentschap CBI), BZK (het agentschap ITO en de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten op Aruba en de Nederlandse Antillen bij het onderdeel Koninkrijksrelaties), V&W (het agentschap KNMI), VWS (het RIVM, het toezicht op de rechtmatigheid van de besteding door subsidieontvangers en de naleving van Europese aanbestedingsregels) en VROM (het agentschap RGD).

De ontwikkelingen in het financieel beheer per ministerie kunnen als volgt worden weergegeven:

Tabel 8 Ontwikkelingen in financieel beheer ten opzichte van 1998 per ministerie

| Ministerie | Ontwikkeling in financieel beheer |
|------------|-----------------------------------|
| AZ | Geringe achteruitgang |
| BuiZa | Gelijk gebleven |
| Just | Gelijk gebleven |
| BZK | Achteruitgang |
| OCW | Lichte vooruitgang |
| Fin | Lichte vooruitgang |
| Def | Lichte vooruitgang |
| VROM | Achteruitgang |
| V&W | Lichte vooruitgang |
| EZ | Vooruitgang |
| LNV | Gelijk gebleven |
| SZW | Gelijk gebleven |
| VWS | Achteruitgang |

Het totaal beeld van bestaande en in 1999 nieuw ontstane ernstige tekortkomingen is als volgt samen te vatten:

Tabel 9 Overzicht ernstige tekortkomingen financieel beheer in 1999

| Ministerie | Agent-Schap | Overdrachts-Uitgaven | Transactie Uitgaven | Personele Uitgaven | Materieel Beheer | Overig |
|------------|-------------|----------------------|---------------------|--------------------|------------------|--------|
| BuiZa | x | | | | | |
| BZK | x | x | | | | |
| Defensie | | | | | x | x* |
| Justitie | | | x | x | | x** |
| V&W | x | | | | | |
| VROM | x | | | | | |
| VWS | | x | x | | | x*** |

* Betreft het financieel beheer bij de Koninklijke Luchtmacht.

** Betreft de outputsturing van de Stichting Reclassering Nederland.

*** Betreft het financieel beheer bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Een relatief groot aandeel van de nieuwe ernstige tekortkomingen wordt veroorzaakt door agentschappen.

De Rekenkamer concludeert voorts dat rijksbreed het beheer ten aanzien van aanbestedingen en materieel onvoldoende op orde is. Ook ten aanzien van het betalingsbeheer waren bij de onderzochte ministeries verbeteringen mogelijk.

Bij alle drie de onderzoeken kwam naar voren dat met name in de uitvoering van het beheer – soms grote – onvolkomenheden bestonden. Het materieelbeheer is naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende ordelijk, controleerbaar en doelmatig.

Met betrekking tot de betalingen bij het Rijk is, als het gaat om de tijdigheid van betalingen, er ten opzichte van het vorige onderzoek van de Rekenkamer in 1993 nauwelijks vooruitgang geboekt.

Omdat de (Europese) regelgeving voor aanbestedingen door de meeste ministeries onvoldoende wordt nageleefd, ontstaan doelmatigheids, rechtmatigheids en integriteits-risico's.

Met de invoering van de Euro worden goede vorderingen gemaakt.

Als laatste merkt de Rekenkamer op dat zij het standpunt van het kabinet om te komen tot een stroomlijning van regelingen inzake bestuurskosten onderschrijft.

De uitkomsten van alle uitgevoerde financieel beheer onderzoeken brengen de Rekenkamer tot de slotsom dat er sprake is van stagnatie in de verbetering van het financieel beheer.

6 BEZWAARONDERZOEKEN

6.1 Bezwaarbeleid

De Rekenkamer vermeldt in haar rapporten bij de financiële verantwoording alleen tekortkomingen die haar tolerantiegrenzen overschrijden en dus in principe in aanmerking komen voor het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet. Het bezwaarbeleid van de Rekenkamer voorziet erin dat de ministers eerst zelf de gelegenheid krijgen om tekortkomingen weg te nemen. De Rekenkamer vermeldt in haar rapporten bij de financiële verantwoording welke tekortkomingen zij heeft gesignaleerd, hoelang ze al bestaan en welke maatregelen de minister heeft genomen om ze weg te nemen. Deze maatregelen worden vaak gevat in een verbeterplan. Zo'n verbeterplan moet volgens de Rekenkamer in ieder geval de volgende elementen bevatten:

- een tijdpad: een planning met deadlines voor de realisatie van het verbeterplan en voortgangsrapportages ten behoeve van eventuele bijsturing;
- concrete maatregelen: deze moeten gebaseerd zijn op een probleem-analyse en een daaruit voortvloeiende inventarisatie van knelpunten en onderliggende oorzaken; de verbetermaatregelen dienen één op één aan te sluiten op de knelpunten die zijn geïnventariseerd;
- controleerbare maatregelen: de verbetermaatregelen dienen op het niveau van activiteiten te worden benoemd en de beoogde resultaten dienen te zijn aangegeven, zodat het effect getoetst kan worden.

Verder verwacht de Rekenkamer van verbeterplannen dat er een duidelijke verdeling is van verantwoordelijkheden en dat de ambtelijke top zich aan het plan heeft gecommitteerd. Omdat de minister direct aanspreekbaar is voor een bezwaar van de Rekenkamer dient deze het verbeterplan te autoriseren.

Als blijkt dat de tekortkomingen de volgende jaren nog steeds bestaan, zal de Rekenkamer een onderzoek instellen dat gericht is op onderbouwing van het bezwaar, een zogenaamd bezwaaronderzoek. Op basis van de uitkomsten van zo'n bezwaaronderzoek beslist de Rekenkamer of zij al dan niet bezwaar zal maken.

Met dit bezwaarbeleid beoogt de Rekenkamer ten eerste met kracht te bevorderen dat ministeries (ernstige) tekortkomingen in het financieel beheer en/of de financiële verantwoording tijdig en structureel wegnemen. Bovendien beoogt zij transparantie te verkrijgen in de termijn en wijze waarop de ministers maatregelen treffen, zodat deze voor de Rekenkamer inzichtelijk en toetsbaar zijn. Ten derde wil de Rekenkamer evenzeer transparantie bewerkstelligen in de uitvoering van haar bezwaarbeleid. Dit zal er met de gekozen aanpak bijvoorbeeld ook toe kunnen gaan leiden dat zij expliciet duidelijk maakt wanneer de geconstateerde tekortkomingen naar haar mening voldoende zijn opgeheven en de «dreiging» van bezwaaronderzoek dus feitelijk is opgeheven.

6.2 Bezwaaronderzoeken 1999

In het Rechtmatigheidsonderzoek 1999 heeft de Rekenkamer twee bezwaaronderzoeken uitgevoerd. Deze hadden beide betrekking op de kwaliteit van het financieel beheer. De bezwaaronderzoeken vonden plaats bij:

- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Opzet en onderhoud administratieve organisatie;
- Economische Zaken – Begrotingsadministratiesysteem FAS.

Beide onderzoeken worden hierna kort toegelicht.

6.2.1 Administratieve organisatie Ministerie BZK

Doel van het bezwaaronderzoek was vast te stellen of het ministerie de handboeken AO geactualiseerd had en of er een goede regeling was gekomen voor het onderhoud van de AO.

Het bleek dat het ministerie in het vierde kwartaal van 1999 een aanzienlijke krachtsinspanning heeft geleverd om tot een verbetering van de AO te komen. Voor het vervolgtraject bestaat geen detailplanning, zodat nog onzekerheid bestaat over de uitvoering in het eerste halfjaar van 2000 en de tijdige realisatie van het project eind mei. Hoewel nog niet de gehele tekortkoming volgens het afgesproken tijdpad is weggenomen, maakt de Rekenkamer, gezien de geleverde inspanning en de bereikte resultaten, geen bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer. Wel heeft zij de minister verzocht in 2000 met name zorg te dragen voor beschikbaarheid van structurele personele capaciteit voor de afronding van het verbeteringstraject en voor het onderhoud.

6.2.2 Begrotingsadministratiesysteem FAS Ministerie EZ

Doel van het bezwaaronderzoek was na te gaan of het Ministerie van EZ *toereikende en tijdige* maatregelen genomen heeft om in opzet en werking een sluitende autorisatie van het zogeheten Financieel Administratief Systeem (FAS)-systeem te bereiken.

Het bleek dat de opzet van het autorisatiebeheer van het FAS-systeem in 1999 op belangrijke punten gebreken vertoonde. Deze werden evenwel opgevangen door voldoende compenserende maatregelen in andere delen van de administratieve organisatie van het ministerie, zodat een integrale gegevensverwerking in 1999 voldoende was gewaarborgd. Bovendien werden autorisaties ondanks de gebrekkige opzet goed beheerd. De aanbevelingen van de Rekenkamer om te komen tot een toereikende opzet van het autorisatiebeheer zijn opgenomen in een door de minister goedgekeurd verbeterplan. Alles overwegend maakt de Rekenkamer geen bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Wel dringt zij erop aan dat het ministerie het verbeterplan nauwgezet zal uitvoeren en zelf de voortgang ervan zal bewaken. Deze noodzakelijke acties zullen door de Rekenkamer in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 worden gevolgd.

6.3 Bezwaaronderzoeken 2000

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1999 kwam naar voren dat bij verschillende ministeries eerder geconstateerde tekortkomingen nog steeds aanwezig waren; er waren geen tijdige en structurele maatregelen getroffen. Dit is voor de Rekenkamer aanleiding om volgend jaar een bezwaaronderzoek uit te voeren bij :

- Ministerie van Defensie: financieel beheer Koninklijke Luchtmacht;
- Ministerie van Justitie: de naleving van de Europese aanbestedingsregels;
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu: financieel beheer agentschap Rijksgebouwendienst (RGD). De RGD bestaat nog slechts kort als agentschap en de tekortkomingen in het financieel beheer zijn daarom nog slechts één jaar geconstateerd. De problematiek is naar de mening van de Rekenkamer echter dermate

ernstig, dat zij heeft besloten in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek in te stellen.

De Rekenkamer heeft voorts geconstateerd dat in 7 gevallen, waarbij in voorgaande jaren bezwaaronderzoek was ingesteld, de in gang gezette maatregelen tot structurele verbeteringen hebben geleid. Het betreft:

| | | |
|----------|---|--|
| Defensie | - | Directie Gebouwen, Werken en Terreinen |
| | - | Defensie Interservice Commando |
| Justitie | - | Bewakingskosten luchthavens |
| | - | Adm. org. bij het Korps Landelijke Politie Diensten |
| OCW | - | Kunstenfondsen |
| | - | Misbruik en Oneigenlijk gebruik t.a.v. de educatie in de Wet |
| | | Educatie en Beroepsonderwijs |
| VWS | - | Voorschotten subsidiebeheer |

Deze onderdelen zijn derhalve voor de Rekenkamer geen onderwerp meer van vervolgonderzoek op bezwaar in het rechtmatigheidsonderzoek 2000. Er zijn echter ook nog 7 gevallen die naar de mening van de Rekenkamer nog de nodige aandacht behoeven om een structurele oplossing van de tekortkomingen te realiseren. Voor deze categorie is het komende jaar volgens de Rekenkamer nog een extra inspanning nodig om de noodzakelijke verbeteracties uit te voeren.

Het gaat om:

| | |
|--------------------|---|
| BZK | Dienst Ziektekostenvoorziening Overheids- personeel |
| Kon. Rijksrelaties | Achterstand afwikkeling overheidsprojecten |
| Defensie | Koninklijke Landmacht |
| V&W Infracfonds | Onderzoeks- en overige contracten /Grond-, Water- en Wegenbouwcontracten |
| LNV | Administratieve organisatie |
| Justitie | - Stichting Reclassering Nederland - Adm. Org. bij het bestuursdepartement |

De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 beoordelen of de bedoelde inspanningen zijn geleverd en of structurele verbetering is opgetreden.

6.4 Conclusies

De Rekenkamer constateert dat een aantal reeds langer bij diverse ministeries bestaande tekortkomingen in het financieel beheer, daterend van 1999 en daarvoor, voldoende zijn opgelost. Zij zal de uitvoering van verbetermaatregelen bij ministeries waarbij dat nog niet het geval was, volgen. De Rekenkamer vindt een drietal tekortkomingen dermate ernstig dat het haar aanleiding geeft tot het instellen van een bezwaaronderzoek. Het betreft:

- Ministerie van Defensie: financieel beheer Koninklijke Luchtmacht;
- Ministerie van Justitie: de naleving van de Europese aanbestedingsregels;
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu: financieel beheer agentschap Rijksgebouwendienst (RGD).

De Rekenkamer dringt er overigens op aan dat in alle voorkomende gevallen spoedig wordt aangevangen met het treffen van – structurele – maatregelen die, vervat in een verbeterplan, zicht bieden op de termijn en aard van de benodigde acties en van de effecten die ermee worden beoogd.

7 BESTEDING VAN PUBLIEKE GELDEN BUITEN HET RIJK

7.1 Inleiding

De Rekenkamer besteedt in het rechtmatigheidsonderzoek en daarbuiten tevens aandacht aan «andere» geldstromen dan die binnen het Rijk. Deze geldstromen staan meer op afstand van of buiten het Rijk. Het gaat dan met name om EU-gelden en de besteding van gelden door rechtspersonen met een wettelijke taak. Ook in deze gevallen blijft het uitgangspunt dat sprake dient te zijn van (zicht op) een recht- en doelmatige besteding van gelden, overeind.

7.2 Beheer en controle EU-gelden

7.2.1 EU-geldstromen 1995 – 1998

In haar rapport uit maart 1999 «EU-geldstromen 1995–1998» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2) toonde de Rekenkamer zich overwegend positief over de ontwikkeling sinds 1995 van de opzet van beheer- en controlesystemen voor de belangrijkste EU-geldstromen. Wel sprak zij haar zorg uit over de werking van de beheeren controlesystemen met name bij de decentraal beheerde geldstromen: de structuurfondsen en de overige geldstromen. Controlebevindingen van de Europese Commissie in het voorjaar van 1999 bij projecten op het terrein van het belangrijkste structuurfonds in Nederland – het *Europees Sociaal Fonds* (ESF) – toonden overduidelijk aan hoe terecht deze zorg van de Rekenkamer was.

7.2.2 Controle en toezicht op ESF-subsidies

Deels op verzoek van de minister van SZW verrichtte de Rekenkamer onderzoek naar de controle van en het toezicht op de Europese subsidiegelden ter bestrijding van langdurige werkloosheid (ESF-doelstelling 3), en voor het behouden of stimuleren van de werkgelegenheid van kwetsbare groepen (ESF-doelstelling 4 en de communautaire initiatieven ADAPT en EMPLOYMENT). Daarnaast inventariseerde de Rekenkamer of de geconstateerde risico's zich ook (kunnen) voordoen bij andere met Europees geld gefinancierde projecten. Op basis van het onderzoek publiceerde de Rekenkamer in februari 2000 het rapport «Controle en toezicht op ESF-subsidies» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2). Hierin stelde zij vast dat de geconstateerde tekortkomingen in het financieel beheer van projecten overeen komen met de bevindingen uit onderzoeken uitgevoerd door Arbeidsvoorziening, de Europese Commissie en eerder Rekenkameronderzoek. Zij concludeerde dat verbeteringen noodzakelijk waren, aangezien de aangetroffen tekortkomingen bij alle projecten konden voorkomen en het algemeen geldende risico's betrof. De tekortkomingen hadden vooral te maken met onvoldoende aandacht voor het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) door Arbeidsvoorziening en het ministerie, organisatorische knelpunten bij Arbeidsvoorziening en de afwachtende houding van het ministerie bij het uitoefenen van toezicht. De risicofactoren die de Rekenkamer onderkende vloeien deels voort uit het feit dat de EU-regelgeving complex en ruim geformuleerd is. De interpretatieverschillen waartoe de EU-regelgeving aanleiding geeft, verhinderen een eenduidige verwerking in de nationale wet- en regelgeving, met alle risico's van dien. Dit geldt evenzeer voor andersoortige projecten bij andere structuurfondsen en ook bij de overige

geldstromen buiten de structuurfondsen (o.a. Europese technologie-subsidies).

Wel signaleerde de Rekenkamer sinds 1993 een gericht M&O-beleid op Europees niveau, maar het blijft noodzakelijk hiervan een adequate nationale uitwerking te maken.

Het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening zijn momenteel bezig het systeem van beheer, controle en toezicht ESF voor de planperiode 2000–2006 te verbeteren en hebben aangekondigd de door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen daarbij te zullen gebruiken.

7.2.3 Rechtmatigheidsonderzoek 1999

Inleiding

In haar rechtmatigheidsonderzoek over 1999 signaleert de Rekenkamer voor een aantal structuurfondsen wederom verbeterpunten. Ook aan enkele *communautaire initiatieven* en het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek over 1999 aandacht geschonken. Verder heeft de Rekenkamer specifiek aandacht besteed aan de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving bij het Rijk. De resultaten van dit onderzoek komen apart aan de orde in paragraaf 8.2.

Europees Sociaal Fonds (ESF)

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 is aandacht besteed aan de door het Ministerie van SZW uitgevoerde ESF4-regeling en de communautaire initiatieven Employment en Adapt. De Rekenkamer is positief over de verbeteringen die het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (Buesi) van het ministerie het afgelopen jaar heeft doorgevoerd. Ondanks de doorgevoerde verbeteringen blijft het tijdig verwerken van de einddeclaraties een punt van aandacht. De Rekenkamer constateerde voorts tekortkomingen bij het melden van onregelmatigheden door het ministerie aan het Europees bureau voor fraudebestrijding. Het risico van het niet (tijdig) melden van alle gevraagde onregelmatigheden is dat Europese subsidies worden stopgezet. Het Ministerie van SZW kan niet zonder meer steunen op accountantsverklaringen bij de einddeclaraties van de projecten. Deze tekortkomingen hebben echter niet geleid tot onrechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten in 1999. De Rekenkamer is positief over het feit dat de accountantsdienst van het ministerie in 2000 zelfstandig enkele controles gaat uitvoeren bij projecten, waarvoor einddeclaraties zijn ingediend. De Rekenkamer beveelt de accountantsdienst aan om naast de reviews op projecten met een afwijkende accountantsverklaring ook een aanzienlijk aantal reviews bij de overige projecten uit te voeren.

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Bij het Ministerie van Economische Zaken is nog ontoereikend zicht op het financieel beheer van gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) door de provincies. De Rekenkamer waarschuwt, dat bij gebleken onrechtmatigheden de Europese Commissie kan overgaan tot het opleggen van (forfaitaire) correcties.

Op het terrein van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie, constateert de Rekenkamer over 1999 geen wijzigingen ten aanzien van de kritiekpunten over 1998. Deze betreffen de communicatie tussen het ministerie en de provincie over de naleving van de relevante communautaire regelgeving en de verantwoordelijkheid voor mogelijke kortingen opgelegd door de Europese Commissie. Laatstgenoemd punt brengt het risico met zich mee, dat kortingen als gevolg van verwijtbare tekortkomingen bij de provincies ten laste komen van de begroting van het ministerie. De Rekenkamer zal in de komende periode aandacht besteden aan de door de minister aangekondigde maatregelen, die gepaard gaan met de overheveling van de medefinanciering van de afdeling Oriëntatie op het gebied van het communautaire plattelandsbeleid naar de afdeling Garantie (vanaf 2000).

INTERREG-Rijn/Maas-actieprogramma

In 1998 waren tekortkomingen gesignaleerd bij het deels door de Europese Unie gefinancierde INTERREG-Rijn/Maas-actieprogramma (IRMA) van het Ministerie van VROM. In 1999 is goede voortgang geboekt met de committering van projecten en de ontwikkeling van een controleen monitoringbeleid. De Rekenkamer wijst op het belang van een goede invulling van de taken met betrekking tot de risicoanalyse, monitoring, voortgangsbewaking en informatievoorziening.

Regeling Europese gelden voor de grote steden

De Rekenkamer heeft wederom aandacht besteed aan de coördinerende rol van het Ministerie van BZK bij de uitvoering van de zogenoemde Urban-regeling (Europese gelden voor de grote steden). Zij concludeert dat vooruitgang is geboekt ten aanzien van de realisatie van verplichtingen, de personele bezetting van het ministerie en het toezicht door het ministerie op de gemeenten. Er zijn echter procedurele belemmeringen met betrekking tot het beheer, de verantwoording en de controle die voortvloeien uit de huidige regelgeving op het terrein van het Grote Stedenbeleid. Om een deel van deze belemmeringen op te heffen acht zij het raadzaam een wettelijk kader te creëren voor de verdere uitbouw van dit beleid.

De Rekenkamer wijst erop dat de tekortkomingen in de huidige regelgeving op dit terrein het risico in zich dragen dat aan het genoemde beheer, de verantwoording en de controle van deze uitgaven op ondoelmatige wijze vorm wordt gegeven.

Landbouwsubsidies

De belangrijkste geldstroom vanuit Brussel voor Nederland wordt gevormd door de landbouwsubsidies (het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie). De Rekenkamer is van oordeel dat over het algemeen sprake is van een verbetering van het financieel beheer ten opzichte van 1998. Dit oordeel wordt ingegeven door een duidelijke verbetering van de opzet en de controle van derdengegevens door de Algemene Inspectiedienst.

Verder constateert de Rekenkamer bij het Ministerie van LNV een belangrijke wijziging ten aanzien van het beheer van de landbouwsubsidies. Vanaf 1 januari 2000 is het Landbouw-Egalisatiefonds als

begrotingsfonds opgeheven en zijn de LEF-A posten volledig geïntegreerd in de begroting van het ministerie. Bedoelde posten betreffen de uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De ontvangsten en uitgaven die onder LEF-B werden verantwoord zullen als bijlage bij de begroting en de verantwoording van het ministerie worden opgenomen. Dit betreffen de ontvangsten en uitgaven die Nederland uiteindelijk ten bate, dan wel ten laste van de Europese Unie brengt.

7.2.4 Samenwerking met Europese Rekenkamer

Op het gebied van de samenwerking tussen de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer heeft in 1999 overleg plaatsgevonden om te bezien of en in hoeverre laatstgenoemde in het kader van haar jaarlijks op te stellen betrouwbaarheidsverklaring (*déclaration d'assurance, DAS*) kan steunen op de Nederlandse controlesystemen. In dit kader heeft de Rekenkamer in 1998 en 1999 een voorstudie verricht naar de kwaliteit van de controlesystemen in Nederland met betrekking tot drie landbouwsubsidies (exportrestituties subsidiabele producten, exportrestituties zuivel en opslag en verkoop) en het EFRO. De Europese Rekenkamer heeft in december 1999 aangegeven, dat de door de Rekenkamer uitgevoerde systeemevaluaties hebben geleid tot vermindering van de controleinspanningen van de Europese Rekenkamer en de capaciteitsinzet van het Ministerie van LNV. Thans overleggen beide instellingen over mogelijkheden om de samenwerking voort te zetten.

7.2.5 Uitbreiding controlebevoegdheden Rekenkamer

Het verheugt de Rekenkamer dat haar pleidooi uit 1997 voor uitbreiding van haar controlebevoegdheid tot op het niveau van de ontvanger van EU-gelden, ertoe zal leiden dat waarschijnlijk eind 2000 een wetsvoorstel hierover door de regering bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal worden ingediend (de Achtste wijziging CW). Bovendien is de regering thans bezig een ontwerp van wet voor te bereiden waarin repressieve en preventieve bevoegdheden voor de minister worden gecreëerd in geval van beheer/besteding door decentrale bestuursorganen.

7.2.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de aandacht voor het verbeteren van beheer en controle van EU-geldstromen groeiend is. Dit laat echter onverlet dat nog het nodige te doen valt voordat goed zicht ontstaat op het beheer en de besteding van EU-gelden. De recente ontwikkelingen stemmen positief, maar de Rekenkamer constateert dat deze doorgaans een reactie zijn op gebleken problemen en niet eigen initiatief. Derhalve acht de Rekenkamer blijvende waakzaamheid geboden en onderstreept zij haar eerder pleidooi voor adequaat toezicht en afdoende controle. Zij is van mening dat alle instanties betrokken bij beheer en controle stappen moeten ondernemen om de hen toegekende verantwoordelijkheden te dragen.

De Rekenkamer is tevreden over de geboekte voortgang op het terrein van de samenwerking met de Europese Rekenkamer en de uitbreiding van haar controlebevoegdheden.

7.3 Artikel 59, Rechtspersonen met een wettelijke taak

7.3.1 Inleiding

Rechtspersonen met een wettelijke taak besteden jaarlijks bijna net zoveel publiek geld als er op de rijksbegroting staat; in 1997 ging het om in totaal circa f 220 miljard. Ongeveer 30% van dit bedrag is afkomstig van de rijksbegroting; 55% van premies en 15% van tarieven. De wettelijke taken die uitgevoerd worden zijn zeer divers: onderwijs (uit de begroting gefinancierd), zorg en sociale zekerheid (uit premies gefinancierd), maar ook de vernietiging van gevaarlijk afval (uit tarieven gefinancierd).

Voor het financieel beheer van publiek geld dat deze instellingen innen, beheren of besteden bestaat geen uniform wettelijk kader zoals voor instellingen van de Rijksoverheid is vastgelegd in de Comptabiliteitswet. Er bestaan evenmin uniforme regels voor de verantwoording. Welke regels voor beheer en verantwoording gelden voor deze instellingen, moet afgeleid worden uit specifieke wetgeving. Toch is de Rekenkamer van mening, en deze wordt gedeeld door het kabinet, dat de hoofdnormen voor het financieel beheer bij het Rijk (rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid) ook gelden voor het beheer van publiek geld dat op afstand van de overheid wordt beheerd. Zij hanteert daarbij twee belangrijke uitgangspunten:

- instellingen op afstand van de overheid moeten volgens de Rekenkamer in hun verslaggeving verantwoording afleggen over de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van hun financieel beheer;
- ministers moeten zich tegenover de Staten-Generaal kunnen verantwoorden over het beheer van het publieke geld door instellingen buiten de rijksoverheid. Volgens de Rekenkamer moet hun toezicht op de rechtspersonen met een wettelijke taak de informatie opleveren die hiervoor noodzakelijk is.

7.3.2 Onderzoeksprogramma

Artikel 59 van de Comptabiliteitswet geeft de Rekenkamer de bevoegdheid onderzoek te doen bij rechtspersonen met een wettelijke taak. De Rekenkamer heeft daarvoor een meerjarig onderzoeksprogramma opgezet, dat in 1998 van start is gegaan. Gezien de omvang van het controleterrein is er een fasering in het programma aangebracht. De eerste jaren zal de aandacht van de Rekenkamer gericht worden op het financieel beheer van het publieke geld dat met de uitvoering van de wettelijke taak gemoeid is, de verantwoording die de rechtspersoon erover aflegt en het toezicht dat de minister of een zelfstandige toezichthouder daarop houdt. In later jaren zal de aandacht geleidelijk verschuiven naar de totale bedrijfsvoering (dus ook de taakuitvoering) en naar de doelmatigheid. Met haar onderzoeksprogramma wil de Rekenkamer bijdragen aan de totstandkoming van een situatie in het jaar 2005 die kort valt aan te duiden met: transparante instellingen en ministers die zich kunnen verantwoorden over de publieke taakuitvoering.

7.3.3 Uitgebrachte rapporten

Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak¹

Dit onderzoek heeft het begin van inzicht opgeleverd in:

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nr. 2.

- het publieke geld dat door instellingen buiten de rijksoverheid wordt geïnd, beheerd en besteed;
- de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer;
- het toezicht dat daarop wordt gehouden.

Verantwoord verslaggeven over sociale zekerheid²

Dit onderzoek en de tegelijk uitgebrachte handreiking voor de verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, geven inzicht in:

- de eisen waaraan verslaggeving zou moeten (gaan) voldoen;
- de mate waarin de verslaggeving over de sociale verzekeringen hieraan voldoet.

Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk³

Dit rapport geeft inzicht in:

- het beleid dat ministers hebben voor vermogensvorming en de regelgeving die daarvoor geldt;
- de toereikendheid van de wijze waarop de instellingen zich verantwoorden over de omvang en samenstelling van hun vermogens;
- de stand van zaken op het gebied van lenen, beleggen en uitlenen door instellingen.

Toezicht op Arbeidsvoorziening⁴

Deze rapportage geeft een normenkader voor het toezicht dat in samenwerking met de directie Toezicht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ontwikkeld. Vervolgens is het toezicht dat gehouden wordt op Arbeidsvoorziening aan dit normenkader getoetst.

Milieutaak energiebedrijven: verslaglegging en toezicht⁵

Het rapport concludeert dat de minister van EZ onvoldoende informatie vraagt en krijgt van de energiebedrijven om de recht- en doelmatigheid van de uitvoering van de milieutaak en het gevoerde financieel beheer te kunnen beoordelen. Het door de minister uitgeoefende toezicht verschaft geen additioneel inzicht. De Rekenkamer heeft een verslagleggingsmodel ontwikkeld waarmee de bedrijven zich voldoende publiekelijk kunnen verantwoorden over uitvoering van de milieutaak en inning en besteding van publieke middelen. Verslaglegging volgens dit model biedt de minister toereikende informatie om zich tegenover de Tweede Kamer te kunnen verantwoorden over het door haar gevoerde beleid.

7.3.4 Totaalbeeld uit onderzoeken

De eerste resultaten van het onderzoeksprogramma bij rechtspersonen met een wettelijke taak hebben de Rekenkamer tot de overtuiging gebracht dat harmonisering van regelgeving die van toepassing is op rechtspersonen met een wettelijke taak wenselijk is. Het baart haar zorgen dat er zo weinig belang wordt gehecht aan informatie over het financieel beheer en dat daar in het toezicht nauwelijks iets mee wordt gedaan. Er zijn weliswaar nu geen aanwijzingen voor ernstige misstanden, maar als er geen verantwoordingsinformatie gevraagd wordt of als de verschafte verantwoordingsinformatie niet gebruikt wordt, zegt dat niet zo veel. Naar aanleiding van het onderzoek «Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk» heeft het kabinet aangekondigd dat er een

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 981, nr. 2.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 066, nr. 2.

⁴ Brief dd. 13 maart 2000, kenmerk 256R.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 860, nrs. 1–2.

algemene beleidslijn zal worden ontwikkeld voor lenen, beleggen en uitlenen. Voor het overige pleiten de ministers voor maatwerk. Ook de ministers van Financiën en BZK wezen in hun reactie op het onderzoek «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak» uniformering van het toezicht van de hand en opteerden voor maatwerk vanwege de differentiatie in toezicht en bestuur. Ook in hun verdere reactie werden geen concrete maatregelen aangekondigd die tot verdere harmonisatie zouden leiden.

7.4 Conclusies

De Rekenkamer is met de ministers van mening dat maatwerk nodig is om recht te doen aan de verschillen tussen rechtspersonen met een wettelijke taak. Dit staat echter volgens haar harmonisatie van voorschriften voor verantwoording, verslaggeving en toezicht niet in de weg. Uitgangspunten als rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van publiek geld acht de Rekenkamer zo basaal, dat zij niet alleen vindt dat elke instelling zich daarover moet verantwoorden, maar ook dat het toezicht van elke minister daar informatie over moet verzamelen die leidt tot een oordeel over de rechtmatigheid en inzicht in de basiskwaliteiten van het financieel beheer. Daarbij doet het er in de visie van de Rekenkamer niet toe of de bron van het geld een rijksbijdrage, een premie of een tarief is.

De Rekenkamer denkt aan kaderstellende regelgeving voor verantwoording en toezicht en vermogensvorming, waarbinnen maatwerk mogelijk moet blijven, gevolgd door een operatie die vergelijkbaar is met de operatie Comptabel Bestel. Zij is zich ervan bewust dat de operatie Comptabel Bestel bij het Rijk succesvol heeft kunnen verlopen doordat de Staten-Generaal erop hebben aangedrongen en doordat er een coördinerend minister was met voldoende bevoegdheden. Dat er voor de rechtspersonen met een wettelijke taak geen coördinerend bewindspersoon is met voldoende bevoegdheden zal wellicht een belemmerende factor zijn.

Voor de verslaggeving heeft de Rekenkamer goede hoop dat de activiteiten die ontplooid zijn naar aanleiding van de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» zullen leiden tot het gewenste resultaat: samenhangende verslaggeving over financiën, prestaties en bedrijfsvoering.

De Tweede Kamer heeft diverse keren aangegeven dat ze de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid wil betrekken bij de Algemene verantwoordingsbeschouwingen die, te beginnen in mei 2000, jaarlijks voorzien zijn op de derde woensdag van mei. Het tijdstip waarop de verantwoordingsinformatie van de sectoren sociale zekerheid en zorg beschikbaar komt, maakt het echter niet mogelijk om de verantwoordingsgegevens over één jaar in samenhang met elkaar te behandelen. De Rekenkamer heeft versnelling van de verantwoording in de zorg en de sociale zekerheid bepleit. Zij heeft er begrip voor dat de minister van VWS prioriteit geeft aan de kwaliteitsverbetering, maar gaat ervan uit dat dit punt op een redelijke termijn de aandacht krijgt die het verdient.

8 ONTWIKKELINGEN IN BEGROTEN EN VERANTWOORDEN

8.1 Rechtmatigheidsbegrip

In haar Rechtmatigheidsonderzoek 1996, 1997 en 1998 pleitte de Rekenkamer ervoor om een uniformering van het rechtmatigheidsoordeel door accountants bij het Rijk, de provincies en de gemeenten wettelijk te verankeren. De Rekenkamer achtte dit van belang omdat daarmee dezelfde mate van zekerheid over de rechtmatige besteding van de gelden zou kunnen worden verkregen.

Dit onderwerp is met enige regelmaat onderwerp van discussie geweest tussen de Tweede Kamer, de minister van Financiën en de Rekenkamer. Ook de commissie voor de Rijksuitgaven, de Rotterdamse rekenkamer en de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (de Commissie Elzinga) hebben zich in de discussie over de uniformering van het rechtmatigheidsbegrip bij rijksoverheid, provincies en gemeenten gemengd. Recentelijk heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer geschreven (brief 5 april 2000): «Bij het afleggen van verantwoording over publieke gelden dient het uitgangspunt te zijn dat de rechtmatigheid van de besteding van deze gelden wordt getoetst. Het kabinet zal het voorstel doen om het rechtmatigheidsaspect expliciet in de accountantsverklaring van gemeenten en provincies voor te schrijven en dit bij Gemeentewet en Provinciewet te regelen (...) Het Rijk heeft gekozen voor het expliciet opnemen van de rechtmatigheid in de accountantsverklaringen bij de departementale verantwoordingen. In de accountantsverklaringen bij jaarrekeningen van gemeenten en provincies geven de accountants – in tegenstelling tot de accountants bij het Rijk – niet een expliciet oordeel over de rechtmatigheid. De Gemeentewet Provinciewet schrijven slechts voor dat bevindingen over rechtmatigheid moeten worden opgenomen in een accountantsverslag. Het voornemen is dit met het Rijk gelijk te schakelen. Tevens wordt voorgesteld uniforme toleranties voor de desbetreffende accountantscontrole voor te schrijven, gelijkwaardig aan die voor het Rijk».

De minister wil de voorstellen samen met de Minister van Financiën in de komende maanden gaan bespreken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg, opdat in de tweede helft van het jaar een wetsvoorstel in procedure kan worden gebracht.

De Rekenkamer stemt gaarne in met dit voorstel van de minister van BZK. Indien het nog in te dienen wetsvoorstel door de Staten-Generaal zou worden aanvaard zou hiermee naar haar mening een belangrijk onderdeel van een toereikende controlestructuur inzake specifieke uitkeringen worden gerealiseerd.

8.2 Toetsingsoperatie specifieke uitkeringen

Bij specifieke uitkeringen verstrekt het Rijk geld aan provincies en gemeenten voor de uitvoering van een bepaald beleid. In 1999 was met specifieke uitkeringen circa f 31,3 miljard gemoeid (116 uitkeringen). In 1999 zal er met deze uitkeringen een totaalbedrag van f 32,9 miljard gemoeid zijn (131 uitkeringen).

In het Algemeen gedeelte van de bundels Rechtmatigheidsonderzoek 1997 en 1998 vroeg de Rekenkamer nog bijzondere aandacht voor de strikte handhaving van het uitgangspunt dat waar bij de verstrekking van

rijksgeld voorwaarden gelden de minister steeds redelijke zekerheid dient te krijgen over de naleving van deze voorwaarden. In de tweede plaats wees zij er op dat het voor de ministers van groot belang is om betrouwbare informatie te krijgen van de ontvangers van de rijks gelden over de beleidsuitvoering.

Sinds 1996 loopt er een toetsingsoperatie van de specifieke uitkeringsregelingen. Deze toetsingsoperatie vindt plaats met behulp van het toetsingskader dat door de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit-(MDW) werkgroep Pennekamp nader is geoperationaliseerd. Het doel van de operatie is een betere stroomlijning van de regelingen voor de specifieke uitkeringen. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen duidelijk dienen te worden omschreven en dat de aan het Rijk te verstrekken verantwoordings- en controle-informatie daarop is afgestemd. Het is de bedoeling om de beheerslasten voor het Rijk én de mede-overheden terug te dringen. Gekozen is voor een bestuurlijke benadering, die zal moeten leiden tot vereenvoudiging van regelingen. Dit zou ook betekenen dat voor een aantal specifieke uitkeringen niet langer een aparte accountantsverklaring benodigd zal zijn. Alle specifieke uitkeringen, met uitzondering van die uitkeringen die op korte termijn worden opgeheven, dienen in principe binnen vier jaar, dus uiterlijk in het jaar 2000, te zijn getoetst.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de toetsing van de specifieke uitkeringen berust bij de ministeries zelf. De ministers beslissen zelf wat zij met de visitatieresultaten doen. De minister van BZK coördineert de toetsingsoperatie en rapporteert hierover aan de Tweede Kamer.

Inmiddels zijn er twee voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer gezonden, één in juni 1998 en één in januari 2000. Naar aanleiding van de eerste voortgangsrapportage gaf de Tweede Kamer als oordeel dat, conform de planning, de in 1997 gestarte operatie in 2000 moest worden afgerond.

In de tweede voortgangsrapportage is onder meer een overzicht opgenomen van de realisatie van de aanbevelingen vermeld in de eerste voortgangsrapportage, waaronder de inmiddels gerealiseerde wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening. Hierdoor zijn de verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de provincies duidelijk afgebakend. De provincies dienen de minister te informeren over geconstateerde gebreken in de rechtmatigheid. Om hier gevolg aan te kunnen geven dient echter nog te worden voldaan aan de basisvoorwaarde dat de controleinstanties van de provincies een rechtmatigheidsoordeel bij de financiële verantwoordingen van de provincies afgeven (zie ook 3.2).

De minister streeft ernaar de toetsingsoperatie in het jaar 2000 af te ronden. Er moeten nog 29 regelingen worden getoetst. In de volgende rapportage, tevens eindrapportage zullen de algemene conclusies aan de orde komen. Het gaat dan om de vermindering van de bestuurslasten die aan de specifieke uitkeringen zijn verbonden, de transparantie van de specifieke uitkeringen en de initialisering van het toetsingskader.

De Rekenkamer heeft waardering voor de inspanningen die nu worden geleverd. Het zal echter nog een grote – extra – inspanning vergen om de toetsing van de overige 29 regelingen (iets minder dan de helft) nog in 2000 af te ronden. Zij zal de verdere ontwikkelingen op dit terrein met belangstelling blijven volgen.

8.3 Doorlichting van subsidieregelingen

Behalve de specifieke uitkeringen worden in het kader van de MDW-operatie ook subsidieregelingen en overige overheidsregelingen doorgeïllustreerd. Deze doorlichting is gericht op de vraag of de accountantsverklaring, waarvan de verstrekking bij veel regelingen wordt voorgeschreven, het meest geëigende toezichtarrangement voor de overheid is. In het Algemeen gedeelte van de bundel Rechtmatigheid 1998 heeft de Algemene Rekenkamer deze bestuurlijke benadering onderschreven. Begin 1999 is voor het coördineren van de doorlichting een interdepartementale stuurgroep Doorlichting Regelingen op Accountancy-aspecten (DOREAC) van start gegaan. Deze stuurgroep wil de ministeries laten nadenken over de bestuurlijke visie en de gekozen bekostigingssystematiek van de subsidie- en andere regelingen. De stuurgroep DOREAC heeft in 1999 een handleiding voor de doorlichting opgesteld. Van april 2000 tot februari 2002 zullen de ministeries aan de hand van deze handleiding en een standaardcasus in drie tranches de regelingen doorlichten. De eindrapportage van de stuurgroep is voorzien in april 2002. De minister van Financiën heeft de Rekenkamer bij brief van 31 maart 2000 om commentaar op de handleiding gevraagd. De Rekenkamer bereidt thans haar reactie voor.

8.4 Conclusies

De Rekenkamer is verheugd over de voortgang in een aantal reeds langer lopende projecten met betrekking tot begroten en verantwoorden. De realisatie van de voornemens biedt uitzicht op een betere stroomlijning van de verantwoordings- en controle-informatie en een grotere mate van zekerheid over de rechtmatigheid van de besteding van de met specifieke uitkeringen, subsidie- en andere overheidsregelingen gemoeide gelden. Wel constateert zij dat met betrekking tot de toetsingsoperatie van specifieke uitkeringen dit jaar nog een forse inspanning verricht zal moeten worden.

9 OVERIGE BEHEERSONDERZOEKEN

9.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft in 1998/1999 een aantal departementsoverstijgende danwel rijksbrede onderzoeken op het terrein van het (financieel) beheer uitgevoerd. De rijksbrede onderzoeken betreffen het naleven van de (Europese) aanbestedingsregels en het materieelbeheer. De departementsoverstijgende onderzoeken (onderzoeken bij meer dan één ministerie) betreffen het betalingsbeheer en een vervolgonderzoek op de invoering van de euro.

Alle onderzoeken kenmerken zich door zowel een groot intern, als een groot extern gericht belang; voor instellingen, ondernemingen en burgers, in Nederland en Europa. De uitkomsten van de onderzoeken komen in dit hoofdstuk aan de orde.

9.2 Aanbestedingen

9.2.1 Inleiding

Voor het aanbestedingsbeleid van de Rijksoverheid gelden diverse Europese en Nederlandse wettelijke regelingen. Voor overeenkomsten vanaf 100 000,- geldt de Regeling Contractbeheer 1996. Boven de Europese drempelbedragen⁶ gelden daarnaast de EG-richtlijnen voor diensten, leveringen en werken. De procedures voor inkopen onder 100 000,- kunnen door de ministeries naar eigen inzicht worden ingevuld. Elk ministerie is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de richtlijnen en de organisatie rondom het departementale aanbestedingsbeleid. Daarnaast is de minister van Economische Zaken eerstverantwoordelijke minister voor EG-regelgeving en -beleidszaken op aanbestedingsterrein. De Rekenkamer heeft in de periode januari 1999 tot januari 2000 onderzocht of het aanbestedingsbeleid bij het Rijk voldoet aan de wet- en regelgeving, en welke verbeteringen mogelijk zijn. In totaal zijn 110 aanbestedingsprocedures onderzocht, met een totaal financieel belang van f 300 miljoen. Bij de 13 kernministeries zijn aselect 98 leveringen en diensten getrokken uit de gedane betalingen in 1998 boven f 100 000. De selectie heeft zich beperkt tot contracten voor de interne bedrijfsvoering, zoals uitgaven voor schoonmaak, catering, automatisering en kantoorbehoeftigheden. Tevens zijn van drie ministeries in totaal 12 werken in de steekproef opgenomen.

9.2.2 Departementaal aanbestedingsbeleid

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het aanbestedingsbeleid bij de ministeries voldoet aan de Regeling Contractbeheer 1996. Volgens deze regeling dient een departementaal aanbestedingsbeleid te voorzien in:

- *Een vastgelegde administratieve organisatie rond het contractbeheer;* Het bleek dat alle ministeries beschikten over een schriftelijk vastgelegd aanbestedingsbeleid. De mate waarin procedures, richtlijnen en voorschriften zijn vastgelegd loopt echter sterk uiteen. Dat geldt ook voor de wijze waarop de Europese regelgeving in de administratieve organisatie (AO) is verwerkt, variërend van verwijzing naar de richtlijnen zelf tot een uitgebreid handboek. Door de complexiteit van de Europese regelgeving bestaat het risico dat de regelgeving onjuist wordt toegepast indien deze niet is uitgewerkt in de AO.

⁶ Voor leveringen en diensten f 288 642,- en voor werken f 10 777 171,-.

- een Coördinerend Directeur Aanschaffingen (CDA), die is belast met de coördinatie van het contractbeheer; Alle ministeries hadden een CDA aangesteld. Er bestaan tussen de ministeries echter grote verschillen in taken en bevoegdheden, status en organisatorische inbedding van de CDA. Verder is in een aantal gevallen zijn taakomschrijving niet formeel vastgelegd. Als gevolg hiervan zijn de taken en bevoegdheden van de CDA niet helder.
- volledige contract-/ aanbestedingsdossiers. In veel gevallen beschikten de ministeries niet over een compleet aanbestedingsdossier. In een aantal gevallen was de oorzaak dat er voor uitbestede aanbestedingsprocedures geen eenduidige afspraken zijn ten aanzien van de dossiervorming.

Daarnaast is gekeken of het aanbestedingsbeleid voorziet in:

- de vereiste statistische informatie, namelijk een jaarlijks overzicht voor de Europese Commissie van de in het voorafgaande jaar door de aanbestedende diensten geplaatste opdrachten; De statistische opgave over 1998 is alleen door het ministerie van Financiën niet gedaan, als gevolg van een intern gewijzigde procedure.
- zo spoedig mogelijk na het begin van het begrotingsjaar een enuntiatieve (indicatieve) aankondiging in het publicatieblad van de Europese Gemeenschap. Acht ministeries hebben om uiteenlopende redenen geen enuntiatieve aankondiging van voorgenomen opdrachten voor de jaren 1998 en 1999 gedaan.

Tenslotte is gekeken in hoeverre de aspecten «kostenbewustzijn» en «integriteit» in het aanbestedingsbeleid aan de orde komen.

Het kostenbewustzijn komt tot uiting in het veelvuldig gebruik dat de ministeries maken van de mogelijkheden om raam-/ mantelovereenkomsten af te sluiten. Naast de hiermee te behalen schaalvoordelen kan het feit dat slechts één Europese procedure hoeft te worden opgestart ook een kostenbesparing betekenen. De Rekenkamer constateert overigens wel een spanningsveld tussen de gewenste concurrentiestelling en de toename van grote mantelovereenkomsten die voor langere tijd worden afgesloten.

Uit het onderzoek bleek verder dat de ministeries over het algemeen geen inzicht hebben in de kosten en opbrengsten van de aanbestedingsprocedures. De kosten van aanbestedingsprocedures worden niet structureel bijgehouden.

Via een prijsvergelijking tussen een aantal «standaard» producten is gepoogd inzicht te krijgen in de opbrengsten van aanbestedingsprocedures. Een prijsvergelijking van drie leveringen levert het volgende beeld op (prijzen excl. BTW):

Tabel 10 Prijsvergelijking drie leveringen

| Levering | Laagste prijs | Hoogste prijs | Gemiddeld |
|--|---------------|---------------|-----------|
| Printpapier (per 500 vel A4 80 gram) | 4,75 | 6,60 | 5,57 |
| Fotokopieën (per zwartwit-kopie) | 0,0135 | 0,04 | 0,022 |
| Bureaustoelen (standaard stoel conform NEN-norm) | 393,66 | 1 085 | 697,167 |

In de geconstateerde prijsverschillen spelen met name de kwaliteit en het inkoopvolume een belangrijke rol.

Uit dit voorbeeld wordt wel duidelijk dat de met aanbestedingsprocedures te behalen voordelen aanzienlijk kunnen zijn.

Alle ministeries bleken aandacht te besteden aan een algemeen integriteitsbeleid. Vijf ministeries wijden expliciet aandacht aan de noodzaak van procedures rondom de offertebehandeling en de offertebeoordeling (VROM, BZK, SZW, Defensie en BuiZa), terwijl vier ministeries helemaal geen aandacht besteden aan integriteitswaarborgen bij aanbestedingsprocedures.

9.2.3 Aanbestedingsprocedures

De Rekenkamer heeft voor vier aanbestedingsvormen onderzocht in hoeverre de ministeries de verplichte procedures naleefden. De aanbestedingsvormen waren:

- Onderhands gunnen: aanbesteden waarbij één offerte wordt gevraagd;
- Onderhands aanbesteden: aanbesteden waarbij meerdere leveranciers worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen;
- (Europees) openbaar aanbesteden: aanbesteden waarbij iedere leverancier een offerte kan indienen.
- (Europees) niet openbaar aanbesteden: aanbesteden waarbij iedere leverancier zich kan inschrijven, waarna een vooraf bepaald aantal leveranciers wordt uitgenodigd om een offerte uit te brengen.

De Rekenkamer heeft de procedures getoetst aan eisen op grond van de Regeling Contractbeheer 1996, de Europese regelgeving, en aan drie aanvullende eisen, namelijk:

- het opstellen van een procesverbaal van opening van de offertes;
- de betrokkenheid van tenminste twee personen bij de opening en analyse van de ingediende offertes;
- het van tevoren vastleggen van de wegingsfactoren van de gunningscriteria.

Uit het onderzoek blijkt dat de regelgeving voor aanbestedingen in het algemeen onvoldoende wordt nageleefd. In 8 gevallen is niet Europees aanbesteed, terwijl dit volgens de regelgeving wel had moeten gebeuren. In totaal voldoen slechts 12 van de 110 onderzochte aanbestedingsprocedures volledig aan de gestelde eisen (1 onderhandse gunning, 6 onderhandse aanbestedingen, 4 openbare Europese aanbestedingen en 1 niet-openbare Europese aanbesteding). Als de aanvullende eisen van de Rekenkamer niet worden meegerekend zou dit aantal uitkomen op 15 van de 110 procedures.

Veertien aanbestedingsprocedures zijn uitgevoerd door een derde. De uitvoerende derde was in alle gevallen, op één na, het Nederlands Inkoop Centrum (NIC). De door een derde uitgevoerde aanbestedingen bleken, evenals de aanbestede werken in aanzienlijk hogere mate aan de gestelde eisen te voldoen.

Verder was het opvallend dat bij de onderzochte procedures van het ministerie van Buitenlandse Zaken in vrijwel alle gevallen de gekozen aanbestedingsvorm was gemotiveerd. Mogelijk is dit het gevolg van de aanwezigheid van het Expertise Centrum Inkoop (ECI). Dit centrum adviseert en ondersteunt de voor het inkoopproces verantwoordelijke budgethouders.

Het feit dat zowel de nationale als de Europese regelgeving onvoldoende wordt nageleefd kan gevolgen hebben voor zowel rechtmatigheid, doelmatigheid als integriteit. Onrechtmatigheid van de uitgaven voor

aanbestedingsprocedures die niet voldoen aan de wet- en regelgeving brengt het risico met zich mee van financiële schadeclaims. Aangezien de regelgeving tevens is opgesteld om een doelmatige inkoop te waarborgen, kan het niet naleven van de regelgeving ook risico's van ondoelmatigheid met zich meebrengen. Een aantal van de vereisten (het motiveren van de keuze van de aanbestedingsvorm, het opstellen van een programma van eisen, het opstellen van gunnings- en wegingscriteria, het opstellen van een proces-verbaal van opening, het beoordelen van offertes, het voeren van onderhandelingen) fungeert ook als integriteitswaarborgen.

Op grond van het rijksbrede beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is het noodzakelijk dat er verbeteringen worden aangebracht in de opzet en uitvoering van het aanbestedingsbeleid van de Rijksoverheid. Het kabinet heeft eind 1999 een voor alle ministeries geldend actieplan «Professioneel inkopen en aanbesteden» vastgesteld, waarmee een verbetering van het aanbestedingsbeleid bij de Rijksoverheid wordt beoogd. Uitgangspunt van het actieplan is dat ieder ministerie verantwoordelijk blijft voor het eigen aanbestedingsbeleid, maar dat er meer aandacht moet komen voor samenwerking, standaardisatie en coördinatie binnen en tussen de ministeries. De Rekenkamer kan zich in grote lijnen vinden in de opzet van het actieplan. Naast het uitgangspunt dat de ministeries dienen te werken conform de Europese en nationale aanbestedingsregels, benadrukt de Rekenkamer met name het belang van de volgende stappen:

1. Elk ministerie werkt mee aan de coördinatie tussen de ministeries.
2. Ministeries vormen samen netwerken van inkopers en aanbesteders per productgroepen voor de uitwisseling van kennis, standaardisatie, benchmarking en de bundeling van volumes.
3. In het kader van de kwalitatieve en kwantitatieve inventarisatie van de eigen inkoop en aanbestedingen bezien de ministeries opnieuw de rol van de eigen «Coördinerend Directeur Aanschaffingen».
4. Elk ministerie wijst op het hoogste niveau degene aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van dit actieplan.
5. Via een jaarlijkse verantwoordingsrapportage binnen de gebruikelijke begrotings- en verantwoordingscyclus zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de voortgang van dit actieplan, te beginnen met de rekening 1999 die in mei 2000 wordt aangeboden aan de Staten-Generaal.

Verder heeft de Rekenkamer de volgende aandachtspunten, die eventueel geïntegreerd zouden kunnen worden in het actieplan:

6. Meer aandacht voor integriteitsaspecten in het aanbestedingsbeleid, waaronder het opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling.
7. Meer inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures door het structureel bijhouden van de kosten van de procedures, en het achteraf evalueren van de procedures.
8. Het beter beheren van de contract-/ aanbestedingsdossiers.

De Rekenkamer zal met belangstelling de jaarlijkse voortgangsrapportages volgen, en haar voornemen is om in 2002 de vorderingen tot en met 2001 te evalueren.

9.2.4 Algemene reactie minister van Economische Zaken

De minister van Economische Zaken schrijft in haar reactie dat zij het onderzoek van de Rekenkamer beschouwt als een nuttige ondersteuning

van de noodzaak van het actieplan van haar ministerie. Voor het eerst bij de rekening 1999 zullen de ministers aan de Tweede Kamer rapporteren over hun voortgang op dit gebied. Uit deze verantwoording blijkt dat veel ministeries hard werken aan het verbeteren van de inkoopfunctie, maar dat er zeker nog veel moet gebeuren. De minister geeft aan dat bij de uitvoering van het actieplan de drie aandachtspunten van de Rekenkamer (veilig stellen van integriteit, meer inzicht in kosten, beter beheer van contractdossiers) nader zullen worden gezien.

De minister merkt verder op dat de Rekenkamer bij het onderzoek een aantal additionele eisen heeft gesteld waaraan mede is getoetst. In het geval voornamelijk niet zou zijn voldaan aan *deze* eisen, zou een mogelijke oplossing kunnen worden gezocht in additionele regelgeving.

De Rekenkamer merkt op dat dit laatste niet het geval is.

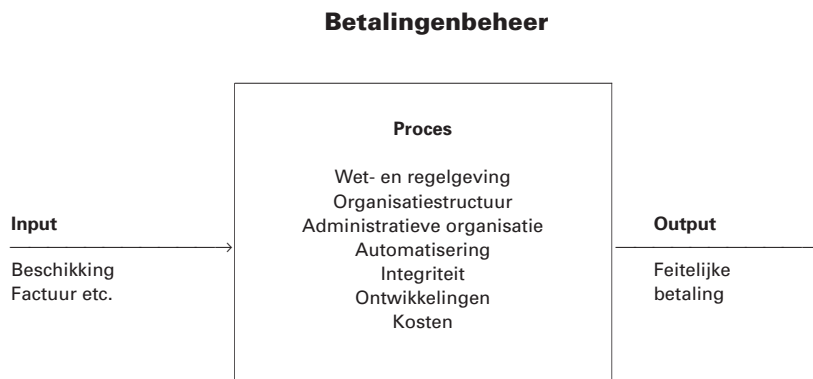
9.3 Betalingenbeheer

9.3.1 Het onderzoek

De Rekenkamer heeft in de periode oktober 1998 tot en met januari 2000 het betalingenbeheer bij drie ministeries, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, onderzocht. Bij deze ministeries zijn naast de departementale accountantsdienst (DAD) en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) twee kasbeheerders in het onderzoek betrokken. Dat waren de volgende:

- Justitie: Agentschap Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Leeuwarden en Directie Rechtspleging (DRP), arrondissement Arnhem;
- OCenW: Agentschap Centrale Financiën Instellingen (CFI), Zoetermeer en Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), Amersfoort;
- LNV: Agentschap Plantenziektenkundige Dienst (PD), Wageningen en Dienst Landelijk Gebied (DLG), Utrecht.

Het betalingenbeheer kan als volgt in beeld worden gebracht.



Onderzocht is of het betaalproces goed georganiseerd was en of de betalingen juist, volledig, tijdig en controleerbaar waren (dit laatste steekproefsgewijs).

De onderzoeksresultaten zijn niet representatief voor de gehele rijksoverheid. In combinatie met de resultaten van een rijksbrede beleids-evaluatie betalingsverkeer en kasbeheer van het Ministerie van Financiën («Met het oog op morgen», begin 1998), kunnen zij echter wel als signaal dienen voor niet in de selectie betrokken ministeries.

De Minister van Financiën is behalve regelgever ook toezichthouder en coördinator voor het kasbeheer bij de ministeries. De Rekenkamer heeft ook onderzocht of deze rol ten opzichte van de drie onderzochte ministeries naar behoren werd vervuld.

9.3.2 Betaalgedrag bij drie ministeries

9.3.2.1 Betalingenbeheer

De rijksoverheid heeft, getuige de Operatie Comptabel Bestel, de laatste jaren sterk geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering op het gebied van financieel beheer. De verwachting was dan ook dat een regulier, maar belangrijk en risicovol proces als «betalen» in dat kader wel op orde zou zijn gebracht. Uit het onderzoek bleek echter dat dit nog niet het geval was. Op het gebied van administratieve organisatie, informatiebeveiliging en kostenbeheersing zijn nog verbeteringen nodig. De integriteit was niet volledig gewaarborgd. Zo bleek bijvoorbeeld de functiescheiding binnen de betaalsystemen lastig controleerbaar te zijn. De Rekenkamer bespreekt deze beheerspunten uitvoeriger in de rapporten bij de financiële verantwoording van de ministeries van Justitie, OCenW en LNV.

9.3.2.2 Juistheid en tijdigheid betalingen

Ondanks het feit dat het betalingenbeheer nog niet volledig op orde was, waren de uitkomsten van het betaalproces over het algemeen correct: de juiste betaling werd aan de juiste begunstigde overgemaakt. Minder verheugend was de constatering dat betalingen doorgaans te laat plaats vonden.

De Rekenkamer ziet een periode van 30 dagen vanaf het ontstaan van de betalingsverplichting tot aan de afschrijfdatum als een maatschappelijk aanvaarde en algemeen gangbare norm voor tijdige betaling, die aansluit bij de Algemene Rijksinkoopvoorwaarden. Verder is de Rekenkamer van mening dat de overheid uit doelmatigheidsoverwegingen waar mogelijk gebruik behoort te maken van betalingskortingen en kredietbeperkings-toeslagen (opslagen voor late betaling) en rentevergoedingen dient te voorkomen.

Uit het onderzoek bleek dat de doorlooptijden voor betalingen zeer sterk uiteen liepen. Bij de zes onderzochte kasbeheerders werd gemiddeld 64% van de facturen voor apparaatskosten en gemiddeld 39% van de programmakosten op tijd, binnen 30 dagen, betaald. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat de normen voor programmakosten (kosten voor de uitvoering van beleid) over het algemeen minder eenduidig zijn en afhankelijk van de situatie. Over het geheel gebeurde (gewogen) gemiddeld 54% van de betalingen binnen de termijn van 30 dagen. Dat betekent dat er sinds 1993 nauwelijks vooruitgang is geboekt op dit punt. Betalingen van het Ministerie van OCenW zijn eerder het onderwerp van Rekenkameronderzoek geweest in het kader van het Rechtmatigheids-onderzoek over 1993. Toen werd geconstateerd dat 51% aan betalingen binnen de norm van 33 dagen (30 dagen plus 3 dagen voor post-bezorging) geschiedde. Ook bleek toen dat de overschrijding van de betalingstermijn zich aan het eind van het jaar minder voordeed. Daaruit valt op te maken dat het ook binnen de huidige organisatie wel mogelijk is kortere betaaltermijnen te realiseren.

Knelpunten voor tijdige betaling bleken in het huidige onderzoek niet te liggen binnen de betaalafdeling zelf, die globaal betaalt binnen tien dagen, maar in het voortraject, zowel binnen als buiten het ministerie.

Vertragingen kunnen ontstaan, doordat het proces tussen het ontstaan van de betalingsverplichting en het binnenkomen bij de betaalafdeling complex kan zijn en soms veel tijd in beslag neemt. Denk bijvoorbeeld aan het proces rond het verzoek tot innen en doorbetalen van een schadevergoeding naar aanleiding van een strafrechtzaak. Andere oorzaken van vertraging zijn:

- betaalafdelingen moeten vaak onnodig lang wachten op een door de budgethouder ondertekende prestatieverklaring, die zij nodig hebben om de betaling te kunnen doen;
- bij de drie onderzochte ministeries waren er vrijwel geen normen voor tijdigheid geformuleerd;
- de mogelijkheden die de geautomatiseerde financiële systemen bieden voor bewaking van de betalingstermijnen (facturenregistratie, signalering) worden niet gebruikt.

Het overschrijden van de betalingstermijnen betekent, dat het Rijk de betalingskortingen mist die worden gegeven bij betaling binnen de termijn en bovendien rentevergoeding moet betalen. Uit het onderzoek bleek echter dat geregeld de betalingskortingen ook bij te late betaling worden ingehouden en dat verschuldigde rentevergoedingen niet worden betaald.

9.3.2.3 Aanbevelingen

De Rekenkamer dringt aan op het opzetten van een kwaliteitsverbeterings-traject om het betaalgedrag van de hele rijksoverheid te verbeteren. Om de tijdigheid van de betalingen te verbeteren is het volgens de Rekenkamer in de eerste plaats nodig dat het betaalproces in zijn geheel wordt beschouwd en dat recht wordt gedaan aan de complexiteit van veel betaalprocessen. Onderdelen van zo'n kwaliteitsverbeteringstraject zouden kunnen zijn:

- een analyse van alle fasen van de verschillende betaaltrajecten bij elk ministerie en de rol van alle actoren in die trajecten;
- een inventarisatie per fase en per actor van de mogelijkheden voor de optimalisering van de betaaltermijn, onder andere in de geautomatiseerde financiële systemen (registratiesignalering, vastlegging van de uiterste betaaldatum in het systeem);
- haalbare tijdnormen per fase en per actor met als richtsnoer de maatschappelijk aanvaarde en voorgeschreven norm van 30 dagen voor het hele traject, tenzij er een andere norm in de wet is vastgelegd;
- aanpassingen van de administratieve organisatie, gericht op tijdig betalen en vastlegging van deze aanpassingen in procedure-handboeken;
- systematische monitoring van naleving van procedures en evaluatie van resultaten.

De Rekenkamer wijst erop dat de rijksoverheid zich zowel uit oogpunt van behoorlijk bestuur als uit oogpunt van algemeen aanvaarde maatschappelijke norm geen zaken zou moeten permitteren als het achterwege laten van betaling van rentevergoeding of kredietbeperkingstoelagen en het ten onrechte innen van betalingskortingen bij te late betaling.

9.3.3 Coördinatie door Financiën

9.3.3.1 Wet- en regelgeving

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de opstelling van

comptabele regelgeving zoals het Besluit Kasbeheer 1998 en daaruit voortvloeiende lagere regelgeving. In Bijlage 1 van het Besluit Kasbeheer 1998 werd aangekondigd dat in de loop van 1998 zou worden gezien of regelingen nog voldoende actueel waren. Dit is kennelijk niet of niet volledig gebeurd: diverse procedures uit het HAFIR zijn duidelijk aan vernieuwing toe. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Handboek voor het «grote» betalingsverkeer van het Rijk via de bankgirocentrale d.d. juli 1989 (HAFIR A 4.12) en voor het Handboek voor het betalingsverkeer van het Rijk via de Postbank d.d. juli 1989 (HAFIR A 4.12).

9.3.3.2 Beïnvloeding betaalgedrag

Het Ministerie van Financiën heeft begin 1998 een rijksbrede beleids-evaluatie betalingsverkeer en kasbeheer uitgevoerd, genaamd «Met het oog op morgen». In deze evaluatie was ook aandacht voor de tijdigheid van betalingen. Het rijksbrede beeld dat deze evaluatie geeft van het betaalgedrag bij alle ministeries strookt met het beeld dat uit dit Rekenkameronderzoek bij drie ministeries naar voren komt. Financiën dringt er bij de ministeries op aan om ten aanzien van het betalen een nette, betrouwbare partner te zijn en wijst ministeries in gesprekken en cursussen op hun verantwoordelijkheid hieromtrent. Ook is in dit kader reeds in 1984 in HAFIR 4.10 een «Circulaire betalingsgedrag» opgenomen, maar deze circulaire is kennelijk in het vergeetboek geraakt.

9.3.3.3 Aanbesteding rijksbetalingsverkeer

Door het aflopen van de contracten met de Postbank en Interpay is eind 1998 het rijksbetalingsverkeer aanbesteed. Voor het betalingsverkeer van de onderzochte ministeries is een contract gesloten met de Rabobank. De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van Financiën de systeemtechnische consequenties van de omschakeling van de ministeries naar de Rabobank niet ten volle heeft onderkend, met name waar het gaat om de betrouwbaarheid van de opzet van het nieuwe systeem. Het Ministerie van Financiën heeft bij de aanbesteding de banken zelf gevraagd om een verklaring te geven over de betrouwbaarheid van de opzet van het systeem. De Rekenkamer is van mening dat een audit vooraf door een externe deskundige meer garanties had geboden voor de veiligheid van de betaalpakketten. Zij wijst erop dat de betrouwbaarheid van de werking ook nadat de implementatiewerkzaamheden zijn afgerond een punt van aandacht moet blijven. Hierbij zou het Platform Financiële Informatievoorziening (PLAFIN) een rol kunnen spelen. Dit platform is ingesteld om de kwaliteit en ontwikkeling van begrotingsinformatiesystemen te coördineren, maar heeft na het aanbestedingstraject geen inbreng meer gehad.

9.3.3.4 Begeleiding implementatie bij ministeries

De ministeries zijn over de aanbesteding van het rijksbetalingsverkeer geïnformeerd door middel van Nieuwsbrieven Kasbeheer. De eerste is gedateerd februari 1999. Deze nieuwsbrieven bleken bij de drie onderzochte ministeries positief gewaardeerd te worden. Dit neemt niet weg dat de ministeries van Justitie en OCW ook klachten hadden. Zij vonden het tijdstip van de overgang naar de nieuwe bank ongelukkig: deze bracht veel inspanning en extra kosten met zich mee op een moment dat ook andere belangrijke ontwikkelingen veel extra aandacht vergden (millennium, de euro). Het Ministerie van LNV maakte

al gebruik van de diensten van de Rabobank en had derhalve minder implementatieproblemen.

Financiën is van plan om voor de toekomst de communicatie en het account management ten behoeve van de ministeries uit te bouwen, waarbij het ook kostenbewustzijn ten aanzien van betalen aan de orde wil brengen.

9.3.3.5 Aanbevelingen

Nu de ontwikkelingen ten aanzien van het nieuwe rijksbetalingsverkeer zijn uitgekristalliseerd gaat de Rekenkamer er van uit dat Financiën de regelgeving spoedig zal actualiseren, op een handzame wijze zal presenteren en de toepassing ervan zal stimuleren. Zij dringt aan op nadere aandacht voor en het stimuleren van het betrouwbaar functioneren van door de gehele rijksoverheid gebruikte betalingsprogrammatuur. De Rekenkamer ondersteunt het voornemen van Financiën om de ondersteunende en communicatie-activiteiten voor de ministeries uit te breiden. Speciale aandacht wordt gevraagd voor het uitdragen van het gedachtengoed uit de Circulaire Betalingsgedrag.

9.3.4 Reactie minister en nawoord

De minister zegt in zijn reactie toe dat in 2000 de met het kasbeheer samenhangende regelgeving ter hand zal worden genomen. De «Circulaire betalingsgedrag» heeft volgens de minister niet aan belang ingeboet, zeker nu de EU een stringente richtlijn ter bestrijding van betaalachterstanden in voorbereiding heeft. Dit zal volgens de minister aanleiding zijn voor de verantwoordelijke ministers hun administratieve procedures nog eens kritisch door te lichten en aan te passen. Integratie van de circulaire, na definitieve vaststelling van de EU-richtlijn, in één Handboek Betalingsverkeer ligt in de rede. De Rekenkamer gaat er van uit dat Financiën ook nu er nog geen Europese richtlijn van toepassing is stimulerend zal optreden.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van door de onderzochte ministeries gebruikte betalingsprogrammatuur meldt de minister dat de EDP Audit Pool een rapport voorbereidt over het systeem van elektronisch bankieren van de Rabobank, waar het betalingsverkeer is ondergebracht. Financiën zal schaal- en kwaliteitsvoordelen in de komende jaren zoveel mogelijk stimuleren, ook met betrekking tot het gebruik van betrouwbare betalingsprogrammatuur. De Rekenkamer merkt hierbij op dat het hier om meerdere varianten van betalingsprogrammatuur gaat, waarover zekerheid dient te worden verkregen.

⁷ Dit waren de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De diensten: Belastingdienst Automatiseringscentrum, Centraal Bureau voor de Statistiek, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. De agentschappen: Defensie Telematica Organisatie, Korps Landelijke Politiediensten, Plantenziektenkundige Dienst en Rijksdienst voor Radiocommunicatie. Over deze onderzoeken wordt gerapporteerd in de rapporten bij de financiële verantwoording van de ministeries.

9.4 Materieelbeheer

9.4.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft bij dertien ministeries en diensten onderzocht of zij in de dagelijkse praktijk een rechtmatig en doelmatig materieelbeheer voerden⁷. De basis voor het onderzoek vormden de bepalingen van *het Besluit Materieelbeheer 1996 en de bijbehorende toelichting* (Stb. 1996, 23). De minister van Financiën formuleerde dit Besluit destijds in reactie op Rekenkameronderzoek uit 1992 naar het beheer van materiële activa bij enkele ministeries (Decemberverslag 1992, punt 17.1, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 960, nrs. 1–2). In het Besluit Materieelbeheer,

dat per 1 januari 1996 van kracht werd, is een aantal globale bepalingen opgenomen als minimumeisen voor het beheer, welke grotendeels in lijn zijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer uit 1992. Gedurende het onderhavige onderzoek bleek dat deze bepalingen zo ruim konden worden uitgelegd, dat zij geen bruikbare en concrete normen opleverden voor een beoordeling van de ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid van het materieelbeheer. Daarom heeft de Rekenkamer haar oordelen mede gebaseerd op de gangbare eisen voor ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid en die eveneens vertaald in concrete normen. Aansluitend betrok zij de toepasselijke bepalingen van de Comptabiliteitswet, het Besluit taak FEZ en het Besluit taak DAD in haar oordeel. Het onderzoek richtte zich op vier aspecten van het materieelbeheer, te weten organisatie, registratie, toezicht en controle alsmede informatievoorziening.

9.4.2 Organisatie

Volgens de Rekenkamer is een goede organisatie een eerste noodzakelijke voorwaarde voor een toereikend materieelbeheer. Hiertoe rekent zij een uitgevoerde risicoanalyse en daarop gebaseerde doelstellingen en uitgangspunten, vastgelegde regels en procedures alsmede een systeem van interne controle op het materieelbeheer.

De Rekenkamer constateerde in het onderzoek dat de organisatie van het materieelbeheer bij de onderzochte ministeries op alle vier genoemde punten in belangrijke mate niet voldeed aan de gestelde normen. In enkele gevallen was bovendien de verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer niet goed geregeld. Veel van de tekortkomingen hingen samen met een onduidelijke invulling bij de ministeries van het integraal management voor wat betreft het beheer van materiële activa. Wel constateerde de Rekenkamer dat bij alle onderzochte ministeries ontwikkelingen in gang waren gezet om het materieelbeheer op een hoger plan te brengen. Deze waren eind 1999 echter nog niet afgerond. Bij de onderzochte diensten was het beeld iets positiever dan bij de ministeries. Met name op het punt «risico-analyse» scoorden de diensten beter: deze was (betrekkelijk) goed ontwikkeld voor de goederen die van belang zijn voor de primaire processen (apparatuur, automatiseringsmiddelen en in mindere mate draagbare telefoontoestellen). Minder goed was dit nog voor de overige goederen (meubilair, audiovisuele middelen en kunst). Alleen bij de Defensie Telematica Organisatie en het Korps Landelijke Politiediensten was deze risicoanalyse ook op een aanvaardbaar niveau. Wat betreft de overige normen was de situatie bij de diensten vergelijkbaar met die bij de ministeries.

9.4.3 Registratie

Een adequate registratie, waarvan de volledigheid en betrouwbaarheid gewaarborgd zijn, acht de Rekenkamer een tweede noodzakelijke voorwaarde voor een toereikend materieelbeheer. Zij gaat daarbij uit van het bijhouden van inventarisadministraties en van uitgifteregistraties voor de goederen die de ministeries of diensten onder zich hebben.

Ook hier constateerde de Rekenkamer dat zich nog een flink aantal tekortkomingen voordeed. De ministeries beschikten in het algemeen niet over één inventarisadministratie. Registraties waren ingericht naar soort goed, bijvoorbeeld draagbare automatiseringsmiddelen, draagbare telefoons en in mindere mate audiovisuele apparatuur. Veel minder was dit het geval voor meubilair en kunstvoorwerpen. Vooral het ontbreken bij enkele ministeries van een betrouwbare registratie van de kunstwerken

die in bruikleen zijn van het Instituut Collectie Nederland (ICN) acht de Rekenkamer zorgelijk. In nogal wat gevallen ontbraken er bij de ministeries uitgifte-registraties voor goederen die frequent worden uitgeleend, zoals draagbare computers, audiovisuele apparatuur en kunst. Dit was vooral het geval bij decentrale invulling van het materieelbeheer. Voor alle aanwezige registraties stelde de Rekenkamer vast dat waarborgen voor volledigheid en betrouwbaarheid geheel of grotendeels ontbraken. Hierin zullen de in gang gezette ontwikkelingen nog moeten voorzien. Bij de onderzochte diensten was vaak sprake van één vaste activa-registratie. Deze administratie was in het algemeen van een beter niveau dan die bij de ministeries, met name voor wat betreft de goederen van belang voor de primaire processen. Toch waren ook hier nog vele tekortkomingen. Vooral bij de diensten die geen agentschap zijn, werden geen of maar beperkte registraties gevoerd van de overige goederen. Ook waren er niet altijd uitgifte-registraties voor de daarvoor in aanmerking komende goederen. Vrij zorgelijk acht de Rekenkamer het dat weinig (bij agentschappen) of bijna geen (bij de overige diensten) maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de volledigheid en betrouwbaarheid van de administraties en de registraties van goederen bij de onderzochte diensten.

9.4.4 Toezicht en controle

Goed toezicht en een goed functionerende controle op het materieelbeheer beschouwt de Rekenkamer als een derde noodzakelijke voorwaarde voor een toereikend materieelbeheer.

Zij constateerde dat zowel bij ministeries als diensten in verreweg de meeste gevallen toezicht door de daarvoor verantwoordelijke directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) – of diens gedelegeerde – ontbrak. Van evaluatie van het gevoerde materieelbeheer was in het geheel nog geen sprake. Voorts was de uitvoering van de interne controle op het materieelbeheer beperkt of ontbrak die zelfs geheel, terwijl ook de accountantscontrole in het algemeen meer gericht was op de financiële kant (inkoop, voorraden en afstoting) dan op het beheer van de goederen die in gebruik zijn. Wel stelde de Rekenkamer vast dat de departementale accountantsdiensten bij hun controle over 1999 meer dan voorheen rapporteerden over onderdelen van het beheer van materiële activa. In een enkel geval werd ook naar het onderhavige onderzoek van de Rekenkamer verwezen.

9.4.5 Informatievoorziening

Een deugdelijke informatievoorziening over aanwezigheid, gebruik en staat (van onderhoud) van goederen is volgens de Rekenkamer een vierde noodzakelijke voorwaarde voor een toereikend materieelbeheer. Om het management in staat te stellen het gevoerde materieelbeheer (bij) te sturen acht de Rekenkamer het nodig dat het beheer van materiële activa een onderdeel vormt van het systeem van planning en control bij de ministeries en diensten.

De meeste ministeries en diensten (met uitzondering van het BAC, de DTO en het KLPD) voldeden hier niet aan. Voor zover er al informatie voorhanden was, bleek deze veelal beperkt in omvang en had deze niet de status van managementinformatie, laat staan dat daarmee het materieelbeheer werd (bij)gestuurd. Het materieelbeheer bleek slechts sporadisch deel uit te maken van het beheersysteem (planning en controlcyclus) van de onderzochte ministeries en diensten.

9.4.6 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat een deel van de onderzochte ministeries – en in mindere mate diensten – slechts in beperkte mate voldoet aan de (minimum)eisen van het Besluit Materieelbeheer. De overige ministeries en diensten voldoen wel geheel of grotendeels aan de eisen die het Besluit stelt. Niettemin is volgens de Rekenkamer bij beide groepen onvoldoende sprake van een ordelijk, controleerbaar en doelmatig materieelbeheer. Aan de vier voorwaarden die zij hiervoor meent te mogen stellen wordt bij de meeste onderzochte ministeries en diensten nog onvoldoende of geheel niet voldaan.

Zij beveelt dan ook aan het Besluit Materieelbeheer nog eens tegen het licht te houden en het van meer concrete en toetsbare eisen, zoals die bijvoorbeeld in het Rekenkameronderzoek zijn gesteld, te voorzien. De Rekenkamer beveelt aan de toezichts- en de controlefuncties te verbeteren en de informatie over de goederen die in gebruik zijn te verbeteren en te uniformeren. Door het materieelbeheer expliciet onderdeel te maken van de planning en controlcyclus van de ministeries en diensten zouden de mogelijkheden tot (bij)sturing van het materieelbeheer bij de ministeries en hun dienstonderdelen worden vergroot en de doelmatigheid kunnen worden bevorderd.

De Rekenkamer komt tot die aanbevelingen niet alleen vanuit de noodzaak van het vergroten van de aandacht voor de goederen in bezit van het Rijk («goed huisvaderschap»), maar ook op grond van enkele ontwikkelingen op het bestuurlijke vlak. Daartoe behoren de discussies over invoering van een bedrijfsvoeringsverklaring, van een baten en lastenstelsel of agentschapstatus voor bepaalde diensten en van een aangepaste staats- of rijksbalans. Volgens de Rekenkamer is in het kader van al deze ontwikkelingen een deugdelijk beheer van de materiële activa een absolute voorwaarde en aanpassing van het Besluit Materieelbeheer een noodzaak.

9.4.7 Reactie minister

De minister van Financiën wijst in zijn met de overige ministers afgestemde reactie allereerst op de eigen verantwoordelijkheid van de ministers voor het materieelbeheer bij hun ministerie. Het Besluit Materieelbeheer gaat ervan uit dat het materieelbeheer zo wordt ingericht, dat het leidt tot een rechten doelmatig beheer. Volgens hem blijkt uit de bevindingen van de Rekenkamer dat de ministeries in het algemeen aan dit besluit nog niet voldoende invulling hebben gegeven. De minister acht het dan ook van belang dat de ministeries het besluit spoedig en voortvarend implementeren en hij zal dit via het toezicht van zijn ministerie op het financieel beheer volgen en stimuleren. Het opnemen van het materieelbeheer in de planning en controlcyclus ziet hij als één van de mogelijkheden voor het waarborgen van een goede bedrijfsvoering door de ministeries. Hij zegt toe te zullen bezien of het nodig is om meer en meer concrete handvatten ter waarborging van het materieelbeheer te bieden. Dit voornemen koppelt de minister aan de verdere implementatie van zijn voorstellen over de bedrijfsvoeringmededeling zoals die bij brief van 8 mei 2000 (Voortgangsrapportage VBTB) aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd.

9.4.8 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is van oordeel dat niet alleen sprake is van een onvoldoende implementatie van het Besluit Materieelbeheer door de minis-

teries, maar dat dit Besluit ook te weinig richting geeft aan het in de praktijk te voeren materieelbeheer, met name in situaties van integraal management. Daarom acht zij de terughoudendheid van de minister om meer concrete en meetbare criteria in het Besluit Materieelbeheer op te nemen minder gewenst. De Rekenkamer is teleurgesteld dat bijna alle ministers in reactie op het onderzoek materieelbeheer bij hun ministerie voorbij gaan aan de ontoereikende invulling van de toezichtfunctie door de directie FEZ. Zij ziet de uitwerking van de voorstellen om het materieelbeheer te betrekken bij de bedrijfsvoeringsmededeling met belangstelling tegemoet en zal de deels al in gang gezette verbeteringen van het materieelbeheer nauwlettend volgen.

9.5 Invoering euro

9.5.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen twee jaar onderzoek gedaan naar de voorbereidingen van de ministeries op de invoering van de euro per 1 januari 2002. De resultaten van deze onderzoeken zijn opgenomen in de bundels Rechtmatigheidsonderzoek 1997 en 1998. Beide jaren vroeg de Rekenkamer onder andere aandacht voor de verantwoordelijkheid van de ministers voor de invoering van de euro bij organisaties die belangrijk zijn voor de uitvoering van het rijksbeleid, de zogenoemde derdenorganisaties. De twee onderzoeken resulteerden in aanbevelingen om hiervoor een beleid te ontwikkelen en daarbij onderscheid te maken tussen prioritaire en niet-prioritaire organisaties op grond van hun maatschappelijk en politiek-bestuurlijk belang. Dit beleid zou, gezien de fase van voorbereiding bij een aantal derdenorganisaties, moeten voorzien in een verdergaande inhoudelijke regievoering door de ministeries. De Rekenkamer heeft nu onderzocht of en zo ja hoe haar aanbevelingen invulling hebben gekregen.

9.5.2 Aanpak voor derdenorganisaties

De Interdepartementale Werkgroep Euro (IWE) heeft eind 1999 onder aanvoering van het Ministerie van Financiën een aanpak voor derdenorganisaties ontwikkeld. Belangrijke bijdragen hieraan leverden de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gezamenlijk werd een referentiekader annex monitorinstrument ontwikkeld, waarmee alle ministeries de voortgang bij de door hen aangewezen prioritaire derdenorganisaties in kaart zouden kunnen brengen. Hierbij is gebruik gemaakt van de praktijkervaringen van de betrokken ministeries. Model stond de aanpak in de sector Sociale Zekerheid.

De ministeries hebben ongeveer dertig derdenorganisaties als prioritair aangewezen. Daarvan ressorteert het merendeel onder de vier genoemde ministeries en onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De ministeries van SZW en VWS hebben, gezien het hoog politiek-bestuurlijk afbreukrisico, voor de sectoren Sociale Zekerheid en Zorg respectievelijk alle en bijna alle derdenorganisaties als prioritair aangewezen. Inmiddels is de monitor bij alle prioritaire derdenorganisaties uitgezet. De resultaten van de monitoring zullen worden opgenomen in de halfjaarlijkse voortgangsrapportage invoering euro van de minister van Financiën aan de Staten-Generaal. De eerste keer zal dit medio 2000 gebeuren in de zevende voortgangsrapportage.

9.5.3 Waarborgen informatievoorziening

De Rekenkamer heeft bij de ministeries van SZW en VWS onderzocht hoe wordt gewaarborgd dat de informatie die de ministeries over de derdenorganisaties krijgen betrouwbaar en volledig is. Hun aanpak heeft immers mede ten grondslag gelegen aan de monitor die recent in gebruik is genomen. Bij deze beide ministeries zijn (beleids)directies (directie Toezicht bij SZW en directie Zorgverzekeringen bij VWS) verantwoordelijk voor het volgen van de voorbereiding bij de derdenorganisaties. Dit gebeurt met behulp van vragenlijsten, voortgangsgesprekken en bestuurlijke correspondentie. De informatievoorziening loopt parallel met de bestaande verantwoordelijkheidslijnen tussen de derdenorganisaties, hun toezichthouders en het ministerie. Om de volledigheid en betrouwbaarheid van de verkregen informatie te waarborgen zijn speciale maatregelen getroffen, zoals schriftelijke akkoordverklaringen van de deelnemers met de verslagen van monitorgesprekken en audits van het europroject bij de verantwoordelijke departementsonderdelen en bij de derdenorganisaties. De verzamelde informatie wordt gebruikt voor sturing van het proces, en geaggregeerd voor rapportage aan het departementaal management en aan de minister van Financiën ten behoeve van de halfjaarlijkse voortgangsrapportage invoering euro aan de Staten-Generaal.

9.5.4 Conclusies

De Rekenkamer meent dat de gekozen aanpak voor de derdenorganisaties, voor een deel geënt op de tot nu toe werkbaar gebleken aanpak bij de ministeries van SZW en VWS, in opzet goed is en voldoende waarborgen bevat voor de volledigheid en betrouwbaarheid van de informatie die beschikbaar komt. De Rekenkamer zal, als onderdeel van haar meerjarig onderzoeksprogramma invoering euro, de komende tijd de voorbereidingen op de komst van de euro, ook bij de als prioritair aangewezen derdenorganisaties, met belangstelling volgen en daarover waar nodig rapporteren.

9.6 Slotbeschouwing

De uitkomsten van de drie uitgevoerde beheersonderzoeken (aanbestedingen, betalingenbeheer en materieelbeheer) brengen de Rekenkamer tot de conclusie dat rijksbreed het beheer ten aanzien van aanbestedingen en materieel onvoldoende op orde is. Ook ten aanzien van het betalingenbeheer waren bij een drietal ministeries verbeteringen mogelijk.

Bij alle drie de onderzoeken kwam naar voren dat met name in de uitvoering van het beheer – soms grote – onvolkomenheden bestonden. De Rekenkamer acht dit een ongewenste situatie, mede gelet op de (maatschappelijke) relevantie van de onderwerpen. Een niet tijdig of niet correct aanbestedingen-, betalingen- of materieelbeheer brengt risico's met zich mee voor de rechtmatigheid, doelmatigheid en de integriteit van dat beheer, voor financiële claims, maar is ook minder wenselijk vanuit een oogpunt van behoorlijk bestuur, goed huisvaderschap en de door het Rijk te vervullen voorbeeldfunctie.

De Rekenkamer vraagt derhalve nadrukkelijk aandacht voor haar aanbevelingen, die kunnen bijdragen aan de verbetering van het te voeren beheer.

Met de invoering van de euro, onderzocht bij de sectoren Zorg en Sociale Zekerheid, worden goede vorderingen gemaakt.

Overzicht 1: Verplichtingen

De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1999

| Begrotingen | Totaalbedrag (x f 1 miljoen) | Geen belangrijke fouten/onzeerheden (in procenten) | | Onzeerheden (in procenten) | | Fouten (in procenten) | |
|---------------------------------|--|--|-------------|----------------------------|---------------|-----------------------|-------------|
| | | 1999 | 1998 | juistheid | volledigheid* | onjuist | onv olledig |
| I | Huis der Koningin | 13,8 | 100 | 100 | | | |
| II | Hoge Colleges van Staat | 328,9 | 100 | 100 | | | |
| III | Algemene Zaken | 66,3 | 100 | 100 | | | |
| IV | Koninkrijksrelaties | 1 323,7 | 100 | 100 | | | |
| V | Buitenlandse Zaken | 9 790,1 | 99,8 | 100 | 0,1 | | 0,1 |
| VI | Justitie | 9 936,1 | 100 | 100 | | | |
| VII | Binnenlandse Zaken | 9 730,5 | 100 | 100 | | | |
| VIII | Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | 43 592,9 | 100 | 100 | | | |
| IXA | Nationale Schuld | 152 552,9 | 100 | 100 | | | |
| IXB | Financiën | 22 228,1 | 100 | 100 | | | |
| X | Defensie | 13 851,1 | 98,9 | 99,1 | 0,6 | (0,1) | 0,6 |
| XIA | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 9 790,9 | 99,9 | 99,8 | | | 0,1 |
| XII | Verkeer en Waterstaat | 11 809,2 | 100 | 99,9 | | | 0,0 |
| XIII | Economische Zaken | 7 066,6 | 100 | 100 | | | |
| XIV | Landbouw, Natuurbeheer en Visserij | 4 627,9 | 100 | 100 | | | |
| XV | Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 32 666,7 | 100 | 100 | | | |
| XVI | Volksgezondheid, Welzijn en Sport | 12 956,3 | 100 | 100 | | | |
| Totaal begrotingen | 342 332,0 | 99,9 | 100 | 0,0 | (0,0) | 0,0 | 0,0 |
| Begrotingsfondsen** | | | | | | | |
| (VII) | Provinciefonds | 1 820,5 | 100 | 100 | | | |
| (IXB) | Gemeentefonds | 23 821,7 | 100 | 100 | | | |
| (XII) | Infrastructuurfonds | 14 310,0 | 99,9 | 99,5 | 0,1 | | |
| (XIII) | Fonds Economische Structuurversterking | n.v.t | | | | | |
| (XIV) | Diergezondheidsfonds | 0,4 | 100 | 100 | | | |
| (XIV) | Landbouw-Egalisatie- fonds, afdeling A | 165,6 | 100 | 100 | | | |
| (XV) | Spaarfonds AOW | n.v.t | | | | | |
| Totaal begrotingsfondsen | 40 118,2 | 100 | 99,8 | 0 | (0) | 0 | 0 |
| <i>Totaal generaal</i> | <i>382 450,2</i> | <i>100</i> | <i>99,9</i> | <i>0</i> | <i>(0)</i> | <i>0</i> | <i>0</i> |
| <i>Agentschappen</i> | <i>Nvt</i> | | | | | | |

* Het tussen haakjes plaatsen van een percentage duidt op onzeerheid over de volledigheid zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.

** Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds.

Overzicht 2: Uitgaven

De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1999

| Begrotingen | | Totaalbedrag (x f 1 miljoen) | Geen belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten) | | Onzekerheden (in procenten) | | Fouten (in procenten) | |
|---------------------------------|---|---------------------------------|---|-------------|-----------------------------|---------------|-----------------------|------------|
| | | | 1999 | 1998 | juistheid | volledigheid* | onjuist | onvolledig |
| I | Huis der Koningin | 13,8 | 100 | 100 | | | | |
| II | Hoge Colleges van Staat | 326,1 | 100 | 100 | | | | |
| III | Algemene Zaken | 95,8 | 100 | 100 | | | | |
| IV | Koninkrijksrelaties | 410,9 | 100 | 100 | | | | |
| V | Buitenlandse Zaken | 10 721,2 | 98,8 | 99,7 | 0,4 | | 0,7 | |
| VI | Justitie | 8 891,6 | 99,4 | 99,1 | 0,2 | | 0,4 | |
| VII | Binnenlandse Zaken | 7 708,9 | 98,8 | 99,7 | 1,0 | | 0,2 | |
| VIII | Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | 42 758,7 | 100 | 100 | | | 0,0 | |
| IXA | Nationale Schuld | 152 574,1 | 99,4 | 100 | | | 0,6 | |
| IXB | Financiën | 6 504,0 | 99,8 | 100 | 0,2 | | | 0,0 |
| X | Defensie | 14 995,2 | 98,7 | 99,5 | 1,1 | (0,0) | 0,2 | 0,0 |
| XIA | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 9 283,4 | 100 | 99,9 | 0,0 | | 0,0 | |
| XII | Verkeer en Waterstaat | 11 881,0 | 99,7 | 99,6 | 0,1 | | 0,2 | |
| XIII | Economische Zaken | 4 330,8 | 100 | 100 | | | | |
| XIV | Landbouw, Natuurbeheer en Visserij | 4 463,3 | 100 | 99,7 | | | | |
| XV | Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 32 061,7 | 100 | 100 | | | | |
| XVI | Volksgesondheid, Welzijn en Sport | 11 868,9 | 100 | 90,5 | | | | |
| Totaal begrotingen | | 318 889,4 | 99,6 | 99,4 | 0,1 | (0,0) | 0,3 | 0,0 |
| <i>Begrotingsfondsen</i> | | | | | | | | |
| (VII) | Provinciefonds | 1 818,2 | 100 | 100 | | | | |
| (IXB) | Gemeentefonds | 23 967,8 | 100 | 100 | | | | |
| (XII) | Infrastructuurfonds | 10 202,3 | 97,3 | 97,1 | 2,3 | | 0,4 | |
| (XIII) | Fonds Economische Structuurversterking | 2 927,3 | 100 | 100 | | | | |
| (XIV) | Diergezondheidsfonds | 0,4 | 100 | 100 | | | | |
| (XIV) | Landbouw- Egalisatiefonds, afdeling A | 165,6 | 100 | 100 | | | | |
| (XV) | Spaarfonds AOW | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. | | | | |
| Totaal begrotingsfondsen | | 39 081,6 | 99,3 | 99,2 | 0,6 | (0,0) | 0,1 | 0,0 |
| <i>Totaal generaal</i> | | <i>357 971,0</i> | <i>99,5</i> | <i>99,4</i> | <i>0,2</i> | <i>(0,0)</i> | <i>0,3</i> | <i>0,0</i> |
| <i>Agentschappen</i> | | | | | | | | |
| (V) | Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden | | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 18,5 | 100 | 100 | | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 0,4 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Immigratie- en Naturalisatiedienst | | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 519,6 | 97,5 | 100 | 1,2 | | 1,3 | |
| | – Kapitaaluitgaven | 57,0 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Dienst Justitiële inrichtin- gen | | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 2 393,2 | 100 | 100 | | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 78,0 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Centraal Justitieel Incassobureau | | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 67,9 | 100 | 100 | | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 2,4 | 100 | 100 | | | | |

| Begrotingen | Totaalbedrag (x f 1 miljoen) | Geen belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten) | | Onzekerheden (in procenten) | | Fouten (in procenten) | |
|-------------|---|---|------|-----------------------------|---------------|-----------------------|------------|
| | | 1999 | 1998 | juistheid | volledigheid* | onjuist | onvolledig |
| (VI) | Korps Landelijke Politiediensten | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 512,0 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 77,2 | 100 | 100 | | | |
| (VII) | IVOP | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 21,1 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 0,5 | 100 | 100 | | | |
| (VII) | Centrale archief selectie- dienst | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 13,6 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 2,3 | 100 | 100 | | | |
| (VII) | Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 62,8 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 1,4 | 100 | 100 | | | |
| (VII) | Informatie- en communi- catie Technologie Organisatie | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 154,4 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 9,3 | 100 | 100 | | | |
| (VIII) | Centrale Financiën Instellingen | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 108,9 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 10,6 | 100 | 100 | | | |
| (VIII) | Rijksarchiefdienst | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 54,9 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 5,2 | 100 | 100 | | | |
| (X) | Defensie Telematica Organisatie | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 532,4 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 31,0 | 100 | 100 | | | |
| (X) | Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 173,8 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 7,2 | 100 | 100 | | | |
| (XI) | Rijksgebouwendienst | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 1 838,7 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 450,6 | 100 | 100 | | | |
| (XII) | KNMI | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 98,2 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 13,3 | 100 | 100 | | | |
| (XII) | Rijksdienst voor de Radiocommunicatie | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 59,4 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 5,8 | 100 | 100 | | | |
| (XIII) | Senter | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 78,5 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 1,3 | 100 | 100 | | | |
| (XIV) | LASER | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 143,3 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 3,0 | 100 | 100 | | | |
| (XIV) | Bureau Heffingen | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 51,7 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 6,8 | 100 | 100 | | | |

| Begrotingen | Totaalbedrag (x f 1 miljoen) | Geen belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten) | | Onzekerheden (in procenten) | | Fouten (in procenten) | |
|----------------------------------|---|---|-------------|-----------------------------|---------------|-----------------------|------------|
| | | 1999 | 1998 | juistheid | volledigheid* | onjuist | onvolledig |
| (XIV) | Plantenziektenkundige dienst | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 41,2 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 4,1 | 100 | 100 | | | |
| (XVI) | Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen | | | | | | |
| | – Lasten van exploitatie | 26,8 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaaluitgaven | 0,9 | 100 | 100 | | | |
| Totale lasten exploitatie | | 6 970,9 | 99,8 | 100 | 0,1 | | 0,1 |
| Totale kapitaaluitgaven | | 768,3 | 100 | 100 | 0,0 | | 0,0 |

* 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.

Overzicht 3: Ontvangsten

De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1999

| Begrotingen | | Totaalbedrag (x f 1 miljoen) | Geen belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten) | | Onzekerheden (in procenten) | | Fouten (in procenten) | |
|---------------------------|---|---------------------------------|---|------------|-----------------------------|--------------|-----------------------|------------|
| | | | 1999 | 1998 | juistheid | volledigheid | onjuist | onvolledig |
| I | Huis der Koningin | 0,0 | 100 | 100 | | | | |
| II | Hoge Colleges van Staat | 10,5 | 100 | 100 | | | | |
| III | Algemene Zaken | 11,1 | 100 | 100 | | | | |
| IV | Koninkrijksrelaties | 7,6 | 100 | 100 | | | | |
| V | Buitenlandse Zaken | 279,5 | 100 | 100 | | | | |
| VI | Justitie | 1 425,8 | 100 | 100 | | (0,8) | | |
| VII | Binnenlandse Zaken | 815,0 | 100 | 100 | | | | 1,9 |
| VIII | Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | 3 736,0 | 100 | 100 | | | | |
| IXA | Nationale Schuld | 122 383,1 | 99,6 | 100 | | | 0,4 | |
| IXB | Financiën | 176 234,4 | 100 | | | | | |
| X | Defensie | 509,8 | 100 | 99,7 | | | | 0,4 |
| XIA | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 586,8 | 100 | 100 | | | | |
| XII | Verkeer en Waterstaat | 2 049,9 | 99,9 | 100 | | | 0,1 | |
| XIII | Economische Zaken | 4 725,8 | 100 | 100 | | | | |
| XIV | Landbouw, Natuurbeheer en Visserij | 779,5 | 100 | 100 | | | | |
| XV | Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 1 201,8 | 100 | 100 | | | | |
| XVI | Volksgesondheid, Welzijn en Sport | 601,3 | 100 | 100 | | (4,1) | | |
| Totaal begrotingen | | 315 357,9 | 99,8 | 100 | 0,0 | (0,0) | 0,2 | 0,0 |
| <i>Begrotingsfondsen</i> | | | | | | | | |
| (VII) | Provinciefonds | 1 818,2 | 100 | 100 | | | | |
| (IXB) | Gemeentefonds | 23 967,8 | 100 | 100 | | | | |
| (XII) | Infrastructuurfonds | 10 261,8 | 99,9 | 100 | 0,0 | | 0,0 | |
| (XIII) | Fonds Economische Structuurversterking | 1 783,5 | 96,2 | 100 | | | 3,8 | |
| (XIV) | Diergezondheidsfonds | 0,0 | n.v.t. | 100 | | | | |
| (XIV) | Landbouw-Egalisatie- fonds, afdeling A | 165,6 | 100 | 100 | | | | |
| (XV) | Spaarfonds AOW | 5 023,7 | 100 | 100 | | | | |
| Totaal fondsen | | 43 020,6 | 99,8 | 100 | 0,0 | (0,0) | 0,2 | 0,0 |
| <i>Totaal generaal</i> | | <i>358 378,5</i> | <i>99,8</i> | <i>100</i> | <i>0,0</i> | <i>(0,0)</i> | <i>0,2</i> | <i>0</i> |
| <i>Agentschappen</i> | | | | | | | | |
| (V) | Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden | | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 18,5 | 100 | 100 | | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Immigratie- en Naturalisatiedienst | | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 497,3 | 100 | 100 | | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 15,0 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Dienst Justitiële inrichtin- gen | | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 2 442,6 | 100 | 100 | | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 56,0 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Centraal Justitieel Incassobureau | | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 70,8 | 100 | 100 | | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | | |

| Begrotingen | Totaalbedrag (x f 1 miljoen) | Geen belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten) | | Onzekerheden (in procenten) | | Fouten (in procenten) | |
|-------------|---|---|------|-----------------------------|--------------|-----------------------|------------|
| | | 1999 | 1998 | juistheid | volledigheid | onjuist | onvolledig |
| (VI) | Korps Landelijke Politiediensten | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 503,8 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 18,1 | 100 | 100 | | | |
| (VII) | IVOP | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 21,2 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | |
| (VII) | Centrale archief selectie- dienst | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 14,2 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,3 | 100 | 100 | | | |
| (VII) | Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 64,3 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | |
| (VII) | Informatie- en communi- catie Technologie Organisatie | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 161,1 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | |
| (VIII) | Centrale Financiën Instellingen | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 107,5 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 1,2 | 100 | 100 | | | |
| (VIII) | Rijksarchiefdienst | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 53,9 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | |
| (X) | Defensie Telematica Organisatie | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 533,0 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 5,1 | 100 | 100 | | | |
| (X) | Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 174,8 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 2,9 | 100 | 100 | | | |
| (XI) | Rijksgebouwendienst | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 1 861,9 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 11,1 | 100 | 100 | | | |
| (XII) | KNMI | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 92,6 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 5,7 | 100 | 100 | | | |
| (XII) | Rijksdienst voor de Radiocommunicatie | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 62,7 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,1 | 100 | 100 | | | |
| (XIII) | Senter | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 81,0 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | |
| (XIV) | LASER | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 144,6 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 1,4 | 100 | 100 | | | |
| (XIV) | Bureau Heffingen | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 52,1 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 2,3 | 100 | 100 | | | |
| (XIV) | Plantenziektenkundige dienst | | | | | | |
| | – Baten van exploitatie | 39,8 | 100 | 100 | | | |
| | – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | |

| Begrotingen | Totaalbedrag (x f 1 miljoen) | Geen belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten) | | Onzekerheden (in procen- ten) | | Fouten (in procenten) | |
|---|---------------------------------|---|------------|----------------------------------|--------------|-----------------------|------------|
| | | 1999 | 1998 | juistheid | volledigheid | onjuist | onvolledig |
| (XVI) Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen | | | | | | | |
| – Baten van exploitatie | 28,3 | 100 | 100 | | | | |
| – Kapitaalontvangsten | 0,0 | 100 | 100 | | | | |
| Totale baten van exploitatie | 7 026,0 | 100 | 100 | | | | |
| Totale kapitaalontvangsten | 119,2 | 100 | 100 | | | | |

Overzicht 4: Saldibalans

De bevindingen van de Rekenkamer over de saldibalans 1999

| Begrotingen | | Beoordeeld subtotaal* (x 1 miljoen) | | Geen belangrijke fouten/onze- kerheden (in procenten) | | Onze- kerheden (in pro- centen) | | Fouten (in procenten) | |
|---------------------------------|---|--|------------------|---|------------|---------------------------------------|--------------|-----------------------|------------|
| | | Debet | Credit | 1999 | 1998 | Juistheid | Volledigheid | Onjuist | Onvolledig |
| I | Huis der Koningin | 0,0 | 13,8 | 100 | 100 | | | | |
| II | Hoge Colleges van Staat | 53,7 | 624,5 | 100 | 99,2 | | | | |
| III | Algemene Zaken | 68,6 | 156,7 | 100 | 100 | | | | |
| IV | Koninkrijksrelaties | 1 844,4 | 2 380,8 | 100 | 57,4 | | | | |
| V | Buitenlandse Zaken | 5 219,9 | 33 676,8 | 100 | 100 | 0,0 | | 0,0 | |
| VI | Justitie | 5 780,7 | 17 274,4 | 100 | 100 | | | | |
| VII | Binnenlandse Zaken | 10 838,0 | 21 563,5 | 100 | 100 | | | | |
| VIII | Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | 26 906,6 | 40 527,9 | 100 | 100 | | | | |
| IXA | Nationale Schuld | 6 810,9 | 467 140,2 | 100 | 100 | | | | |
| IXB | Financiën | 365 135,5 | 122 963,8 | 100 | 100 | | | 0,0 | 0,0 |
| X | Defensie | 4 919,8 | 34 351,3 | 100 | 100 | | | | |
| XIA | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 7 773,6 | 42 122,1 | 100 | 100 | | | | |
| XII | Verkeer en Waterstaat | 7 083,9 | 27 293,0 | 100 | 100 | | | | 0,1 |
| XIII | Economische Zaken | 12 769,0 | 12 037,9 | 100 | 100 | | | | |
| XIV | Landbouw, Natuurbeheer en Visserij | 8 327,9 | 10 667,2 | 100 | 100 | | | | |
| XV | Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 64 574,1 | 36 599,4 | 100 | 100 | | | | |
| XVI | Volksgezondheid, Welzijn en Sport | 13 650,8 | 30 798,3 | 100 | 100 | | | | |
| Totaal begrotingen | | 541 757,4 | 900 191,6 | 100 | 100 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Begrotingsfondsen</i> | | | | | | | | | |
| (VII) | Provinciefonds | 3 494,1 | 24,2 | 100 | 100 | | | | |
| (IXB) | Gemeentefonds | 45 730,8 | 326,9 | 100 | 100 | | | | |
| (XII) | Infrastructuurfonds | 5 382,1 | 30 942,6 | 100 | 100 | | | | 0,0 |
| (XIII) | Fonds Economische Structuurversterking | 6 462,2 | 7 605,9 | 100 | 100 | | | | |
| (XIV) | Diergezondheidsfonds | 30,2 | 30,2 | 100 | 100 | | | | |
| (XIV) | Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A | 2 977,4 | 1 466,2 | 100 | 100 | | | | |
| (XV) | Spaarfonds AOW | 10 106,6 | 10 106,6 | 100 | 100 | | | | |
| Totaal begrotingsfondsen | | 74 183,4 | 50 502,6 | 100 | 100 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Totaal generaal</i> | | <i>615 940,8</i> | <i>950 694,2</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>0,0</i> | <i>0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> |
| <i>Agentschappen</i> | | | | | | | | | |
| (V) | Centrum tot Bevordering van de import uit ontwikkelingslanden | 10,0 | 10,0 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Immigratie- en Naturalisatiedienst | 189,3 | 189,3 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Dienst Justitiële inrichtingen | 625,9 | 625,9 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Centraal Justitieel Incassobureau | 25,3 | 25,3 | 100 | 100 | | | | |
| (VI) | Korps Landelijke Politiediensten | 245,2 | 245,2 | 100 | 100 | | | | |
| (VII) | IVOP | 8,7 | 8,7 | 100 | 100 | | | | |
| (VII) | Centrale archief selectiedienst | 6,2 | 6,2 | 100 | 100 | | | | |

| Begrotingen | Beoordeeld subtotaal* (x 1 miljoen) | | Geen belangrijke fouten/onzekeerheden (in procenten) | | Onzekeerheden (in procenten) | | Fouten (in procenten) | | |
|-----------------------------|--|-----------------|--|------------|------------------------------|--------------|-----------------------|------------|----------|
| | Debet | Credit | 1999 | 1998 | Juistheid | Volledigheid | Onjuist | Onvolledig | |
| (VII) | Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten | 19,8 | 19,8 | 100 | 100 | | | | |
| (VII) | Informatie- en communicatie Technologie Organisa- tie | 93,4 | 93,4 | 100 | 100 | | | | |
| (VIII) | Centrale Financiën Instellingen | 31,6 | 31,6 | 100 | 100 | | | | |
| (VIII) | Rijksarchiefdienst | 20,2 | 20,2 | 100 | 100 | | | | |
| (X) | Defensie Telematica Organisatie | 458,5 | 458,5 | 100 | 100 | | | | |
| (X) | Dienst, Gebouwen, Werken en Terreinen | 109,7 | 109,7 | 100 | 100 | | | | |
| (XI) | Rijksgebouwendienst | 10 157,0 | 10 157,0 | 100 | 100 | | | | |
| (XII) | KNMI | 57,4 | 57,4 | 100 | 100 | | | | |
| (XII) | Rijksdienst voor Radiocommunicatie | 53,4 | 53,4 | 100 | 100 | | | | |
| (XIII) | Senter | 44,8 | 44,8 | 100 | 100 | | | | |
| (XIV) | LASER | 37,7 | 37,7 | 100 | 100 | | | | |
| (XIV) | Bureau Heffingen | 23,2 | 23,2 | 100 | 99,2 | | | | |
| (XIV) | Plantenziektenkundige dienst | 10,6 | 10,6 | 100 | 100 | | | | |
| (XVI) | Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen | 5,7 | 5,7 | 100 | 100 | | | | |
| Totaal agentschappen | | 12 223,6 | 12 223,6 | 100 | 100 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0 |

* Het subtotale debet = totaal -/- uitgaven/- tegenrekeningen. Het subtotale credit = totaal/- ontvangsten -/- tegenrekeningen.

| In mln gld | Uitgaven | | | | Ontvangsten | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| | MN 99 | REK | Verschil | | MN 99 | REK | Verschil | |
| | | | abs | proc | | | abs | proc |
| <i>Begrotingen</i> | | | | | | | | |
| HdK | 14 | 14 | 0 | - 1 | | | | |
| HCvS Kab K | 304 | 326 | 22 | 7 | 7 | 11 | 3 | 44 |
| AZ | 86 | 96 | 10 | 11 | 6 | 11 | 6 | 98 |
| Koninkrijksrelaties | 270 | 411 | 141 | 52 | 25 | 8 | - 17 | - 70 |
| BuiZa excl EU | 6 848 | 7 023 | 175 | 3 | 114 | 280 | 166 | 146 |
| Justitie | 7 646 | 8 892 | 1 245 | 16 | 1 278 | 1 426 | 148 | 12 |
| BiZa en Koninkrijksrel. | 7 746 | 7 709 | - 37 | 0 | 506 | 815 | 309 | 61 |
| OCW | 41 006 | 42 759 | 1 753 | 4 | 3 656 | 3 736 | 80 | 2 |
| Nat.Schuld | 31 197 | 43 745 | 12 547 | 40 | 1 334 | 7 088 | 5 754 | 431 |
| Fin excl Belastingen | 6 468 | 6 509 | 42 | 1 | 5 385 | 15 980 | 10 594 | 197 |
| Fin Belastingen | | | | | 153 582 | 160 255 | 6 673 | 4 |
| Defensie | 14 140 | 14 995 | 855 | 6 | 485 | 510 | 25 | 5 |
| VROM | 8 464 | 9 283 | 819 | 10 | 289 | 587 | 298 | 103 |
| RGD | | | 0 | | | | 0 | |
| V&W | 11 588 | 11 881 | 293 | 3 | 1 641 | 2 050 | 409 | 25 |
| Econ.Z | 3 770 | 4 331 | 561 | 15 | 2 962 | 4 726 | 1 764 | 60 |
| LNV | 3 737 | 4 463 | 726 | 19 | 551 | 780 | 229 | 42 |
| SZW | 31 083 | 32 062 | 979 | 3 | 816 | 1 202 | 386 | 47 |
| VWS | 11 201 | 11 869 | 668 | 6 | 313 | 601 | 288 | 92 |
| Subtotaal | 185 569 | 206 366 | 20 797 | 11 | 172 949 | 200 063 | 27 114 | 16 |
| <i>Fondsen</i> | | | | | | | | |
| GF | 23 287 | 23 968 | 681 | 3 | 23 303 | 23 968 | 665 | 3 |
| PF | 1 785 | 1 818 | 33 | 2 | 1 785 | 1 818 | 33 | 2 |
| ISF | 10 099 | 10 202 | 104 | 1 | 9 990 | 10 262 | 272 | 3 |
| FES | 3 206 | 2 927 | - 279 | - 9 | 1 620 | 1 784 | 164 | 10 |
| LEF-A | | 166 | 166 | | | 166 | 166 | |
| Spaarfonds AOW | | 0 | 0 | | 4 830 | 5 024 | 194 | 4 |
| Diergezondheidsfonds | | 0 | 0 | | | 0 | | |
| Subtotaal | 38 377 | 39 082 | 705 | 2 | 41 528 | 43 020 | 1 492 | 4 |
| <i>Afdracht Eigen</i> | | | | | | | | |
| Middelen EU** | 11 822 | 11 051 | - 771 | 7 | 7 540 | 7 353 | - 187 | - 2 |
| Consolidatie | - 10 252 | - 9 999 | 253 | - 2 | 10 252 | - 9 999 | 253 | - 2 |
| <i>Aanvullende posten</i> | | | | | | | | |
| Diversen | 88 | 0 | - 88 | - 100 | | | | |
| Bijstelling AKW | 585 | 0 | - 585 | 100 | | | | |
| Arbeidsvoorwaarden | 2 940 | 0 | - 2 940 | 100 | | | | |
| Prijsbijst./Studiefin. 724 | 0 | - 724 | 100 | | | | | |
| Nader te bepalen | 1 826 | 0 | - 1 826 | 100 | 1 855 | 0 | - 1 855 | - 100 |
| Accres GF/PF. 180 | 0 | - 180 | 100 | | | | | |
| Subtotaal | 6 343 | 0 | - 6 343 | - 100 | 1 855 | 0 | - 1 855 | - 100 |
| Agentschappen* | 1 198 | 7 532 | 6 334 | 529 | 1 166 | | - 1 166 | - 100 |
| Totale uitg en ontv | 233 056 | 254 032 | 20 976 | 9 | 214 787 | 240 437 | 25 650 | 12 |
| Aflossing en uitgifte schuld | 43 085 | 108 830 | 65 745 | 153 | 56 585 | 115 295 | 58 710 | 104 |
| Totaal uitg en ontv. incl.schuld | 276 141 | 362 862 | 86 721 | 31 | 271 372 | 355 732 | 84 360 | 31 |
| Muntslag (inflatoir) | | | | | 43 | - 5 | - 48 | - 112 |
| Saldo (inflatoir) | | | | | 4 726 | 7 135 | 2 409 | 51 |
| Totaal | 276 141 | 362 862 | 86 721 | 31 | 276 141 | 362 862 | 86 721 | 31 |

* De rekeningcijfers van de agentschappen bestaan uit de saldomutatatie bij de RHB.

** Exclusief landbouwheffingen.

Tabel 11 Onderhandse gunningen

| Gestelde eisen ONDERHANDSE GUNNING – 30 aanbestedingen | Voldaan |
|---|---------|
| Motivering aanbestedingsvorm | 33% |
| Programma van eisen opgesteld | 27% |
| Schriftelijke offerteaanvraag | 20% |
| Schriftelijke offerte | 43% |
| Contract | 60% |

Tabel 12 Onderhandse aanbestedingen

| Gestelde eisen ONDERHANDSE AANBE- STEDING – 24 aanbestedingen | Voldaan |
|--|---------|
| Motivering aanbestedingsvorm | 46% |
| Programma van eisen opgesteld | 79% |
| Schriftelijke offerteaanvraag | 83% |
| Gelijktijdig aangevraagd | 88% |
| Vaste indieningstermijn offertes | 83% |
| Gunningcriteria vooraf vastgesteld | 75% |
| Wegingsfactoren vooraf vastgesteld | 50% |
| Schriftelijke offertes | 88% |
| Procesverbaal van opening | 42% |
| Door twee personen | 42% |
| Offerte analyse uitgevoerd | 71% |
| Door twee personen | 71% |
| Gemotiveerde schriftelijke afwijzingen | 63% |
| Contract | 92% |

Tabel 13 Europese openbare aanbesteding

| Gestelde eisen EUROPESE OPENBARE AANBESTEDING - 29 aanbestedingen | Voldaan |
|--|---------|
| (Motivering aanbestedingsvorm) | 38% |
| Programma van eisen opgesteld | 93% |
| Gunningcriteria vooraf vastgesteld | 93% |
| Wegingsfactoren vooraf vastgesteld | 72% |
| Schriftelijke offertes | 83% |
| Procesverbaal van opening | 83% |
| Door twee personen | 83% |
| Offerte analyse uitgevoerd | 86% |
| Door twee personen | 72% |
| Procesverbaal van gunning | 24% |
| Schriftelijke opdrachtverlening | 69% |
| Gemotiveerde schriftelijke afwijzingen | 52% |
| Contract | 93% |

Tabel 14 Europese niet-openbare aanbesteding – fase 1

| Gestelde eisen EUROPESE NIET- OPENBARE AANBESTEDING – 19 aanbestedingen – fase 1 | Voldaan |
|--|---------|
| Motivering aanbestedingsvorm | 16% |
| Preselectiecriteria bekendgemaakt | 95% |
| Beoogd aantal bedrijven | 68% |
| Schriftelijke beoordeling | 89% |
| Gemotiveerde schriftelijke afwijzingen | 68% |

Tabel 15 Europese niet-openbare aanbesteding – fase 2

| Gestelde eisen EUROPESE NIET- OPENBARE AANBESTEDING – 19 aanbestedingen – fase 2 | Voldaan |
|--|---------|
| Schriftelijke offerteaanvraag | 84% |
| Gelijktijdig aangevraagd | 84% |
| Vaste indieningstermijn offertes | 84% |
| Programma van eisen opgesteld | 95% |
| Gunningcriteria vooraf vastgesteld | 89% |
| Wegingsfactoren vooraf vastgesteld | 63% |
| Schriftelijke offertes | 89% |
| Procesverbaal van opening | 68% |
| Door twee personen | 63% |
| Offerte analyse uitgevoerd | 74% |
| Door twee personen | 74% |
| Procesverbaal van gunning | 16% |
| Schriftelijke opdrachtverlening | 84% |
| Gemotiveerde schriftelijke afwijzingen | 79% |
| Contract | 95% |

Tabel 16 Overzicht doorlooptijden betalingen

| Ministerie/Kasbeheerder Apparaats- of programma- Uitgaven | Snelste betaling in dagen | Langzaam- ste betaling in dagen | Gemiddeld in dagen | Percentage betaald binnen 30 dagen* |
|---|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|--|
| Justitie-CJIB-Apparaat | 4 | 61 | 29,5 | 67% |
| Justitie-CJIB-Programma | 17 | 455 | 103,7 | 7% |
| Justitie-CJIB-Totaal | 4 | 455 | 77,5 | 28% |
| Justitie-DRP-Arnhem- Apparaat | 10 | 140 | 31,8 | 58% |
| Justitie-DRP-Arnhem- Programma | 12 | 207 | 47,4 | 49% |
| Justitie-DRP-Arnhem-Totaal | 10 | 207 | 41,4 | 53% |
| OCW-CFI-Apparaat agent- schap | 6 | 159 | 32,7 | 68% |
| OCW-CFI-Apparaat concern | 11 | 63 | 28,3 | 67% |
| OCW-CFI-Programma- concern*** | niet bekend | niet bekend | niet bekend | niet bekend |
| OCW-CFI-Totaal | 6 | 159 | 32,3 | 68% |
| OCW-ROB-Apparaat | 8 | 105 | 30,3 | 67% |
| OCW-ROB-Programma | 9 | 214 | 49 | 26% |
| OCW-ROB-Totaal | 8 | 214 | 39,8 | 60% |
| LNV-PD-Apparaat | 7 | 244 | 33,4 | 65% |
| LNV-PD-Programma | 66 | 90 | 78 | 0% |
| LNV-PD-Totaal | 7 | 244 | 34,7 | 63% |
| LNV-DLG-Apparaat | 15 | 55 | 33 | 47% |
| LNV-DLG-Programma | **10 | 27 | 13,7 | 79% |
| LNV-DLG-Totaal | 10 | 55 | 23,6 | 62% |

* binnen deze berekening zijn de betalingen waarvan de doorlooptijd onbekend was buiten beschouwing gelaten.

** exclusief betalingen telebankieren.

*** reguliere betalingen aan onderwijsinstellingen volgen een vaste «jaarkalender». Het tijdsverloop tussen het ontstaan van de verplichting en de betaling is niet eenvoudig vast te stellen.

**SAMENVATTINGEN RAPPORTEN BIJ DE FINANCIËLE
VERANTWOORDING 1999**

Ontwikkelingen

De Rekenkamer constateert dat de kwaliteit van het financieel beheer in 1999 ten opzichte van vorig jaar een geringe achteruitgang vertoont.

Aandachtspunten

De Rekenkamer signaleerde wederom tekortkomingen bij de ijkpunten «Beschrijving en onderhoudsorganisatie Administratieve Organisatie», «Automatisering» en «Informatievoorziening/kengetallen». Tevens zijn dit jaar tekortkomingen gesignaleerd in het financieel beheer bij de Stichting Nederland Wereldtentoonstellingen.

De Rekenkamer stelde vast dat het departement beschikt over een regeling inzake het onderhoud van de administratieve organisatie (AO). Het toezicht door de Centrale Afdeling «Financieel-Economische Zaken» (CAFEZ) op de naleving van de AO heeft door capaciteitsgebrek in 1999 beperkt plaatsgevonden.

De AO van het departement is voor een groot deel op orde en actueel. Uitzondering hierop vormen de centrale afdeling P&O waar de decentrale werkprocessen vrijwel niet zijn beschreven. Bij een onderdeel van de Centrale Afdeling «Facilitaire en Informatieaangelegenheden» zijn de werkprocessen voor een beperkt deel niet beschreven. Verder is de beschrijving van de AO van de «Directie Toepassing Communicatietechniek» in 1999 nauwelijks onderhouden.

De Rekenkamer beoordeelde de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) als voldoende. Bij het departement dient echter nog het beheersplan voor het PERCC (systeem voor personeels- en salarisgegevens) te worden geïmplementeerd.

In zijn reactie geeft de minister van AZ aan zich niet te kunnen vinden in de conclusie van de Rekenkamer dat het financieel beheer in 1999 een geringe achteruitgang vertoont ten opzichte van 1998. Hij is van mening dat bij de ijkpunten AO, automatisering en overdrachtsuitgaven en -ontvangsten geen sprake is van tekortkomingen. Gelet op de bevindingen met betrekking tot deze ijkpunten handhaaft de Rekenkamer haar oordeel over het gevoerde financieel beheer.

Financiële verantwoording

In de rekening van het Ministerie van Algemene Zaken is voor f 66,3 miljoen aan verplichtingen, f 95,8 miljoen aan uitgaven en f 11,1 miljoen aan ontvangsten verantwoord. De belangrijkste categorie van begrotingsuitgaven betreft «Personeel en materieel» (f 58,1 miljoen).

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Ministerie van Algemene Zaken. In de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften met uitzondering van het niet geheel voldoen aan de eisen van de toelichting bij de rekening en de saldibalans.

Financieel beheer

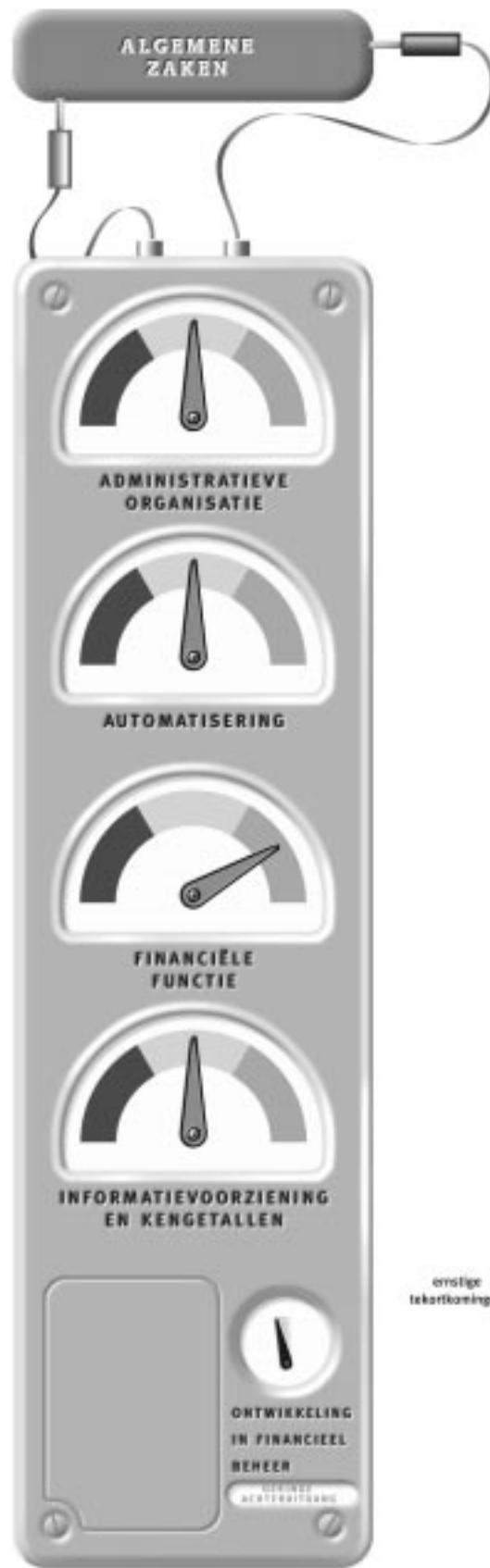
De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten zowel over 1999 als 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | X | X | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO | | | X | X | | |
| Financiële functie | X | X | | | | |
| Automatisering | | | X | X | | |
| Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten | X | | X | | | |
| Informatievoorziening | | | | | | |
| Kengetallen | | | X | X | | |

De rijksbreed uitgevoerde onderzoeken naar het materieelbeheer en het aanbestedingenbeleid levert voor het Ministerie van Algemene Zaken de volgende conclusies op:

- Het ministerie voldoet nog niet geheel aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer. Bovendien is het materieelbeheer nog onvoldoende ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Dit zit hem onder andere in het ontbreken van een sluitend systeem van interne controlemaatregelen en van toezicht door de centrale afdelingen FEZ en/of FIA.
- De Accountantsdienst (AD) merkt in haar rapport over 1999 op, dat bij verlenging van contracten geregeld wordt afgeweken van de departementale richtlijn. Hiervoor blijken overigens steeds aannemelijke verklaringen te kunnen worden gegeven. De AD adviseert om dergelijke afwegingen in het vervolg vast te leggen en te autoriseren ten behoeve van een doelmatige controle. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor het standaard opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling en verbetering van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures. De minister van AZ onderschrijft de aanbevelingen op het terrein van aanbestedingen en materieelbeheer en geeft aan met name de toezichthoudende activiteiten te zullen intensiveren.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.



11 HUIS DER KONINGIN

Bij het Huis der Koningin worden de uitgaven gevormd door uitkeringen aan leden van het Koninklijk Huis (13,8 miljoen).

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Huis der Koningin.

De Rekenkamer trof in de verplichtingen en uitgaven geen fouten en onzekerheden aan. Er was geen sprake van ontvangsten.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

De minister had geen op- of aanmerkingen over het Rekenkamerrapport.

Ontwikkelingen

In de ontwikkeling van de financiële functie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (Buza) zijn in 1999 structurele maatregelen doorgevoerd. Zo is in het Vademecum Integraal Management helder weergegeven wat integraal management inhoudt. De nieuwe accenten 1999 in het beleid, en met name de sectorale benadering zal de komende periode de invulling van het integraal management en daarmee samenhangend de financiële functie mede nader gaan bepalen.

De kwaliteit van de financiële functie was evenals vorig jaar in het algemeen nog dun. Ten opzichte van vorig jaar constateerde de Rekenkamer vergelijkbare tekortkomingen in de opzet en de werking van de financiële functie.

De Rekenkamer onderschrijft de koers die het ministerie met de reorganisatie in 1996 en de introductie van de nieuwe financiële functie heeft ingezet en beseft dat de verdere ontwikkeling ervan tot een adequate uitvoering meer tijd vergt. Wel brengt zij aandachtspunten naar voren die in die ontwikkeling en uitvoering naar haar mening prioriteit moeten hebben.

Aandachtspunten

Financiële functie

De Rekenkamer vraagt aandacht voor belangrijke elementen die naar haar mening nog ontbreken in de financiële functie, zoals bijvoorbeeld een vastgelegd strategisch beleid dat managers een basis biedt voor de vertaling in meerjarige plannen. Ook is van belang dat de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) als concerncontroller een gestructureerd inzicht heeft in de kwaliteit van onderdelen van het financieel beheer teneinde structurele tekortkomingen tijdig te onderkennen en maatregelen te treffen. Het personeelsbeleid dient verder verbeterd te worden. Het activiteitenbeheer, waaronder het voorschottenbeheer, blijft ondanks verbetering een zwakke schakel. Wel zijn inmiddels per 1 april 2000 wijzigingen in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken opgenomen. De Rekenkamer zal deze wijzigingen in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2000 beoordelen.

In een reactie geven de ministers aan dat onlangs is besloten tot majeure wijzigingen in de jaarplancycclus voor een betere aansluiting tussen de jaarplancycclus en de beleids- en begrotingscycclus. Verbetering van de personele bezetting en de kwaliteit en organisatorische inbedding van de beheersfunctie op de posten staan hoog op de agenda.

Automatisering

Begin 1999 typeerde het ministerie zelf de situatie van de automatiseringsfunctie als zorgwekkend. In 1999 werd hierop de organisatie van de automatisering ondergebracht in een nieuwe directie Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Voor de inrichting van deze organisatie is in de planning rekening gehouden met een looptijd tot 2003. Gedurende die ontwikkeling zullen er onvermijdelijk nog zwakke punten in de automatiseringsorganisatie zijn. Het is dan ook van belang dat duidelijke prioriteiten worden gesteld. In dit kader dient naar de mening van de Rekenkamer op korte termijn de vastlegging van de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen ICT en FEZ geregeld te worden.

Ook is van belang dat er gekwantificeerde kwaliteitseisen voor ICT-werkzaamheden worden geformuleerd en een gestructureerd systeem van kwaliteitshandhaving bij ICT wordt ontwikkeld. De Rekenkamer dringt aan hiervoor een actieplan te ontwikkelen waarin harde deadlines zijn vastgelegd voor het opleveren van de (deel)producten.

In 1999 werd de samenhang tussen de verschillende deelprojecten voor de ontwikkeling van het Geïntegreerd Management Informatiesysteem (GMIS) beschreven in het Samenhangend Plan GMIS. De operationalisering van dit plan komt evenwel nog niet van de grond waardoor het beheer van de onderlinge relaties tussen de deelplannen wordt bemoeilijkt.

De ministers onderschrijven dat het departement eind 1999 ten dele aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) voldoet en geven een opsomming van acties die voor 2000 gepland staan, dan wel gerealiseerd zijn. De ministers merken voorts op dat de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in de organisatie van de automatisering niet tot problemen hebben geleid.

Financieel beheer Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden

Alhoewel het Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) op het totaal van de begrotingsuitgaven slechts een zeer gering financieel belang betreft vraagt de Rekenkamer aandacht voor het financieel beheer bij dit agentschap. Zij stelde over 1999 vast dat dit beheer disfunctioneerde. Zo is de administratieve vastlegging niet geschikt voor managementinformatie, de beschrijving van de administratieve organisatie niet actueel en kan niet tot een beoogde kostprijsberekening per activiteit worden gekomen. Over 1999 heeft de AD voor het CBI een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het CBI kunnen afgeven. Wel heeft de AD een aanzienlijke inspanning moeten verrichten bij het tot standkomen van deze financiële verantwoording.

Op grond van de adviezen van de AD zijn inmiddels maatregelen ter verbetering van het financieel beheer genomen en is een zogenoemde Task Force samengesteld die tot taak heeft op korte termijn verbeteringen tot stand te brengen. De Rekenkamer vraagt naast de in gang gezette verbeteringen aandacht te besteden aan de benodigde kennis die binnen het CBI aanwezig moet zijn teneinde het baten en lasten stelsel goed te kunnen hanteren.

De ministers achten de kwalificatie ernstige tekortkomingen in het financieel beheer te zwaar.

Financiële verantwoording

De uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over 1999, in totaal f 10,7 miljard, betroffen de aan de diplomatieke vertegenwoordigingen verbonden uitgaven van f 1.9 miljard, uitgaven voor O.S. van in totaal f 5,1 miljard en de afdrachten aan de Europese Unie, het zogenaamde vierde eigen middel voor in totaal een bedrag van f 3,7 miljard.

De Rekenkamer trof bij 1,16% van de uitgaven voor een bedrag van in totaal ca f 125 miljoen, resp bij 0,16% van de verplichtingen tot een bedrag van in totaal ruim f 15 miljoen aan substantiële fouten en onzekerheden aan. Ook trof zij bij 1,75% van de afgerekende voorschotten tot een totaal bedrag van f 51 miljoen belangrijke fouten en of onzekerheden aan.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften met uitzondering van:

- een bedrag van f 2,9 miljoen in de saldibalans dat niet deugdelijk was weergegeven;
- de toelichting op de saldibalans waarin nog niet geheel is voldaan aan de formele eis om inzicht te geven in de verleende en afgeboekte voorschotten respectievelijk de ouderdom van de openstaande voorschotten.

Financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het departement relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | X | X | | | | |
| Financiële functie | | | X | X | | |
| Beschrijving en AO onderhoudsorganisatie | | | X | X | | |
| Automatisering | | | X | X | | |
| Subsidies | | | X | X | | |
| Agentschap CBI | | | | | X | Nvt |
| Lokaal personeel | | | X | Nvt | | |
| Verdragsmiddelen | | | | | | |
| Suriname | X | Nvt | | | | |

Nvt houdt in dat in 1998 geen onderzoek is verricht.

Hoewel er in 1999 positieve ontwikkelingen plaatsvonden constateerde de Rekenkamer nog steeds tekortkomingen. Op grond van de door haar gehanteerde methodiek is er naar de stand van de opzet en de werking, over 1999 geen sprake van een vooruitgang of achteruitgang in het financieel beheer ten opzichte van het vorig jaar.

De Rekenkamer wijst erop dat het ministerie over 1999 te veel loonbelasting voor lokaal personeel betaalde. Een in gang gezet overleg met de fiscus over de belastingheffing over in het buitenland betaalde sociale verzekeringspremies was nog niet afgerond, waardoor deze premies volledig belast bleven. De ministers onderschrijven de aanbeveling om bijzondere aandacht aan de juiste verwerking van de salarisgegevens te schenken.

De Rekenkamer is positief over de verantwoording van de besteding van de verdragsmiddelen door Suriname. Wel beveelt zij aan dat het ministerie in overleg met Suriname een procedure voor de administratieve afsluiting van projecten ontwikkelt ten einde onduidelijkheid te voorkomen over de stand van de nog openstaande verdragsmiddelen. De ministers antwoorden dat na hervatting van het beleidsoverleg met Suriname een procedure tot administratieve afsluiting van projecten overeengekomen zal worden

Ten slotte heeft overig financieel beheer onderzoek naar aanbestedingen en naar het materieelbeheer voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken de volgende conclusies opgeleverd:

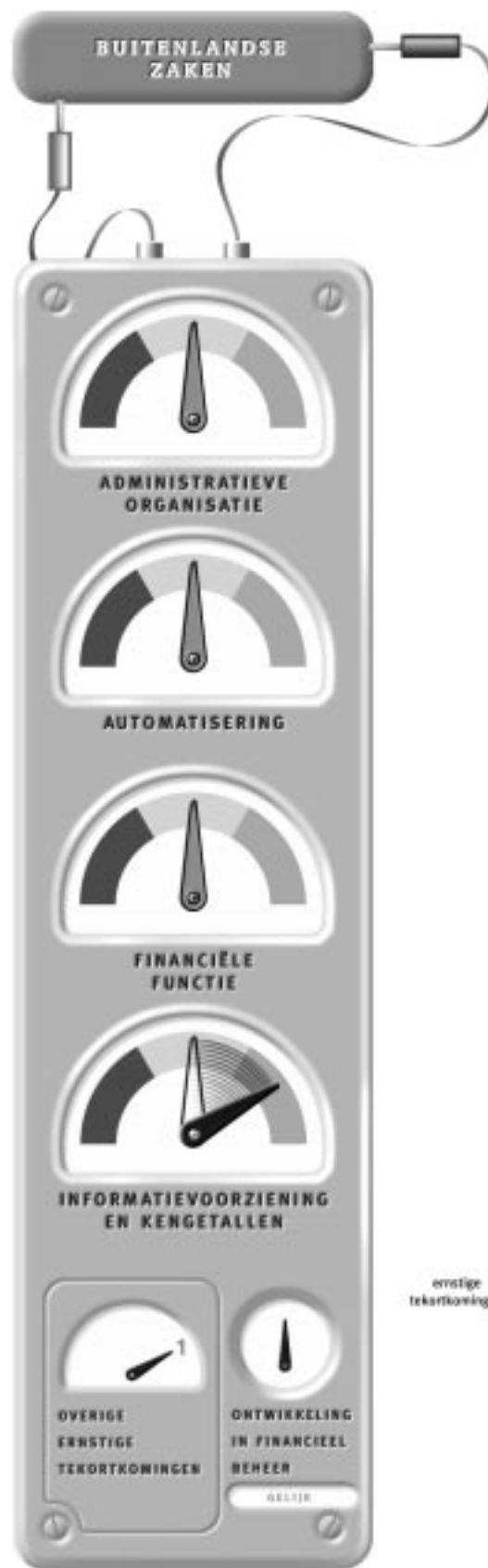
- de aanwezigheid van het Expertisecentrum Inkoop levert een positieve

bijdrage aan de kwaliteit van het departementale aanbestedingsbeleid. De Rekenkamer vraagt aandacht voor het standaard opstellen van een proces-verbaal van opening bij concurrentiestelling en voor verbetering van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures;

- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet weliswaar aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer, maar het materieelbeheer is toch niet voldoende ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Dit zit hem voornamelijk in het ontbreken van vastgelegde risicoanalyses, onvoldoende uniformiteit in de registratie van goederen en onvoldoende toezicht door de directie FEZ op het materieelbeheer van de budgethouders. De Rekenkamer beveelt aan om het materieelbeheer een onderdeel te maken van de planning en controlcyclus.

In hun reactie geven de ministers onder meer aan dat FEZ zijn coördinerende en monitoringtaken zwaarder zal aanzetten ten aanzien van het nakomen van (Europese) regelgeving voor aanbesteding. Over het materieelbeheer laten de ministers weten dit op een hoger niveau te brengen, met inachtneming van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

Ontwikkelingen

Er zijn in 1999 vergeleken met 1998 weinig merkbare vorderingen gemaakt in de verbetering van de (deels ernstige) tekortkomingen in het financieel beheer. Bij een aantal onderzochte thema's bestaan nog steeds tekortkomingen danwel ernstige tekortkomingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de automatisering, personele uitgaven, de kengetallen in de financiële verantwoording, de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving, het parkeren van begrotingsgeld, de outputsturing Stichting Reclassering Nederland en de administratieve organisatie/financieel beheer. De Rekenkamer wijst erop dat de minister van Justitie op 30 september 1999 tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie aan de Tweede Kamer heeft toegezegd dat zowel de problematiek inzake de outputsturing Stichting Reclassering Nederland als de administratieve organisatie/financieel beheer Justitie vóór 2002 op orde zullen zijn. Bij de thema's «accountantscontrole», «financiële functie» en «Rijkshuisvesting» zijn geen noemenswaardige tekortkomingen gesignaleerd. Daarnaast is het financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens dusdanig verbeterd dat ook hier geen noemenswaardige tekortkomingen meer zijn geconstateerd. Ook is voldoende vooruitgang geboekt bij de administratieve organisatie van het Korps Landelijke Politiediensten, hoewel het verbeterproces nog niet volledig is afgerond.

Aandachtspunten

Bezwaaronderzoek Europese aanbestedingen

De situatie met betrekking tot de Europese aanbesteding, met name de naleving van de regelgeving, is evenals in voorgaande jaren zorgwekkend, zowel bij het bestuursdepartement als daarbuiten. Justitiebreed is in 1999 een bedrag van f 21,4 miljoen aan uitgaven onrechtmatig ten gevolge van het niet-naleven van Europese aanbestedingsregels. Daarnaast bestaat onzekerheid over een bedrag van f 27,8 miljoen aan uitgaven. Dit betekent in totaal een bedrag van f 49,2 miljoen aan fouten en onzekerheden. Deze bedragen geven de totalen voor het gehele ministerie, dus zowel onrechtmatigheden en onzekerheden voor uitgavenartikelen waarbij de tolerantiegrens van de Rekenkamer is overschreden als voor artikelen waarbij die tolerantiegrens niet is overschreden. Deze onrechtmatigheden en onzekerheden kunnen een risico vormen voor het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording. Dit geldt in eerste instantie bij organisatieonderdelen, waaronder agent-schappen, en mogelijk ook voor het Ministerie van Justitie als geheel. Om de naleving van de betreffende aanbestedingsregels te verbeteren is in 1999 het «Platform Europese aanbesteding» opgericht. Medio 2000 zal het functioneren van het Platform worden geëvalueerd, waarbij zowel de kwaliteit van de adviezen, alsmede de toepassing ervan binnen het departement zal worden getoetst.

Aangezien het hier gaat om ernstige tekortkomingen die reeds een aantal jaren bestaan, zal de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek uitvoeren naar de situatie rond de EU-aanbestedingsregels.

Personele uitgaven

In 1999 blijkt de werking van de administratieve organisatie en de interne controle bij de personeelsafdelingen van diensten en bij de dienst SAFIR niet aan de eisen te voldoen. Het gaat bijvoorbeeld om het niet handhaven van de functiescheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgeschreven interne controle maatregelen. Er zijn verbeteracties gestart die in 2000 tot de gewenste resultaten moeten leiden. Het systeem waarvan het Ministerie van Justitie gebruik maakt voor het inbrengen van mutaties in het salarissysteem is het systeem PerCC/NFI. Dit systeem blijkt voor de meer omvangrijke mutatiestromen over onvoldoende controle- en beheersmogelijkheden te beschikken. Dit alles leidt tot de conclusie dat er in 1999 ernstige tekortkomingen zijn in het financieel beheer rond personele uitgaven en ontvangsten.

De regelgeving voor de aanspraken en uitbetaling van verlof(stuwmeren) is in 1999 weliswaar aangepast, maar de toepassing daarvan is voor een deel nog steeds in strijd met die regelgeving.

Outputsturing Stichting Reclassering Nederland

De subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) is M&O-gevoelig, omdat de subsidiëring afhankelijk is gesteld van de gerealiseerde productie. De Rekenkamer stelde vast dat er in 1998 bij de SRN ernstige tekortkomingen waren. De Rekenkamer constateert dat er in 1999 onvoldoende vorderingen zijn gemaakt bij de implementatie van de eind 1998 aangekondigde verbetermaatregelen, zoals het ontwikkelen van nieuwe productdefinities, het ontwerpen en bouwen van een Cliënt Volgstelsel en de invulling randvoorwaarden voor outputfinanciering). Het tijdpad voor de implementatie van de verbetermaatregelen was niet realistisch. De werking van de verbetermaatregelen kon daardoor nog niet worden beoordeeld. De volledige invoering van outputsturing bij de SRN is daarmee aanzienlijk vertraagd. In overleg tussen de departementsleiding en de SRN is een nieuw plan van aanpak met tijdpad opgesteld, dat loopt tot en met 2001. De Rekenkamer vraagt de minister van Justitie om aan te geven welke concrete (deel)resultaten eind 2000 moeten zijn gehaald ter verbetering van de geconstateerde problematiek, zodat de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 hieraan aandacht kan schenken.

Administratieve organisatie (AO)/financieel beheer Justitie

Op grond van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 besloot de Rekenkamer bezwaar te maken voor wat betreft de AO van het bestuursdepartement. De vervolgens door de minister ingevoerde maatregelen beoordeelde de Rekenkamer als toereikend. De Rekenkamer concludeert dat de werking van de in april 1999 ingestelde (tijdelijke) verbetermaatregel inzake het Voorafgaand Toezicht (VAT) positief is geweest en dat het heeft geleid tot enige verbetering in het financieel beheer en tot het duidelijk in kaart brengen van de tekortkomingen. Wat betreft het eerste Plan van aanpak waarmee de tekortkomingen bij het bestuursdepartement volledig en structureel moesten worden opgelost constateert de Rekenkamer dat dit geen realistisch tijdpad had. Daarom is een vervolg Plan van aanpak met tijdpad opgesteld, dat loopt tot mei 2001. De Rekenkamer acht het van belang dat het realiseren van dit tijdpad continu aandacht krijgt. De Rekenkamer vraagt ook in dit geval de minister van Justitie om aan te geven welke concrete (deel)resultaten eind 2000 moeten zijn gehaald ter verbetering van de geconstateerde problematiek, zodat de Rekenkamer in

haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 hieraan aandacht kan schenken.

Tot slot constateert de Rekenkamer dat er vergeleken met het rapport bij de financiële verantwoording 1998 in 1999 nog tekortkomingen zijn zowel in een aantal beschrijvingen van de AO (onder andere het Openbaar Ministerie en de gerechten, de agentschappen DJI en IND) als in het functioneren van de onderhoudsorganisatie voor de AO. De laatste is echter in opzet toereikend en wordt derhalve evenals in vorige jaren als voldoende beoordeeld. De Rekenkamer beveelt (evenals vorig jaar) aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de AO-beschrijvingen en zal hieraan in haar rapport bij de financiële verantwoording over 2000 verhoogde aandacht schenken.

Financiële verantwoording

De departementale accountantsdienst heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1999 afgegeven. Bij vier onderdelen van het Ministerie van Justitie (Immigratie- en Naturalisatiedienst, directie Rechtspleging, Openbaar Ministerie, Beleidsterrein 01) is een verklaring met beperking afgegeven wegens bedenkingen tegen de verantwoording. Dit betreft vooral bedenkingen inzake Europese aanbestedingen.

De Rekenkamer heeft in 100% van de aangegane verplichtingen, 99,4% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten geen belangrijke fouten of onzekerheden gevonden. De fouten en onzekerheden werden onder meer veroorzaakt door het onvoldoende naleven van de regelgeving voor Europese aanbesteding. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten van de voor het departement relevante ijkpunten en de departements-specifieke onderwerpen voor 1999 én 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | X | X | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO | | | X | X* | | |
| Financiële functie | X | X | | | | |
| Automatisering | | | X | X | | |
| Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen) | | | | | X | X |
| Personele uitgaven | | | | | X | X |
| Parkeren begrotingsgelden | | | X | X | | |
| Rijkshuisvesting AO-KLPD | X | | X | X | | |
| Financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens | X | | | X | | |

| IJKpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Outputsturing Stichting Reclassering Nederland | | | | | X | X |

* = Bezwaaronderzoek bestuursdepartement.

Ten slotte heeft rijksbreed onderzoek naar aanbestedingen, het betalingsbeheer en naar het materieelbeheer (van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)) de volgende conclusies opgeleverd:

- Om het aanbestedingenbeleid verder te verbeteren zou het ministerie aandacht moeten besteden aan de rol van de eigen «Coördinerend Directeur Aanschaffingen» in het kader van de kwalitatieve en kwantitatieve inventarisatie van de eigen inkoop en aanbestedingen, het opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling en het structureel bijhouden van de kosten van de procedures, en het achteraf evalueren van de procedures.
- De betalingen zijn in het algemeen juist en volledig, maar de tijdigheid van de betalingen kan worden verbeterd. Volgens de Rekenkamer zou de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) hiervoor een kwaliteitsverbeteringstraject op moeten zetten, waarin alle fasen van het betaalproces worden doorgelicht en gestroomlijnd en waarin alle actoren worden betrokken.
- het materieelbeheer bij het KLPD voldoet aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer 1996, maar is toch niet voldoende ordelijk, controleerbaar en doelmatig, met name voor wat betreft de rapportages over aanwezigheidscontroles, het toezicht door de directie FEZ en de informatievoorziening aan het management.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Antwoord minister en nawoord Rekenkamer

De minister gaf in zijn antwoord aan welke concrete (deel)verbeterpunten eind 2000 reeds moeten zijn afgerond op weg naar een structurele oplossing van de problematiek inzake de outputsturing SRN en de AO/financieel beheer Justitie (respectievelijk met ingang van 2002 en uiterlijk in 2001). De Rekenkamer zal de door de minister toegezegde deelresultaten als toetsingscriteria hanteren bij haar oordeel over de tussentijdse bereikte voortgang in 2000 en zal daarover rapporteren in haar RFV2000.

De minister deelde in zijn antwoord de bezorgdheid van de Rekenkamer inzake de naleving van de Europese aanbestedingsregels en gaf aan dat dit onderwerp een hoge prioriteit heeft gekregen. Hij deelde tevens mede dat inmiddels als verbeterpunt een platform Europees Aanbesteden is ingesteld, waarvan het effect in 2000 zal worden geëvalueerd. De minister

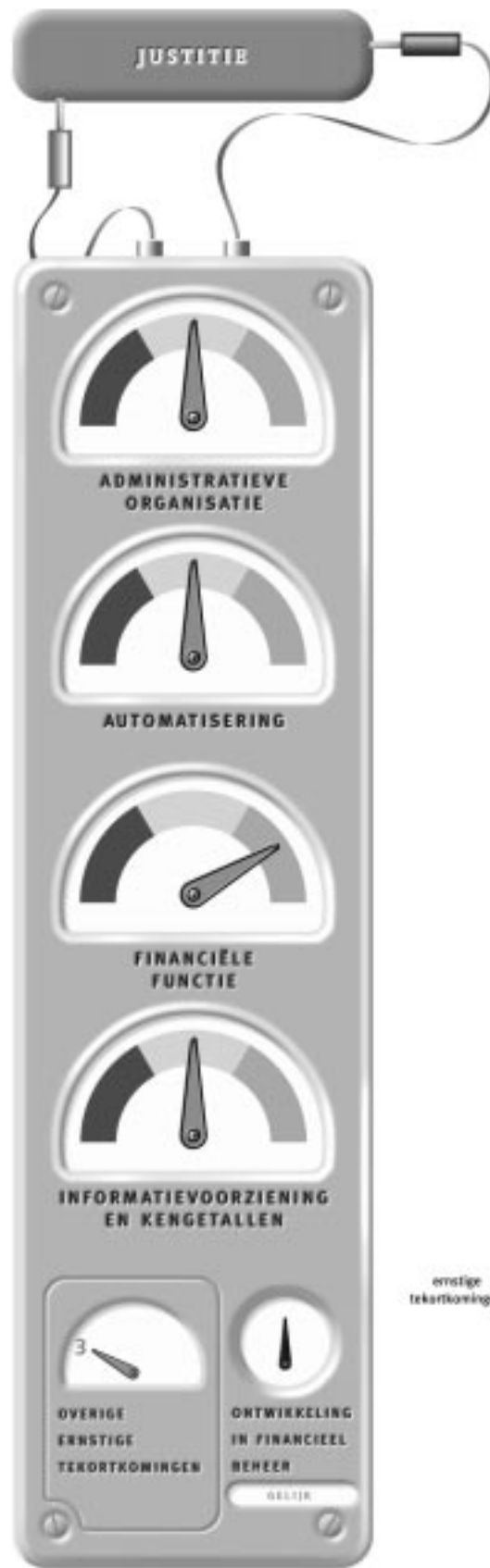
nam alle aanbevelingen van de Rekenkamer, met uitzondering van één aanbeveling, over. Tevens gaf hij aan welke maatregelen hij daartoe in 2000 zal treffen. De aanbeveling om de adviezen van bovengenoemd platform een verplichtend karakter te geven nam hij nog niet over. Hij wil uitvoering van deze aanbeveling laten afhangen van de uitkomsten van de hiervoor genoemde evaluatie.

Aangezien het hier gaat om ernstige tekortkomingen die reeds een aantal jaren bestaan zal de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 2000 een bezwaaronderzoek uitvoeren. De door de minister aangegeven maatregelen met bijbehorend tijdspad zullen onder meer als toetsingscriteria dienen bij dit bezwaaronderzoek.

De minister beaamde in zijn antwoord dat er belangrijke knelpunten zijn bij de uitvoering van de personele processen (het niet handhaven van de functiescheiding binnen de processen en het niet uitvoeren van de voorgeschreven controlemaatregelen). Naar aanleiding hiervan wordt op dit moment door de departementale accountantsdienst een operational audit bij de dienst SAFIR (centraal uitvoeringsorgaan voor de salarisadministratie) uitgevoerd en zijn er afspraken gemaakt voor diverse verbetermaatregelen. Wat betreft de interne controle maatregelen zal in 2000 steekproefsgewijs controle worden uitgevoerd. Tot slot gaf de minister aan welke concrete maatregelen zijn getroffen naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot verlofstuwmeren.

Wat betreft de door de Rekenkamer geconstateerde problematiek inzake de administratieve organisatie/Interne Controle (AO/IC) bij de gerechten en stafdiensten en bij het Openbaar Ministerie beschreef de minister in zijn antwoord welke verbeteractiviteiten zijn opgestart die er toe moeten leiden dat het financieel beheer en de AO/IC eind van dit jaar (weer) voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In zijn reactie op de resultaten van de rijksbrede onderzoeken van de Rekenkamer naar het betalingsbeheer en het materieelbeheer deelde de minister het volgende mede. In de tweede helft van 2000 zal een operational audit naar het betalingsbeheer plaatsvinden. Daarin zal, conform de aanbeveling van de Rekenkamer, ook het doorlichten en stroomlijnen van alle fasen van het betalingsverkeer worden meegenomen. Het rijksbrede onderzoek naar het materieelbeheer is bij Justitie in 1999 uitgevoerd bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het KLPD heeft veel werk verricht voor een goed materieelbeheer. KLPD en derhalve ook het beheer daarover berust thans onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor het stellen van een concrete planning voor de afronding is thans de minister van BZK verantwoordelijk.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

Ontwikkelingen

Eind 1998 heeft het ministerie in de vorm van een project een aanvang gemaakt met de verbetering van haar financiële functie. In februari 2000 publiceerde zij het rapport «Kwaliteitsprogramma financiële functie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties», waarin onder andere de doelstellingen voor het vervolgtraject in kaart zijn gebracht. In 1999 heeft het ministerie onder meer aandacht gegeven aan het opnieuw beschrijven van de administratieve organisatie, de ontwikkeling van een normenkader voor de sturing van verzelfstandigde organisaties en het in kaart brengen van de financiële informatie en communicatie technologie (ICT).

Met name op het terrein van de administratieve organisatie heeft het ministerie, ondanks een wat trage start, in de tweede helft van 1999 nog belangrijke resultaten geboekt in de opzet van processen. Belangrijke delen van de administratieve organisatie dienden echter nog te worden beschreven en de implementatie van de beschreven procedures moest nog plaatsvinden. Verder diende men op een meer adequate wijze invulling te geven aan de onderhoudsorganisatie. De vertraging bij het opstarten van de activiteiten in 1999 zal volgens de Rekenkamer doorwerken bij de implementatie en het verder beschrijven en stroomlijnen van procedures in 2000. De einddatum van het verbeteringsproject zal hierdoor onder druk komen te staan.

Naast het Kwaliteitsprogramma financiële functie vragen ook de ontwikkelingen in het kader van het rijksbrede project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» en een in 1999 ingezet traject ter verhoging van de kwaliteit van het financiële personeel, de nodige aandacht.

Aandachtspunten

Aansturing van decentrale organisaties en overheden

De uitgaven en ontvangsten van het ministerie hebben in belangrijke mate betrekking op de geldoverdrachten aan decentrale organisaties en overheden. De beheersing van deze financiële stromen vraagt om een adequate financiële aansturing, die vorm zou moeten krijgen in duidelijke afspraken met de genoemde organisaties en overheden over de wijze waarop zij verantwoording moeten afleggen en over de door hen te leveren prestaties. In dat kader acht de Rekenkamer de volgende bevindingen van belang:

- Het ministerie heeft in 1999 ruim f 410 miljoen aan overdrachtsuitgaven gerealiseerd en verantwoord onder hoofdstuk IV van de Rijksbegroting: Koninkrijksrelaties. De Rekenkamer stelde vast dat de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten op Aruba en de Nederlandse Antillen ondanks een geringe afname in 1999 nog steeds aanzienlijk is. Zij vindt dit een ernstige tekortkoming;
- De aanbevelingen van de Rekenkamer uit het onderzoek «Financieel beheer politieregio's», dat in 1998 is gepubliceerd, worden in veel gevallen niet door de politiekorpsen opgevolgd. De informatie die het ministerie in 1999 heeft ontvangen van de korpsen liet mede hierdoor in vrijwel alle opzichten te wensen over. In 1999 betaalde het ministerie in dit kader ruim f 5 miljard aan bijdragen;
- Het financiële beheer bij de agentschappen en de aansturing van deze

organisaties door het ministerie lieten in 1999 nog te wensen over. Met name bij het agentschap Informatie en Communicatie Technologie Organisatie (ITO) zijn omvangrijke tekortkomingen geconstateerd in de managementrapportages, de interne controle op de volledigheid van de baten en op de naleving van de regeling contractbeheer;

- Bij het ontwerpen van regelgeving heeft het departement in het verleden te weinig aandacht geschonken aan de liquiditeitsbehoefte van de bijdrageontvanger waardoor er vaak te hoge voorschotten aan de bijdrage-ontvangers zijn toegekend. Per ultimo 1999 stond voor ruim f 10 miljard aan nog af te wikkelen voorschotten open. De departementsonderdelen hebben in 1999 overigens wel een actief beleid gevoerd met betrekking tot de afwikkeling van voorschotten.

Het ministerie heeft in 1999 een eerste stap gezet op weg naar een eenduidig beleid voor de financiële aansturing en verantwoording door verzelfstandigde organisaties. In 1999 heeft een extern organisatiebureau een eerste aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een normenkader voor sturing van en verantwoording door agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).

Taakgebieden voor coördinatie

Naast de hiervoor beschreven taakgebieden waarbij het ministerie over duidelijke aansturende bevoegdheden beschikt, dient ook voor de volgende knelpunten nog een adequate oplossing te worden gezocht:

- De sectorale vorming- en opleidingsfondsen, waarin het ministerie sinds 1994 de gelden voor de arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholing stort, vragen extra aandacht. Inmiddels beschikken deze fondsen namelijk over aanzienlijke saldi aan liquide middelen. Bovendien staat de wijze waarop één van deze fondsen invulling geeft aan het beheer van de projecten ter discussie. Volgens de Rekenkamer verdient het aanbeveling de wijze waarop deze fondsen worden gefinancierd opnieuw te bezien;
- De kwaliteit van de uitvoering van remigratieregelingen door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is in 1999 verder verslechterd. Het ministerie heeft in 1999 f 67 miljoen in verband met deze uitvoering betaald;
- De huidige regelgeving op het terrein van het Grote Stedenbeleid draagt, door z'n complexiteit, het risico in zich dat aan het beheer, de verantwoording en de controle van de uitgaven op dit terrein niet op doelmatige wijze vorm kan worden gegeven. In 1999 is het ministerie in verband met het Grote Stedenbeleid voor ruim een miljard aan verplichtingen aangegaan. Om een deel van de genoemde risico's weg te nemen zou een wettelijk kader moeten worden gecreëerd voor de verdere uitbouw van het beleid⁸.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer trof in de aangegane verplichtingen en in de gerealiseerde ontvangsten geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Bij de volledigheid van de ontvangsten plaatst de Rekenkamer echter wel een kanttekening ten aanzien van ruim f 15 miljoen die het ministerie om begrotingstechnische redenen ten onrechte niet bij de gemeenten heeft geïncasseerd. Verder was in ruim één procent van de uitgaven sprake van belangrijke fouten en onzekerheden (betreft ondermeer het in strijd handelen met Europese regelgeving en het parkeren van begrotingsgeld). De bij dit ministerie onderzochte aanbestedingprocedures blijken in

⁸ Momenteel voert de Rekenkamer een onderzoek uit naar de wijze waarop het Grote Stedenbeleid door de rijksoverheid wordt uitgevoerd en naar de doorwerking daarvan bij de steden.

groten getale niet te voldoen aan de wet- en regelgeving. Hieruit vloeit onzekerheid van de rechtmatigheid voort, die de tolerantiegrenzen te boven gaat. Door de eerder genoemde tekortkomingen in het financieel beheer van het agentschap ITO was het ministerie niet in staat tijdig een departementale financiële verantwoording op te leveren die geheel aan de eraan te stellen eisen voldeed.

De verantwoording is verder rekening houdend met het vorenstaande en na verwerking van de hiermee verband houdende correctiebladen een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

De volgende tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten over 1999 en 1998 voor de ijkpunten.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Wet- en regelgeving | x | x | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie | | | | | | |
| AO | | | x | | | x |
| Financiële functie | | x | x | | | |
| Automatisering | | | x | x | | |
| Agentschappen | | x | | | x | |
| Overdrachtsuitgaven en -ontvangst | | | | x | x | |
| Transactieuitgaven en -ontvangst | | | x | x | | |
| Beheer financiële bindingen | x | x | | | | |

De Rekenkamer constateert dat op het onderdeel AO in 1999 door het ministerie vooruitgang is geboekt ten opzichte van 1998. Zij constateert echter ook dat er in 1999 bij een aantal ijkpunten nog sprake was van een achteruitgang in het financieel beheer. Dit betreft de ijkpunten «financiële functie», «agentschappen» en «overdrachtsuitgaven en ontvangsten». Bij de andere aandachtsgebieden hadden de activiteiten van het departement in 1999 nog niet tot merkbare resultaten geleid. De door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in het financieel beheer van het departement waren deels ernstig van aard.

In 1999 is door het ministerie voldoende aandacht besteed aan de toezeggingen die de minister ter oplossing van de geconstateerde knelpunten in de kwaliteitszorg van de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) heeft gedaan. In 2000 dienen echter nog wel de nodige activiteiten in dit kader plaats te vinden. De minister zou verder meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de vraag wanneer en op grond waarvan zal kunnen worden vastgesteld dat de diverse verbeteringsprojecten als afgesloten mogen worden beschouwd.

Hoewel de Rekenkamer bij de implementatie van de maatregelen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) tekortkomingen heeft geconstateerd onderkent zij, omdat het hier slechts een geringe achter-

stand betreft, geen specifieke risico's. De tekortkomingen in de personeels- en voorraadadministratie nopen evenwel tot passende maatregelen, daar de betrouwbaarheid van de uit te betalen salarissen en de beheersing van voorraadgegevens hier in het geding zijn.

Het rijksbreed onderzoek naar het materieelbeheer en het aanbestedingsbeleid heeft voor het Ministerie van BZK de volgende conclusies opgeleverd:

- Het materieelbeheer voldoet in opzet aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer, maar is nog niet toereikend ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Dit zit hem in het ontbreken van een sluitend systeem van interne controlemaatregelen, toezicht door de directie FEZ en inbedding van het materieelbeheer in de planning en control-cyclus;
- Het ministerie heeft het inkoopproces uitgebreid beschreven in de AO met verwijzingen naar de Europese regelgeving. In het najaar 2000 zal er een «toolkit inkopen» voor het faciliteren van de Europese aanbestedingsprocedures opgeleverd worden, met te volgen procedures, methodieken en formulieren. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor het vergroten van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie ministers

De ministers merkten in hun reactie op dat uit de bevindingen naar voren kwam dat het ministerie er over het algemeen in slaagt de jaarlijks door de Rekenkamer gesignaleerde aandachtspunten voortvarend aan te pakken. De gesignaleerde knelpunten hangen volgens de ministers grotendeels samen met recent aan het ministerie toegevoegde taken en organisatieonderdelen.

Het oordeel van de Rekenkamer heeft de ministers er in gesterkt de eind 1998 in gang gezette acties door te zetten. De acties die betrekking hebben op de nieuwe taken en organisatie-onderdelen moesten wel worden verdiept. Ten aanzien van de late aanlevering van stukken door agent-schappen en de gevolgen daarvan voor de totstandkoming van de financiële verantwoording gaven de ministers aan maatregelen te hebben getroffen om de gesignaleerde tekortkomingen in de toekomst te voorkomen.

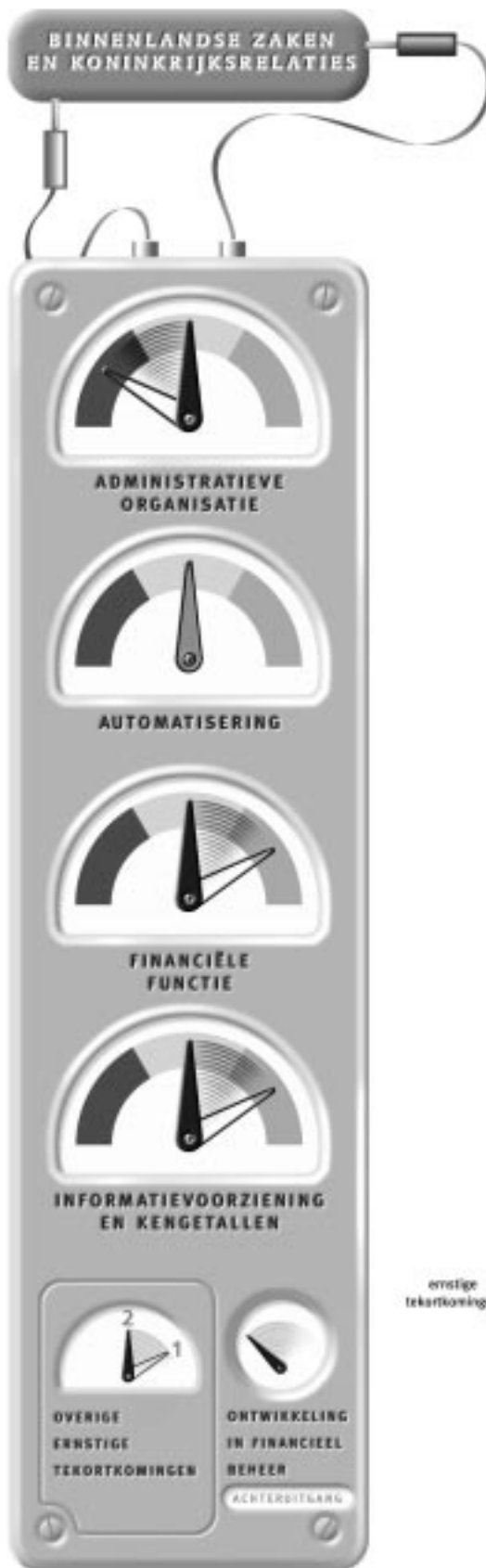
Verder wezen de ministers erop dat het hebben van vooral coördinerende taken bij gemeenten en politieregio's een zekere afhankelijkheid inhoudt bij de uitoefening van de bevoegdheden bij deze autonome instellingen.

De minister onderschreef het belang van de door de Rekenkamer naar voren gebrachte aandachtspunten naar aanleiding van het bezwaar-onderzoek «beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie». Hij was zich ervan bewust dat veel aandacht nodig zal blijven voor de implementatie, borging en monitoring teneinde de

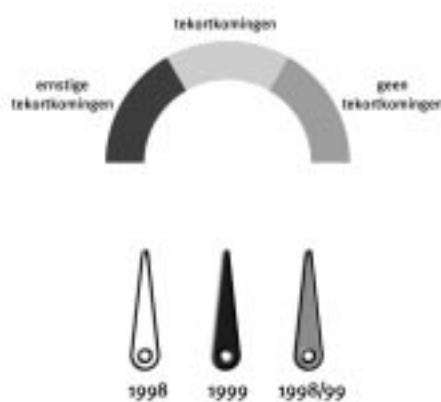
verbeteringen te behouden en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Uit zijn antwoord kwam verder naar voren dat hij de tot op heden getroffen maatregelen voldoende achtte. Hij zegde toe dat indien de personele capaciteit in de toekomst ontoereikend mocht blijken er passende maatregelen zouden worden getroffen.

De interne controle op het materieelbeheer is volgens de minister in de onlangs herziene opzet adequaat en de registratie van kunst is ter hand genomen.

De organisatie van het aanbestedings- en inkoopbeleid is inmiddels herijkt en beschreven in een werkplan. Inmiddels is een «kerngroep verwerkingen» geformeerd, met deskundigheid op inkoop-, juridisch en financieel gebied, die ondersteuning biedt bij Europese aanbestedingen.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch



15 KONINKRIJKSRELATIES

Ontwikkelingen

De Rekenkamer constateert dat de kwaliteit van het financieel beheer in 1999 vrijwel niet is gewijzigd in vergelijking met 1998.

Aandachtspunten

Bij het ijkpunt «Informatievoorziening/kengetallen» is geen sprake van noemenswaardige tekortkomingen. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar. Bij de ijkpunten «Beschrijving en onderhoudsorganisatie Administratieve Organisatie» en «Overdrachtsuitgaven en ontvangsten» (afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba) is wederom sprake van tekortkomingen respectievelijk ernstige tekortkomingen.

Met betrekking tot de administratieve organisatie (AO) is de beschrijving van de reguliere administratieve processen nagenoeg gereed. Wat nog rest is de formele vaststelling door het management van de formele processen, de beoordeling van enkele zogenaamde kritische bedrijfsprocessen en het actueel houden van de beschrijvingen.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 heeft de Rekenkamer een vervolgonderzoek op bezwaar uitgevoerd naar de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Eén van de conclusies van dit onderzoek is dat de achterstand bij de afwikkeling van overheidsprojecten per 31 december 1999 weliswaar in vergelijking met vorig jaar enigszins is afgenomen, maar dat deze nog steeds aanzienlijk is.

Financiële verantwoording

In de rekening 1999 van Koninkrijksrelaties zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 410,9 miljoen en ontvangsten tot een bedrag van f 7,6 miljoen.

De belangrijkste uitgaven zijn verricht voor samenwerkingsmiddelen voor diverse overheidsprojecten (f 370,1 miljoen).

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1999 van Koninkrijksrelaties. In de aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten zowel over 1999 als 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO | | | x | x | | |
| Informatievoorziening | | | | | | |
| Kengetallen | x | | | x | | |
| Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten | | | | | x | x |

De Rekenkamer vraagt wederom nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister verwacht, mede dankzij de door hem in 1999 en voorgaande jaren getroffen maatregelen, een aanzienlijke afname van het voorschottenbestand van de overheidsprojecten. Hij voegt er aan toe afhankelijk te zijn van de medewerking van de Nederlandse Antillen.

De Rekenkamer merkt op dat er al vele jaren grote achterstanden in het afwikkelen van overheidsprojecten bestaan. Het realiteitsgehalte van de verwachting van de minister kan moeilijk getoetst worden daar hij met name geen opsomming van mogelijkheden en belemmeringen geeft om tot snelle afwikkeling van een project te kunnen overgaan.

16 PROVINCIEFONDS

De begroting van het Provinciefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën. De administratie in de zin van de Comptabiliteitswet (CW) en de departementale accountants-controle gebeurt door het Ministerie van BZK. Het fonds ressorteert onder de directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO) van het directoraat-generaal Openbaar Bestuur (DGOB) van BZK.

De uitkeringen aan de provincies dienden aangemerkt te worden als voorschotten en ook als zodanig te worden verantwoord. Vorig jaar constateerde de Rekenkamer dat er sprake was van een ondeugdelijke weergave van de post «Voorschotten» op de saldibalans 1998 ten bedrage van f 3 335,8 miljoen. Tevens had het Ministerie van BZK verzuimd in de toelichting bij de saldibalans melding te maken van de in 1998 afgerekende voorschotten ten bedrage van f 4 024,8 miljoen. Het Ministerie van BZK stuurde in april 1999 wijzigingsbladen aan de minister van Financiën om de bedragen alsnog in de saldibalans, respectievelijk de toelichting bij de saldibalans op te nemen.

Dit jaar heeft het ministerie, conform de gestelde regels, de uitkeringen aan de provincies correct verantwoord.

De uitgaven van het Provinciefonds worden bij begrotingswet vastgesteld. Het totaal van de uitgaven in 1999 bedroeg f 1 818,2 miljoen. De ontvangsten zijn ingevolge artikel 4, tweede lid van de Financiële-verhoudingswet gelijk aan de uitgaven over ieder uitkeringsjaar.

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Provinciefonds. In de aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Bij het ijkpunt «Accountantscontrole» zijn geen noemenswaardige tekortkomingen gesignaleerd.

Aangezien BFO een organisatie-onderdeel is van BZK, wordt voor de onderzoeksresultaten van de overige relevante ijkpunten financieel beheer verwezen naar het rapport bij de financiële verantwoording 1999 van het Ministerie van BZK.

De minister van BZK had geen op- of aanmerkingen op het rapport van de Rekenkamer.

17 HOGE COLLEGES VAN STAAT EN KABINET DER KONINGIN

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. De Hoge Colleges van Staat zijn onafhankelijke staatsinstellingen met veelal een grondwettelijke taak. Formeel stelt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hun gezamenlijke financiële verantwoording op. Materieel zijn de instellingen zelf verantwoordelijk. In de financiële verantwoording zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen van:

- 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 hierin de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Kabinet der Koningin, het Kabinet van de Gouverneur van Aruba en het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen weergegeven. Bij suppletoire begroting 1999 zijn de uitgaven enz. van de twee laatste kabinetten overgeboekt van hoofdstuk IV (Kabinet voor Nederland-Antilliaanse en Arubaanse Zaken) naar het onderhavige begrotingshoofdstuk.

De Rekenkamer constateerde evenals vorig jaar tekortkomingen in het financieel beheer. In 1998 ging het om tekortkomingen in de opzet van de AO en gebreken in het functioneren van de AO bij de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State. Alhoewel met name bij de Raad van State en de Algemene Rekenkamer de situatie is verbeterd, dienen bij de meeste instellingen nog kritische kanttekeningen bij opzet en functioneren van de administratieve organisatie te worden geplaatst. Daar de geconstateerde tekortkomingen het risico inhouden van ernstige problemen bij het financieel beheer dringt de Rekenkamer aan op het nemen van verbetermaatregelen. Van belang is dat diverse Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin sedert 1997 beschikken over verbeterplannen voor de bedrijfsvoering. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2000 zal de Rekenkamer nader aandacht schenken aan de uitvoering van deze verbeterplannen.

Bij de Tweede Kamer en de Raad van State constateerde de Rekenkamer tekortkomingen t.a.v. de beveiliging van de automatisering.

Blijkens zijn reactie achtte de minister van BZK de tekortkomingen in het financieel beheer een punt van zorg. De onder dit begrotingshoofdstuk vallende instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het financieel beheer. Via het zogeheten HoCoSta-beraad zal de minister regelmatig aandacht vragen voor het financieel beheer.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. In 100% van de aangepane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De verantwoording is verder een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Ontwikkelingen

Er trad in het afgelopen jaar een lichte vooruitgang op in het financieel beheer. De aandacht van de departementale accountantsdienst voor het financieel beheer en de daarbij nieuw gevolgde aanpak biedt goede hoop voor de invoering van de toekomstige bedrijfsvoeringverklaring. Ook de effectieve aanpak door de Centrale Financiën Instelling van de tekortkomingen in de beschrijving van haar administratieve organisatie is noemenswaardig. De Rekenkamer beoordeelt echter de ontwikkeling van het financieel beheer van de Informatie Beheergroep als negatief.

Aandachtspunten

Informatie Beheergroep

De Rekenkamer beoordeelt het financieel beheer van de Informatie Beheergroep (IB-groep) als onvoldoende. Dit oordeel richt zich in het bijzonder op de administratieve organisatie, het M en O-beleid en de automatisering. De Rekenkamer is van mening dat er onvoldoende voortgang is gemaakt in de aanpak van de reeds enkele jaren bestaande tekortkomingen in de administratieve organisatie. Zij ziet hierin aanleiding om in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 een onderzoek uit te voeren naar de opzet en het functioneren van de administratieve organisatie (AO). De Rekenkamer gaat er vanuit dat de IB-Groep haar AO voor het afsluiten van het rechtmatigheidsonderzoek over 2000 in ieder geval zo ver op orde heeft weten te brengen dat:

- de beschrijving van de AO voor de huidige operationele processen en systemen actueel en volledig is;
- de opzet van het onderhoud van de AO waarborgt dat nieuwe processen die met de huidige systemen (moeten) worden ondersteund bij hun invoering eveneens beschreven worden;
- de kwaliteit van de AO geen belemmering vormt voor een efficiënte uitvoering van de controlewerkzaamheden door de accountantsdienst.

Evenals vorig jaar waren er bij de IB-groep tekortkomingen in de aanpak van het M en O-beleid op het terrein van de studiefinanciering. De Rekenkamer gaat er van uit dat de minister, gezien de aanbevelingen van de AD hierover, er zorg voor draagt dat voor het eind van 2000 een geactualiseerd controlebeleid is gerealiseerd. Daarin moeten de specifieke risicogebieden zijn aangewezen en er dient dan ook een uitgewerkt M en O-controleplan te zijn.

De IB-Groep is als zelfstandig bestuursorgaan niet gebonden aan het VIR maar heeft er vrijwillig voor gekozen het informatiebeveiligingsbeleid te grondvesten op de in het VIR beschreven uitgangspunten. Eind 1999 voldeed de IB-groep echter nog niet aan de daarbij behorende normen. Ook deze twee aspecten van het financieel beheer zullen in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 bij de IB-groep aan de orde komen.

Vervolgonderzoeken op bezwaar

De Rekenkamer heeft onderzocht of de minister de toezeggingen naar aanleiding van de bezwaaronderzoeken naar Educatiegelden en naar het financieel beheer van de Kunstenfondsen is nagekomen. Dit bleek in beide gevallen zo te zijn en er is dus geen aanleiding om opnieuw een bezwaaronderzoek uit te voeren.

Financiële verantwoording

Het Ministerie van OCenW is een ministerie met vooral overdrachtsverplichtingen, -uitgaven en -ontvangsten. De uitgaven worden voor het grootste deel gedaan voor onderwijs en studiefinanciering (f 37,1 miljard), onderzoek en wetenschapsbeleid (f 1,4 miljard) en cultuur (f 3,0 miljard). De ontvangsten bestaan voor het grootste deel uit lesgelden/aflossingen van schulden studiefinanciering (f 1,5 miljard) en ontvangsten media (f 1,9 miljard). De Rekenkamer trof geen belangrijke fouten aan in de aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten. De dubbele verantwoording van f 20 miljoen voor de huurkosten van musea rekende zij als fout aan in de rekening.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften. De toelichting bij de rekening verdient meer aandacht als het gaat om de volledigheid en de toereikendheid van de daarin opgenomen kengetallen. De Rekenkamer dringt er op aan om bij het opstellen van de begroting de overstap te maken naar andere (betere) kengetallen in plaats van dat te doen bij het opstellen van de toelichting bij de rekening.

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten zowel over 1999 als 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Wet- en regelgeving: Controle- en sanctiebeleid | x | x | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO | | | x | x | | |
| Financiële functie | x | x | | | | |
| Automatisering | | | x | x | | |
| M en O-beleid | | | x | x | | |
| Europese aanbestedingen | | | x | x | | |
| Financieel toezicht omroepverenigingen | x | x | | | | |
| Financieel beheer PM-ICT | x | | | x | | |

Het ministerie voldeed ultimo 1999 nog niet geheel aan het VIR, maar voor de vitale systemen is er een adequaat niveau van beveiliging. De vervolgonderzoeken naar het controle- en sanctiebeleid, het financieel beheer van het inmiddels tot projectdirectie omgevormd procesmanagement ICT en het financieel toezicht op de omroepverenigingen leidden tot positieve slotoordelen. De Rekenkamer acht het zinvol dat het Commissariaat voor de Media alsnog besluit tot een kwalitatief goede review.

Ten slotte heeft rijksbreed onderzoek naar aanbestedingen, het betalingenbeheer en naar het materieelbeheer voor het ministerie van OCenW de volgende conclusies opgeleverd:

- Hoewel de Europese aanbestedingsregels in het algemeen voldoende bekend zijn, is er voor 3,7 miljoen ten onrechte niet Europees aanbesteed. Dat is meer dan in 1998 en zou te wijten zijn aan de langdurige besluitvormingstrajecten, waardoor aan het einde van het traject de Europese aanbesteding in het gedrang komt. Om dit knelpunt op te lossen heeft het ministerie maatregelen aangekondigd. Volgens de Rekenkamer zou het ministerie meer dan nu het geval is gebruik moeten maken van vooraankondigingen en raamcontracten. Daarnaast vraagt de Rekenkamer bij het ministerie van OCenW aandacht voor het standaard opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling en vergroting van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures.
- De betalingen zijn over het algemeen juist en volledig, maar de tijdigheid van de betalingen kan verder worden verbeterd. Dit geldt voor alle betalingen van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek en voor de betaling van apparaatskosten door CFI. Volgens de Rekenkamer zou de directie FEZ dit probleem departementsbreed moeten aanpakken met een kwaliteitsverbeterings-traject, waarin alle fasen van het betaalproces worden doorgelicht en gestroomlijnd en waarin alle actoren worden betrokken.
- Het ministerie voldoet nog maar heel beperkt aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer. Het materieelbeheer is niet ordelijk, controlebaar en doelmatig. Het ontbreekt met name aan heldere vastlegging van de organisatie, betrouwbaarheid van de registraties, adequaat toezicht en controle en duidelijke inbedding van het materieelbeheer in de planning en controlcyclus.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie minister

In zijn reactie ging de minister in het bijzonder in op de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen.

Hij was het van mening dat het beheer en het onderhoud van de AO het afgelopen jaar niet achteruit was gegaan. Hij kondigde concrete voorstellen aan voor verbetering van de AO-situatie bij de RAD en bij de IB-Groep. Ook voor de tekortkomingen in de organisatie van de automatisering bij de IB-Groep en het M en O-beleid op het terrein van de studiefinanciering zegde de minister nog voor dit jaar acties en maatregelen toe.

De minister verschilt enigszins van mening met de Rekenkamer over de gehanteerde normen voor het onderzoek naar het materieelbeheer die hij soms als uitbreiding van de regelgeving ziet. Hij vindt voorts dat invulling is gegeven aan het departementaal toezicht op het materieelbeheer.

Volgens de Rekenkamer is dat toezicht echter vooral gericht op financiële aspecten en niet op het beheer van goederen in gebruik.

De minister vond de tekortkomingen in de naleving van de Europese aanbestedingen bij zijn ministerie niet noemenswaardig. Hij gaf aan maatregelen te hebben getroffen voor onder meer het bundelen van de inkopen en de aanbesteding. Standaard wordt nu ook bijgehouden wat de voordelen en de kosten van een aanbesteding waren.

Wat het betalingenbeheer betreft zegde de minister toe de aanbevelingen van de Rekenkamer nader uit te werken in een kwaliteitsverbeterings-traject in het kader van interne bedrijfsvoering en het toezicht hierop. De (rijks)musea zijn volgens de minister voornemens om alsnog huurcontracten af te sluiten met de Rijksgebouwendienst. Daarmee komt een eind aan de dubbele betaling van de huur. Naar aanleiding van de opmerkingen over de kengetallen in de toelichting bij de rekening zei de minister dat onder andere voor de RAD gewerkt wordt aan helderder geformuleerde kengetallen.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

Ontwikkelingen

De Rekenkamer constateert dat er sprake is van een lichte vooruitgang in het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar. Deze vooruitgang is voornamelijk geboekt bij automatisering, waar vorderingen zijn gemaakt bij de uitvoering van afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses. Ook bij de Belastingdienst en bij het Belastingdienst Automatiseringscentrum zijn er verbeteringen, respectievelijk in de interne controle en in de kwaliteit van de processen.

Aandachtspunten

Belastingdienst Automatiseringscentrum

Het Belastingdienst Automatiseringscentrum (BAC) heeft goede vooruitgang geboekt bij het verbeteren van de kwaliteit van zijn processen. Dit heeft geresulteerd in een Third Party Mededeling met positieve strekking die de Interne Accountantsdienst Belastingen heeft afgegeven bij de door haar beoordeelde processen. Hoewel de diepgang van de TPM beperkt was tot de opzet en het bestaan van de processen, heeft de IAB de verwachting geuit dat ook de werking aan de eisen zal voldoen. Volgens de planning van het BAC zullen de overige van belang zijnde processen, met uitzondering van het proces Service Level Management, voor wat betreft opzet en bestaan eind 2000 en voor wat betreft de werking eind 2001 deel uitmaken van de TPM. De Rekenkamer vraagt de minister uitdrukkelijk aandacht voor het realiseren van deze planning.

Informatiebeveiliging Belastingdienst

In november 1999 (kamerstuk) publiceerde de Rekenkamer het rapport *Omgaan met vertrouwelijke gegevens bij de Belastingdienst* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999 – 2000, 26 887, nrs.1–2). Dit rapport is de resultante van een onderzoek naar de informatiebeveiliging en het integriteitsbeleid bij de Belastingdienst. De belangrijkste conclusie van de Rekenkamer was dat de Belastingdienst risico's loopt op het gebied van de gegevensbeveiliging en dat zij onvoldoende inzicht heeft in die risico's. Ook op het gebied van de informatiebeveiliging bestonden nog tekortkomingen. Zo is ten aanzien van de lokale automatisering onder meer de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het onderdeel Eerstelijns Beheer en Exploitatie van het BAC, de Centrale Facilitaire Dienst en de eenheden onduidelijk. Ook is de interne controle op het functionele beheer en de beveiliging nog onvoldoende. Voorts vergroot het autorisatieregime de risico's, omdat medewerkers een te ruime autorisatie hebben.

Uit een beoordeling van het functioneren van de infrastructuur over de laatste drie jaar door de Interne Accountantsdienst Belastingen bleek dat het beheer en de beveiliging van de centrale omgeving op een kwalitatief hoog niveau staat. De decentrale omgeving voldoet op dit punt echter nog onvoldoende aan de door de Belastingdienst gestelde eisen. Mede naar aanleiding hiervan zijn door de Belastingdienst een aantal verbeterings-trajecten gestart.

De Rekenkamer deed in haar rapport *Omgaan met vertrouwelijke gegevens bij de Belastingdienst* een aantal aanbevelingen met betrekking tot deze tekortkomingen die door de Staatssecretaris van Financiën

werden overgenomen. De Rekenkamer vraagt daarbij ook aandacht voor de tekortkomingen in het functioneren van de decentrale infrastructuur.

Verbijzonderde interne controle decentrale eenheden Belastingdienst

De interne controle bij de decentrale eenheden van de Belastingdienst voldoet in opziet in belangrijke mate aan de eisen. Wel zouden de eenheden wellicht een op de lokale situatie gebaseerde risicoanalyse kunnen hanteren bij het opstellen van het Interne Controleprogramma (ICP), zodat gemotiveerde afwegingen kunnen worden gemaakt over frequentie en intensiteit van de uit te voeren interne controles. Dit gebeurt nu nog te weinig expliciet.

Ook de uitvoering van de interne controle voldoet in belangrijke mate aan de eisen. De Rekenkamer merkt daarbij wel op dat een onafhankelijke en aselechte trekking van posten nog niet in alle gevallen voldoende is gewaarborgd en dat er bij een aantal eenheden kans op zelfcontrole bestaat. Daarnaast kan de vastlegging van de uitgevoerde controles worden verbeterd, met name voor wat betreft het formuleren van conclusies en het aangeven van risico's.

Op centraal niveau binnen de eenheden worden de controles samengevat in zogenoemde IC-compilaties, die als informatiebron dienen voor het management. De functie van deze compilaties zou kunnen worden vergroot door ze tijdiger op te stellen. Door ook als management van een eenheid beter te communiceren over de resultaten van de interne controle, zou naar de mening van de Rekenkamer de betekenis van de interne controle en de wijze waarop de uitvoering van interne controles door alle betrokkenen wordt ondersteund, kunnen worden vergroot.

M en O-beleid Belastingdienst

In september 1999 (kamerstuk) publiceerde de Rekenkamer het rapport M en O-beleid Particulieren (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 710, nrs.1–2). De Rekenkamer concludeerde toen dat de Belastingdienst te weinig zicht heeft op de resultaten van de controle van aangiften particulieren. Men heeft op centraal niveau nog niet de juiste en ook niet voldoende informatie om op passende wijze te kunnen bijsturen en waar nodig te differentiëren, om meer zekerheid te hebben over een kwalitatief voldoende uitvoering van de primaire processen. De Rekenkamer deed een aantal aanbevelingen voor de aangiftenselectie, het correctiepotentieel, de correctienormen en de capaciteitsinzet voor rechts-handhaving en dienstverlening.

De Staatssecretaris van Financiën schreef in zijn reactie dat hij zich in de meeste aanbevelingen kon vinden en dat er een aantal maatregelen is genomen om het beleid te verbeteren.

Subsidies tankstations grensstreek Duitsland

De Europese Commissie heeft in 1999 beschikt dat een deel van de uitgekeerde subsidies uit hoofde van de Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland in strijd is met de gemeenschappelijke gedachte en dient te worden teruggevorderd. De Nederlandse regering heeft hiertegen beroep aangetekend bij het Hof van Justitie in Luxemburg. Gegeven de ontstane situatie, die toereikend is toegelicht in het algemeen deel van de toelichting bij de rekening 1999 van het Ministerie van Financiën, acht de Rekenkamer het aanvaardbaar dat in de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën nog geen vorderingen

zijn opgenomen. Zij heeft echter geen zekerheid over de rechtmatigheid van de in 1999 betaalde subsidies (f 13,7 miljoen).

Financiële verantwoording

De financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën wordt gekenmerkt door een relatief klein bedrag aan uitgaven (f 6,5 miljard) en een zeer groot bedrag aan ontvangsten (f 176,2 miljard). De uitgaven bestaan voornamelijk uit personele en materiële uitgaven (74%). De ontvangsten worden in 1999 voor 91% gevormd door de belasting-opbrengsten.

In 100% van de aangegane verplichtingen, 99,8% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften, met uitzondering van een bedrag van f 2,8 miljoen in de rekening en een bedrag van f 27,5 miljoen in de saldibalans waarvan de weergave onvolledig was en een bedrag van f 23,8 miljoen in de saldibalans dat niet deugdelijk was weergegeven.

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de rijksbreed onderzochte ijkpunten, zowel over 1999 als over 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie | | | | | | |
| AO | x | x | | | | |
| Financiële functie | x | x | | | | |
| Automatisering | | | x | x | | |

Evenals vorig jaar is nog sprake van tekortkomingen bij het ijkpunt automatisering, omdat voor de vitale bestaande systemen de afhankelijk- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) nog moeten worden uitgevoerd. Voorts bestaan er bij de Belastingdienst nog tekortkomingen op het gebied van de informatiebeveiliging en de interne controle op het functionele beheer en de beveiliging van de lokale automatisering. Inmiddels zijn wel vorderingen gemaakt: bij het kernministerie is een A&K-analyse uitgevoerd bij het in 1999 nieuw ingevoerde personeelsinformatiesysteem en bij de Belastingdienst is in 1999 een aanvang gemaakt met het uitvoeren van A-analyses voor een aantal vitale systemen en K-analyses bij een aantal pilot-systemen. Deze fungeren als uitgangspunt voor de in 2000 uit te voeren K-analyses.

Ten slotte heeft rijksbreed onderzoek naar aanbestedingen en naar het materieelbeheer voor het Ministerie van Financiën de volgende conclusies opgeleverd:

- Het ministerie heeft het aanschafbeleid en het proces van contractsluiting uitgebreid beschreven en er is een overzicht van de geldende wet- en regelgeving, waaronder de Europese regelgeving. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor het standaard opstellen van

een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling en voor verbetering van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures;

- Het beheer van goederen die behoren tot de primaire processen bij het BAC (automatiseringsmiddelen en communicatie-apparatuur) voldoet aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer en is ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Voor het materieelbeheer van de overige in het onderzoek betrokken goederen (kunstvoorwerpen, audiovisuele apparatuur en inventaris) geldt dit in overwegende mate niet. Dit zit hem in het ontbreken van een risicoanalyse, een sluitend systeem van interne controlemaatregelen en waarborgen voor de actualiteit van de registraties.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

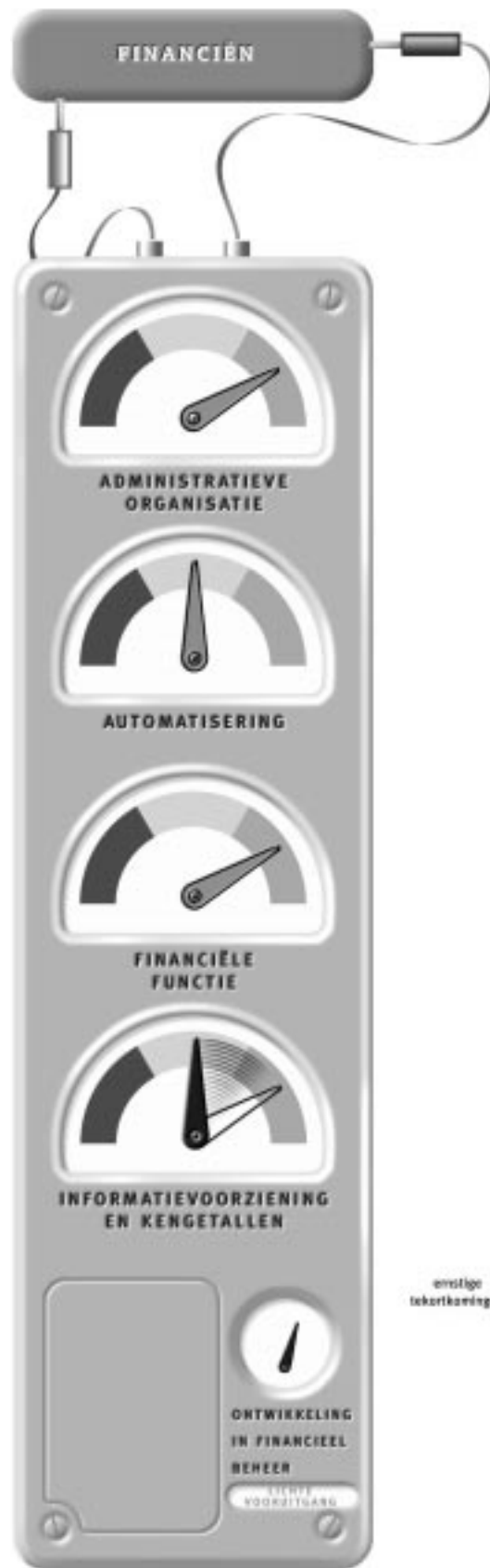
Reactie minister

De minister gaf in zijn reactie aan, dat het realiseren van de planning van het BAC om eind 2000 ook de opzet van de overige processen deel te laten uitmaken van de TPM, uitdrukkelijk de aandacht heeft.

In zijn reactie op de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen in de informatiebeveiliging bij de Belastingdienst zegde de minister toe dat bij de reeds in gang gezette verbetertrajecten ook aandacht zal worden geschonken aan de tekortkomingen in het functioneren van de decentrale infrastructuur.

De minister gaf verder aan de aanbevelingen en suggesties van de Rekenkamer inzake de verbijzonderde interne controle bij de decentrale eenheden van de Belastingdienst op uitvoerbaarheid en wenselijkheid te zullen bezien.

In zijn reactie op het onderzoek aanbestedingen geeft de minister aan dat de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van het structureel bijhouden van de kosten van de aanbestedingsprocedures zal worden bezien in relatie met de uitvoering van het «Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden». Inzake het materieelbeheer bij het BAC tenslotte, gaf de minister aan na te zullen gaan hoe het beheer van kunstvoorwerpen, audiovisuele middelen en inventaris kan worden verbeterd.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

20 NATIONALE SCHULD

Ontwikkelingen

De omvang van de financiële stromen die in 1999 in de verantwoording van de Nationale Schuld zijn opgenomen is belangrijk groter dan in de oorspronkelijke begroting werd geraamd. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat in 1999 veel staatsleningen zijn omgeuild.

Aandachtspunten

Artikel 6, lid 3 van de Comptabiliteitswet bevat een limitatieve opsomming van de artikelen van de Nationale Schuld, waarop uitgaven en ontvangsten mogen worden verantwoord die verband houden met de Staatsschuld.

De Rekenkamer constateerde echter dat in toenemende mate uitgaven en ontvangsten bij de Nationale Schuld worden verantwoord die hiermee strijdig zijn, aangezien ze niet of nauwelijks samenhangen met de vaste of de vlottende Staatsschuld. Het betreft voornamelijk rentebetalingen en -ontvangsten op rekening-courantsaldi en deposito's die door fondsen, agentschappen en derden worden aangehouden in de schatkist, alsmede uit hoofde van verstrekte leningen op grond van de regeling leen- en depositofaciliteit voor agentschappen.

De Rekenkamer heeft deze posten daarom aangemerkt als ondeugdelijk weergegeven. Zij beveelt de minister van Financiën aan de geconstateerde strijdigheid tussen de Comptabiliteitswet en de begroting van de Nationale Schuld op korte termijn op te lossen.

Oordeel financiële verantwoording

De uitgaven en ontvangsten van de Nationale Schuld hebben hoofdzakelijk betrekking op de betalingen uit hoofde van aflossing en rente van de staatsschuld en ontvangsten door uitgifte van schuldtitels.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van de Nationale Schuld. In 100% van de aangegane verplichtingen, 99,4% van de uitgaven en 99,6% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De fouten werden voornamelijk veroorzaakt doordat in de verantwoording van de Nationale Schuld uitgaven en ontvangsten zijn verwerkt, die strijdig zijn met artikel 6, lid 3 van de Comptabiliteitswet.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften, met uitzondering van de hiervoor genoemde uitgaven en ontvangsten in de rekening voor een bedrag van f 1,4 miljard.

Financieel beheer

De Rekenkamer besteedde aandacht aan de rijksbrede ijkpunten accountantscontrole, onderhoudsorganisatie en beschrijving van de AO en automatisering. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de rijksbreed onderzochte ijkpunten, zowel over 1999 als over 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | X | X | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie | | | | | | |
| AO | X | X | | | | |
| Automatisering | | | X | X | | |

De Rekenkamer concludeert dat er voor deze ijkpunten sprake is van een kwalitatief gelijkblijvend financieel beheer ten opzichte van vorig jaar, maar dat de tekortkoming bij het ijkpunt automatisering inzake de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst nog niet is opgeheven.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie minister

De minister gaf in zijn reactie aan dat aan het einde van het eerste kwartaal 2000 een aanpak voor het uitvoeren van A&K-analyses voor het kernministerie is gereed gekomen. Die aanpak is ook van toepassing op de maatschappelijk vitale systemen van het Agentschap.

Inzake de strijdigheid van de verantwoording met artikel 6, lid 3 van de Comptabiliteitswet, gaf de minister aan het voornemen te hebben de Comptabiliteitswet op dit onderdeel aan te passen.

De Rekenkamer gaat er daarom van uit dat de minister hiertoe op korte termijn een voorstel bij de Staten-Generaal zal indienen.

In hun gezamenlijke reactie op het rapport bij de financiële verantwoording 1999 van het FES, geven de ministers van Economische Zaken en Financiën aan dat zij van mening zijn dat de wettelijke grondslag voldoende aanwezig zal zijn, zodra de Slotwet van het FES door de Staten-Generaal is vastgesteld. In de Slotwet van het FES hebben de ministers een wetsartikel opgenomen, waarin expliciet wordt gemeld dat een en ander plaatsvindt in afwijking van bepaalde artikelen van de instellingswet FES.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is van mening dat een Slotwet zich niet leent voor een beleidswijziging zoals deze. De beleidswijziging inzake de gewijzigde voedingssystematiek moet formeel in de instellingswet van het FES worden vastgelegd, alvorens volgens deze beleidswijziging mag worden gehandeld. Nu deze vastlegging nog niet heeft plaatsgevonden ontbreekt in de huidige FES-wet een wettelijke grondslag, die niet aangebracht kan worden door een slotwet.

De Rekenkamer merkt voorts op dat in de Slotwet van de Nationale Schuld geen vergelijkbaar wetsartikel is opgenomen

21 GEMEENTEFONDS

Ontwikkelingen

De situatie met betrekking tot het financieel beheer bij het Gemeentefonds vertoont een vooruitgang ten opzichte van 1998. Zo is de actualisering van de beschrijving van de administratieve organisatie bij de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen (Fipuli) afgerond. Ook het EDP-onderzoek naar het geautomatiseerde systeem GEF.97, dat de directie Fipuli gebruikt voor de uitvoering van de Financiële Verhoudingswet, is begin 2000 afgerond. Eventueel uit dit onderzoek voortvloeiende aanbevelingen zullen in 2000 worden geïmplementeerd.

Oordeel financiële verantwoording

De financiële verantwoording van het Gemeentefonds bestaat uit een gelijk bedrag aan uitgaven als aan ontvangsten. In 1999 bedroegen de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten ruim f 23,9 miljard. De uitgaven bestaan voor 97,5% uit de algemene uitkeringen aan de gemeenten.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Gemeentefonds. In 100% van de aangegane verplichtingen, 100% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

De Rekenkamer besteedde aandacht aan de rijksbrede ijkpunten accountantscontrole, onderhoudsorganisatie en beschrijving van de AO en automatisering.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de rijksbreed onderzochte ijkpunten, zowel over 1999 als over 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO | x | x | | | | |
| Automatisering | x | | | x | | |

De Rekenkamer constateert een verbetering in het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar. De verbetering heeft betrekking op het afronden van de actualisering van de beschrijving van de administratieve organisatie en het afronden van de EDP-audit naar het GEF.97.

De minister van Financiën zag geen aanleiding voor een reactie.

Ontwikkelingen

De Rekenkamer constateerde dat de kwaliteit van het financieel beheer voor een groot aantal deelaspecten duidelijk onvoldoende is, ondanks het feit dat er in 1999 sprake was van een lichte vooruitgang ten opzichte van vorig jaar. Het aantal nog resterende tekortkomingen in het financieel beheer is defensiebreed aanzienlijk en maakt defensie kwetsbaar. Zo blijken de administratieve discipline, de verplichtingenregistratie, het opstellen van de financiële verantwoording, de BTW-procedures, eindejaarswerkzaamheden en contractbeheer/contractvorming bij verscheidene beleidsterreinen een probleem te zijn. Dit geldt in mindere mate voor de interne controle, de vastlegging van vorderingen en voorschotten, het ten onrechte in mindering van bezwaar boeken, de bedrijfsvoering en de tekortschietende kwaliteit van de aanwezige managementinformatie. Voorts constateerde de Rekenkamer dat de deskundigheid en een onderbezetting van het financieel personeel ook bij meerdere beleidsterreinen een punt van zorg zijn.

Aandachtspunten

Bezwaaronderzoek Koninklijke Luchtmacht

De meeste problemen in het financieel beheer deden zich voor bij de Koninklijke Luchtmacht (Klu) en de Koninklijke Marechaussee (Kmar). Bij de Klu is vorig jaar een verbeterplan voor het financieel beheer opgesteld. Inmiddels blijkt niet alleen dat het bijbehorende tijdpad niet in alle gevallen wordt gehaald, maar ook dat de luchtmachttop vanuit haar verantwoordelijkheid niet echt betrokken is geweest bij de voortgang van de uitvoering van het verbeterplan. De voortgangsbewaking van de uitvoering van de verbeteringen is hierdoor onvoldoende van de grond gekomen. Vervolgens is er ook te weinig voortgang geboekt. Daarnaast kwam er onvoldoende managementinformatie beschikbaar voor het juiste niveau. De Rekenkamer is van mening dat de geringe voortgang in het verbeterproces en de omvang van de bestaande tekortkomingen in het financieel beheer bij de Klu verwijtbaar is aan het management. De meeste problemen zijn overigens reeds een aantal jaren aanwezig. De belangrijkste zijn de tekortkomingen in het decentraal financieel beheer. Door het niet of niet voldoende functioneren van de Afdeling Beleids-evaluatie en Audits (BEAU) in de auditing taak werden de problemen niet of niet juist gesignaleerd. De Rekenkamer ziet hier een duidelijk verschil met de Kmar: daar heeft men een verbeterplan financieel beheer opgesteld, waarbij het verbeterproces door de top wordt gemonitord. Omdat de Kmar heeft gekozen voor een volledig nieuwe opzet van de organisatie, die men nu aan het implementeren is, en de eerste resultaten daarvan reeds zichtbaar zijn, is de Rekenkamer van mening dat bij dit beleidsterrein géén bezwaaronderzoek moet worden ingesteld. Bij de Klu daarentegen meldde de Rekenkamer aan de minister het voornemen te hebben om een bezwaaronderzoek in te stellen, vanwege de bestaande ernstige tekortkomingen.

De minister antwoordde dat het achterblijven van de verbeteringen in het financieel beheer bij de Klu ook voor de luchtmachtleiding een punt van zorg is. Oorzaken hiervoor waren een te ambitieus verbeterplan en een tekort aan gekwalificeerd personeel. De minister gaf aan dat de opgestelde verbeterplannen voor het jaar 2000 alle aandacht van de

luchtmachttop hebben en voorzien in een versnelde verbetering van de kwaliteit van het financieel beheer. Om dat te bereiken deed de minister aan groot aantal toezeggingen. Deze hebben voornamelijk betrekking op de beschikbaarstelling van (uitvoerend en toetsend) personeel, het nauwgezet volgen van de feitelijke verbeteringen door zowel de minister, de AD als door de interne controle-afdeling, met als doel indien nodig tijdig te kunnen bijsturen en de verantwoordelijken te kunnen aanspreken op het niet-realiseren van de gedane toezeggingen. Daartoe wordt de inhoud van de toprapportage aangescherpt. Dit moet in het jaar 2000 leiden tot concrete verbeteringen in de opzet en werking van het financieel beheer.

De Rekenkamer heeft waardering voor de maatregelen die reeds door de minister zijn getroffen en is verheugd over de kwaliteit en omvang van de door de minister gedane toezeggingen en over de hoge prioriteit die de verbetering van het financieel beheer (defensiebreed) krijgt. Dit alles geeft de Rekenkamer vertrouwen in een beheerst verloop van het verbeterproces bij de Klu, hetgeen uiteindelijk moet leiden tot kwalitatief goede en structurele verbeteringen in het financieel beheer van de Klu. De Rekenkamer ziet het nader geconcretiseerde verbeterplan met spanning tegemoet. Dit vormt voor de Rekenkamer het startpunt van het in het jaar 2000 uit te voeren bezwaaronderzoek. Daarin zal de Rekenkamer de implementatie en kwaliteit van de voorgenomen verbetermaatregelen nauwgezet monitoren.

Monitoring

De minister heeft invulling gegeven aan zijn toezegging om zorg te dragen voor een strakke monitoring van de verbeterprocessen. De monitoringstructuur verplicht de beleidsterreinen tot het opstellen van verbeterplannen en het gestructureerd rapporteren over de voortgang. De Rekenkamer merkt op dat door het ontbreken van een toetsing op de kwaliteit van de verbetermaatregelen en/of de werking van de geïmplementeerde verbetermaatregelen de monitoringstructuur onvoldoende waarborgen in zich heeft voor een tijdig en kwalitatief goed verloop van de verbeterprocessen. Voorts zijn de verantwoordelijken van de beleidsterreinen onvoldoende aangesproken op gedurende het jaar geconstateerde tekortkomingen. De Rekenkamer adviseerde ultimo 1999 dan ook om duidelijke prioriteiten te stellen en afspraken te maken met andere interne controleorganen over de feitelijke toetsing. Inmiddels heeft het departement topprioriteiten voor 2000 vastgesteld, zowel defensiebreed als specifiek per beleidsterrein. Afspraken met andere controleorganen waren nog niet gemaakt.

Ondanks de tekortkomingen in de monitoringstructuur zijn er bij twee beleidsterreinen zeer goede verbeteringen in het financieel beheer bereikt en gaven twee beleidsterreinen een bevredigende positieve tendens te zien. Voor drie beleidsterreinen zijn geen relevante verbeteringen in het financieel beheer bereikt en één beleidsterrein vertoonde een duidelijke achteruitgang in de kwaliteit van het financieel beheer. Omdat er defensiebreed nog een groot aantal tekortkomingen in het financieel beheer bestaan, blijft de kwaliteit van het totale financieel beheer zorgelijk.

De minister onderschreef de conclusies van de Rekenkamer. Voorts gaf de minister aan inmiddels maatregelen te hebben genomen om de noodzakelijke verbeteringen in de kwaliteit van het financieel beheer te bereiken. Zo zijn inmiddels heldere topprioriteiten gesteld en zijn afspraken

gemaakt met de AD over de feitelijke toetsing van de juistheid en kwaliteit van de geïmplementeerde verbetermaatregelen. Voorts wordt de rapportagestructuur aangescherpt om de monitoring strakker vorm te kunnen geven en worden de verantwoordelijken van de beleidsterreinen door de minister aangesproken als de voortgang achterblijft bij de verwachtingen. Dit moet in het jaar 2000 leiden tot concrete verbeteringen in de opzet en de werking van het financieel beheer.

Vervolgonderzoeken op bezwaar

Bij de Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGW&T), de Koninklijke Landmacht (KL) en het Defensie Interservice Commando (DICO) is onderzocht of de situatie verbeterd is na de bezwaaronderzoeken die de Rekenkamer in 1997 respectievelijk 1998 tegen het financieel beheer van deze onderdelen uitvoerde. Bij alle drie onderdelen bleek het financieel beheer nu zodanig verbeterd, dat de Rekenkamer geen reden ziet om bezwaar te maken. Wel zal de Rekenkamer de ontwikkelingen bij de KL blijven volgen.

Administratieve organisatie

De Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de beschrijvingen van de administratieve organisatie (AO) en de opzet en werking van de onderhoudsorganisatie nog tekortkomingen vertonen. Het gaat hier met name om de geringe actualiteit van de AO-beschrijvingen en het feit dat niet kan worden vastgesteld of de AO-beschrijvingen een sluitend geheel vormen. De actualiteit laat – met name door de opeenvolgende reorganisaties – inmiddels sterk te wensen over. De toezegging van de minister dat het Directoraat-generaal Economie en Financiën (DGEF) zou onderzoeken of de beschrijvingen van de AO een sluitend geheel vormen, is niet nagekomen. De Rekenkamer beveelt aan dit onderzoek alsnog op korte termijn uit te voeren.

De minister antwoordde het belang van een adequaat beschreven, toegankelijke en onderhoudbare administratieve organisatie te onderschrijven. Om dit te bereiken is recent overgegaan tot herziening van de interne regelgeving; daarvoor is een defensiebrede werkgroep-AO ingesteld. Voorts dient de Koninklijke Marine, waar AO een topprioriteit is, als pilot voor de overige beleidsterreinen.

Financiële verantwoording

Het Ministerie van Defensie is een ministerie met veel transactie-uitgaven. Het uitgaventotaal voor het begrotingsjaar 1999 bedroeg f 15,0 miljard; dit betrof met name personeelsuitgaven (circa f 8,5 miljard), materiële uitgaven (circa f 3,7 miljard) en uitgaven voor aanschaf en onderhoud van militair materieel (circa f 2,8 miljard).

In 98,9% van de aangegane verplichtingen, 98,7% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De fouten en onzekerheden werden voornamelijk veroorzaakt door onrechtmatigheden en tekortkomingen in de AO. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften. De financiële verantwoordingen van de agentschappen Dienst Gebouwen Werken en Terreinen en de Defensie Telematica Organisatie (DTO) voldoen aan de eisen.

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten en de departementsspecifieke onderzoeken zowel over 1999 als over 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole financiële verantwoording | X | X | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie | | | | | | |
| AO | | | X | X | | |
| Financiële functie | | | X | X | | |
| Automatisering inclusief VIR | | | X | X | | |
| Monitoring lopende verbeterprocessen | | * | X | * | | * |
| Financieel beheer Klu | | | | | X | X |
| Materieelbeheer | | | | | X | X |
| Transactieuitgaven | | | | | | X |
| Kengetallen | X | X | | | | |

* In 1998 heeft de Rekenkamer geen onderzoek verricht naar dit onderwerp, waardoor zij over 1998 geen oordeel heeft uitgesproken.

Ondanks het feit dat de oordelen van de Rekenkamer over 1999 gelijklopend zijn aan de oordelen over 1998, constateert de Rekenkamer dat er sprake is van een lichte vooruitgang in het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar. Met name bij de Centrale Organisatie (CO), DICO en (in mindere mate) bij de KL en Koninklijke Marine (KM) zijn positieve resultaten bereikt bij de verbetering van het financieel beheer. Daar staat echter tegenover dat DTO een achteruitgang in het financieel beheer vertoonde en de Klu, de Kmar en DGW&T weinig of onvoldoende vooruitgang hebben geboekt.

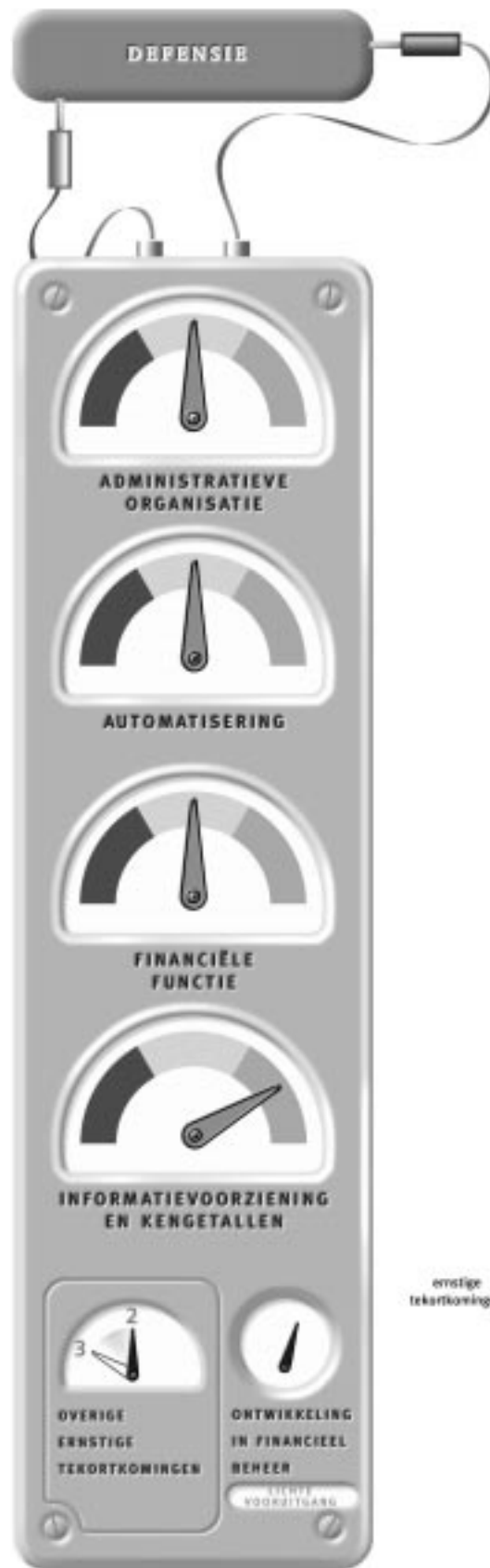
Ten slotte heeft rijksbreed onderzoek naar het materieelbeheer en het aanbestedingenbeleid voor het Ministerie van Defensie de volgende conclusies opgeleverd:

- **Materieelbeheer**
Ondanks het feit dat er in 1999 veel werk is verzet om invulling te geven aan de aanwijzing materieelbeheer, is er nog steeds, evenals vorig jaar, sprake van een onvoldoende ordelijk en controleerbaar materieelbeheer. De planning van het ministerie is er op gericht om alle benodigde verbetermaatregelen medio 2001 gerealiseerd te hebben. Het materieelbeheer bij de DTO voldoet wel aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer, maar er is nog onvoldoende aandacht aanwezig voor lager in de organisatie bestaande uitgifteregistraties, voor de doelmatigheid bij het beheer en voor managementinformatie.
- **Aanbestedingen**
De onderzochte aanbestedingsprocedures bij dit ministerie voldeden in het algemeen beter aan de gestelde eisen dan uit het algemene rijksbrede beeld naar voren kwam. Er is een uitgebreid handboek voor (Europese) aanbestedingsprocedures en het ministerie besteedt expliciet aandacht aan integriteitswaarborgen in het aanbestedings-

proces. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor een beter inzicht in kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures.

De minister antwoordde dat de invoering van een systematiek van materieelbeheer, mede gezien de veelheid aan en de diversiteit in het aanwezige materieel, een ingrijpende operatie is die meerdere jaren beslaat. De invoering verloopt nog volgens schema. Afronding wordt voorzien in 2001, waarna meteen defensiebreed zal worden getoetst of er sprake is van een ordelijk en controleerbaar materieelbeheer. Ten aanzien van aanbestedingen merkte de minister op dat het verkrijgen van inzicht in kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures in zijn algemeenheid al de nodige aandacht krijgt binnen het ministerie van Defensie. De minister betwijfelt echter of het doelmatig is om van iedere afzonderlijke aanbesteding de kosten en opbrengsten inzichtelijk te maken en de uitkomsten daarvan te evalueren.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

Ontwikkelingen

Uit het rapport bij de financiële verantwoording van 1998 bleek dat het financieel beheer bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zich op een redelijk niveau bevond, maar dat er nog wel verbeterpunten waren. De Rekenkamer constateerde tekortkomingen in de automatisering, overdrachtsuitgaven, transactie-uitgaven en het beheer van door de Europese Unie (EU) verstrekte gelden.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek van 1999 blijkt dat het financieel beheer licht achteruit is gegaan. De tekortkomingen die in 1998 werden geconstateerd zijn weliswaar grotendeels opgelost (verbeterd is de situatie bijvoorbeeld bij het beheer van EU-middelen ten behoeve van het INTERREG-Rijn/Maas-actieprogramma (IRMA) en bij de transactie-uitgaven), maar er zijn enkele nieuwe tekortkomingen bijgekomen. De nieuwe tekortkomingen betreffen het onderhoud van de administratieve organisatie, de financiële functie en het agentschap Rijksgebouwendienst (Rgd). Aangezien de tekortkomingen van het agentschap Rgd nauw met elkaar samenhangen, worden deze in het rapport in een afzonderlijke paragraaf over de Rgd behandeld.

De tekortkomingen die in 1998 bij het Ministerie van VROM werden geconstateerd in het beheer van subsidies, zijn in 1999 opnieuw vastgesteld. Het gaat daarbij met name om tekortkomingen in het beheer van de subsidies voor gevelisolatie in het kader van geluidhinder en de subsidies ten behoeve van bodemsanering.

Aandachtspunten

De Rijksgebouwendienst

In 1998 concludeerde de Rekenkamer dat de Rijksgebouwendienst aan de minimale voorwaarden voldeed om per 1 januari 1999 de agentschapstatus te verkrijgen. Om optimaal te functioneren diende echter nog een aantal zaken te worden geregeld. Eén van de belangrijkste aandachtspunten en naar nu blijkt een knelpunt bij het tijdig afronden van de financiële verantwoording 1999 betrof het opstellen van de definitieve openingsbalans. Andere knelpunten in 1999 bleken de werking van de financiële functie, de automatisering, de opzet van de administratieve organisatie en de kennis van het baten en lastenstelsel. Deze knelpunten hebben ertoe geleid dat de Rekenkamer tot het oordeel kwam dat er ernstige tekortkomingen zijn in het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst.

De minister onderschrijft dit oordeel. Hij zegt in zijn reactie toe de tekortkomingen uiterlijk met de verantwoording over 2000 te hebben opgelost. De Rekenkamer zal in het rechtmatigheidsonderzoek van 2000 een bezwaaronderzoek uitvoeren om na te gaan in hoeverre de knelpunten door het ministerie worden opgelost.

Overdrachtsuitgaven

In de overdrachtsuitgaven bij het Directoraat-Generaal Milieubeheer bleek de tendens van goede vooruitgang bij de directie Bodem zich niet te hebben voortgezet. Incidenteel zijn er (belangrijke) fouten gemaakt. Zulke fouten deden zich onder andere voor bij de toekenning van budgetten

voor bodemsanering en daarmee verband houdende uitgaven. Zo werd bij de Gemeente Rotterdam op basis van onvoldoende feiten besloten om af te zien van het terugvorderen van een overmatige (boven de 25% norm) onderbesteding.

De minister vermeldt in zijn reactie dat op korte termijn de interne controle bij de directie Bodem zal worden versterkt. Daarnaast zullen nog in de eerste helft van 2000 voorstellen worden gedaan voor meer structurele oplossingen voor de begrotingsuitvoeringsproblematiek. Daarbij wordt ook de vigerende regelgeving betrokken.

Ook de nadere invulling van het controlebeleid bij de directie Geluid & Verkeer kende niet de voortgang die mocht worden verwacht. De controles worden door de uitvoerende instantie zorgvuldig uitgevoerd, maar de uitvoering van het aangescherpte controle- en sanctiebeleid kan niet goed gehandhaafd worden als gevolg van de geldende regelgeving. Afsproken was om het controlebeleid op dit punt aan te scherpen (waarbij risico's van bezwaarschriften en terugfluiten door de rechter op de koop toe zouden worden genomen), en de budgethouders hiervan in kennis te stellen. Onder andere vanwege de personele gevolgen van een reorganisatie van het Directoraat-Generaal Milieubeheer waren deze afspraken begin maart 2000 nog niet tot uitvoering gebracht. Uit de reactie van de minister blijkt dat in gesprekken met budgethouders het verscherpte controlebeleid wel is vermeld. Door middel van een ministeriële regeling zullen de budgethouders nog schriftelijk worden geïnformeerd over het strengere controlebeleid.

Voorts bleek de kwaliteit van de uitvoering van de Huursubsidiewet bij het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting in het tweede half jaar van 1999 teruggevallen te zijn, hoewel in de uitvoering van het controlebeleid met betrekking tot die regeling vooruitgang was geboekt. Ook hier speelden personele problemen als gevolg van reorganisatie een rol.

Oordeel financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Ministerie van VROM. In 99,94% van de aangegane verplichtingen, in 99,97% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De fouten en onzekerheden werden voornamelijk veroorzaakt door fouten in de naleving van de EU-aanbestedingsregelgeving. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

Naast het onderzoek dat de Rekenkamer heeft verricht naar het agentschap de Rgd en overdrachtsuitgaven, is in dit rechtmatigheidsonderzoek aandacht besteed aan de administratieve organisatie (AO), de financiële functie, automatisering, transactie-uitgaven en het beheer van Europese gelden in het kader van het IRMA-programma.

Wat het onderhoud van de AO betreft werd geconstateerd dat er bij het Ministerie van VROM ten opzichte van 1998 méér processen niet actueel waren beschreven. Dit is een achteruitgang ten opzichte van 1998, zodat het oordeel luidt dat er tekortkomingen zijn signaleerd.

In de werking van de financiële functie werden in 1998 enkele marginale opmerkingen gemaakt. In 1999 bleek dat er tekortkomingen waren in het functioneren van de controlfunctie op decentraal niveau binnen het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting.

Voorts was de capaciteit van de financiële functie binnen de Rijksplanologische dienst beperkt, zodat er (onwenselijke) combinaties zijn ontstaan in de AO en interne-controlewerkzaamheden. Ten opzichte van 1998 is de Rekenkamer derhalve van mening dat er sprake is van een achteruitgang.

Verbeteringen in het financieel beheer waren er ook. In de uitvoering van Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyses ten behoeve van de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst is vooruitgang geboekt. Daarnaast is de problematiek rond de transactie-uitgaven deels opgelost, hoewel er nog enkele aandachtspunten zijn. Ten slotte is het controle- en monitoringbeleid ten behoeve van het IRMA-programma in 1999 op de rails gezet, zodat ook die tekortkomingen zijn opgelost.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten zowel over 1999 als 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie | | | | | | |
| AO | | x | x | | | |
| Financiële functie | | x | x | | | |
| Automatisering | | | x | x | | |
| Agentschappen | | x | | | X | |
| Toezicht op stromen buiten het Rijk | x | | | x | | |
| Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten | | | x | x | | |
| Transactie-uitgaven en -ontvangsten | x | | | x | | |

Aanbestedingenbeleid en materieelbeheer

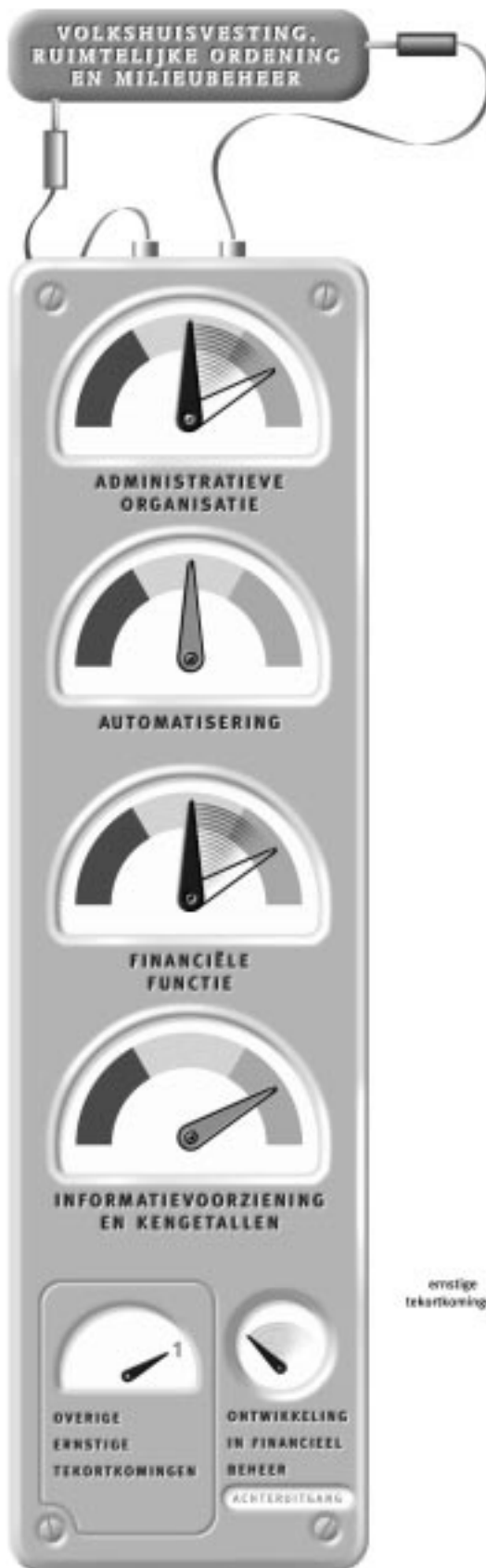
Rijksbreed onderzoek naar het aanbestedingenbeleid en het materieelbeheer heeft voor het ministerie van VROM de volgende conclusies opgeleverd:

- Aanbestedingen: De accountantsdienst van het Ministerie van VROM merkt in haar rapport over 1999 op dat voor een bedrag van 2,3 miljoen aan drukwerkopdrachten de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet zijn nageleefd, maar dat de voorgeschreven procedures in opzet toereikend zijn voor een adequate naleving van deze richtlijnen. Het ministerie beschikt over een «Leidraad contractproces», met onder andere een overzicht van de geldende (Europese) wet- en regelgeving, en een folder over integriteit bij het aanbestedingsproces. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor het verbeteren van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures. De

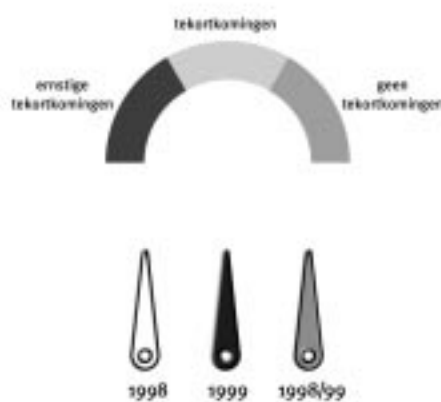
minister heeft toegezegd de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen.

- Materieelbeheer: Het materieelbeheer bij het Ministerie van VROM voldoet grotendeels niet aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer en is ook niet ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Een uitzondering vormt het beheer van de automatiseringsmiddelen. Dit zit hem in het ontbreken van vastleggingen in de AO van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het materieelbeheer, ontbrekende inventarisadministraties en uitgifteregistraties of registraties waarvan de actualiteit, juistheid en volledigheid niet gewaarborgd is, geen sluitend systeem van interne controlemaatregelen, geen toezicht door de directie FEZ en geen inbedding in de planning en controlcyclus. De minister wijst in zijn reactie op de aanschrijving materieelbeheer, die in opzet een goede zorg voor de materiële activa waarborgt. Hij stelt met genoeg vast dat het beheer van automatiseringsmiddelen aan de eisen voldoet, zij het dat daar volgens de Rekenkamer zeker nog verbeteringen nodig zijn. De minister zegt toe actie te ondernemen daar waar het materieelbeheer – dat (voorlopig) alleen automatiseringsmiddelen en kunst omvat – in de praktijk afwijkt van de aanwijzingen.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die in het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleidingen voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch



Ontwikkelingen

De Rekenkamer constateert dat er bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) sprake is van een lichte vooruitgang in het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar. Het financieel beheer rond de contracten vertoont echter nog steeds tekortkomingen.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 en 1997 voerde de Rekenkamer bezwaaronderzoeken uit naar het financieel beheer rond de Grond-, Water- en Wegenbouwcontracten (GWW-contracten) en de Onderzoeks- en Overige contracten (OenO-contracten). Voor de GWW-contracten handhaafde de Rekenkamer na het bezwaaronderzoek over 1996 het bezwaar. De minister zegde toe het financieel beheer eind 1999 op orde te hebben.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 stelde de Rekenkamer vast dat de (in 1997 geconstateerde) opgaande lijn in het financieel beheer zich niet had doorgezet. Het financieel beheer van de GWW- en OenO-contracten vertoonde nog steeds ernstige tekortkomingen.

Over 1999 heeft de Rekenkamer wederom tekortkomingen vastgesteld, zij het geen ernstige. Gelet op de toezeggingen acht de Rekenkamer dit toch een zorgwekkende situatie.

Het grootste knelpunt is de heersende mentaliteit, waarbij in de organisatie onvoldoende aandacht en belang wordt gehecht aan het financieel beheer. Een mentaliteitsverandering wordt noodzakelijk geacht.

De lichte vooruitgang in het financieel beheer bij het Ministerie van V&W betreft overigens niet het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI). Wederom werd daar bij de financiële verantwoording een verklaring met beperking afgegeven.

Aandachtspunten

Contractbeheer

De Rekenkamer stelt vast dat het departement het afgelopen jaar een grote inspanning heeft geleverd om het financieel beheer rond de contracten ultimo 1999 op orde te krijgen.

Hierbij constateert de Rekenkamer evenwel dat een goedkeurende accountantsverklaring door het departement voor een belangrijk deel gelijkgesteld wordt aan een goed financieel beheer. Het viel de Rekenkamer op dat voor een aantal diensten de aandacht voor de structurele verbetering van het financieel beheer naar de toekomst is verschoven. Gelet op de toezegging om het financieel beheer ultimo 1999 op orde te hebben vindt de Rekenkamer dit een tekortkoming.

Op organisatieniveau bleek bij nagenoeg alle dienstonderdelen een grote betrokkenheid van het verantwoordelijk management bij de ontwikkelingen in het financieel beheer. De Rekenkamer is van mening dat er bij de (verbijzonderde) interne controle sprake is van oneigenlijk gebruik. Bij veel diensten werden de verbijzonderde interne-controleafdelingen ingezet als verificatie-unit. Aldus zijn weliswaar waarborgen geschapen voor de rechtmatigheid op korte termijn, maar het financieel beheer op de lange termijn is daarmee nog niet op orde.

Op contractniveau is het merendeel van de tekortkomingen, voor zowel de OenO-contracten als de GWW-contracten, terug te voeren op de onder-

bouwing van de prestatie. Voor de regelgeving rond de opdracht-verstrekking is de Rekenkamer van mening dat, hoewel de naleving in het algemeen is verbeterd, er ook daar nog tekortkomingen zijn. Ook op de onderdelen functiescheiding en betaling conform contract zijn door de Rekenkamer op onderdelen nog tekortkomingen geconstateerd.

Voor de GWW-contracten heeft de directie FEZ, in samenwerking met Rijkswaterstaat (RWS), een traject «rechtmatigheid RWS» opgestart, met als doel binnen een kort tijdsbestek te komen tot een fundamenteel andere aanpak van de contracten. De Rekenkamer is, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid, betrokken bij dit traject.

Het geheel overziende concludeert de Rekenkamer dat er behalve het KNMI nog een viertal RWS-diensten in de gevarenzone zit: de Bouwdienst en de regionale directies Noord-Nederland, Limburg en Zuid-Holland. Voor de Bouwdienst en de directie Noord-Nederland kan gesteld worden dat er in 2000 nog voldoende aandacht is voor de vervolgacties in het kader van de verbeterplannen 1999. Bij de Bouwdienst worden voor 2000 additionele organisatorische activiteiten voorgesteld om te komen tot een structurele verbetering van het financieel beheer.

Voor de regionale directies Limburg en Zuid-Holland geldt dat in 1999 geen verbeterplan verwacht werd. De verbeteracties zijn daar geïntegreerd in het IC-Jaarplan en de werkzaamheden van de interne controle. De Rekenkamer beveelt aan voor deze directies speciale aandacht te schenken aan de structurele inbedding van het financieel beheer en eventuele additionele verbeteracties. Bij de overige diensten van Rijkswaterstaat is het financieel beheer in 1999, ondanks het werk dat verzet is ter verbetering, over het algemeen op hetzelfde niveau gebleven.

Op het departement is de wens uitgesproken dat het soort acties, zoals uitgevoerd in 1999 en hoofdzakelijk gericht op het waarborgen van de rechtmatigheid, tot het verleden gaan behoren. Ze leggen een te grote druk op de organisatie. In het licht van genoemde tekortkomingen meent de Rekenkamer dat de processen zodanig dienen te zijn ingericht dat gewaarborgd wordt dat dit soort crashachtige acties tot het verleden gaan behoren, en dat men zich meer gaat richten op een structurele verankering van het financieel beheer in de organisatie.

De Rekenkamer is van mening dat het opnieuw vragen van verbeterplannen, mede gelet op het traject «vereenvoudiging rechtmatigheid» dat onlangs is gestart, in dit stadium weinig toegevoegde waarde heeft.

Uit het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek blijkt dat in ieder geval het verantwoordelijk management inmiddels structureel aandacht schenkt aan het financieel beheer. Deze aandacht weerspiegelt zich naar de mening van de Rekenkamer nog niet in voldoende mate in de praktijk. Nog te veel worden de regels niet nageleefd.

Naar het oordeel van de Rekenkamer is de gewenste mentaliteitsverandering nog niet overal in de organisatie doorgedrongen. De Rekenkamer vraagt zich af op welke wijze het departement zich voorstelt dit punt verder aan te pakken.

De minister erkent in haar reactie dat een structurele inbedding van het financieel beheer in de organisatie noodzakelijk is, maar dat het management hiervoor al meer aandacht toonde in 1999. De minister vindt de opmerking van de Rekenkamer dat een mentaliteitsverandering (nog) nodig is dan ook te zwaar aangezet. Ze geeft verder aan dat in 2000 de

aandacht van het management gericht zal blijven op het financieel beheer, dat de acties die in gang zijn gezet om daarin verbetering aan te brengen zullen worden voortgezet, dat het financieel beheer periodiek besproken wordt op alle managementniveaus en dat er in 2000 weer het instrument van de quick-scan voor het contractbeheer zal worden ingezet.

Ook wijst de minister in haar reactie op het onlangs gestarte traject «vereenvoudiging rechtmatigheid» bij Rijkswaterstaat. Dit traject zou moeten leiden tot minder gedetailleerde contracten, het terugdringen van administratieve inspanningen en de daarbij geconstateerde tekortkomingen en controlelast. De minister geeft aan dat bij dit project Rijkswaterstaat niet de enige speler in dit veld is. Cruciaal voor het welslagen is de vraag of de private markt bereid is mee te denken over een andere risicospreiding dan tot nu toe. De minister is van mening dat politiek draagvlak en daadkracht – ook van de zijde van het Ministerie van Financiën en het College van de Rekenkamer – noodzakelijk zijn om richting de branche-organisaties van de aannemerij innovatieve concepten in te brengen en eventuele weerstanden dienaangaand weg te nemen. De minister stelt dat de implementatie van de nieuwe contractvormen enige jaren gaat duren en dat in de tussentijd de druk op de organisatie niet zal verminderen.

De Rekenkamer is het met de minister eens dat het verantwoordelijk management inmiddels structureel aandacht schenkt aan het financieel beheer. De door de Bestuursraad gewenste mentaliteitsverandering, waar de Rekenkamer naar verwijst, betreft niet slechts het verantwoordelijk management maar ook de bij het financieel beheer betrokken projectleiders en (lijn)medewerkers binnen de organisatie.

De Rekenkamer constateert dat het traject «vereenvoudiging rechtmatigheid» bij Rijkswaterstaat een langere looptijd kent dan het traject «rechtmatigheid Rijkswaterstaat» waar voorheen over gesproken werd waarbij nog sprake was van een implementatie binnen een jaar. De Rekenkamer wijst erop dat zij weliswaar betrokken is bij het traject «vereenvoudiging rechtmatigheid», maar uitsluitend met inachtneming van haar eigen verantwoordelijkheid.

Voorts is de Rekenkamer van mening dat voor een groot gedeelte van de werkzaamheden in de Grond-, Water- en Wegenbouwsector contracten zullen blijven bestaan onder traditioneel toezicht en dat het financieel beheer rond contracten in de huidige vorm de aandacht zal blijven vragen. Dit geldt overigens ook voor het financieel beheer rond de Onderzoeks- en Overige contracten.

Oordeel financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Ministerie van V&W. In 99,98% van de aangegane verplichtingen, in 99,7% van de uitgaven en in 99,9% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het ministerie opzettelijk de regels heeft overtreden. De fouten en onzekerheden kunnen als incidenteel beschouwd worden, mede gezien de spreiding over verscheidene artikelen en het geringe financiële belang.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Conclusies financieel beheer

De Rekenkamer ging er bij haar onderzoek van uit dat de minister van V&W de afgelopen jaren had gebruikt om het contractbeheer departementsbreed op orde te hebben. Uit het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek blijkt dat dit niet is gelukt. Zowel op het niveau van de organisaties als bij de behandeling van de individuele contracten blijven, ondanks de op onderdelen gerealiseerde verbeteringen, tekortkomingen bestaan.

Indien in een vroeger stadium gerichte acties waren ondernomen was wellicht meer bereikt en was een structurele verbetering in het financieel beheer eerder en duidelijker zichtbaar geworden.

Hoewel de Rekenkamer waardering heeft voor de inspanningen die vooral het laatste jaar zijn geleverd, vindt zij de uitkomst teleurstellend.

Naast het onderzoek dat de Rekenkamer heeft verricht naar het contractbeheer is aandacht besteed aan de Administratieve Organisatie (AO), de financiële functie, automatisering en het agentschap KNMI.

Wat de AO betreft heeft de Rekenkamer geconstateerd dat het onderhoud hiervan in opzet goed geregeld is. Wel bleken de beschrijvingen op onderdelen nog niet actueel en volledig. Met name de AO rond het materieelbeheer was departementsbreed niet op orde. Voor het onderdeel materieelbeheer is dan ook sprake van ernstige tekortkomingen. Het eindoordeel over de AO is dat er sprake is van tekortkomingen. Eenzelfde situatie geldt voor de financiële functie. Deze is in opzet goed geregeld, maar er zijn tekortkomingen in de werking.

Bij de automatisering is de uitwerking van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) achtergebleven. Aan de Rekenkamernorm dat de zogenoemde Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) gereed moesten zijn, was niet voldaan.

De minister stelt in haar reactie op het rapport dat zij verheugd is over de verbetering in het financieel beheer bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij verwijst in dit kader naar de gunstige cijfers inzake de geconstateerde fouten en onzekerheden in de uitgaven over het jaar 1999. Vervolgens concludeert zij dat de inspanningen van het management en hun staven resultaat hebben gehad.

De Rekenkamer heeft inderdaad geconstateerd dat er sprake is van een lichte vooruitgang in het financieel beheer over 1999 ten opzichte van vorig jaar. Zij wil evenwel benadrukken dat een verbetering in het financieel beheer niet synoniem is aan een lager percentage fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording en een goedkeurende accountantsverklaring.

De minister beschouwt de geconstateerde tekortkomingen bij de ijkpunten «Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO», «Financiële functie», «Automatisering» en «Transactie-uitgaven» voor een deel als «normale bedrijfsrisico's». Ze geeft aan dat het departement continu naar een verbetering van de bedrijfsprocessen streeft.

Voorts stelt de minister dat tegenover een op zichzelf beperkt aantal tekortkomingen belangrijke structurele verbeteringen en ontwikkelingen staan. Als voorbeeld noemt zij de ontwikkeling en toepassing van een beoordelingskader voor het financieel beheer (waarin aandacht voor de AO), het toezichtmodel, het periodieke doorlichten van de controllersorganisatie en het onlangs gestarte project «vereenvoudiging rechtmatigheid» bij Rijkswaterstaat.

De minister merkt met betrekking tot het KNMI nog op dat inmiddels een verbetertraject is ingezet. Het doel van dit traject is om een flinke impuls te geven aan de verbetering van het financieel beheer binnen het KNMI.

Met de minister is ook de Rekenkamer verheugd dat het financieel beheer ten opzichte van voorgaande jaren is verbeterd, maar zij wijst erop dat de in het verleden behaalde resultaten geen garantie zijn voor de toekomst en dringt derhalve aan op blijvende aandacht voor de naleving van de geldende regelgeving en een structurele inbedding van het financieel beheer in de organisatie.

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het departement relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie | | | | | | |
| AO | | | x | x | | |
| Financiële functie | | | x | x | | |
| Automatisering | | | x | x | | |
| Transactie-uitgaven en -ontvangsten | | | x | | | x |
| Agentschap KNMI | | | | | x | |

Materieelbeheer en aanbestedingenbeleid

De rijksbrede onderzoeken naar het materieelbeheer en het aanbestedingenbeleid hebben voor het Ministerie van V&W de volgende conclusies opgeleverd:

- Het materieelbeheer bij de Rijksdienst voor Radiocommunicatie, een agentschap van het Ministerie van V&W, voldoet niet aan de minimum-eisen van het Besluit Materieelbeheer en is ook onvoldoende ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Dit is een gevolg van het ontbreken van een vastlegging van de gewijzigde verantwoordelijkheden voor het materieelbeheer, een sluitend systeem van interne controle en toezicht door de directie FEZ en inbedding van het materieelbeheer in de planning en controlcyclus. De departementale richtlijn materieelbeheer moet nog geïmplementeerd worden.

De minister wijst in haar antwoord op de ruimte die het Besluit Materieelbeheer haar geeft om het materieelbeheer in te vullen en op de evaluatie die in 2001 is voorzien. De implementatie van de aanschrijving verloopt volgens de Rekenkamer departementsbreed echter moeizaam. Dat de minister het onderzoek niet maatgevend acht voor het ministerie, vermag de Rekenkamer dan ook niet te overtuigen.

- Bij het Ministerie van V&W zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen uitgewerkt in de «Aanschrijving Europese aanbestedingen», een onderdeel van de AO. De Accountantsdienst van het Ministerie van V&W merkt in haar rapport over 1999 op dat het in een aantal gevallen niet duidelijk is of conform de Europese richtlijnen is gehandeld. Dit is deels te wijten aan het feit dat beslissingen onvoldoende zijn

vastgelegd. Bovendien werd in een aantal gevallen, in strijd met de richtlijnen, niet Europees aanbesteed. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor het opnieuw bezien van de rol van de eigen «Coördinerend Directeur Aanschaffingen», het standaard opstellen van een proces-verbaal van opening bij concurrentiestelling en voor verbetering van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures.

Over het motiveren van de gekozen aanbestedingsvorm merkt de minister van V&W op dat binnen haar departement boven bepaalde grensbedragen standaardprocedures gelden. Alleen afwijkingen van deze regel dienen te worden gemotiveerd en te worden vastgelegd in het dossier. De aanbeveling om de Rol van de Coördinerend Directeur Aanschaffingen opnieuw te bezien is door de minister overgenomen. Verder is er een plan van aanpak met verbeteracties opgesteld.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die in het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleidingen voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

25 INFRASTRUCTUURFONDS

Ontwikkelingen

De Rekenkamer constateert dat er in het financieel beheer met betrekking tot de Grond-, Water- en Wegenbouwcontracten sprake is van een lichte vooruitgang ten opzichte van vorig jaar. Hoewel over 1999 nog tekortkomingen zijn geconstateerd, is dit een verbetering ten opzichte van de situatie over 1998. Toen was er sprake van ernstige tekortkomingen.

Aandachtspunten

Contractbeheer

Hiervoor verwijst de Rekenkamer naar de samenvatting van het rapport bij de financiële verantwoording 1999, begrotingshoofdstuk XII van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W).

Subsidies «Integraal Verkeer en Vervoer»-projecten (IVV) Uit een in 1999 door de departementale accountantsdienst (AD) gehouden review bij de accountantsdienst Rotterdam, die belast was met de controle op de uitgaven van het «Integraal Verkeer en Vervoer»-project Beneluxmetro, blijkt dat die onvoldoende invulling had gegeven aan het controleprotocol en dat aanvullende werkzaamheden nodig waren. Op basis van die werkzaamheden werd vastgesteld dat voor f 15 miljoen geen zekerheid kon worden gegeven over de rechtmatigheid van de uitgaven. De subsidieontvanger – de gemeente Rotterdam – had tot 1 april 2000 de gelegenheid alsnog voor een onderbouwing te zorgen.

Uit reviews bij derden-accountants in de stadsregio Rotterdam, blijkt dat ook deze onvoldoende invulling gaven aan hun controleopdracht. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat RWS in die bevindingen geen aanleiding zag de overige dienstonderdelen specifiek op de risico's te wijzen. Naar haar oordeel had dat wel van het Ministerie verwacht mogen worden. Daarnaast vindt de Rekenkamer dat RWS gelet op de ervaringen, het controleprotocol op het onderdeel prestatieverklaring verduidelijkt zou moeten hebben. Minimaal zou daarbij kunnen worden aangegeven dat van de derde accountant wordt verwacht dat wordt nagegaan of de prestaties daadwerkelijk zijn verricht.

Oordeel financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Infrastructuurfonds.

In 99% van de aangegane verplichtingen, 97,3% van de uitgaven en 99% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De fouten en onzekerheden in de uitgaven houden alle verband met de contractenproblematiek.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Conclusie financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het Infrastructuurfonds relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

| IJKpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|-------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten | | | x | x | | |
| Transactie-uitgaven en -ontvangsten | | | x | | | x |

De minister stelt in haar reactie op het rapport dat zij verheugd is over de verbetering in het financieel beheer bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds. Zij verwijst in dit kader naar de gunstige cijfers inzake de geconstateerde fouten en onzekerheden in de uitgaven over het jaar 1999. Vervolgens concludeert zij dat de inspanningen van het management en hun staven resultaat hebben gehad. De Rekenkamer heeft inderdaad geconstateerd dat er sprake is van een lichte vooruitgang in het financieel beheer over 1999 ten opzichte van vorig jaar. Zij wil evenwel benadrukken dat een verbetering in het financieel beheer niet synoniem is aan een lager percentage fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording en een goedkeurende accountantsverklaring.

Met de minister is ook de Rekenkamer verheugd dat het financieel beheer ten opzichte van voorgaande jaren is verbeterd, maar zij wijst erop dat de in het verleden behaalde resultaten geen garantie zijn voor de toekomst en dringt derhalve aan op blijvende aandacht voor de naleving van de geldende regelgeving en een structurele inbedding van het financieel beheer in de organisatie.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die in het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleidingen voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Ontwikkelingen

De Rekenkamer constateert dat er bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) op verschillende terreinen sprake is van vooruitgang ten opzichte van vorig jaar: bij de beschrijving van de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie (AO), de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR), het agentschap Senter en de overdrachtsuitgaven en -ontvangsten.

Wel zijn er in het financieel beheer nog enkele tekortkomingen geconstateerd. Deze tekortkomingen betreffen onder andere het Rekenkamerijkpunt automatisering, waar het ontbreken van een goede afstemming tussen informatiebeveiligingsplannen van dienstonderdelen en die voor departementsoverstijgende systemen, alsmede het ontbreken van voldoende uitgewerkte afspraken tussen dienstonderdelen en de automatiseringsafdeling (zogeheten «Service level agreements» oftewel SLA's) als tekortkoming werd aangemerkt. Tevens was de beheersbaarheid en controleerbaarheid van het mutatietraject van het systeem waarmee het ministerie decentraal salarisgegevens aanlevert (het zogeheten NFI-systeem) onvoldoende. Door middel van aanvullende controles kon de Accountantsdienst (AD) voldoende zekerheid krijgen over de rechtmatigheid van de salarisbetalingen.

Voorts heeft de Rekenkamer vastgesteld dat het inzicht van het ministerie in de besteding en het beheer door de provincies van de gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) niet toereikend genoeg was voor een adequaat toezicht hierop. Bij gebleken onrechtmatigheden kan de Europese Commissie overgaan tot het opleggen van (forfaitaire) correcties.

De naleving van Europese aanbestedingsregels liet eveneens te wensen over. Wel is er inmiddels een leidraad voor Europese aanbesteding vastgesteld. De Rekenkamer adviseert om de directie FEZ mede te laten waarborgen dat voor beslissingen over Europese aanbesteding voldoende juridische expertise wordt ingeschakeld.

Ten slotte heeft de Rekenkamer een bezwaaronderzoek verricht naar het autorisatiebeheer van het Financieel Administratief Systeem (FAS). Zij constateerde dat de bestaande tekortkomingen werden opgevangen door compenserende maatregelen, en dat de aanbevelingen van de Rekenkamer om te komen tot een toereikende opzet van het autorisatiebeheer zijn opgenomen in een door de minister goedgekeurd verbeterplan.

Aandachtspunten

Interne controle

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek geconstateerd dat de opzet en de werking van de interne-controlefunctie bij diverse dienstonderdelen voor verbetering vatbaar is. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door de magere bezetting van de verbijzonderde interne-controlefunctie. Het betreft het Directoraat-generaal voor Economische Structuur (DG ES), het Directoraat-generaal voor Energie (DG E), het Directoraat-generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Economische Voorlichtingsdienst (EVD). De

Rekenkamer voert momenteel een onderzoek uit naar de interne controle binnen het ministerie en zal hierover in de loop van 2000 verslag doen.

Centraal Bureau voor de Statistiek

Met name bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft de Rekenkamer een aantal gebreken geconstateerd in het financieel beheer. Het betreft onder andere onzekerheden over de juistheid en volledigheid van opbrengsten, het op enkele punten ontbreken van richtlijnen en zichtbare interne controle bij personele uitgaven (waaronder kosten van enquêtes en ontslaguitkeringen). Daarnaast bestond onzekerheid over reiskosten en werden regels voor Europese aanbesteding niet nageleefd. Het CBS is in reorganisatie en is van plan per 1 januari 2001 over te gaan naar een baten- en lastenstelsel. Deze ontwikkeling zal veel aandacht vragen van het financieel beheer bij het CBS, met als risico dat de beoogde verbeteringen in het financieel beheer van reguliere bedrijfsprocessen niet gerealiseerd worden. De Rekenkamer dringt daarom aan op het – binnen zeer korte termijn – opstellen van een plan van aanpak om de benodigde verbeteringen in het financieel beheer te kunnen realiseren. In dit plan dienen voor elke omissie in de interne controle de maatregelen, de tussenproducten en het tijdpad te worden vermeld.

Economische Voorlichtingsdienst

Ook het financieel beheer bij de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) kende tekortkomingen. Het betreft onder andere het niet tijdig vastleggen van belangrijke verplichtingen, het ontbreken van een centrale vastlegging van contracten, het verstrekken van een subsidie zonder voorwaarden te stellen, het niet naleven van offerteprocedures, het niet schriftelijk verstrekken van opdrachten en een onvoldoende dossiervorming. In dit verband vraagt de Rekenkamer speciale aandacht voor het kostenbewust handelen en de naleving van de regels in de organisatie. Hierbij dient het management van de EVD de interne-controlefunctionarissen voldoende steun te geven.

De ministerraad heeft begin maart 2000 besloten om aan de EVD per 1 januari 2001 de agentschapstatus te verlenen.

In een brief van 7 april 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer deelde de Minister van Economische Zaken mede dat de EVD aan de agentsschapcriteria voldoet. Zij is van mening dat de EVD klaar is voor de stap naar het agentschap⁹.

De Rekenkamer meent daarentegen dat de EVD, gezien het financieel beheer, zijn agentschapspiraties thans nog niet waarmaakt. Naar haar mening zal nog veel werk verzet moet worden om vóór 1 januari 2001 het hoge niveau van financieel beheer te bereiken dat wordt verlangd van een agentschap. Zij dringt derhalve aan op het met voortvarendheid aanpakken van de benodigde verbeteringen in het financieel beheer.

Oordeel financiële verantwoording

De uitgavenstromen van het Ministerie van EZ (f 4,3 miljard¹⁰) bestaan afgezien van personeels- en apparaatskosten (f 0,7 miljard) bijna geheel uit subsidies. De ontvangsten in 1999 bedragen f 4,7 miljard. Hiervan is f 2,8 miljard afkomstig van aardgasbaten. Deze baten bedroegen in 1998 overigens nog f 4,6 miljard. Deze daling wordt voor het grootste deel veroorzaakt door een hogere bijdrage aan het Fonds Economische

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 058, nr. 1.

¹⁰ De bedragen in dit RFV zijn in principe afgerond op één cijfer achter de komma.

Structuurversterking. Daarnaast is minder ontvangen uit de MeerOpbrengstRegeling (MOR) Groningen¹¹.

In de financiële verantwoording van het ministerie trof de Rekenkamer geen substantiële fouten en onzekerheden aan.

Financieel beheer

Behalve de rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er voor het departement specifieke ijkpunten onderzocht. Het betreft het agentschap Senter, toezicht op stromen buiten het Rijk, overdrachtsuitgaven en -ontvangsten, transactie-uitgaven en -ontvangsten en het beheer van financiële bindingen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de rijksbrede en departementale ijkpunten zowel over 1999 als 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | | | x | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO | x | | | x | | |
| Financiële functie | x | x | | | | |
| Automatisering | | | x | | | x |
| Agentschap Senter | x | | | x | | |
| Toezicht op stromen buiten het Rijk | | x | x | | | |
| Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten | x | | | x | | |
| Transactie-uitgaven en -ontvangsten | | | x | x | | |
| Beheer financiële bindingen | x | x | | | | |

Over de automatisering merkt de Rekenkamer nog het volgende op. Het Ministerie van EZ heeft voor elk systeem dat relevant is in het kader van het VIR een risicoanalyse opgesteld. Over 1999 ontbrak evenwel een strakke coördinatie, waardoor standaardisatie van beveiligingsplannen niet mogelijk bleek en de SLA's niet met voortvarendheid konden worden geïntroduceerd. De Rekenkamer beveelt aan een centrale coördinator te introduceren, die kan bijdragen aan de realisatie van deze zaken. Tevens kan hij of zij zorgen voor een goede rapportage naar de dienstleiding over de voortgang van acties in het kader van de informatiebeveiliging.

Wat de overdrachtsuitgaven betreft dringt de Rekenkamer erop aan dat het departement bij de uitbesteding van programma's en subsidie-regelingen aan uitvoerende organisaties zorgdraagt voor het ontvangen van voldoende gespecificeerde informatie over de uitvoering. Zij constateerde bij de uitvoering van het programma Economie, Ecologie en Technologie (EET) dat het departement niet beschikte over dergelijke informatie. Zo'n tekortkoming kan ertoe leiden dat de aansturing door het departement niet adequaat is.

Overigens is voor het EET-programma inmiddels gedetailleerde informatie opgevraagd.

¹¹ De Rekenkamer heeft in 1999 een rapport gepubliceerd inzake aardgasbaten (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 811, nrs 1–2).

Materieelbeheer en aanbestedingenbeleid

Uit rijksbrede onderzoeken naar het materieelbeheer en het aanbestedingenbeleid zijn voor het Ministerie van EZ de volgende conclusies gekomen:

- Materieelbeheer: Bij het CBS voldoet het beheer van goederen die behoren tot de primaire processen aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer en het is ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Voor communicatie-apparatuur is dat in beperkte mate het geval en voor de overige goederen is dat niet het geval. Dit is het gevolg van een zwakke organisatie en interne controle, ontbrekende of onvolledige registraties (bijzonder meubilair, audiovisuele apparatuur, kunstvoorwerpen), ontoereikend en onvoldoende inbedding in de planning en controlcyclus.
- Aanbestedingen: De (Europese) aanbestedingsregels worden niet in alle gevallen nageleefd. Medio 1999 zijn de voorschriften rond (Europese) aanbestedingsregels aangescherpt en zijn maatregelen genomen die de continue naleving moeten waarborgen. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor het standaard opstellen van een proces-verbaal van opening bij concurrentiestelling en voor verbetering van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures. Het ministerie heeft in de financiële verantwoording 1999 aangegeven dat het de rol van de eigen «Coördinerend Directeur Aanschaffingen» opnieuw zal bezien.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie minister

De minister heeft meegedeeld verheugd te zijn over de constatering dat er bij haar ministerie op verschillende terreinen vooruitgang is ten opzichte van 1998. De door de Rekenkamer aangetroffen tekortkomingen zullen in het komende jaar zo veel mogelijk worden weggewerkt. Aan de door de Rekenkamer genoemde aandachtspunten zal de vereiste aandacht worden besteed. Op een aantal specifieke punten is de minister nader ingegaan.

Ten aanzien van het *toezicht van het ministerie op de EFRO-gelden* geeft de minister aan dat inmiddels wordt gewerkt aan het maken van heldere afspraken met de provincies. Onderdeel daarvan is stroomlijning van aan Brussel uit te brengen rapportages.

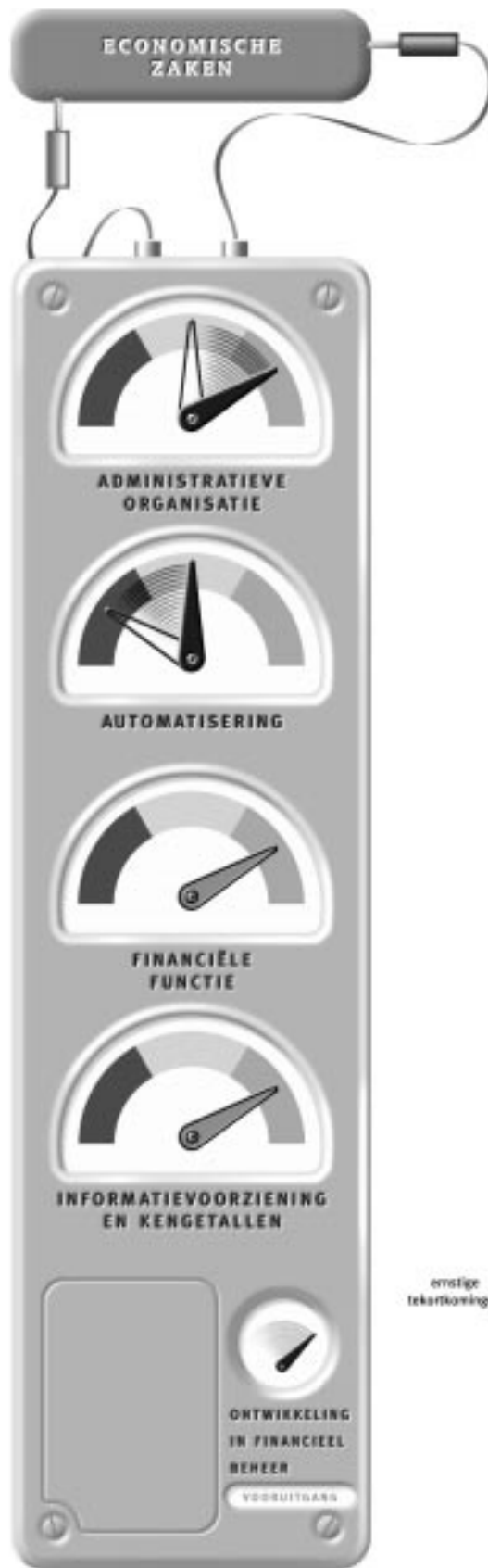
Ten aanzien van de *naleving van de Europese aanbestedingsregels* wijst de minister op EZ-breed ingevoerde verscherpte procedures.

Als reactie op de geconstateerde *gebreken van het CBS* deelt de minister mee op korte termijn een plan van aanpak te zullen opstellen. Dit plan zal deel uitmaken van het periodieke overleg in het kader van de departementale werkplancyclus. Een aantal door de Rekenkamer genoemde punten is door het CBS reeds aangepakt. De minister deelt mee er vertrouwen in te hebben dat met krachtige voortzetting van die ingeslagen weg de belangrijkste tekortkomingen nog dit jaar zullen worden weggewerkt.

Inzake de conclusies over de *EVD* heeft de minister meegedeeld het met de Rekenkamer eens te zijn dat de verbeteringen in het financieel beheer voortvarend moeten worden opgepakt. De *EVD* is inmiddels begonnen de tekortkomingen in het financieel beheer voortvarend op te pakken. Het betreft met name de versterking van de financiële functie. De minister deelt dan ook mee er alle vertrouwen in te hebben dat het financieel beheer per 1 januari 2001 zodanig op orde is dat de stap naar de agentschapstatus verantwoord genomen kan worden. Dit ook door het Ministerie van Financiën onderschreven uitgangspunt vormt de basis voor de besluitvorming in de Ministerraad en de brief aan de Tweede Kamer van 7 april 2000.

Over het *VIR* deelt de minister mee dat een centrale coördinator niet nodig is, gezien het stelsel van sturing en verantwoording. De Rekenkamer blijft van mening dat een centrale coördinator, gezien het grote aantal betrokkenen bij het proces en gelet op de ervaringen van het afgelopen jaar, een nuttige functie kan vervullen.

De minister is in haar reactie niet specifiek ingegaan op de conclusies van de rijksbrede onderzoeken materieelbeheer en aanbestedingenbeleid.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

Ontwikkelingen

Vergeleken met vorig jaar heeft de Rekenkamer in het financieel beheer van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) een achteruitgang geconstateerd. Er was niet tijdig gezorgd voor een deugdelijke wettelijke grondslag voor een deel van de ontvangsten van het FES.

Aandachtspunt

Wet- en regelgeving

De door de Staten-Generaal vastgestelde begroting 1999 van het FES, alsmede de eerste en tweede suppletore begroting 1999 van dit fonds zijn gebaseerd op een gewijzigde voedingssystematiek ten opzichte van 1998 en voorgaande jaren. Deze wijzigingen zijn door de Regering neergelegd in een wetsvoorstel dat in oktober 1999 aan de Tweede Kamer is voorgelegd.

De in het Regeerakkoord afgesproken wijzigingen van de voedingssystematiek houden het volgende in:

- Niet meer de hoofdsommen van vervreemding van staatsdeelnemingen en de zogenoemde «common-area»-baten komen ten gunste van het FES, maar de structurele rentevrijval (verminderd met eventuele dividendderiving), die het gevolg is van het in mindering brengen op de staatsschuld van de hoofdsommen.
- Niet meer de extra exportbaten ten opzichte van het Plan van gasafzet 1990 vormen de reguliere aardgasvoeding van het FES, maar een vast percentage van 41,5% van de totale gasbaten (exclusief vennootschapsbelasting).

Nu de parlementaire afhandeling van het wetsvoorstel zich uitstrekt tot na indiening van het onderhavige rapport bij de financiële verantwoording, heeft het ministerie aanvullende voorzieningen getroffen met het oog op de rechtmatigheid van de FES-ontvangsten inzake het eerste bovengenoemde punt.

De huidige FES-wet voorziet niet in een wettelijke grondslag voor het saldo van de rentevrijval en de dividendderiving, reden waarom het ministerie meende deze grondslag door middel van de slotwet 1999 te kunnen aanbrengen. Het saldo bedraagt circa f 68,1 miljoen en is verantwoord op artikel 01.06 Rentebesparing incidenteel. De Rekenkamer is evenwel van mening dat een slotwet zich niet leent voor beleidswijzigingen zoals een wijziging van de voedingssystematiek maar alleen voor mutaties van boekhoudkundige aard. Dientengevolge kwalificeert de Rekenkamer het desbetreffende saldo ad f 68,1 miljoen als onrechtmatig.

Onrechtmatigheid van de ontvangsten van het FES deed zich overigens ook in 1996 voor. De Rekenkamer roept de verantwoordelijke ministers dan ook op tijdig voor een deugdelijke wettelijke grondslag van het FES te zorgen.

Oordeel financiële verantwoording

Het FES is een begrotingsfonds met als doel het financieren van investeringsprojecten ter versterking van de economische structuur van Nederland. Vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere

begrotingshoofdstukken ter financiering van investeringsprojecten van nationaal belang op het gebied van onder andere verkeers- en vervoersinfrastructuur, technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur. Het fonds is dus een verdeelfonds; de feitelijke projectuitgaven worden verantwoord in de financiële verantwoording van het desbetreffende ministerie, onder wiens verantwoording de projecten worden uitgevoerd.

De Rekenkamer constateerde dat er ten aanzien van het reeds eerder vermelde artikel 01.06 Rentebesparing incidenteel een bedrag van f 68,1 miljoen aan ontvangsten onzeker is vanwege het ontbreken van bewijsstukken.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het FES.

In 100% van de uitgaven en 96% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De fout en onzekerheid werden veroorzaakt door respectievelijk het ontbreken van een deugdelijke wettelijke grondslag en onzekerheid over de volledigheid van ontvangsten door het ontbreken van bewijsstukken.

Overigens is de verantwoording een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten.

| IJKpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Wet- en regelgeving | | x | x | | | |

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de verantwoordelijke ministers maatregelen nemen om de tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van deze tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kunnen zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie minister

De ministers van Economische Zaken en Financiën geven in hun reactie aan dat in de CW en de toelichting daarop slechts sprake zou zijn van «in beginsel» niet toestaan van andere dan boekhoudkundige mutaties in de slotwetten. Zij zijn van mening dat de beleidswijziging (de gewijzigde voedingssystematiek van het FES) wel tijdig aan de Staten-Generaal is voorgelegd en bij de begrotingswetten voor 1999 van het FES (de ontwerpbegroting en de eerste en tweede suppletore begroting) budgettair zijn vastgelegd. Het in de slotwet hanteren van de voedingssystematiek van vóór 1999 zou volgens de ministers leiden tot ongewenste inconsistentie in de voedingssystematiek voor het jaar 1999.

De ministers geven in hun reactie voorts aan dat de ontstane situatie veroorzaakt wordt door het feit dat de Tweede Kamer der Staten Generaal de desbetreffende wijzigingswet van het FES nog niet heeft vastgesteld. Overigens zijn de ministers van mening dat de wettelijke grondslag naar hun stellige overtuiging voldoende aanwezig zal zijn zodra de slotwet van het FES is vastgesteld.

Voorts stellen de ministers dat in de verantwoording van het FES op een volledig inzichtelijke en transparante wijze aangegeven is op grond van welke wettelijke bepalingen en op welke wijze de uitgaven en ontvangsten zijn vastgesteld.

De ministers menen dat er niet gesproken kan worden van een achteruitgang in het financieel beheer. Het oordeel onrechtmatigheid voor een deel van de ontvangsten, dat uit rentebesparingen voortvloeit, zou volgens de ministers gewijzigd dienen te worden in rechtmatig.

De ministers brengen in herinnering dat de Rekenkamer in 1998 bij een vergelijkbaar probleem als oplossing aandroeg om in de begrotingswet zelf of een suppletore begrotingswet een wetsartikel op te nemen, waarin expliciet wordt vermeld dat een en ander plaatsvindt in afwijking van bepaalde artikelen van de instellingswet FES. De ministers menen nu dat zij, met betrekking tot de gewijzigde voedingssystematiek, deze suggestie volledig hebben opgevolgd, immers de slotwet is een suppletore begrotingswet.

De ministers geven in hun reactie op de door de Rekenkamer geconstateerde onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten aan, dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is de ontvangen rentevrijval te beschouwen als een voorschot. Er is slechts bedoeld aan te geven dat de ontvangsten op basis van de later te ontvangen accountantsverklaringen wellicht nog een kleine wijziging kunnen ondergaan.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer merkt naar aanleiding van de reactie van de ministers op dat zij van mening blijft dat in de slotwet geen andere dan boekhoudkundige mutaties dienen te worden opgenomen en dat deze slotwet zich dus niet leent voor een beleidswijziging als de gewijzigde voedingssystematiek. Zij is van mening dat deze beleidswijziging formeel in de instellingswet van het FES had moeten worden vastgelegd alvorens volgens deze beleidswijziging gehandeld had mogen worden. Nu deze vastlegging nog niet heeft plaatsgevonden ontbreekt in de huidige FES-wet een wettelijke grondslag voor het saldo van de rentevrijval en de dividenddderving welke niet aangebracht kan worden door een slotwet. Bovendien merkt de Rekenkamer op dat de wijzigingswet van het FES nog onderwerp is van een principiële discussie in de Tweede Kamer.

Ten aanzien van de door de ministers aangehaalde suggestie uit 1998 kan worden opgemerkt, dat ook toen volgens de Rekenkamer, beleidswijzigingen niet bij slotwet geregeld dienden te worden. De Rekenkamer bedoelde destijds opname in een begrotingswet of een suppletore begrotingswet, met uitzondering van opname in een slotwet. Dit had toen duidelijker kunnen worden vermeld.

De Rekenkamer is het met de ministers eens dat op inzichtelijke en transparante wijze aangegeven is op grond van welke wettelijke bepalingen en op welke wijze de uitgaven en de ontvangsten van het FES zijn vastgesteld. Helder inzicht is naar de mening van de Rekenkamer

echter niet voldoende om te kunnen spreken van een deugdelijke wettelijke grondslag voor een deel van de ontvangsten. Bij het ontbreken van deze grondslag is sprake van een tekortkoming. Omdat deze tekortkoming in 1998 niet bestond is sprake van een achteruitgang in het financieel beheer in 1999.

De Rekenkamer blijft ten aanzien van het punt van de volledigheid van de ontvangsten van mening dat sprake is van onzekerheid.

Ontwikkelingen

Het financieel beheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is ten opzichte van 1998 niet wezenlijk verbeterd. Met name het onderhoud van de administratieve organisatie, de automatisering en het toezicht op de communautaire geldstromen blijven zorgpunten. In het bijzonder vraagt de Rekenkamer aandacht voor de uitvoering van de opkoopregelingen in het kader van de herstructurering van de varkenshouderij.

Aandachtspunten

Administratieve organisatie

Dienstonderdelen van het departement actualiseren nog steeds niet jaarlijks hun administratieve organisatie (AO). Dit is een teleurstellende ontwikkeling, vooral als in aanmerking wordt genomen dat vrij recent – over 1996 en 1997 – twee bezwaaronderzoeken over dit onderwerp zijn uitgevoerd waarbij het departement verbetering liet zien. De Rekenkamer bespeurt thans een negatieve tendens naar de oude situatie waarin sprake was van een ontoereikende AO.

Het departement verwacht dat de tekortkomingen binnenkort tot het verleden zullen gaan behoren. De Rekenkamer zal in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2000 de voortgang terzake nauwlettend volgen.

Het niet actualiseren van de AO wordt deels in de hand gewerkt door de geringe bezetting (zowel kwalitatief als kwantitatief) van administratieve en interne-controlefuncties bij dienstonderdelen die zich bevinden in een fase van ingrijpende reorganisatie en verzelfstandiging.

Voorbeelden hiervan zijn de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV). De geringe bezetting leidde er mede toe dat bij de DLG het financieel beheer van land-inrichtingsprojecten onder druk staat en bij de RVV aspecten als facturering, debiteurenbewaking, bewaking van de opbrengstverantwoording en managementinformatie aandacht behoeven.

Automatisering

Het opstellen van risicoanalyses voor geautomatiseerde systemen is nog steeds niet afgerond. Het ontbreken van een risicoanalyse kan ertoe leiden dat een systeem gebreken in de uitvoering vertoont. Volgens het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) had de afronding per 1 januari 1997 gerealiseerd moeten zijn. In het bijzonder voor oude systemen zijn nog steeds geen risicoanalyses opgesteld. Wel is het departement begonnen met het opstellen van risicoanalyses voor de betaalsystemen ten behoeve van Europese geldstromen.

Uitvoeringsregelingen Wet herstructurering varkenshouderij

De Rekenkamer heeft de opzet van het financieel beheer van drie regelingen in het kader van de Wet herstructurering varkenshouderij onderzocht, namelijk de Opkoopregeling varkensrechten, de Regeling financiële tegemoetkoming en de Beëindigingsregeling varkensbedrijven

(Bevar). Het financieel beheer rond de uitvoering van de regelingen heeft zij grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Mede als gevolg van de dynamiek van het mestbeleid waren er tekortkomingen in de opzet van het financieel beheer van de Opkoopregeling varkensrechten en de Regeling financiële tegemoetkoming. Zo is de informatiestroom tussen de uitvoerende dienst Bureau Heffingen en de betrokken beleidsdirectie, de directie Landbouw, vooraf niet schriftelijk geregeld, waardoor deze laatste belangrijke informatie over de aantallen bezwaarschriften en de afwikkeling ervan ontbeerde.

Het besluit van Bureau Heffingen om af te zien van de bouw van een marktmonitoringsstelsel was niet schriftelijk onderbouwd, zodat het voor de Rekenkamer niet was na te gaan of de overheid een marktconforme prijs gaf voor de varkensrechten. Ten slotte ontbrak een schriftelijke afspraak tussen Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst (AID) over de informatieverstrekking over de AID-inspecties.

De opzet van het financieel beheer van de Beëindigingsregeling varkensbedrijven is toereikend. Wel behoeft de taxatie van opstallen en gronden verbetering.

Deze verbetering is des te noodzakelijker omdat voor de veel omvangrijkere nieuwe herstructureringsregeling, de Regeling beëindiging veehouderijtakken, ook taxateurs zullen worden ingezet. Verbetering van de taxatieprocedure kan naar de mening van de Rekenkamer worden bewerkstelligd door standaardisatie van uitvoering en rapportering van de taxaties plus aanvullend toezicht vanuit het ministerie op het gehele taxatieproces. Ook is het noodzakelijk dat de kwalificatiegegevens, de beëindigingsgegevens en de familie- en zakenrelaties van de taxateurs worden vastgelegd in bestanden. Een dergelijke vastlegging is nodig om bij een herstructurering met een dergelijke omvang zoveel mogelijk te waarborgen dat taxaties onafhankelijk worden uitgevoerd.

Aansturing vanuit beleidsdirecties

Eerder werd in het kader van de Wet herstructurering varkenshouderij de gebrekkige aansturing vanuit de verantwoordelijke beleidsdirectie gememoreerd. Dit punt is evenwel in algemene zin van toepassing op de relatie tussen uitvoerende diensten en beleidsdirecties. Laatstgenoemden hebben hun afspraken met de uitvoerende diensten nog in beperkte mate in detail uitgewerkt. Zo voorzien uitvoeringsconvenanten nog in onvoldoende mate in afspraken over tussentijdse informatie en systematische verzameling van relevante informatie voor de evaluatie van beleidsinstrumenten.

Communautair structuurfondsbeleid

De gelden op het terrein van het communautair structuurfondsbeleid (afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw) worden grotendeels ter beschikking gesteld aan provincies in Nederland. Over 1998 ontbrak een schriftelijke, gestructureerde communicatie tussen het ministerie en de provincie over de naleving van de relevante communautaire regelgeving, hetgeen de Rekenkamer aanmerkte als een tekortkoming.

Over 1999 moest de Rekenkamer constateren dat de situatie nagenoeg ongewijzigd is gebleven. Ook gaf het departement geen gevolg aan haar advies om provincies in toezeggingenbrieven de verantwoordelijkheid te laten nemen voor mogelijke kortingen door de Europese Commissie.

Hierdoor bestaat het risico dat kortingen als gevolg van verwijtbare tekortkomingen bij de provincies ten laste komen van de begroting van het ministerie.

Met ingang van het jaar 2000 zal de communautaire medefinanciering van de afdeling Oriëntatie op het gebied van het communautaire plattelandsbeleid worden overgeheveld naar de afdeling Garantie. Door de minister van LNV zijn in dat kader in een brief aan zijn collega van Financiën verbeteringen aangekondigd.

Oordeel financiële verantwoording

De belangrijkste uitgavenstromen van het Ministerie van LNV in 1999 betreffen het onderwijs en de kennisinfrastructuur ter ondersteuning van het LNV-beleid (circa f 1,8 miljard aan uitgaven volgens de rekening van uitgaven over 1999) en de verwerving, inrichting en het beheer van landelijk gebied (circa f 850 miljoen).

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Ministerie van LNV. In 100% van de aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften. Wel behoeft de samenhang tussen de beleidsmatige toelichting en de artikelsgewijze toelichting meer inzicht.

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten zowel over 1999 als 1998.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO | | | x | x | | |
| Financiële functie | | x | x | | | |
| Informatievoorziening | x | x | | | | |
| Automatisering | | | x | x | | |
| Agentschappen | | x | x | | | |
| Toezicht op stromen buiten het Rijk | | | x | x | | |
| Transactieuitgaven en -ontvangsten | | | x | x | | |
| Uitvoeringsregelingen | | | | | | |
| Wet herstructurering | | | | | | |
| Varkenshouderij | | | x | | | |

In aanvulling op de tekortkomingen die in het vorenstaande zijn uiteengezet kan nog het volgende worden vermeld.

De Plantenziektenkundige Dienst (PD) sloot het jaar 1999 af met negatieve bedrijfsresultaten ad circa f 1,4 miljoen. Een belangrijke oorzaak voor dit tegenvallende resultaat is dat de groei inzake doorberekenbare uren

exportinspecties (basis voor de tarieven) achterblijft bij de groei van het aantal inspecties.

Aanbestedingenbeleid, materieelbeheer en betalingenbeheer

Twee rijksbrede onderzoeken naar het aanbestedingenbeleid en het materieelbeheer en een onderzoek naar betalingenbeheer bij drie ministeries, hebben voor het Ministerie van LNV de volgende conclusies opgeleverd:

- *Aanbestedingen.* Het ministerie heeft een Leidraad waarin uitgebreid wordt ingegaan op de (Europese) aanbestedingsprocedures. Dit kan een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het departementale aanbestedingsbeleid. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor het standaard opstellen van een proces-verbaal van opening bij concurrentiestelling en voor verbetering van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures.
- *Materieelbeheer.* Het materieelbeheer bij de Plantenziektenkundige Dienst voldoet weliswaar aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer, maar is toch niet ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Dit is het gevolg van het ontbreken van een sluitend systeem van interne controlemaatregelen, uitgifteregistraties voor bepaalde goederen, toezicht door de directie FEZ en inbedding in de planning en controlcyclus, zodat het management op basis van verantwoordingsinformatie het beheer kan sturen.
- *Betalingsbeheer.* De betalingen zijn over het algemeen juist en volledig, maar de tijdigheid van de betalingen kan verder worden verbeterd. Volgens de Rekenkamer zou de directie FEZ dit probleem op concernniveau moeten aanpakken met een kwaliteitsverbeterings-traject, waarin alle fasen van het betaalproces worden doorgelicht en gestroomlijnd en waarin alle actoren worden betrokken.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie minister

In algemene zin vindt de minister van LNV dat het rapport van de Rekenkamer, ook in toonzetting, een te negatief beeld presenteert van de kwaliteit van het financieel beheer bij zijn departement. De minister onderschrijft niet het oordeel dat er tekortkomingen zijn geconstateerd op de volgende onderdelen:

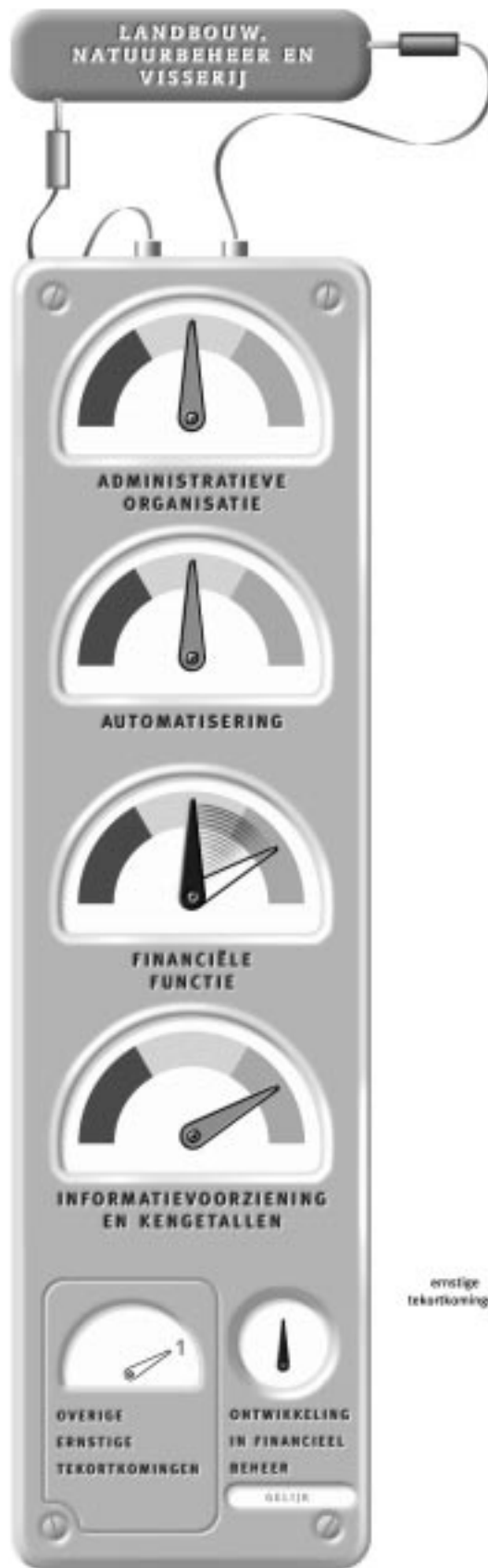
- administratieve organisatie
- financiële functie;
- automatisering/informatiebeveiliging.

Wat het materieelbeheer betreft heeft de minister alleen toegezegd de interne controle te zullen verbeteren.

Wat het betalingenbeheer betreft heeft de minister toegezegd de aanbevelingen van de Rekenkamer nader uit te werken in het kader van het nieuwe model rijksbetalingsverkeer.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer stelt vast dat het oordeel van de minister op bovengenoemde punten aanmerkelijk milder is dan dat van de Rekenkamer. De Rekenkamer streeft ernaar om in een constructieve sfeer te komen tot verbetering van het financieel beheer. Over de wijze waarop dat in een goede dialoog kan worden vormgegeven is de Rekenkamer uiteraard bereid van gedachten te wisselen met het ministerie.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

Ontwikkelingen

Met een wijziging van de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren is per 1 september 1998 het Diergezondheidsfonds (DGF) ingesteld. Het DGF voorziet in de bekostiging van de bestrijding van besmettelijke dierziekten, voornamelijk beperkt tot dierziekten bij varkens. Het fonds wordt gevoed uit heffingen bij varkenshouders, die daartoe aangifte moeten doen van de omvang van hun varkensstapel en de hoogte van het voor deze varkensstapel geldende veterinaire risico. De heffing is gebaseerd op de Wet Herstructurering Varkenshouderij (Stb. 1998, 236). Bureau Heffingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is belast met het opleggen en de inning van de heffing. Bureau Heffingen krijgt een vergoeding voor de uitvoeringskosten vanuit het DGF. Beheerder van het fonds is de directie Veterinair, Voedings- en Milieuaangelegenheden (VVM).

De aangiften over het jaar 1998 moeten voor 1999 bij Bureau Heffingen zijn ingediend.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat Bureau Heffingen in 1999 nog geen administratieve organisatie had vastgesteld voor de invordering van de varkensheffing, terwijl deze al wel plaatsvond in 1999. Ook waren nog geen normen vastgesteld voor het doorbelasten van de uitvoeringskosten van Bureau Heffingen, die samenhangen met de uitvoering van de werkzaamheden voor het DGF. De Rekenkamer vindt dat door deze tekortkomingen sprake is van een ongelukkige start van het fonds.

Aandachtspunten

Administratieve organisatie

De Rekenkamer heeft het ontbreken van een administratieve organisatie voor de invordering van de varkensheffing aangemerkt als tekortkoming. Een ontoereikende administratieve organisatie kan leiden tot vertraging in de afdoening van aangiften en de interne controle op de volledigheid en de juistheid van aangiften. In het ergste geval kan het leiden tot het niet meer kunnen vaststellen van de correcte hoogte van de vordering dan wel het innen van gelden.

Normstelling uitvoeringskosten Bureau Heffingen

Het ultimo 1999 nog steeds ontbreken van een normstelling voor de uitvoeringskosten van Bureau Heffing typeerde de Rekenkamer eveneens als tekortkoming. Het ontbreken van een dergelijke norm maakt afrekening van de voorschotten onmogelijk en geeft onduidelijkheid over wederzijdse verplichtingen.

M&O-beleid

Behalve de zojuist genoemde tekortkomingen noteerde de Rekenkamer nog een tweetal aandachtspunten. Zo is er nog geen beleid overeen gekomen tussen Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Alhoewel de Rekenkamer oog heeft voor de onzekerheden rondom de uiteindelijke vormgeving van de uitvoering van de Wet Herstructurering Varkenshouderij, is zij van oordeel dat de ontwikkeling van een beleid om de

inherente risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan serieuze aandacht op korte termijn behoeft.

AD-rapportages

Ten slotte merkte de Rekenkamer het ontbreken van opmerkingen over het financieel beheer in de rapportages van de departementale accountantsdienst aan als een aandachtspunt. De door de Rekenkamer aangemerkte tekortkomingen en het aandachtspunt over het ontbreken van een beleid voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik hadden naar het oordeel van de Rekenkamer zeker een plaats in de rapportages gerechtvaardigd. De tekortkoming en het aandachtspunt waren overigens wel door de AD gesignaleerd.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Diergezondheidsfonds. In 100% van de aangegane verplichtingen en 100% van de uitgaven trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Er waren in 1999 geen ontvangsten.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten naar het financieel beheer. Omdat het fonds gestart is in september 1998 is vergelijking met 1998 niet aan de orde.

| Ijkpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole AO voor de invordering varkensheffing | x | | | | x | |
| Misbruik en oneigenlijk gebruik | x | | | | | |
| Normstelling uitvoeringskosten | | | x | | | |

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de ministers maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkoming aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en nawoord Rekenkamer

Uit het antwoord van de minister van LNV blijkt dat voor de invordering van de varkensheffing door Bureau Heffingen sprake is van een «standstill»-situatie. Deze situatie verklaart het ontbreken (in 1999) van een

vastgestelde administratieve organisatie bij Bureau Heffingen voor de invordering van de varkensheffing en een normstelling voor de doorberekening van de uitvoeringskosten die daarmee samenhangen. De minister geeft aan dat de stand-still samenhangt met het overleg tussen het ministerie en het bedrijfsleven over een andere wijze van financiering van het DGF. Er is een gereede kans dat de uitkomst van het overleg ertoe leidt dat de werkzaamheden van Bureau Heffingen met betrekking tot het opleggen en innen van de varkensheffing komen te vervallen. Indien besloten wordt af te zien van het nieuwe voorstel, dan zullen de noodzakelijke werkzaamheden alsnog voortvarend worden aangepakt. De minister verwijst in zijn antwoord naar twee brieven uit het najaar van 1999, waarin hij de Tweede Kamer op de hoogte stelde van het overleg.

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van het standpunt van de minister over de financiering van het DGF en de opschorting van de inning van de varkensheffing. Uit de brieven aan de Tweede Kamer waarnaar de minister verwijst, was nog niet op te maken of het overleg met de sector een opschortende werking zou hebben voor de invordering van de varkensheffing. Het antwoord van de minister neemt overigens niet weg dat de in 1999 opgelegde aanslagen en betaalde heffingen noodzaakten tot het vaststellen van een administratieve organisatie.

Ontwikkelingen

De Rekenkamer is van oordeel dat er ten opzichte van 1998 over het algemeen sprake is van een verbetering in het financieel beheer van het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF). Dit oordeel wordt ingegeven door een duidelijke verbetering van de opzet van de controle van derdengegevens door de Algemene Inspectiedienst (AID). Deze dienst heeft voldoende maatregelen getroffen om de controle van derdengegevens op een aanvaardbaar niveau uit te kunnen voeren en adequate management-informatie te kunnen genereren.

Vanaf 1 januari 2000 is het LEF als begrotingsfonds opgeheven. De LEF-A-posten (hieronder vallen met name de uitvoeringskosten van productschappen) zijn thans volledig geïntegreerd in de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). De ontvangsten en uitgaven die onder het LEF-B werden verantwoord (onder meer importheffing in het verkeer met niet-lidstaten en diverse landbouw-subsidies) zullen dan als bijlage bij de begroting en de verantwoording van het Ministerie van LNV worden opgenomen.

Aandachtspunten

Geautomatiseerde systemen

Over 1998 constateerde de Rekenkamer bij het Hoofdproductschap Akkerbouw tekortkomingen in de geautomatiseerde systemen als gevolg van oude programmatuur. Deze tekortkomingen hebben mede geleid tot de bouw van een geheel nieuw geautomatiseerd systeem. De methodiek van het ontwerp van het systeem werd door tijdgebrek niet volledig uitgevoerd, hetgeen de Rekenkamer als een tekortkoming kwalificeerde. Zij is van mening dat de tijddruk op de invoering van het systeem geen geldig excuus vormt voor de bouw van een systeem waarmee het productschap voor onbepaalde tijd communautaire regelingen met een aanzienlijk financieel belang moet uitvoeren. Omdat de problemen naar verwachting in de loop van 2000 zullen worden overwonnen, ziet de Rekenkamer thans geen reden voor het instellen van een bezwaar-onderzoek als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Douane-inspecties

In 1999 realiseerden vier douanekantoren niet het volgens de EG-verordening voorgeschreven minimaal aantal fysieke inspecties van 5% per kantoor. Het tekortschietend aantal inspecties bleek nagenoeg geheel betrekking te hebben op de productsector Industriële Landbouwproducten die in beheer is bij het Hoofdproductschap Akkerbouw. Het Ministerie van LNV is naar aanleiding van deze zaak in overleg gegaan met het Ministerie van Financiën en inmiddels zijn nadere afspraken gemaakt. Het bedrag gemoeid met de onrechtmatigheid is overigens niet materieel, zodat geen sprake is van een tekortkoming.

Afrekening uitvoeringskosten landbouwbeleid

Ten slotte werd de late afrekening van de uitvoeringskosten die samenhangen met de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door de Rekenkamer als tekortkoming aangemerkt.

De late afrekening van voorschotten van uitvoeringskosten, welke openstaan bij productschappen, brengt risico met zich mee dat geen volledige zekerheid meer kan worden verkregen die nodig is voor een correcte afwikkeling.

Oordeel financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Landbouw-Egalisatiefonds. In 100% van de aangegane verplichtingen, 100% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Financieel beheer

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten over 1998 en 1999.

| IJKpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|-------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Administratieve | | | | | | |
| Organisatie | x | x | | | | |
| Automatisering | | | x | x | | |
| Toezicht op stromen buiten het Rijk | x | | | x | | |
| Afrekening uitvoeringskosten | | | x | * | | |

* De afrekening van de uitvoeringskosten is in 1998 niet separaat beoordeeld door de Rekenkamer.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Wat de AID betreft vraagt de Rekenkamer blijvende aandacht voor de bezetting van het Bureau Auditing van de AID, dat ten behoeve van dit dienstonderdeel toezicht uitoefent. Een goede bezetting draagt naar haar mening bij aan het gewenste niveau van de beheersing van de planning en de kwaliteit van de uitvoering van de controlewerkzaamheden.

Reactie minister en nawoord Rekenkamer

Over het Hoofdproductschap Akkerbouw merkt de minister in zijn antwoord aan de Rekenkamer op dat binnen zijn ministerie inmiddels actie is ondernomen om te verzekeren dat het Hoofdproductschap voor het boekjaar 2000 over een adequaat stelsel van interne controlemaatregelen beschikt.

Voorts geeft de minister aan dat ten opzichte van 1998 sprake was van een forse verbetering in de afrekening van voorschotten voor uitvoeringskosten. De nog openstaande voorschotten zullen binnen enkele maanden worden afgerekend, aldus de minister.

De Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de toezeggingen van de minister over het stelsel van interne controlemaatregelen bij het Hoofdproductschap Akkerbouw en de afrekening van de nog resterende voorschotten voor uitvoeringskosten.

Ontwikkelingen

Hoewel het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 1999 diverse activiteiten voor verbetering van het financieel beheer in gang heeft gezet, constateerde de Rekenkamer dat het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar op hoofdlijnen gelijk is gebleven en dat er weinig vooruitgang is geboekt. Zo liepen de implementatie van de nieuwe visie op de administratieve organisatie op directieniveau en de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR) achter op de planning. Verder werden nieuwe voorschriften voor het contractbeheer ingevoerd, maar waren deze nog niet van toepassing voor de gehele organisatie. Ook bestonden er ondanks de genomen maatregelen nog achterstanden bij de vaststelling van Europese subsidies. Een vooruitgang in het financieel beheer deed zich voor met betrekking tot de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), waar de achterstanden in de vaststelling van de rijksvergoedingen werden weggewerkt.

De Rekenkamer waardeert de activiteiten die het ministerie heeft opgezet voor de verbetering van het financieel beheer, maar wijst erop dat deze alleen met voldoende aandacht van de directies voor de implementatie hiervan succes kunnen hebben. Zij gaat er vanuit dat de administratieve organisatie eind 2000 is beschreven en dat de achterstanden ten aanzien van het VIR en de vaststelling van de Europese subsidies worden ingelopen.

Aandachtspunt

Misbruik en oneigenlijk gebruik

De Rekenkamer constateerde dat de naleving van het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) door met name uitvoeringsorganisaties tekortkomingen vertoont. De uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid voeren geen samenhangend M&O-beleid. Bij Arbeidsvoorziening heeft de totstandkoming van een M&O-beleid slechts gedeeltelijk plaatsgevonden. Ten aanzien van de regelingen voor de besteding van Europese gelden bleek dat het beleid van het ministerie de risico's op M&O onvoldoende afdekte.

De Rekenkamer is van mening dat de minister dient te zorgen voor een toereikend beleid ter bestrijding van M&O bij de M&O-gevoelige uitgaven van het ministerie; van de in totaal f 32 miljard aan uitgaven zijn f 20 miljard voor uitkeringen of subsidies M&O-gevoelig. Een ontoereikend M&O-beleid kan leiden tot onrechtmatigheid of onzekerheid van uitgaven ten laste van de begroting. Op het terrein van de sociale zekerheid wordt inmiddels in samenspraak met de toezichthouder het College van toezicht sociale verzekeringen, nagedacht over verbeteracties. De voortgang hiervan zal de Rekenkamer betrekken in het jaarlijkse onderzoeksprogramma bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek «Controle en toezicht op ESF-subsidies» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999 – 2000, nrs. 1–2) zijn maatregelen genomen om het risico van M&O te verminderen.

Financiële verantwoording

Bij het Ministerie van SZW bestaan de uitgaven (ruim f 32 miljard) voornamelijk uit overdrachtsuitgaven aan uitvoeringsorganisaties die wettelijke regelingen uitvoeren. De rol van het ministerie bij deze uitgaven

is naast financier van de uitvoeringsorganisatie ook toezichthouder. De financiële verantwoording van het ministerie was voor wat betreft de aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten op orde. De Rekenkamer trof geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften, met uitzondering van de delen van de toelichting waarvan de Rekenkamer onzekerheid heeft ten gevolge van gebreken in de accountantscontrole (door een onvoldoende audit trail bij de accountantsdienst van het departement).

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten van de onderwerpen van financieel beheer voor zowel 1999 als 1998.

| IJKpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|--------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | X | X | | | | |
| Administratieve organisatie | | | X | X | | |
| Financiële functie | X | X | | | | |
| Automatisering | | | X | X | | |
| Misbruik en oneigenlijk gebruik | | X | X | | | |
| Arbeidsvoorziening | X | X | | | | |
| Wet sociale werkvoorziening | X | | | X | | |
| Sociale verzekeringen | X | X | | | | |
| Algemene Bijstandswet | X | X | | | | |
| Kinderopvang | | | X | X | | |
| Europese gelden | | | X | X | | |
| Aanbestedingen | | | X | | | |
| Materieel beheer | | | X | X | | |
| Informatievoorziening en kengetallen | X | X | | | | |

Uit de tabel blijkt dat het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar gelijk is gebleven. De Rekenkamer vraagt speciale aandacht voor het wegwerken van de volgende situaties, deels reeds hierboven genoemd:

- er zijn achterstanden bij de beschrijving van de administratieve organisatie en de financieel beheersconcepten en er ontbreken richtlijnen voor het onderhoud van de administratieve organisatie. Het ministerie heeft toegezegd dat nog steeds geldt dat ultimo 2000 alle administratieve processen zijn beschreven;
- automatisering: het ministerie voldoet nog steeds niet aan het VIR en er ontbreekt een uitwijkplan of uitwijkprocedure bij calamiteiten. Het ministerie streeft er naar om eind 2000 de in het kader van het VIR te verrichten afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses te hebben uitgevoerd. De Rekenkamer dringt aan om een uitwijkplan of uitwijkprocedure op te stellen;
- het Beheer, Informatie- en Afhandelingssysteem (BIAS) geeft niet de actuele stand van de voorschotten weer. Het ministerie heeft aangegeven dat BIAS op termijn zal worden vervangen. De Rekenkamer vraagt aandacht voor de tijdige verwerking van de mutaties in BIAS en de continuïteit van het systeem op de korte termijn;

- het M&O-beleid is op onderdelen ontoereikend. De Rekenkamer vraagt bijzondere aandacht voor een toereikend M&O-beleid bij uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen en Arbeidsvoorziening. De voortgang zal zij betrekken in het jaarlijkse onderzoek bij rechtspersonen met een wettelijke taak;
- de vaststelling van de additionaliteit van de kinderopvangplaatsen op grond van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders is niet toereikend. Met ingang van 1999 is de additionaliteit komen te vervallen;
- in 1999 zijn nog geen onregelmatigheden met betrekking tot de besteding van Europese gelden aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding gemeld en zijn er achterstanden in de vaststelling van declaraties Europese gelden. De Rekenkamer dringt aan op een adequate procedure voor tijdige melding van alle onregelmatigheden en het verrichten van de nodige inspanning om de achterstanden weg te werken.

Ten slotte heeft rijksbreed onderzoek naar aanbestedingen en naar het materieelbeheer voor het ministerie van SZW de volgende conclusies opgeleverd:

- de afdeling Commerciële Inkoop, Beleid en Advies en de Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden leveren een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het departementale aanbestedingenbeleid. Het ministerie heeft een uitgebreid handboek voor Europese aanbestedingsprocedures en besteedt expliciet aandacht aan integriteitswaarborgen bij het aanbestedingsproces. De voorschriften voor aanbestedingen worden echter niet altijd nageleefd. Ook de procedures voor het contractbeheer worden niet altijd nageleefd. Inmiddels zijn er nieuwe instructies opgesteld. De Rekenkamer vraagt aandacht voor de verbetering van het inzicht in de kosten en opbrengsten van de aanbestedingsprocedures en de naleving van de procedures voor contractbeheer.
- het materieelbeheer bij het kerndepartement voldoet in opzet aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer, maar is toch niet ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Dit komt door het ontbreken van een formele vastlegging van de structuur voor aanschaf en registratie, van een sluitend systeem van interne controlemaatregelen en duidelijke inbedding van het materieelbeheer in de planning en controlcyclus. De Rekenkamer beveelt het ministerie aan om voor de nodige verbeteringen te zorgen.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Voor zover het ministerie nog geen maatregelen heeft genomen om deze tekortkomingen op korte termijn op te heffen, acht de Rekenkamer het van belang dat de minister hiertoe spoedig overgaat. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

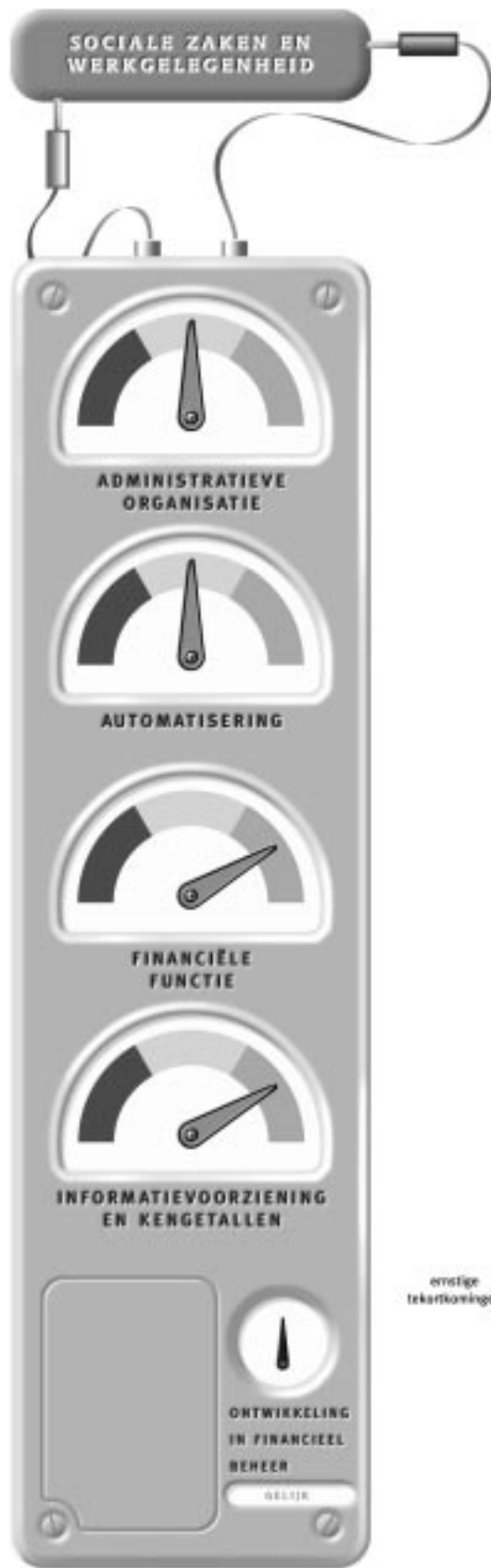
Reactie minister van SZW

De minister van SZW liet weten de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen. In zijn reactie gaf de minister het volgende aan:

- ultimo 2000 zullen de risicovolle processen in ieder geval en de financieel beheersconcepten grotendeels beschreven zijn, ook zal dan de onderhoudsorganisatie op orde zijn;
- de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses zullen in november

2000 gereed zijn, ook zal naar verwachting in 2000 een uitwijkplan of -procedure zijn gerealiseerd;

- de tijdige verwerking van mutaties in BIAS en de continuïteit van BIAS heeft de nadrukkelijke aandacht;
- de tekortkomingen in het M&O-beleid zullen onder de aandacht worden gebracht bij de uitvoeringsorganisaties;
- voor meldingen van onregelmatigheden met Europese gelden zijn afspraken gemaakt, de eerste meldingen aan Brussel hebben begin april 2000 plaatsgevonden;
- het inlopen van de achterstanden bij de vaststelling van Europese gelden blijft op peil en instroom van nieuwe declaraties mag niet leiden tot nieuwe achterstanden;
- de nieuwe instructies voor contractbeheer worden ingevoerd voor het hele ministerie en er komt een departementsbreed onderzoek naar contractbeheer;
- voor het materieel beheer vinden in 2000 verbeteringen plaats ten aanzien van de inventarisadministratie en duurzame gebruiksgoederen.



infographic: Theo Barten BRD, 's-Hertogenbosch

32 SPAARFONDS AOW

Het Spaarfonds AOW is een apart begrotingsfonds dat wordt beheerd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In het fonds worden gelden gereserveerd om de toekomstige financiering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) in het licht van de toenemende vergrijzing veilig te stellen.

De ontvangsten van het Spaarfonds AOW bestaan uit de bijdragen ten laste van de begroting van het Ministerie van SZW (f 4 550 miljoen) en de rente-ontvangsten over het saldo van het fonds (f 473 miljoen). Uitgaven worden tot 2020 niet verwacht.

In 1999 zijn op voorstel van het Ministerie van Financiën afspraken gemaakt over storting van de jaarlijkse bijdrage en de systematiek van rentevergoeding.

In de financiële verantwoording 1999 van het Spaarfonds AOW trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften. Het financieel beheer bevatte geen noemenswaardige tekortkomingen.

Het rapport is voorgelegd aan de minister van SZW. De minister zag geen aanleiding om te reageren op het rapport.

Ontwikkelingen

Vergeleken met voorgaand jaar constateert de Rekenkamer twee majeure ontwikkelingen. Enerzijds is er sprake van een vooruitgang in de vormgeving van het financieel beheer, anderzijds heeft de Rekenkamer wel meer tekortkomingen in de werking daarvan aangetroffen. Voorbeelden van vooruitgang zijn de verbeteringen in het toezicht op de rechtmatigheid van de doeluitkering jeugdhulpverlening, in de interne planning- en controlcyclus, in de beschrijving van administratieve organisatie, in de organisatie van het routinematig subsidiebeheer door de bekostigingsorganisatie, in de vormgeving van het subsidiebeleid via intermediairs, in de opzet van de departementale inkooporganisatie, in de verantwoording van het Agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen en «last but not least» in het jaarverslag van het ministerie zelf. Het aantal gesignaleerde tekortkomingen in de werking en de ernst daarvan zijn echter toegenomen. Voorbeelden zijn de toename in het aantal gesignaleerde tekortkomingen van een aantal administraties, met name die bij de Inspectie Waren en Veterinaire Zaken. Drie ernstige tekortkomingen in het financieel beheer trof de Rekenkamer aan bij het RIVM, bij het toezicht op de rechtmatigheid van de besteding door subsidieontvangers en bij de naleving van Europese aanbestedingsregels (zie ook onder aandachtspunten). Bij de twee laatstgenoemde punten weegt de betrokkenheid van de departementsleiding mee in de weging («ernst») van het oordeel van de Rekenkamer.

Aandachtspunten

Jaarverslag nieuwe stijl

Het ministerie van VWS heeft over 1999 wederom een jaarverslag opgesteld, dit jaar tevens als het enige formele verantwoordingsstuk. De Rekenkamer heeft dit jaarverslag met enthousiasme ontvangen en spreekt positieve waardering uit voor het behaalde resultaat. Het is duidelijk dat nog met een aantal kwesties wordt geworsteld, zoals de aansluiting van de verantwoording aan de begroting, het onderscheid begrotingssector en premiesector, de balans tussen beknopte maar toch volledige verantwoordingen, en de discrepantie tussen de beoogde compacte mededeling over de bedrijfsvoering versus de nog bestaande voorgescreven verantwoordingsteksten financieel beheer. De Rekenkamer ziet dit echter als de onvermijdelijke kostprijs voor het ontwikkelen van een jaarverslag nieuwe stijl. Dank zij het initiatief van VWS gebeurt dit niet uitsluitend in een «laboratorium» maar kan nu meteen in de praktijk gesignaleerd worden waar de schoen in het huidige ontwerp nog wringt. Zij beveelt daarom aan zo veel mogelijk aansluiting te houden met de ontwikkeling van het gedachtegoed van de interdepartementale werkgroepen.

Drie ernstige punten financieel beheer

Allereerst constateerde de Rekenkamer in het subsidiebeheer diverse verbeteringen, doch ook één ernstige tekortkoming, namelijk het wegzinken van een toereikend niveau van reviews («collegiale overleggen») met de accountants van de subsidie-ontvangers. Deze reviews zijn zowel voor de minister als voor de Rekenkamer van belang om de rechtmatigheid van de uiteindelijk besteding van subsidiegelden te

kunnen vaststellen. Over de omvang van het aantal reviews worden afspraken gemaakt in het Audit Committee, waar de ambtelijke leiding zitting in heeft. Over 1999 hebben slechts bij enkele subsidies dergelijke reviews plaatsgevonden. Daarmee is dit toezicht naar de mening van de Rekenkamer beneden de maat. Als deze trend zich zo doorzet heeft zij geen zekerheid meer over de rechtmatigheid van de subsidie-uitgaven. Bij ongewijzigd beleid overweegt zij een bezwaaronderzoek.

Ten tweede constateerde de Rekenkamer bij het RIVM wederom een terugval in de kwaliteit van het financieel beheer. De Rekenkamer merkt dit aan als ernstig, vanwege het instituutsbrede karakter, en het feit dat deze problematiek al meerdere jaren speelt. Het feit dat in 1997 het financieel beheer werd gedecentraliseerd naar de sectoren terwijl die daar nog niet voldoende op voorbereid waren heeft zich in 1999 gewroken, ondanks een op het eerste gezicht toereikend plan van aanpak voor 1998 en de implementatie van een nieuw informatievoorzieningssysteem. Over 1999 bleek dat het financieel beheer een cumulatie van gebreken bevat: de interne controle bij de sectoren functioneert niet naar behoren, de centrale beheerafdeling kampt met structurele onderbezetting, de implementatie van het nieuwe informatiesysteem bevat gebreken. Door middel van extra inzet van intern personeel en inhuur van externen houdt het beheer van het RIVM zich staande. Er was een administratieve opschoningsactie door externen (kostprijs externen circa f 545 000) nodig om het wegvallen van de goedkeurende verklaring te voorkomen. De Rekenkamer merkt op dat de voortdurende inzet van externen het financieel beheer van het RIVM kwetsbaar maakt.

Ten derde trof de Rekenkamer bij de uitgaven voor personeel en materieel beheer 13 gevallen (totaal f 7,9 miljoen) aan, waarin de opdracht was verstrekt zonder rekening te houden met Europese aanbestedingsregels. In zeven gevallen (f 4,9 miljoen) heeft dit geleid tot onrechtmatigheid. Gezien het feit dat in het merendeel van de gevallen de departementale leiding zelf betrokken was bij deze opdrachtverleningen, merkt de Rekenkamer deze tekortkomingen aan als «ernstig».

In haar reactie ging de minister van VWS duidelijk op deze drie punten in. Ten aanzien van het houden van reviews van in het veld werkzame accountants (collegiaal overleg) is zij het eens met de constatering dat deze reviews zowel voor de Rekenkamer als voor de minister van belang zijn. Bij de voorgenomen beschouwing van de taken van de accountantsdienst deze zomer zal de minister het collegiaal overleg meenemen. Ten aanzien van het RIVM gaf zij aan te werken aan verbetering van de situatie, maar dat om reden van krapte op de arbeidsmarkt met betrekking tot financiële en automatiseringsfuncties gesteund moest worden op tijdelijk ingehuurd personeel. De departementale leiding zal de voortgang van het verbetertraject bij het RIVM monitoren. Ten aanzien van de naleving Europese aanbestedingsregels gaf de minister aan dat de geconstateerde tekortkomingen konden optreden als gevolg van onduidelijkheden in de regelgeving en opdrachten onder hoge tijdsdruk, waarvan de omvang niet altijd vooraf bekend was. Naar de aard waren dit opdrachten waar de departementale leiding bij betrokken was. Om ook deze onvolkomenheden beter te voorkomen worden de interne procedures en de administratieve organisatie op dit punt aangescherpt. Met deze toezeggingen kan de Rekenkamer instemmen. Met name op het punt van reviews van in het veld werkzame accountants zal zij de feitelijke ontwikkeling van het beleid, alsmede de uitvoering daarvan nauwlettend volgen.

Jeugdhulpverlening

Evenals voorgaande jaren heeft de Rekenkamer over 1999 aandacht besteed aan de rechtmatigheid van de doeluitkering jeugdhulpverlening. In 1999 is de Wet op de jeugdhulpverlening aangepast. In de huidige wet wordt de ministeriële verantwoordelijkheid expliciet en duidelijk beperkt tot de overdracht van de gelden aan de provincies en grootstedelijke regio's. Hierbij is van cruciaal belang dat in de accountantscontrole ten behoeve van de provinciale en gemeentelijke overheid op dezelfde wijze aandacht geschonken wordt aan de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen als dat bij het Rijk het geval is.

Op basis van een beoordeling van de provinciale jaarrekeningen 1998 en een aantal van de bijhorende accountantsverslagen is de Rekenkamer van mening dat de verantwoordingsstructuur van de provinciale en gemeentelijke overheid hieraan op dit moment nog niet voldoet.

Het ministerie van VWS heeft inmiddels bij alle provincies en grootstedelijke regio's het feit onder de aandacht gebracht dat middels de gewijzigde Wet op de jeugdhulpverlening de verantwoordelijkheidsverdeling verduidelijkt wordt en dat de Ministers van VWS en Justitie het rechtmatigheidsoordeel over de besteding van deze middelen doen plaatsvinden binnen het provinciale systeem van democratische controle (brief d.d. 30 december 1999).

In afwachting van de verantwoordingen en accountantsverslagen van de provincies en grootstedelijke regio's over 1999 concludeert de Rekenkamer dat vooralsnog met de huidige wet voldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de specifieke uitkering jeugdhulpverlening 1999 (f 1 084,4 miljoen) bestaat.

Inmiddels heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer geïnformeerd over het Kabinetsovoornemen om een wetsvoorstel in procedure te brengen, waarin het rechtmatigheidsaspect in de accountantsverklaring van gemeenten en provincies expliciet voorgeschreven wordt (brief d.d. 5 april 2000).

Conclusies rechtmatigheidsonderzoek

Financiële verantwoording

Bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bestaan de uitgaven hoofdzakelijk uit overdrachtsuitgaven zoals subsidies, specifieke uitkeringen, rijksbijdragen voor de volksgezondheid en incidentele bijdragen aan projecten zoals de activiteiten rondom de afwikkeling van de Bijlmermeerramp.

De Rekenkamer trof geen belangrijke fouten of onzekerheden aan in de aangegane verplichtingen en uitgaven. De Rekenkamer had echter geen zekerheid over de volledigheid van het in de verantwoording opgenomen bedrag «ontvangsten Jeugdhulpverlening» ad f 24,6 miljoen. De financiële verantwoording is een deugdelijke weergave van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften, met uitzondering van de afwijkingen die zijn ontstaan als gevolg van het streven om te voldoen aan het gedachtegoed van de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording».

Financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen in 1999 én 1998 worden gegeven, gerangschikt naar ijkpunt.

| IJKpunt | Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd | | Tekortkomingen geconstateerd | | Ernstige tekortkomingen geconstateerd | |
|---------------------------------------|---|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 |
| Accountantscontrole | x | x | | | | |
| Wet- en regelgeving | | | x | | | x |
| Beschrijving en onderhoudsorganisatie | | | | | | |
| AO | | | x | x | | |
| Financiële functie | | x | x | | | |
| Administraties | | x | x | | | |
| Automatisering | | | x | x | | |
| Agentschap DCBG | x | | | x | | |
| IW&V | | | x | x | | |
| RIVM | | | | x | x | |
| Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten | | | | x | x | |
| Transactie-uitgaven en -ontvangsten | | | | x | x | |

Uit de tabel blijkt dat er op twee punten in 1998 geen tekortkomingen waren en in 1999 wel, namelijk:

- financiële functie; deze bleek over 1999 niet voldoende toegesneden op nieuwe projectmatige werkwijzen van het departement.
- administraties; in negen gevallen voldeden het onderhoud en bijhouden daarvan niet geheel aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Bij de Inspectie Waren en Veterinaire Zaken waren er over 1999 nog steeds tekortkomingen. Er waren gebreken in de administratie, in de beschrijving van de administratieve organisatie, in de interne controle op enkele uitgaven- en ontvangstencategorieën en er was een onverschuldigde bevoorschotting aan het jaareinde. De Rekenkamer vraagt hiervoor extra aandacht, omdat de IWenV per 1 januari 2000 agentschap is geworden. De IWenV voldoet nog niet aan de oprichtingsvoorwaarden, aangezien deze over 1999 een accountantsverklaring met beperking heeft gekregen wegens een onrechtmatige bevoorschotting van f 2,6 miljoen.

Bij het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) is sprake van vooruitgang: in voorgaande jaren waren er tekortkomingen in de verslaglegging, die inmiddels zijn opgeheven.

Op het gebied van de beheersing van de automatisering constateerde de Rekenkamer dat het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid nog niet volledig wordt nageleefd, zo heeft het ministerie van VWS nog niet de zogenoemde A&K-analyses voor alle (vitale) systemen afgerond. Verder vraagt de Rekenkamer vooral aandacht voor de tijdige beschikbaarheid van een uitwijkverbinding.

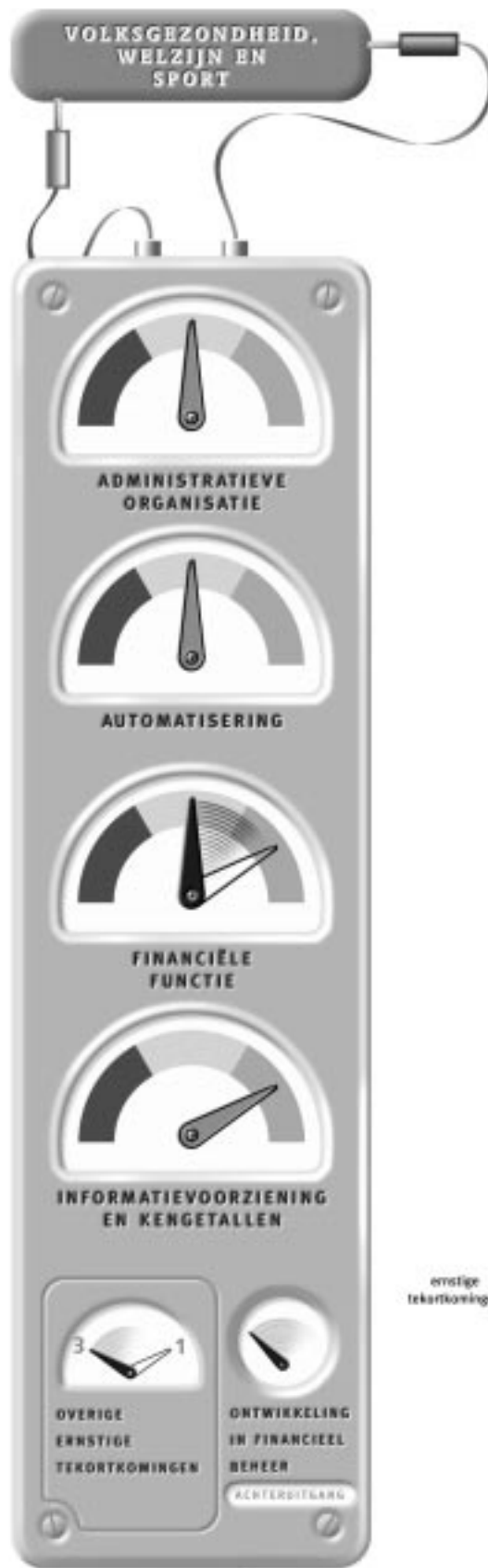
Ten slotte heeft rijksbreed onderzoek naar aanbestedingen en naar het materieelbeheer voor het Ministerie van VWS de volgende conclusies opgeleverd:

- bij het ministerie van VWS wordt in de AO uitgebreid ingegaan op de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Aandacht behoeven nog: het opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling, het structureel bijhouden van de kosten van de procedures, en het achteraf evalueren van de procedures.

- het materieelbeheer bij het RIVM voldoet weliswaar aan de minimum-eisen van het Besluit Materieelbeheer, maar het beheer is niettemin niet ordelijk, controleerbaar en doelmatig, met name waar het de registraties en de interne controle betreft.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Overigens is de Rekenkamer van mening dat de minister van VWS in haar reactie op toereikende wijze op al deze punten is ingegaan. In alle gevallen komt de minister tot nadere evaluatie, dan wel implementatie van verbeteringen van de geconstateerde tekortkomingen. De Rekenkamer constateert dat de minister daarmee een veelheid aan activiteiten gericht op de verdere verbeteringen van het financieel beheer ontplooit. Met de minister deelt de Rekenkamer de zorg dat de krapte op de arbeidsmarkt een belemmering kan vormen voor de tijdige implementatie van deze activiteiten. Mede daarom zal de Rekenkamer de realisatie van de toezeggingen nauwgezet volgen.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

Inleiding

De minister van Financiën stelt elk jaar op grond van artikel 66 van de Comptabiliteitswet de financiële verantwoording van het Rijk samen. De financiële verantwoording van het Rijk bevat:

- de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, zonodig voorzien van een toelichting;
- de op deze rekening aansluitende saldibalans van het Rijk per 31 december, zonodig voorzien van een toelichting.

De minister zendt deze verantwoording het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Rekenkamer ter goedkeuring.

Conform artikel 52 van de Comptabiliteitswet onderzoekt de Rekenkamer of de financiële verantwoording van het Rijk aansluit op de financiële verantwoordingen van de ministeries, de begrotingsfondsen en de agentschappen en of deze overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

De Rekenkamer stelt bij de financiële verantwoording van het Rijk een verklaring van goedkeuring op en zendt deze verklaring aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën.

Behalve de verklaring van goedkeuring bevat dit rapport ook informatie over de stand van de dechargeverlening door de Staten-Generaal met betrekking tot het begrotingsjaar 1998 en 1997.

Financiële verantwoording 1999 van het Rijk

Onderzoek Rekenkamer

De financiële verantwoording 1999 van het Rijk heeft betrekking op het totaal van de rijksuitgaven ten bedrage van f 357 970,9 miljoen en het totaal van de rijksontvangsten ten bedrage van f 358 378,6 miljoen. De saldibalans per 31 december 1999 bevat een debet- en creditbedrag van f 1 732 438,6 miljoen.

De totalen van de uitgaven en ontvangsten van de financiële verantwoordingen 1999 van de ministeries, de begrotingsfondsen en de agentschappen sluiten aan op de totalen van uitgaven en ontvangsten die zijn opgenomen in de financiële verantwoording 1999 van het Rijk. De Rekenkamer heeft geen verdere werkzaamheden uitgevoerd voor de goedkeuring van de financiële verantwoording van het Rijk. Het onderzoek naar het financieel beheer van de ministers en de financiële verantwoordingen van de ministeries, de begrotingsfondsen en de agentschappen biedt naar haar oordeel voldoende basis om tot goedkeuring te besluiten. Over alle financiële verantwoordingen 1999 heeft de Rekenkamer een rapport uitgebracht.

Verklaring van goedkeuring

De minister van Financiën heeft de financiële verantwoording 1999 van het Rijk op 28 april 2000 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. De financiële verantwoording 1999 bestaat uit de rekening 1999 van het Rijk en de saldibalans per 31 december 1999 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 van de ministeries, de begrotingsfondsen en de agentschappen 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 28 april 2000 samengesteld was, goed onder voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten door de Staten-Generaal worden vastgesteld.

Financiële verantwoording 1998 van het Rijk

Op 29 juni 1999 keurde de Rekenkamer de financiële verantwoording 1998 van het Rijk goed onder het voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal.

Op 29 juni 1999 zond de Rekenkamer het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het Rijk met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal en de betrokken ministers.

De bij de financiële verantwoording 1998 van het Rijk behorende slotwetten zijn vastgesteld door de Staten-Generaal.

De Staten-Generaal hebben alle ministers decharge verleend over het gevoerde financieel beheer met betrekking tot het begrotingsjaar 1998 en tevens de minister van Financiën gedechargeerd met betrekking tot de financiële verantwoording van het Rijk over 1998.

Financiële verantwoording 1997 van het Rijk

In het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het Rijk heeft de Rekenkamer vermeld dat de Eerste Kamer nog geen decharge had verleend over 1997. De Eerste Kamer heeft op 6 juli 1999 de ministers decharge verleend over het gevoerde financieel beheer met betrekking tot het begrotingsjaar 1997 en tevens de minister van Financiën decharge verleend met betrekking tot de financiële verantwoording van het Rijk over 1997.