

Vergaderjaar 2000–2001

27 725

Rechtmatigheidsonderzoek 2000

Nr. 2

ALGEMEEN DEEL

Inhoud

	Voorwoord	2			
1	Totaalbeeld	4	6	Agentschappen	28
1.1	Financiële verantwoording	4	6.1	Inleiding	28
1.2	Accountantscontrole	4	6.2	Financieel beheer en financiële verantwoording	29
1.3	Financieel beheer	4	6.3	Vermogensvorming agentschappen	29
1.4	VBTB in uitvoering	6	6.4	Instellingsprocedure baten-lastendiensten	30
1.5	Overige ontwikkelingen in begroten en verantwoordden	7	6.5	Conclusies	30
			7	Materieelbeheer	32
2	Financiële verantwoording	9	7.1	Inleiding	32
2.1	Financiële verantwoording van het Rijk	9	7.2	Stand van zaken 2000	32
2.1.1	Inleiding	9	7.3	Conclusies	33
2.1.2	Financiële verantwoording 2000 van het Rijk	9	8	Euro	34
2.1.3	Financiële verantwoording 1999 van het Rijk	10	8.1	Inleiding	34
2.2	Financiële verantwoording ministeries	10	8.2	Burger en euro	34
2.2.1	Rekening en toelichting	10	8.3	Conclusies	35
2.2.2	Saldibalans met toelichting	11			
2.2.3	Financiële verantwoording agentschappen	11	9	Rechtspersonen met een wettelijke taak	36
2.3	Conclusies	12	9.1	Toezichtvisie	36
			9.2	Review	36
3	Accountantscontrole	13	10	EU-geldstromen	38
3.1	Accountantscontrole financiële verantwoording	13			
3.2	Accountantscontrole financieel beheer	14	11	VBTB in uitvoering	40
3.3	Conclusies	15	11.1	Beleidsprioriteiten	40
4	IJkpunten	16	11.2	Bedrijfsvoering	41
4.1	Inleiding	16	11.3	Informatiesystemen	42
4.2	Financiële functie	16	11.4	Beleidsbeoordeling	43
4.3	Administratieve organisatie	17	11.5	VBTB-voorbeeldbegrotingen 2000	44
4.4	Automatisering	18	11.6	Wet- en regelgeving	45
4.5	Informatievoorziening en kengetallen	20	11.7	Financieel Jaarverslag van het Rijk	45
4.5.1	Van kengetal naar prestatiegegevens	20			
4.5.2	Kengetallen in de verantwoording	21	12	Overige ontwikkelingen	47
4.6	Planning en control	22	12.1	DOREAC	47
4.7	Conclusies financieel beheer	23	12.2	Rechtmatigheidsbegrip	48
			12.3	Specifieke uitkeringen	48
5	Bezwaar	24	12.4	Invoering integraal baten en lasten stelsel	50
5.1	Inleiding	24	12.5	Conclusie	50
5.2	Bezwaaronderzoeken 2000	25			
5.3	Vervolgonderzoeken op bezwaar	26	13	Reactie minister van Financiën	51
5.4	Bezwaaronderzoeken 2001	26			
5.5	Conclusies	27	14	Nawoord Rekenkamer	54

VOORWOORD

Onze rechtmatigheidscontroletaak is zo oud als de weg naar Kralingen. Sinds jaar en dag beoordeelt de Rekenkamer de Rijksrekening en lanceert zij haar Rapport bij de financiële verantwoording van het rijk (RFV) – bestaande uit een algemeen deel en een reeks departementspecifieke delen. Zo ook dit jaar. De Rekenkamer is echter allang niet meer alleen aan het (na)rekenen.

De rijksdienst is in 15 jaar tijd opgeschoven van jaren achterstanden bij de samenstelling van rekeningen – en dus ook grote vertraging bij de controle van die rekeningen – naar prompte verantwoording en vrijwel 100 procent rechtmatigheid. Naadloos daarop aansluitend is er met het verschijnen van de regeringsnota Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB, 1999) rijksbreed een vernieuwing in gang gezet, die stukje bij beetje ook een verschuiving in de controletaak van de Rekenkamer met zich meebrengt.

De VBTB-operatie brengt beleid en geld dicht bij elkaar, en hierdoor zal de toegankelijkheid van de begroting en verantwoording verbeteren. Daarnaast is de procedure van dechargeverlening versneld. De deadline voor het indienen van verantwoordingen en controlerapporten bij de Tweede Kamer is vervroegd van 1 september naar de derde woensdag in mei. En dat is minstens zo belangrijk.

Daar waar verantwoordingsinformatie voorheen tussen de wal en het schip viel omdat de begroting alle aandacht in de Tweede Kamer kreeg, heeft ze sinds vorig jaar een eigen plaats gekregen op de dag van de verantwoording. Vorig jaar slaagden de ministeries en Rekenkamer er voor het eerst in om verantwoordingen en controlerapporten op deze dag aan te bieden aan de Tweede Kamer. Dit jaar is het tweede jaar van de versnelling.

Het effect van de versnelling zal nog toenemen nu ministeries steeds meer in beleidstermen gaan begroten, de verantwoording steeds beleidsinhoudelijker zal gaan worden, en onze jaarlijkse rapporten bij die verantwoordingen onvermijdelijk dus ook.

Door de versnelling is informatie – kritische informatie – over onderdelen van departementen snel na afloop van het begrotingsjaar beschikbaar voor de Tweede Kamer. Nog voor Prinsjesdag kunnen regering en Tweede Kamer lessen trekken uit die informatie en zo mogelijk verder gebruiken tijdens de begrotingsbehandelingen. Kunnen – want het vergt stellig nog enkele jaren ervaring opdoen voordat dit type kennis door alle betrokkenen, inclusief onszelf, nuttig gebruikt gaat worden. Uiteindelijk zal deze ontwikkeling leiden tot een gestaag jaarlijks ritme dat de prestaties van het beleid transparanter maakt en de effecten meetbaarder en controleerbaarder.

Kijken we specifiek naar het financieel beheer, dan zal er in de toekomst mogelijk sprake zijn van veranderingen in de controle van de Rekenkamer. In de beoogde nieuwe verantwoordingen leggen ministeries niet meer primair verantwoording af over het financieel beheer. Ze verantwoorden zich over het realiseren van beleidsdoelstellingen en de bedrijfsvoering die daaraan ten grondslag ligt. In de verantwoording zal de bedrijfsvoering in de vorm van een mededeling over de bedrijfsvoering een aparte plaats krijgen. Zijn er geen bijzonderheden, dan kan de minister in zijn verantwoording gaan volstaan met de mededeling dat de bedrijfsvoering het afgelopen jaar heeft voldaan aan de gestelde eisen. Zo niet, dan moet de minister dit expliciteren.

Maar controle van het financieel beheer blijft wel belangrijk. Vorig jaar heeft de Rekenkamer een vrij streng signaal afgegeven over de stagnatie

in de verbetering van het financieel beheer bij de ministeries. Het gebrek aan verbetering, ook bij de agentschappen, baarde de Rekenkamer zorgen. Dit jaar hebben de ministeries de zaak voortvarend aangepakt en is het aantal ernstige tekortkomingen flink teruggelopen. Positief is dat de ministeries zelf, in samenwerking met de Rekenkamer, bezig zijn een gezamenlijk kader voor het financieel beheer en de controle daarvan door de departementale accountantsdiensten te ontwikkelen. Zo nemen de ministeries zelf het heft in handen om hun financieel beheer op orde te krijgen.

Een van de uitdagingen waar het rijk de komende jaren voor staat is inhoud geven aan het begrip bedrijfsvoering. Daarnaast zullen er eisen geformuleerd moeten worden waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen om een mededeling over de bedrijfsvoering te kunnen afgeven.

De Rekenkamer suggereerde de minister van Financiën een jaar geleden een referentiekader te ontwikkelen dat als basis kon dienen voor het kunnen afgeven van een mededeling over de bedrijfsvoering. De minister heeft dat idee opgepakt. Februari dit jaar zijn er vijf pilots van start gegaan bij vijf verschillende trajecten.

Met de Achtergrondstudie bedrijfsvoering, een nieuwe publicatie in onze VBTB-reeks, die tegelijkertijd met dit RFV verschijnt, levert de Rekenkamer een bijdrage aan verdere exploratie van het begrip bedrijfsvoering. Tevens bereiden we ons met deze – en andere publicaties uit dezelfde reeks – zelf voor op de toekomstige gevolgen van de nieuwe manier van begroten en verantwoorden voor onze eigen controletaak.

Onze rechtmatigheidscontroletaak zal zich in de toekomst – net als de verantwoording van de ministeries – naast de financiën, ook op het beleid gaan richten en deels verschuiven richting doelmatigheid. 25 jaar nadat de Rekenkamer aandacht mocht gaan besteden aan doelmatigheid van de bestedingen, beginnen onze twee onderzoeksterreinen (rechtmatigheid en doelmatigheid) elkaar dus te raken en te versterken.

Eén ding moge duidelijk zijn: tot nu toe ging ons rapport bij de financiële verantwoording vooral over financiën en financieel beheer – materie waarvoor in het algemeen maar een beperkt aantal fractiespecialisten warmloopt. In toenemende mate zal de inhoud echter alle Kamerleden gaan raken – beleidsverantwoording en de controle daarvan kruipe richting hart van het parlementaire bedrijf.

Saskia J. Stuiveling,
President Algemene Rekenkamer

1. TOTAALBEELD

Jaarlijks geeft de Rekenkamer een beeld van hoe het met de financiële verantwoordingen en het financieel beheer is gesteld. Zij rapporteert daarover in termen van geconstateerde tekortkomingen, maar meldt ook wat vooruit is gegaan. Het jaar 2000 geeft een positief beeld: het aantal geconstateerde ernstige tekortkomingen in het financieel beheer is ten opzichte van vorig jaar gedaald van 13 naar 7

1.1. Financiële verantwoording

Het oordeel van de Rekenkamer over de financiële verantwoordingen van de ministeries en het Rijk is evenals vorig jaar positief. De Rekenkamer heeft redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van nagenoeg alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Op basis van haar onderzoek keurt de Rekenkamer de financiële verantwoording van het Rijk goed, onder voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten door de Staten-Generaal worden vastgesteld. (Zie verder hoofdstuk 2)

1.2. Accountantscontrole

De Rekenkamer kon voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording en het financieel beheer evenals vorig jaar weer steunen op de controles van de departementale accountantsdiensten. Wel signaleert zij in een verkennend onderzoek dat de accountantsdiensten op uiteenlopende wijze vorm geven aan hun financieel beheer onderzoek en aan het onderzoek naar kengetallen in de financiële verantwoording. De Rekenkamer is positief over de ontwikkelingen die interdepartementaal spelen om mede door de ontwikkeling van een baseline financieel beheer te komen tot een meer transparante controle aanpak. (Zie verder hoofdstuk 3)

1.3. Financieel beheer

Vorig jaar constateerde de Rekenkamer een toename van het aantal ernstige tekortkomingen in het financieel beheer. De Rekenkamer riep de ministeries op om in 2000 een krachtige impuls te geven aan het financieel beheer om verdere achteruitgang te voorkomen. De Rekenkamer constateert dat dat is gebeurd. Zowel de ministers afzonderlijk, als de minister van Financiën vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en de financiële verantwoordingen van het Rijk, hebben een forse inspanning geleverd om de neerwaartse spiraal om te buigen. Daarmee is nog niet gezegd dat het financieel beheer op orde is; verdere verbeteringen blijven noodzakelijk. De belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer uit het rechtmatigheidsonderzoek 2000 zijn:

Bijna alle ministeries vertonen een vooruitgang in het financieel beheer

Boekten vorig jaar slechts vijf ministeries vooruitgang in hun financieel beheer en vertoonden vier ministeries een achteruitgang, dit jaar gaan bijna alle ministeries vooruit. Eén ministerie, dat van Economische Zaken, blijft gelijk.

Aantal bestaande ernstige tekortkomingen fors afgenomen

Van de 13 ernstige tekortkomingen in het financieel beheer die vorig jaar bestonden zijn er 9 weggewerkt. Dit is een positieve ontwikkeling ten opzichte van het jaar daarvoor, toen slechts de helft van het aantal ernstige tekortkomingen werd weggewerkt. Het illustreert naar de mening

van de Rekenkamer dat er veel is geïnvesteerd in het wegwerken van de tekortkomingen die zij vorig jaar constateerde.

De Ministeries van Buitenlandse Zaken, BZK, Verkeer en Waterstaat, VROM en VWS zijn er in 2000 in geslaagd hun ernstige tekortkomingen weg te werken. Bij de Ministeries van Defensie en Justitie is dat nog niet afdoende gelukt.

De ernstige tekortkomingen die zich vorig jaar bij Defensie voordeden (bij het materieel beheer en bij de Koninklijke Luchtmacht) bestonden ook in 2000 nog. De verbeteractiviteiten voor het materieelbeheer lopen achter op de planning. Bij de Koninklijke Luchtmacht, waar de Rekenkamer vorig jaar een bezwaaronderzoek uitvoerde, lopen de verbeteractiviteiten volgens planning. De Rekenkamer zal daarom geen bezwaar maken tegen het financieel beheer bij de Luchtmacht, maar zij zal wel in een vervolgonderzoek nagaan of de maatregelen tot een structurele verbetering leiden.

Bij het Ministerie van Justitie duren de ernstige tekortkomingen bij de outputsturing van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) en bij de personele uitgaven voort. Het bezwaaronderzoek bij Justitie naar de Europese aanbestedingen wijst uit dat het verbetertraject conform de toezeggingen verloopt; de Rekenkamer zal daarom geen bezwaar maken. Wel zal zij aan dit punt in een vervolgonderzoek aandacht blijven schenken.

Drie nieuwe ernstige tekortkomingen

Bij het Ministerie van Defensie heeft zich ook een nieuwe ernstige tekortkoming voorgedaan: de Rekenkamer kwalificeert de tekortkomingen in het financieel beheer bij de Koninklijke Marechaussee als ernstig. Bij de Marechaussee zijn in 2000 slechts weinig concrete verbeteringen in het financieel beheer gerealiseerd.

Een nieuwe ernstige tekortkoming is ook ontstaan bij de Directie Rechtspleging en het openbaar ministerie (OM). Onder andere de Europese aanbesteding en de kwaliteit van een aantal administraties voldeed niet aan de eisen. De Rekenkamer vindt deze situatie zorgelijk omdat er bij de directie en het OM ingrijpende (organisatorische) veranderingen op stapel staan, mede daarom vindt zij verbeteringen dringend noodzakelijk.

De derde ernstige tekortkoming speelt bij het Ministerie van Economische Zaken op het terrein van het toezicht op de controle naar de besteding van de gelden uit het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO). De Rekenkamer vindt dat het toezicht van de minister op de besteding van de EFRO-gelden in vergelijking met vorig jaar is verslechterd.

Gerealiseerde verbeteringen vooral in opzet

De Rekenkamer constateert dat de verbeteringen in het financieel beheer vooral in opzet (in voorschriften, procedures etc.) worden gerealiseerd. Dit houdt niet automatisch in dat de werking (de wijze waarop de voorschriften en procedures worden toegepast en de resultaten daarvan) ook op orde is. De Rekenkamer pleit ervoor, nu het financieel beheer in opzet meer op orde komt, ook de werking meer aandacht te geven. Financieel beheer dient immers niet alleen op papier, maar juist ook in de praktijk ordelijk en controleerbaar te zijn. (Zie verder hoofdstuk 4)

Toch nog één bezwaaronderzoek

Hoewel er zich verbeteringen in het financieel beheer voordoen, was het gebrek aan voortgang bij het Korps Landelijke Politiediensten aanleiding voor de Rekenkamer om een bezwaaronderzoek aan te kondigen. Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) is per 1 januari 1998 omgevormd tot agentschap. Voorheen ressorteerde het KLPD onder het Ministerie van

Justitie, per 1 januari 2000 is het ondergebracht bij het Ministerie van BZK. In het financieel beheer van het agentschap KLPD zijn in 2000 ernstige tekortkomingen geconstateerd in onder andere de bestuurlijke informatievoorziening, de bezetting van de financiële functie en het onderhoud van de administratieve organisatie. (Zie verder hoofdstuk 5)

Financieel beheer bij agentschappen gaat vooruit

Waar de Rekenkamer de situatie in het financieel beheer bij de agentschappen vorig jaar zorgelijk vond, zag zij in 2000 een duidelijke verbetering optreden. Het aantal agentschappen met ernstige tekortkomingen is fors afgenomen. Aan het uitgangspunt dat organisatie-onderdelen pas agentschap mogen worden als het financieel beheer op orde is lijkt inmiddels goed de hand te worden gehouden. Het agentschap RGD waarnaar de Rekenkamer vorig jaar een bezwaaronderzoek uitvoerde, geeft verbeteringen te zien in het financieel beheer al zal de Rekenkamer de ontwikkelingen daar blijven volgen. (Zie hoofdstuk 6)

Materieelbeheer verbeterd

In 2000 is het materieelbeheer bij de ministeries in opzet – en hier en daar ook in werking – verbeterd. De taak van de directies FEZ van de ministeries in het uitoefenen van (centraal) toezicht op het materieelbeheer verdient echter nog aandacht. (Zie verder hoofdstuk 7)

Euro: bij ministeries op schema; decentraal risico's

Bij de meeste ministeries liggen de voorbereidingen voor de euro goed op schema. De voorbereidingen van mede-overheden en van organisaties die verder van de centrale overheid afstaan geven echter risico's, bijvoorbeeld voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet en de Huursubsidiewet. De Rekenkamer meent dat, bekeken vanuit het belang van de burger, de ministers meer dan tot nu toe hun verantwoordelijkheid moeten nemen om mede-overheden en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van overheidsbeleid aan te sturen. (Zie verder hoofdstuk 8)

Zicht van ministeries op besteding van gelden en taakuitvoering door rechtspersonen met een wettelijke taak kan beter

De Rekenkamer bepleit al geruime tijd een verbetering van het toezicht van ministeries op de recht- en doelmatige inning en besteding van publiek geld door op afstand geplaatste organen en op de uitvoering van de met die gelden gefinancierde publieke taken. Verbeteringen zijn zichtbaar, zo zijn bijvoorbeeld alle ministeries bezig met het ontwikkelen van een toezichtsvisie, maar gaan langzaam. (Zie verder hoofdstuk 9)

Europese gelden: controle, toezicht en verantwoording laten op onderdelen te wensen over

Uit onderzoeken van de Rekenkamer over 2000 blijkt dat de controle op de besteding van Europese gelden (door bijvoorbeeld provincies) en het toezicht daarop van ministeries op een aantal terreinen nog steeds niet op orde was. Bij het Ministerie van LNV en EZ waren er met betrekking tot het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO) nog steeds tekortkomingen. Ook de verantwoording van de ministeries aan de Staten-Generaal was weinig omvattend en nauwelijks gestructureerd. (Zie verder hoofdstuk 10)

1.4. VBTB in uitvoering

De Rekenkamer besteedt ook aandacht aan de veranderingen die plaatsvinden in het kader van de operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). Deze veranderingen krijgen geleidelijk aan een vaste plaats in de verantwoordingen. Zo wordt bijvoorbeeld steeds meer beleidsinformatie opgenomen in de financiële verantwoordingen. De

Rekenkamer houdt met deze ontwikkeling gelijke tred en besteedt daar aandacht aan via onderzoeken en ontwikkelprojecten. In dit Algemeen Deel schetst zij een beeld van de stand van zaken in VBTB. De belangrijkste uitkomsten zijn:

Aandacht voor beleidsprioriteiten en prestatiegegevens blijft nodig

De ministers nemen steeds meer prestatiegegevens op in hun financiële verantwoordingen, om daarmee het zicht op hun beleidsprestaties te vergroten. De Rekenkamer vindt dit een positieve ontwikkeling, maar waarschuwt er wel voor dat prestatiegegevens niet geïsoleerd moeten worden beschouwd. Voor realisatie van het VBTB gedachtegoed is een duidelijke koppeling van prestatiegegevens met de oorspronkelijke doelstellingen én de benodigde middelen vereist. (Zie verder paragraaf 11.1)

Bedrijfsvoeringsparagraaf: in ontwikkeling maar stroomlijning gewenst

Na teleurstellende resultaten in 1999 is er rijksbreed sprake van een meer voortvarende aanpak om te komen tot bedrijfsvoeringsparagrafen en -mededelingen in de nieuwe financiële verantwoordingen. De Rekenkamer hoopt dat deze aanpak (waaronder de ontwikkeling van een referentiekader) zal leiden tot stroomlijning van de uiteindelijke producten. (Zie verder paragraaf 11.2)

Overige VBTB ontwikkelingen: op koers

De Rekenkamer heeft in 2000 in het kader van VBTB voorts nog aandacht besteed aan de aanpak van ministeries voor de aanpassing van de informatiesystemen aan VBTB, aan de beleidsevaluatiefunctie, de voorbeeldbegrotingen 2000 en de wet- en regelgeving. Zij is over het algemeen positief over de ontwikkelingen. (Zie verder hoofdstuk 11)

1.5. Overige ontwikkelingen in begroten en verantwoordten

Een aantal al langer lopende ontwikkelingen en discussies op het gebied van begroten en verantwoordten vertoonde in 2000 de nodige vooruitgang. Het betreft bijvoorbeeld de uniformering van het rechtmatigheidsbegrip, waarvoor de benodigde wetswijzigingen in procedure zijn gebracht.

De doorlichtingsoperaties van regelingen op accountancy-aspecten (DOREAC) en van de specifieke uitkeringen liggen op schema. Hierbij wil de Rekenkamer wel wijzen op haar standpunt dat de doorlichtingsoperaties slechts een middel zijn om te komen tot de inrichting van een efficiënte controlestructuur en geen doel op zichzelf. Zij wijst in dit verband op haar onderzoeken naar de specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)¹ en onderwijs in allochtone levende talen (OALT)², waaruit bleek dat onzekerheid bestaat omtrent de rechtmatigheid van de uitgaven. Deze uitkomsten onderstrepen naar de mening van de Rekenkamer het belang van een toereikende controle- en toezichtsstructuur, waarbij de minister van betrouwbare informatie wordt voorzien om inzicht te verkrijgen in de besteding van de rijksmiddelen. Dit uitgangspunt dient te allen tijde gehandhaafd te blijven.

De Rekenkamer oriënteerde zich op de toekomstige invoering van een integraal baten en lasten stelsel bij de rijksdienst. Zij dringt er bij de minister van Financiën op aan om op korte termijn een plan van aanpak over de integrale invoering van het baten-lastenstelsel aan de ministeries en de Tweede Kamer te presenteren. (Zie verder hoofdstuk 12)

¹ Tweede Kamer, 2000–2001, 27 020, nr. 21, 30 januari 2001.

² Tweede Kamer rapportage aan de minister van OCW d.d. 10 april 2001.

Dit Algemeen Deel wordt afgesloten met drie bijlagen. Bijlage 1 bevat een overzicht van de herkomst van realisatiecijfers in de Miljoenennota. Bijlage 2 bevat een vergelijking van de ramingen van de Miljoenennota

2000 met de realisatiecijfers volgens de financiële verantwoordingen 2000. Bijlage 3 bevat totaaloverzichten van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en saldibalans.

2. FINANCIËLE VERANTWOORDING

Ieder jaar beoordeelt de Rekenkamer of de ontvangsten en uitgaven van het Rijk in het voorafgaande jaar rechtmatig zijn geweest en of de financiële verantwoordingen de juiste informatie bevatten. Ontvangsten van ministeries moeten volgens de regels zijn geïnd en uitgaven moeten overeenkomen met de bestemming van deze bedragen zoals die in de rijksbegroting stond. Op basis van haar beoordeling stelt de Rekenkamer de zogeheten verklaring van goedkeuring op. Dit is het formele sluitstuk van haar controle voor de Rijksrekening. Ook dit jaar heeft de Rekenkamer de rekening goedgekeurd.

2.1. Financiële verantwoording van het Rijk

2.1.1. 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 agent-schappen 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 1999.

2.1.2. Financiële verantwoording 2000 van het Rijk

Onderzoek Rekenkamer

De minister van Financiën heeft de financiële verantwoording 2000 van het Rijk op 20 april 2001 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. De financiële verantwoording 2000 van het Rijk heeft betrekking op het totaal van de rijksuitgaven ten bedrage van f 318 126,9 miljoen en het totaal van de rijksontvangsten ten bedrage van f 291 579,6 miljoen. De saldibalans per 31 december 2000 bevat een debet- en creditbedrag van f 1 264 919,0 miljoen.

De financiële verantwoording 2000 bestaat uit de rekening 2000 van het Rijk en de saldibalans per 31 december 2000 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 agent-schappen en of zij volgens de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

Bij het onderzoek heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de rekening van het Rijk volgens de voorschriften is opgesteld. Ook is geconstateerd dat de totalen van de uitgaven en ontvangsten van de financiële verantwoordingen 2000 van de ministeries, de begrotingsfondsen en de agentschappen aansluiten op de totalen van uitgaven en ontvangsten die zijn opgenomen in de financiële verantwoording 2000 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 2000 heeft de Rekenkamer een rapport uitgebracht.

Verklaring van goedkeuring

Ingevolge artikel 105 van de Grondwet keurt de Rekenkamer de financiële verantwoording van het Rijk, zoals deze op 13 april 2001 was samengesteld, goed onder voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten door de Staten-Generaal worden vastgesteld.

2.1.3. Financiële verantwoording 1999 van het Rijk

Op 17 mei 2000 keurde de Rekenkamer de financiële verantwoording 1999 van het Rijk goed onder het voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal.

Op 17 mei 2000 zond de Rekenkamer het rapport bij de financiële verantwoording 1999 van het Rijk met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën.

De bij de financiële verantwoording 1999 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 1999 en tevens de minister van Financiën gedechargeerd met betrekking tot de financiële verantwoording van het Rijk over 1999.

2.2. Financiële verantwoording ministeries

2.2.1. 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 basten en de lasten, 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 2000 heeft de Rekenkamer redelijke zekerheid over de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van 99,9% van de verplichtingen, 99,7% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten. Over 1999 waren deze percentages respectievelijk 100, 99,5 en 99,8. 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 2000 heeft geconstateerd. Dit zijn bedragen die de tolerantiegrenzen op artikel-niveau overschrijden.

Tabel 1: Overzicht fouten en onzekerheden (bedragen x f 1 miljoen)

Stromen	Totaal begrotingshoofdstukken	Fouten	Onzekerheden	Percentage fouten/onzekerheden	Onvolledigheden ¹
Verplichtingen	345 808,6	135,7	108,2	0,07	24,7
Uitgaven	318 126,9	213,5	721,8	0,3	0,5
Ontvangsten	291 579,6	1,2	0	0	5,5 (150,9)

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

Een totaaloverzicht van de bevindingen over de rekeningen 2000 is opgenomen in de overzichten 1–3 van bijlage 1.

In vergelijking met 1999 is het aantal fouten en onzekerheden in de uitgaven en de ontvangsten en het aantal ministeries met fouten en onzekerheden afgenomen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door overschrijding van de kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Rekenkamer op artikelniveau. Bij OCW heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van 284 miljoen aan uitgaven. Dit betreft uitgaven in het kader van de specifieke uitkeringen Gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid (GOA) en Onderwijs allochtone levende talen (OALT).

De Rekenkamer oordeelt over het algemeen positief over de toelichtingen bij de rekeningen. Bij drie ministeries (OCW, BZK en Justitie) constateerde de Rekenkamer enkele tekortkomingen in de toelichting. De tekortkomingen hebben hoofdzakelijk betrekking op de kwaliteit en de volledigheid van de kengetallen.

2.2.2. Saldibalans met toelichting

De Rekenkamer constateerde dat nagenoeg 100% van de bedragen op de saldibalans ultimo 2000 géén fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave bevatten. Ultimo 1999 was dit percentage eveneens nagenoeg 100.

De saldibalans met toelichting voldoet over het algemeen aan de eisen. Uitzonderingen hierop waren de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie. De tekortkomingen betreffen respectievelijk het inzicht in het verloop van de openstaande voorschotten en onzekerheid over de ontvangsten buiten begrotingsverband.

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

2.2.3. Financiële verantwoording agentschappen

De financiële verantwoordingen van de 22 agentschappen die in 2000 functioneerden voldeden over het algemeen aan de eisen. Uitzonderingen waren:

- Het agentschap Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD; Ministerie van

BZK) waar een bedrag van f 7,2 miljoen aan lasten als onrechtmatig is aangemerkt wegens het niet naleven van Europese aanbestedingsregels. Daarnaast bestaat er geen zekerheid omtrent de deugdelijke weergave en rechtmatigheid van de in de financiële verantwoording geconsolideerde vermogenspositie (balanswaarde f 5,3 miljoen) van de Dienst Bijzondere Recherchezaken. De AD heeft een accountantsverklaring met beperking afgegeven bij de financiële verantwoording van het agentschap KLPD.

- Tekortkomingen in de toelichting bij de financiële verantwoording van het agentschap Keuringsdienst van Waren (Ministerie van VWS). De toelichting is enerzijds niet volledig, zo ontbreken de specificaties ten aanzien van de materiële activa. Anderzijds sluiten de gespecificeerde bedragen in de toelichting niet goed aan op de opbrengsten in de staat van baten en lasten. De problemen zijn veroorzaakt omdat de administratie niet voldoende is bijgehouden.
- De toelichting bij de financiële verantwoording van het agentschap Rijksarchiefdienst (Ministerie van OCW) kan worden verbeterd ten aanzien van de volledigheid van de kengetallen.

2.3. Conclusies

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoordingen van de ministeries en begrotingsfondsen over het algemeen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. In vergelijking met 1999 is het aantal fouten en onzekerheden in de rekening en toelichting en het aantal ministeries met fouten en onzekerheden per saldo afgenomen. De financiële verantwoordingen van de agentschappen zijn ten opzichte van 1999 verbeterd.

De Rekenkamer keurt de financiële verantwoording van het Rijk, zoals deze op 13 april 2001 was samengesteld, goed onder voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten door de Staten-Generaal worden vastgesteld.

3. ACCOUNTANTSCONTROLE

Voor haar oordeel over de financiële verantwoording en het financieel beheer maakt de Rekenkamer gebruik van de controles van de departementale accountantsdiensten (DAD's). Om vast te stellen dat deze controles aan de eisen voldoen, voert de Rekenkamer een review uit (beoordelen van de controle-aanpak, dossieronderzoek, overdoen van controles, besprekingen). Uit dit onderzoek blijkt dat de DAD-controles ook dit jaar weer een voldoende basis vormen voor de oordeelsvorming van de Rekenkamer.

3.1. Accountantscontrole financiële verantwoording

De DAD's hebben goedkeurende verklaringen bij de financiële verantwoordingen van de ministeries en de begrotingsfondsen over het begrotingsjaar 2000 afgegeven. Op basis van haar review heeft de Rekenkamer ook dit jaar in alle gevallen kunnen vaststellen dat de DAD-controles een voldoende basis vormen voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoordingen. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de rapportages van de DAD's.

Kengetallen

Naast de reviews die zij elk jaar uitvoert heeft de Rekenkamer dit jaar speciaal gekeken in welke mate de DAD's de in de toelichting bij de financiële verantwoording opgenomen kengetallen in de controle hebben betrokken. Beleidsmatige informatie zal immers een steeds belangrijker rol vervullen in het verantwoordingsproces.

Kengetallen zijn opgenomen in de toelichting bij de verantwoording. Ze vallen onder de reikwijdte van de accountantscontrole. Belangrijke kwaliteitscriteria zijn relevantie, betrouwbaarheid, consistentie en actualiteit. De accountantsdienst draagt door middel van controle en advies bij aan de verhoging van de kwaliteit van de kengetallen van een ministerie. De beoordeling van de betrouwbaarheid en consistentie van de kengetallen maakt onderdeel uit van de controletaak van een DAD; de relevantie van kengetallen krijgt (tot nu toe) met name in de advisering over de begroting aandacht.

De Rekenkamer constateerde dat de in de toelichting opgenomen kengetallen door alle DAD's in de controle zijn betrokken. Zij beoordelen veelal de wijze van totstandkoming van het kengetal en of deze aansluiten op de onderliggende administraties. Wel vindt de Rekenkamer dat de uitgangspunten voor de controle van kengetallen nog te weinig concreet zijn uitgewerkt. Enkele DAD's beschikken over specifieke werkprogramma's, checklists e.d., zoals VROM en SZW.

De Rekenkamer constateerde dat per ministerie verschillend wordt gedacht over de taak van de DAD bij (de controle op) kengetallen. Zo vinden de meeste ministeries dat het de taak van FEZ of een beleidsdirectie is om te bepalen of een kengetal relevant is. Slechts enkele DAD's beoordelen de relevantie of de sturingsfunctie van een kengetal, zoals de DAD's van SZW en VROM. Iets soortgelijks geldt voor het controleren van de betrouwbaarheid van derdengegevens (gegevens afkomstig van anderen dan het ministerie). In een enkel geval, zoals bij V&W gaat de DAD na welke waarborgen de beleidsdirectie heeft gesteld om zich te verzekeren van de betrouwbaarheid van deze informatie. De DAD van VWS stelt voor dat degene waarvan de derdengegevens afkomstig zijn, deze gegevens in zijn jaarverslag opneemt, zodat ze gewaarmerkt worden door de externe accountant van deze organisatie. Op deze wijze zou een beter onderbouwd oordeel over de betrouwbaarheid van het betreffende

kengetal kunnen worden gegeven. De Rekenkamer is positief over dergelijke acties en is van mening dat dit navolging verdient bij andere ministeries.

Het onderzoek van de Rekenkamer maakte duidelijk dat de DAD-controle van kengetallen zich in een groeiproces bevindt. Gezien het belang ervan in de VBTB ontwikkelingen verdient verdere uitbreiding van de DAD controle naar kengetallen de aandacht. Ter ondersteuning van de DAD's heeft het Ministerie van Financiën onlangs een brochure uitgegeven voor de controle van prestatiegegevens in tien stappen. De begrippen kengetal en prestatiegegevens kennen inhoudelijk een grote overlap (zie ook paragraaf 4.5). Naar de mening van de Rekenkamer biedt de brochure een goede basis om de controle van prestatiegegevens (en dus kengetallen) per ministerie verder te concretiseren. De minister van Financiën zou dit proces verder kunnen ondersteunen en coördineren.

De Rekenkamer wil speciale aandacht vragen voor de controle op kengetallen die effecten en/of resultaten beogen weer te geven. Hierover blijken er rijksbreed nog weinig gedachten te zijn gevormd. Zij acht het daarom wenselijk dat er, in interdepartementaal verband, een nadere uitwerking gegeven wordt aan de beoordeling van dit type prestatiegegevens. De minister van Financiën zou hiervoor vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid het voortouw kunnen nemen.

3.2. Accountantscontrole financieel beheer

De Rekenkamer heeft een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de DAD's invulling geven aan de controle van het financieel beheer. In het onderzoek, dat niet gericht was op het geven van oordelen, besteedde de Rekenkamer aandacht aan de door de DAD's gehanteerde definities, de controleaanpak, de reikwijdte van de controle, de oordeelsvorming en de rapportering inzake het financieel beheer.

Definities financieel beheer

De Rekenkamer constateert dat de definities die de DAD's hanteren inhoudelijk grotendeels overeenkomen. Over het algemeen zijn de criteria ordelijk en controleerbaar het uitgangspunt.

Controle aanpak financieel beheer

De Rekenkamer constateert dat de aanpak die de DAD's hanteren bij de controle van het financieel beheer sterk uiteenloopt. Sommige DAD's onderzoeken het financieel beheer als afzonderlijk controle object, andere onderzoeken het als een onderdeel van de controle van de financiële verantwoording. De DAD van OCW beschikt al over een zogenoemde bedrijfsvoeringstabel die jaarlijks door het Audit Committee wordt vastgesteld. Deze bedrijfsvoeringstabel vormt de basis voor directiespecifieke werkprogramma's. Zowel het financieel beheer als het materieel beheer maken hier deel van uit. De DAD van VWS heeft een aantal onderdelen van de bedrijfsvoering in zijn controle betrokken en geeft in zijn samenvattende accountantsrapport een samenvattend oordeel over de bedrijfsvoering. Hiermee lopen de DAD's van OCW en VWS vooruit op de ontwikkelingen die zijn ingezet in het kader van de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden (VBTB). De accountantsdienst van LNV beschikt over een baseline-programma financieel beheer. De accountantsdiensten van LNV en OCW beschouwen het financieel beheer duidelijk als een afzonderlijk controle object en hebben inzichtelijk gemaakt welke objecten deel uit maken van het financieel beheer. Daarnaast geven zij aan welke aspecten in het kader van het financieel beheer worden onderzocht. De Rekenkamer kan in deze situaties duidelijk de reikwijdte van de controle van het financieel beheer vaststellen.

Reikwijdte accountantscontrole financieel beheer versus ijkpunten financieel beheer

De meeste DAD's raken de ijkpunten financieel beheer die de Rekenkamer heeft geformuleerd (zie hoofdstuk 4) in meer of mindere mate. Wel werken de DAD's de criteria «ordelijk en controleerbaar» op verschillende wijze uit in toetspunten. Ook is er een grote variatie in wat de DAD's tot het financieel beheer rekenen. Bij de DAD's die het financieel beheer onderzoeken als onderdeel van de algemene controle, is bijvoorbeeld minder transparant wat precies op het niveau van de ijkpunten wordt gecontroleerd. Verder constateerde de Rekenkamer dat niet alle DAD's het financieel beheer systematisch over de volle breedte van het ministerie onderzoeken. Zo beperken sommige DAD's het onderzoek naar het financieel beheer vooralsnog tot de centrale stafdiensten en/of beleidsdirecties.

Oordeelsvorming en rapportage

De wijze waarop de DAD's tot een oordeel komen verschilt sterk. Er zijn DAD's die een totaaloordeel over het financieel beheer geven. Sommige DAD's hanteren hierbij vooraf aangegeven wegingsfactoren per deelaspect van het financieel beheer. Andere DAD's komen via minder expliciete criteria tot een totaaloordeel, waarbij de bevindingen op basis van «professional judgement» worden «gewogen». Tenslotte zijn er DAD's die geen totaaloordeel uitspreken, maar zich beperken tot het weergeven van bevindingen.

Resumerend kan worden gesteld dat er een grote variatie bestaat in de DAD-controles naar het financieel beheer. Het Ministerie van Financiën heeft het initiatief genomen een «baseline financieel beheer» te ontwikkelen. Deze baseline, die door het interdepartementaal overleg van DAD's (IODAD) en directies FEZ (IOFEZ) in overleg met de Rekenkamer verder wordt ontwikkeld, kan een belangrijke bijdrage leveren aan een meer transparante controle aanpak, oordeelsvorming en rapportage inzake de controle van het financieel beheer.

3.3. Conclusies

De Rekenkamer kan ook dit jaar voor haar oordeelsvorming steunen op de controles van de DAD's. De controle van de kengetallen door de DAD's heeft zich verder ontwikkeld, maar vraagt met het oog op VBTB nog de nodige aandacht. De DAD's geven op uiteenlopende wijze vorm aan het financieel beheer onderzoek. De baseline financieel beheer kan een belangrijke bijdrage leveren aan een meer transparante controle aanpak, oordeelsvorming en rapportage inzake het financieel beheer.

4. IJKPUNTEN

De Rekenkamer beoordeelt jaarlijks de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van de ministeries. De Rekenkamer toetst daarvoor een aantal belangrijke onderdelen (ijkpunten) van het financieel beheer, zoals de financiële functie en administratieve organisatie. Signaleerde de Rekenkamer vorig jaar een toename in het aantal tekortkomingen, nu constateert zij een vooruitgang bij de ijkpunten financieel beheer in vergelijking met vorig jaar.

4.1. Inleiding

De ijkpuntenbenadering van de Rekenkamer kent twee 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.

Het ijkpunten onderzoek dat de Rekenkamer zelf uitvoert gebeurt op twee manieren. Een aantal ijkpunten wordt bij alle ministeries onderzocht. Dit zijn de zogenoemde rijksbrede ijkpunten:

- accountantscontrole;
- administratieve organisatie;
- financiële functie;
- automatisering;
- informatievoorziening en kengetallen/prestatiegegevens;
- planning en controlcyclus.

De Rekenkamer rapporteert over deze ijkpunten in de afzonderlijke rapporten bij de financiële verantwoording in termen van (geconstateerde) tekortkomingen. Tevens signaleert zij risico's, positieve ontwikkelingen en doet zij aanbevelingen ter verbetering.

Over het ijkpunt accountantscontrole is in het vorige hoofdstuk gerapporteerd.

Het ijkpunt planning en controlcyclus is dit jaar voor het eerst, in verkennende zin, onderzocht. De Rekenkamer spreekt over dit ijkpunt geen oordelen uit. Bij de andere rijksbrede ijkpunten rapporteert de Rekenkamer over haar bevindingen in termen van geconstateerde tekortkomingen.

Naast de rijksbrede ijkpunten onderzoekt de Rekenkamer specifieke ijkpunten per ministerie. Het aantal kan variëren per ministerie. Ze worden gekozen op basis van de specifieke situatie op een ministerie aan de hand van een analyse van aanwezige risico's op tekortkomingen.

Een belangrijke ontwikkeling in 2000 was de instelling van een ambtelijke werkgroep van IOFEZ-, IODAD- en AR-vertegenwoordigers die een gezamenlijk kader voor het financieel beheer en de controle daarvan heeft ontwikkeld. Wanneer dit kader door IOFEZ en IODAD wordt aanvaard en geïmplementeerd zal de Rekenkamer haar controlebenadering financieel beheer daarop zoveel mogelijk afstemmen.

In de volgende paragrafen doet de Rekenkamer verslag van haar onderzoek naar de ijkpunten financieel beheer.

4.2. 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 bevoegd-

heden. De Rekenkamer signaleert verbeteringen, maar ook risico's omdat de financiële functie niet voldoende toegerust lijkt voor het grote aantal veranderingen dat zich momenteel binnen dit veld voordoet.

De Rekenkamer stelde in 1998 vast dat bij alle ministeries in diverse vormen het concept van integraal management en daarvan afgeleid de decentralisatie van de financiële functie naar het niveau van de integrale manager is ingevoerd.

Bij alle acht ministeries waar de Rekenkamer vorig jaar tekortkomingen in de financiële functie constateerde, is er sprake van verbeteringen. Bij Buitenlandse Zaken, Defensie, EZ, VROM en Verkeer en Waterstaat zijn desondanks nog tekortkomingen blijven bestaan. Daarbij gaat het onder andere om tekortkomingen in het toezicht van de directie FEZ, gebreken in de interne controle en om een formatie van de financiële functie die niet is afgestemd op de doelstellingen van de organisatie en om het ontbreken van een risico-analyse.

Audit committee

De financiële functie moet zo zijn georganiseerd dat onder meer risico's in het financieel beheer tijdig worden onderkend en dat hier adequate maatregelen op worden genomen. Een audit committee kan hierin een rol spelen door te adviseren over het controlebeleid, over maatregelen naar aanleiding van de uitkomsten van de controle en over het volgen van de afwikkeling van die maatregelen. De Rekenkamer heeft daarom dit jaar bijzondere aandacht besteed aan de samenstelling en rol van de audit committees. Dit onderzoek was inventariserend van aard.

De Rekenkamer constateert dat de audit-committees over het algemeen zijn samengesteld uit de secretaris-generaal, de directeuren-generaal, de directeur Financieel-Economische Zaken en de directeur Accountantsdienst. De audit-committees vervullen de rol die hiervoor staat beschreven. Ze zijn vooral adviserend en niet besluitvormend. De Rekenkamer constateerde dat de betrokkenheid van het audit-committee bij controle- en verbetervraagstukken varieert. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het aantal malen dat de committees bij elkaar komen en uit de onderwerpen op de agenda.

Ten slotte

Een positieve ontwikkeling acht de Rekenkamer de toenemende aandacht in de financiële functie bij Justitie, BZK en LNV voor sturings- en toezichtsrelaties met agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen.

Een risico voor de financiële functie is het grote aantal veranderingen dat zich binnen het aandachtsgebied van deze functie voltrekt, zoals de invoering van de euro, de realisatie van VBTB en op termijn de invoering van het batenen lastenstelsel. De kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de financiële functie is niet overal voldoende toegesneden op deze veranderingen. De Rekenkamer acht dit een belangrijk punt van aandacht en verbetering.

4.3. Administratieve organisatie

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is belangrijk voor de sturing, beheersing en controle van de beheerprocessen rondom financiële zaken en het materiële en personeelsbeheer. Noodzakelijk daarbij is een goede onderhoudsorganisatie. Daarom onderzoekt de Rekenkamer de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de AO bij alle ministeries.

Zij constateert dat er rijksbreed slechts lichte vooruitgang is geboekt.

De Rekenkamer komt voor het ijkpunt beschrijving en onderhoudsorganisatie van de AO alleen bij het Ministerie van Financiën (evenals

over 1999) en het Ministerie van VROM tot een ongekwalficeerd positief oordeel. Bij de overige ministeries constateert de Rekenkamer nog tekortkomingen. Veelal beschikken ministeries wel over een bevredigende onderhoudsorganisatie maar leidt dit nog niet tot een actuele en volledige beschrijving van de AO.

Enige achteruitgang constateert de Rekenkamer bij het Ministerie van Economische Zaken. (Lichte) verbeteringen deden zich voor bij Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Justitie, Verkeer en Waterstaat, LNV en SZW. Bij de Ministeries van VWS en Defensie is de situatie ten opzichte van 1999 weinig veranderd. Bij het Ministerie van OCW is er een verbetering opgetreden, met uitzondering van het agentschap Rijksarchiefdienst (RAD) van dat ministerie.

Ten slotte

De Rekenkamer moet derhalve concluderen dat er rijksbreed slechts lichte vooruitgang is geboekt ten opzichte van 1999. De geconstateerde tekortkomingen brengen risico's met zich mee voor de kwaliteit van de informatieverstrekking en in het verlengde daarvan voor de rechtmatigheid van de transacties. Daarom dringt de Rekenkamer aan op een voortvarende aanpak van de tekortkomingen door de ministeries waar zich tekortkomingen voordoen, waardoor de kwaliteit van de beschrijvingen van de AO en zo nodig ook van de onderhoudsorganisaties op het gewenste niveau komt. De Rekenkamer heeft hiervoor ook aandacht gevraagd in de afzonderlijke rapporten bij de financiële verantwoording.

4.4. Automatisering

Een betrouwbare geautomatiseerde informatievoorziening is essentieel voor de beheersing van de financiële processen, het personeelsbeheer en het materieelbeheer. Daarom onderzoekt de Rekenkamer jaarlijks de organisatie van de automatisering bij de ministeries. Daarnaast heeft de Rekenkamer een inventariserend onderzoek gedaan naar de EDP-auditorganisatie. De situatie is ten opzichte van vorig jaar verbeterd.

Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid

Volgens het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) moeten alle ministeries per 1 januari 1997 beschikken over een informatiebeveiligingsbeleid, beveiligingsplannen en maatregelen voor de implementatie van het beleid. Om te bepalen welke maatregelen nodig zijn, moeten de ministeries afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) van vitale systemen maken. De Rekenkamer beschouwt het als een tekortkoming wanneer ministeries deze analyses nog niet hebben gemaakt.

In 2000 is bij de meeste ministeries meer dan in 1999 aandacht besteed aan de informatiebeveiliging. Er zijn plannen van aanpak gemaakt om op termijn aan het VIR te kunnen voldoen.

Bij zes ministeries (in 1999 bij tien) vertoont de informatiebeveiliging echter nog tekortkomingen. Een aantal heeft nog niet voor alle vitale systemen A&K-analyses gemaakt (Justitie, EZ, LNV en V&W). Deze ministeries hebben wel een plan van aanpak waarin staat hoe ze deze tekortkomingen in 2001 moeten wegnemen.

Bij Defensie is er sprake van een tekortkoming, omdat de beveiligingsplannen die op basis van de A&K-analyses zijn gemaakt voor een groot deel ontoereikend zijn. Deze plannen zijn onvolledig of vormen geen logisch geheel.

Bij Buitenlandse Zaken zijn voor alle essentiële systemen A&K analyses gehouden of gestart maar vertoont de implementatie van de noodzakelijke maatregelen achterstanden.

De verdere implementatie van het VIR kent bij veel ministeries dus nog achterstanden. Inmiddels heeft BZK in zijn rol van coördinerend verantwoordelijke voor het VIR gesprekken gevoerd met de ministeries om de problematiek te inventariseren. BZK is voornemens ook gesprekken te voeren met de accountantsdiensten en de Rekenkamer over mogelijke misinterpretaties van de regelgeving. Er wordt daarnaast gedacht aan het vaststellen van een voor de overheid gemeenschappelijk te definiëren beveiligingsniveau. De Rekenkamer is positief over deze ontwikkelingen.

Automatiseringsorganisatie

Vorig jaar werden bij negen ministeries tekortkomingen geconstateerd in de organisatie rondom de automatiseringssystemen. Het ging dan om het ontbreken van een taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, onvoldoende maatregelen voor de beheersbaarheid en de kwaliteitsborging, onvoldoende controle op de informatiebeveiliging of het ontbreken van maatregelen om de continuïteit zeker te stellen. In 2000 hebben de ministeries de nodige maatregelen getroffen. Bij drie ministeries is echter nog onvoldoende verbetering opgetreden (BuiZa, Justitie en LNV). Het gaat dan om tekortkomingen in de besturing en uitvoering van de totale informatievoorziening (BuiZa), het beheer van de systemen (bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau van Justitie) en de opzet van de informatiebeveiliging (LNV). De Rekenkamer dringt aan op verbeteringen. Zij heeft deze tekortkomingen ook bij de afzonderlijke ministers onder de aandacht gebracht.

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 2000 hebben twee ministeries die in 1999 tekort schoten (Justitie en VROM) maatregelen genomen, zodat de tekortkomingen zijn weggenomen.

Personeelsinformatiesystemen

De eindverantwoordelijkheid voor het Interdepartementaal Personeelsinformatie- en Automatiseringssysteem (IPA) berust bij de minister van BZK. Het agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) is belast met het beheer.

De EDP Audit Pool (EAP) doet jaarlijks een mededeling over de beheerorganisatie IVOP, het IPA-salarissysteem en de verwerkingsorganisatie. De verklaring over 2000 is hetzelfde als die van vorig jaar, te weten: in 2000 is er in voldoende mate voldaan aan de criteria exclusiviteit, integriteit, controleerbaarheid en beschikbaarheid, behalve voor de maatregelen en procedures voor het in stand houden van de functionele beschikbaarheid van IPA. IVOP heeft inmiddels projecten geïnitieerd om hierin structureel verbetering te brengen.

De ministeries van AZ en V&W hebben de tekortkomingen in het beheer en de procedure voor het verwerken van de personeelsmutaties weggevoerd. Bij twee ministeries (Justitie en Defensie) zijn tekortkomingen in de personeelsinformatiesystemen aangetroffen. Bij Justitie betreft het het PerCC, waar nog niet alle verbetermaatregelen (aanpassingen in de programmatuur en in maatregelen van interne controle, die werden voorgesteld na een audit in 1999) zijn doorgevoerd. Bij Defensie wordt risico gelopen met betrekking tot de continuïteit van de gegevensverwerking, omdat een calamiteitenplan voor het personeels- en salarisadministratiesysteem ontbreekt.

Vorraadadministratiesystemen

Bij twee ministeries (BuiZa en Defensie) zijn tekortkomingen geconstateerd in de betrouwbaarheid van het voorraadadministratiesysteem. De

tekortkomingen betekenen een risico voor de ordelijkheid van de registratie, de controleerbaarheid en doelmatigheid van het materieelbeheer. De Rekenkamer heeft bij de desbetreffende ministeries aangedrongen op maatregelen ter verbetering.

EDP-auditorganisatie

De Rekenkamer heeft een inventariserend onderzoek gedaan naar de EDP-auditorganisatie. Daarmee wil de Rekenkamer een beeld krijgen van de kwaliteit van de EDP-auditorganisatie binnen de ministeries en van de wijze waarop de ministeries de onderzoeken van de EDP-auditorganisatie gebruiken.

Op het Ministerie van Defensie na maken alle ministeries gebruik van de deskundigheid van de EDP-auditpool. Daarnaast huurt een aantal ministeries externe deskundigheid in. De accountantsdiensten gaven aan dat de resultaten van de onderzoeken doorgaans worden meegewogen in het totaaloordeel over het financieel beheer. Voor het oordeel over de financiële verantwoording was dat echter in beperkte mate het geval; hiervoor werd meer gebruik gemaakt van de resultaten van gegevensgerichte controles en andere werkzaamheden van de accountantsdienst. De Rekenkamer is voornemens in het rechtmatigheidsonderzoek 2001 nader in te gaan op dit onderwerp.

Ten slotte

De ontwikkelingen bij het ijkpunt automatisering zijn positief. Hoewel er nog steeds achterstand is bij de implementatie van het VIR is er bij de meeste ministeries vooruitgang geboekt met het vervaardigen van de A&K-analyses. Er blijft zeker aandacht nodig voor het verder ontwikkelen en actualiseren van de beveiliging van informatie. De Rekenkamer zal dit het komend jaar ook zeker in het onderzoek betrekken.

Het aantal tekortkomingen in de automatiseringsorganisatie, de begrotingsadministratie en de personeels- en voorraadadministratiesystemen is afgenomen.

4.5. Informatievoorziening en kengetallen

Sinds midden jaren negentig nemen ministeries kengetallen op in hun begrotingen en financiële verantwoordingen. Het gaat dan om kwantitatieve gegevens waarmee het overheidshandelen op beknopte wijze inzichtelijk kan worden gemaakt. Met de VBTB operatie zal meer beleidsmatige informatie in het verantwoordingsproces steeds belangrijker worden.

4.5.1. Van kengetal naar prestatiegegevens

In het kader van de VBTB operatie wordt gewerkt aan het transparant maken van de samenhang tussen doelstellingen, prestaties en middelen. Een belangrijke rol daarbij speelt enerzijds kwantitatieve informatie over (aantallen, kwaliteit en prijs van) producten en diensten, en anderzijds informatie over de effecten die met overheidsbeleid beoogd of behaald worden. Deze informatie wordt door het Ministerie van Financiën «prestatiegegevens» genoemd.

Het begrip «kengetal» van de Rekenkamer sluit hier nauw op 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. Dit kan zowel betrekking hebben op kengetallen bedoeld voor interne sturing, als ook op kengetallen die de samenhang tussen beleidsdoelstellingen, prestaties en middelen verduidelijken. In het kader van VBTB ligt het voor de Reken-

kamer voor de hand extra aandacht te besteden aan de laatste categorie kengetallen.

Op dit moment worden er in begrotingen en verantwoordingen nog steeds vooral kengetallen opgenomen die betrekking hebben op ramingen en aantallen. De overige kengetallen bieden nog slechts zelden inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Met het oog op VBTB zal er dus nog veel moeten veranderen op dit punt. Naar de mening van de Rekenkamer zullen de samenstelling en relevantie van de kengetallen daarop moeten worden bezien. Alle ministeries geven aan in het kader van VBTB veel inspanning te steken in het ontwikkelen van prestatiegegevens die aansluiten bij de concreet geformuleerde doelstellingen van beleid.

4.5.2. Kengetallen in de verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de kengetallen in de verantwoording voldoen aan de formele eisen. Uit het onderzoek blijkt dat de toelichting bij de kengetallen bij veel ministeries nog niet altijd even duidelijk was en verbeterd kan worden. Veel ministeries geven bijvoorbeeld geen toelichting op de reden waarom kengetallen uit de begroting niet zijn opgenomen in de verantwoording. Ook wordt niet altijd een verklaring gegeven voor de verschillen tussen geraamde en gerealiseerde waarden, voor het opnemen van voorlopige in plaats van definitieve gegevens en voor de twijfels over de betrouwbaarheid van kengetallen.

Bij drie ministeries – dezelfde als vorig jaar – is sprake van tekortkomingen, namelijk OCW, BZK en Justitie. Deze ministeries nemen zonder duidelijke reden niet alle in de begroting opgenomen kengetallen op in de toelichting bij de verantwoording.

Het Ministerie van V&W hanteert de regel dat artikelen en daarbij behorende kengetallen niet in de toelichting bij de verantwoording worden opgenomen tenzij er sprake is van een significante afwijking. De Rekenkamer wijst op de gevaren van dit uitgangspunt. Wanneer in de toekomst prestatiegegevens om die reden niet worden opgenomen in de verantwoording zou het zicht op de mate waarin bijvoorbeeld de beleidsdoelstellingen zijn gehaald en op de ontwikkeling daarvan in de tijd belemmerd kunnen worden.

Om enig inzicht te verkrijgen in de praktijk rondom selectie, totstandkoming en controle van prestatiegegevens voerde de Rekenkamer voor één kengetal per ministerie een onderzoek uit naar deze aspecten. Bij diverse ministeries kon de Rekenkamer echter geen kengetal vinden dat direct betrekking heeft op beleidsprestaties. Daarnaast dekte het kengetal bij verschillende ministeries slechts een deel van het beleid af.

Ten slotte

Zeker in het licht van het lopende VBTB-traject zal de nadruk meer moeten komen te liggen op prestatiegegevens die een relatie leggen tussen beleidsdoelstellingen, prestaties en de daarvoor ingezette middelen. Een belangrijk aandachtspunt vormt de relevantie en betrouwbaarheid van de gebruikte prestatiegegevens. De Rekenkamer blijft daarom het belang onderstrepen van (het waarborgen van) de kwaliteit van de prestatiegegevens door:

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

- de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens.
Alleen dan kunnen de prestatiegegevens een prominente rol spelen in de beleidscyclus.

4.6. Planning en control

De Rekenkamer heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de aard en inhoud van de planning- en controlcyclus bij de ministeries. De planning en controlcyclus genereert in belangrijke mate de informatie die nodig is voor sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen binnen een ministerie. Bijna alle ministeries hanteren een planningen controlcyclus.

Tot voor enkele jaren vond de sturing en beheersing van rijksoverheidsorganisaties voornamelijk plaats aan de hand van de traditionele begrotingscyclus. De functie van de rijksbegroting is primair gericht op de verdeling van middelen en de externe planning en verantwoording van een minister richting het parlement. De interne decentralisatie van bevoegdheden en de invoering van het concept integraal management vragen daarnaast om interne sturings- en beheersingsmechanismen.

Bij de meeste ministeries heeft deze beheersing vorm en inhoud gekregen door middel van een zogenoemde planning- en controlcyclus. Hierin worden doelstellingen geformuleerd, de daarbij behorende activiteiten geregistreerd en vervolgens uitkomsten vergeleken met doelstellingen, waarna eventuele bijsturing plaatsvindt.

De planning- en controlcyclus beperkt zich niet alleen tot de financiële processen. Ook de niet-financiële, zoals processen met betrekking tot personeelsbeheer, materieelbeheer, informatiebeheer, organisatiebeheer, risicobeheer en kwaliteitsbeheer zijn relevant.

Om te komen tot een effectief integraal besturings- en beheersingsinstrumentarium is afstemming van de verschillende cycli een vereiste. Die afstemming dient plaats te vinden op aspecten als beleid, beschikbare middelen, koppeling van beleid (prestaties) aan middelen en uitvoering van het beleid.

Tussen de ambtelijke leiding en de hoofden van dienst bestaat een departementale planning- en controlcyclus die zich richt op de besturing en beheersing van het hele ministerie (van beleidsplan tot jaarverslag). De hoofden van dienst die beschikken over een mandaat voor beleid en beheer zullen een eigen sectorale planning- en controlcyclus inrichten ten behoeve van hun integraal management.

Het verkennende onderzoek van de Rekenkamer richtte zich met name op de planning- en controlcyclus zoals die wordt uitgevoerd op het niveau ter ondersteuning van de departementale leiding (minister en DG/bestuurraad).

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat bij de ministeries drie typen besturingsfilosofieën voorkomen. Dit zijn het SG/DG-model, het SG/DG-model met een bestuursraad die een zware adviesfunctie heeft en het bestuursraadmodel. Het SG/DG-model is het meest van toepassing. Kenmerk van dit model is dat de directeuren-generaal een integrale verantwoordelijkheid dragen voor de directies binnen hun directoraat. Boven de directeuren-generaal staat de secretaris-generaal, die wordt ondersteund door de bedrijfsvoeringsdirecties.

Alle ministeries hebben een planning- en controlcyclus voor de sturing en beheersing van de begrotingsuitgaven en ontvangsten. De ministeries kennen, vaak op verschillende niveaus, het principe van integraal management. Daarbij is de budgethouder zowel verantwoordelijk voor de doel-

stellingen en de prestaties die op een beleidsterrein moeten worden gerealiseerd, als voor de aard en omvang van de in te zetten mensen en middelen.

De doelstellingen die in de planning- en controlcycli worden gehanteerd, hebben in veel gevallen betrekking op zowel begroting als beleid. Soms is een koppeling tussen deze doelstellingen gelegd en soms zijn de (beleids)doelstellingen meetbaar gemaakt.

Alle ministeries stellen jaarplannen op, leveren in de loop van het jaar periodiek rapportages over de uitvoering en leggen jaarlijks verantwoording af. De tussentijdse rapportages worden gebruikt voor informatie over de voortgang en voor eventuele bijsturing van de activiteiten.

Sommige ministeries gebruiken de uitkomsten van de interne planning- en controlcyclus ook voor het opstellen van de externe verantwoording.

De ministeries bereiden zich voor om in september 2001 te komen tot een VBTB-begroting 2002. In deze begroting staat hoe ministeries de beleidsdoelstellingen zullen bereiken en wat dit kost. Dit betekent dat de ministeries hun planning- en controlcycli moeten aanpassen aan de sturing en beheersing van de verschillende processen. Dit stelt het ministerie in staat om vanuit de vastgestelde doelstellingen op basis van informatie over de uitvoering tijdig bij te sturen en aan het einde van het jaar vast te stellen in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd, op basis van welke prestaties (of: op welke wijze) en wat het heeft gekost.

Op grond van haar verkennende onderzoek is de Rekenkamer van mening dat de planning- en controlcycli ter ondersteuning van de leiding van voldoende gehalte zijn om het VBTB-gedachtegoed verder gestalte te geven. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2001 zal de Rekenkamer op de ontwikkelingen in dit verband nader (en dieper) ingaan.

4.7. Conclusies financieel beheer

Het jaar 2000 vertoonde een opwaartse lijn ten opzichte van de zorgwekkende situatie van het jaar daarvoor. Bij de meeste ijkpunten is er lichte tot goede vooruitgang geboekt in het wegwerken van tekortkomingen. Echter, een verbetering ten opzichte van vorig jaar betekent nog niet dat de situatie al is zoals mag worden verwacht. Bij alle ijkpunten doen zich nog tekortkomingen voor en de verbeteringen die zijn gerealiseerd tekenen zich vooral af in opzet. Komende jaren zal moeten blijken of deze verbeteringen zich ook manifesteren in een goede werking van het financieel beheer. De Rekenkamer vraagt met klem om met continue aandacht voor het financieel beheer de nog bestaande tekortkomingen op te heffen en het ontstaan van nieuwe te voorkomen. De Rekenkamer heeft daartoe in haar Rapporten bij de financiële verantwoording aanbevelingen voor de afzonderlijke ministers opgenomen. Tevens zal de Rekenkamer in haar onderzoeken extra aandacht schenken aan de werking van getroffen maatregelen om daarmee bij te dragen aan een verdere verbetering van het financieel beheer.

5. BEZWAAR

Het kan voorkomen dat ministers in strijd met de wet geld uitgeven of tekortkomingen in het financieel beheer van hun ministerie niet (tijdig) oplossen. Als die tekortkomingen ernstig zijn en zich al enige tijd voordoen, kan de Rekenkamer in die gevallen bezwaar maken bij de betrokken minister. Het rechtmatigheidsonderzoek 2000 heeft de Rekenkamer aanleiding gegeven om het komende jaar één bezwaaronderzoek uit te voeren, naar het agentschap Korps Landelijke Politiediensten van het Ministerie van BZK

5.1. Inleiding

De Rekenkamer gebruikt het middel «bezwaar» niet snel. Ministers krijgen eerst zelf de gelegenheid om tekortkomingen weg te nemen. De Rekenkamer vermeldt 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 opgenomen 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. Ook is van belang dat het ministerie periodiek de implementatie van de verbetermaatregelen en de werking daarvan toetst. 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 zogenoemd bezwaaronderzoek. Op basis van de uitkomsten van zo'n bezwaaronderzoek beslist de Rekenkamer of zij al dan niet bezwaar zal maken. De Rekenkamer kan besluiten haar bezwaren niet te handhaven indien de minister concrete toezeggingen doet die naar de mening van de Rekenkamer toereikend zijn om de problemen op te lossen.

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 betekent ook dat zij expliciet maakt wanneer de geconstateerde tekortkomingen naar haar mening voldoende zijn opgeheven en een bezwaaronderzoek dus niet meer nodig is.

5.2. Bezwaaronderzoeken 2000

In het Rechtmatigheidsonderzoek 2000 heeft de Rekenkamer drie bezwaaronderzoeken uitgevoerd naar aanleiding van haar bevindingen in het Rechtmatigheidsonderzoek 1999. De bezwaaronderzoeken vonden plaats bij de volgende ministeries:

- VROM: financieel beheer bij het agentschap Rijksgebouwendienst;
- Justitie: naleving Europese aanbestedingsregels;
- Defensie: financieel beheer bij de Koninklijke Luchtmacht.

Geen van de onderzoeken, die hierna kort worden toegelicht, waren voor de Rekenkamer aanleiding daadwerkelijk bezwaar te maken.

Financieel beheer Rijksgebouwendienst

Bij de Rijksgebouwendienst is in 2000 veel werk verzet. Er is een aantal structurele verbeteringen in het financieel beheer bereikt. Desondanks is er nog een aantal punten waarop verdere verbetering moet plaatsvinden, voordat gesproken kan worden van een financieel beheer dat «op orde» is. De financiële verantwoording van de Rijksgebouwendienst is in 2000 tijdig aangeleverd bij de Rekenkamer, maar van een ongestoord verloop van de totstandkoming ervan was nog geen sprake.

Als belangrijkste aandachtspunten voor het komende jaar ziet de Rekenkamer de inrichting van de financiële functie, de automatisering en administratieve organisatie en het tijdig en ongestoord opleveren van de financiële verantwoording 2001.

Naleving van Europese aanbestedingsregels bij Justitie

Het ministerie heeft voldoende structurele vooruitgang geboekt bij het oplossen van de in 1999 geconstateerde ernstige tekortkomingen bij de naleving van de Europese aanbestedingsregels. De minister heeft in 2000 een groot aantal verbeteractiviteiten opgestart en uitgevoerd. Een aantal in 2000 ingevoerde verbeterpunten behoeft nog extra aandacht. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2001 zal de Rekenkamer een «vervolgonderzoek» op dit bezwaaronderzoek uitvoeren.

De minister liet vorig jaar de Tweede Kamer weten te verwachten het financieel beheer inzake de Europese aanbestedingsregels in 2001 op orde te hebben. De Rekenkamer heeft de minister van Justitie nadrukkelijk gevraagd er in 2001 voor zorg te dragen dat het resterend deel van het verbeterplan daadwerkelijk wordt afgerond. Hierbij is tevens van belang dat Justitie periodiek de implementatie van de verbetermaatregelen en de werking daarvan toetst.

Financieel beheer Koninklijke Luchtmacht

De Koninklijke Luchtmacht heeft in het jaar 2000 in opzet een relevant aantal verbeteringen gerealiseerd, inzicht verworven in knelpunten die zich in het verbeterproces voordoen en heeft daar op een adequate wijze op gereageerd. Derhalve is de Koninklijke Luchtmacht op de goede weg om te komen tot een structurele verbetering en borging van het financieel beheer. Tot de gewenste verbeteringen in de werking van het financieel, materieel en personeelsbeheer heeft dit alles in het jaar 2000 nog maar zeer gedeeltelijk geleid en het zal nog een forse inspanning kosten om het einddoel per 1 augustus 2001 te bereiken.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen blijven volgen als vast onderdeel van het bezwaarbeleid. Indien de maatregelen niet het gewenste effect hebben of de toezeggingen niet tijdig gerealiseerd worden, zal de Rekenkamer opnieuw overwegen bezwaar te maken.

5.3. Vervolgonderzoeken op bezwaar

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

BZK	Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO)
EZ	Begrotingsadministratiesysteem FAS
Defensie	Koninklijke Landmacht
Landbouw	Administratieve organisatie

Deze onderdelen zijn derhalve voor de Rekenkamer geen onderwerp meer van vervolgonderzoek op bezwaar in het rechtmatigheidsonderzoek 2001.

Naast vervolgonderzoek op de drie bezwaaronderzoeken die de Rekenkamer vorig jaar heeft uitgevoerd (zie vorige paragraaf) is er nog een zestal bezwaaronderzoeken uit eerdere jaren die naar de mening van de Rekenkamer 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. In totaal gaat het derhalve om negen verbeteracties met een bezwaaronderzoek achtergrond:

Koninkrijksrelaties	Achterstand afwikkeling overheidsprojecten
BZK	Administratieve organisatie
Defensie	Koninklijke Luchtmacht
BuiZa	Afrekening voorschotten
Justitie	– Outputsturing Stichting Reclassering Nederland; – Naleving Europese Aanbestedingsregels – Administratieve organisatie
VROM	Rijks Gebouwen Dienst
V&W/ Infra-structuurfonds	Onderzoeks- en overige contracten/Grond-, Water- en Wegenbouwcontracten

De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 2001 beoordelen of de bedoelde inspanningen zijn geleverd en of structurele verbetering is opgetreden.

5.4. Bezwaaronderzoeken 2001

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 2000 kwam naar voren dat bij het Korps Landelijke Politiediensten (Ministerie van BZK) eerder geconstateerde tekortkomingen in het financieel beheer nog steeds aanwezig waren. Tijdige en structurele maatregelen waren daarbij niet getroffen. Dit is voor de Rekenkamer aanleiding om volgend jaar een bezwaaronderzoek uit te voeren.

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) is per 1 januari 1998 omgevormd tot agentschap. Voorheen ressorteerde het KLPD onder het Ministerie van Justitie, per 1 januari 2000 is het ondergebracht bij het Ministerie van BZK. In het financieel beheer van het agentschap zijn in 2000 ernstige tekortkomingen geconstateerd in onder andere de bestuurlijke informatievoorziening, de bezetting van de financiële functie en het onderhoud van de AO. De Rekenkamer vindt de tekortkomingen in het beheer bij het KLPD nog steeds aanzienlijk. Naar haar mening is er onvoldoende uitzicht op structurele verbeteringen binnen een redelijke termijn.

5.5. Conclusies

De Rekenkamer constateert dat een aantal reeds langer bij diverse ministeries bestaande tekortkomingen in het financieel beheer, daterend van 2000 en daarvoor, voldoende zijn opgelost. Zij zal de uitvoering van verbetermaatregelen bij ministeries waarbij dat nog niet het geval was, volgen. Ook bij de in 2000 uitgevoerde bezwaaronderzoeken, die geen van drie hebben geleid tot het daadwerkelijk maken van bezwaar, zal de Rekenkamer de verdere uitvoering van de verbetermaatregelen blijven volgen.

De Rekenkamer vindt de tekortkomingen in het financieel beheer bij het Korps Landelijke Politiediensten van het ministerie van BZK dermate ernstig dat het haar aanleiding geeft tot het instellen van een bezwaaronderzoek in 2001.

6. AGENTSCHAPPEN

Een agentschap is een onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan de huidige departementale (buiten)diensten. Bij 7 van de 22 in 2000 actieve agentschappen bestonden tekortkomingen in het financieel beheer en/of de financiële verantwoording. Dat is een vooruitgang ten opzichte van vorig jaar. Ernstige tekortkomingen waren er bij het agentschap Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Gezien de ernst en het reeds langer bestaan hiervan heeft de Rekenkamer voor het rechtmatigheidsonderzoek 2001 een bezwaaronderzoek bij het KLPD aangekondigd.

6.1. Inleiding

De status van agentschappen is vanaf 1 januari 1995 geregeld in de Comptabiliteitswet. Met de instelling van agentschappen werd beoogd te komen tot een doelmatiger beheer voor de daarvoor in aanmerking komende departementsonderdelen. Agentschappen voeren dan ook een afwijkend en een van de rest van het ministerie afgezonderd beheer. Een belangrijk onderscheid met «normale» departementsonderdelen is dat een agentschap het stelsel van baten en lasten voert. 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.

In 2000 functioneerden binnen de rijksdienst 22 agentschappen. In de volgende tabel zijn de huidige agentschappen weergegeven die vanaf 1 januari 1994 tot en met 1 januari 2001 zijn ingesteld.

Tabel 1
Agentschappen bij de rijksdienst per 1 januari 2001

Ministerie	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
BZK	Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) ¹	1 januari 1998
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
VWS	Keuringsdienst van Waren (KvW)	1 januari 2000
EZ	Economische Voorlichtingsdienst (EVD)	1 januari 2001

¹ Per 1 januari 2000 is het KLPD ondergebracht bij het Ministerie van BZK.

6.2. Financieel beheer en financiële verantwoording

Evenals vorig jaar heeft de Rekenkamer ook in het rechtmatigheids-onderzoek 2000 aandacht besteed aan de agentschappen. De Rekenkamer constateert bij de agentschappen een vooruitgang in het financieel beheer en de kwaliteit van de financiële verantwoordingen. Het aantal ernstige tekortkomingen bij de agentschappen is teruggelopen van 4 vorig jaar (CBI, ITO, KNMI en RGD) naar 1 dit jaar (KLPD). De vorig jaar door de ministers en de minister van Financiën getroffen maatregelen (inzet van expertise groepen en verduidelijking van oprichtingsvoorwaarden) lijken derhalve effect te hebben gehad. Het onderzoek van de Rekenkamer leidde tot het volgende overzicht met tekortkomingen.

Tabel 2
Overzicht geconstateerde tekortkomingen bij agentschappen in 2000

Ministerie	Agentschap	Fin. beheer	Fin. verantwoording
Buiza	CBI	X	
VWS	KvW	X	X
BZK	KLPD	X	X
OCW	RAD	X	X
Defensie	DTO	X	
VROM	RGD	X	
V&W	KNMI	X	

Bij 7 van de 22 in 2000 actieve agentschappen bestonden tekortkomingen in het financieel beheer en/of de financiële verantwoording. Dit betekent een vooruitgang ten opzichte van 1999 waar bij 14 agentschappen tekortkomingen waren geconstateerd.

Ernstige tekortkomingen waren er bij het agentschap KLPD. Gezien de ernst en het reeds langer bestaan hiervan heeft de Rekenkamer voor het rechtmatigheidsonderzoek 2001 een bezwaaronderzoek bij het KLPD aangekondigd. De tekortkomingen zijn geconstateerd in onder andere de bestuurlijke informatievoorziening, de bezetting van de financiële functie en het onderhoud van de administratieve organisatie.

De tekortkomingen in het financieel beheer van de overige agentschappen hadden onder meer betrekking op de administratieve organisatie en interne controle, gebrek aan kennis omtrent het werken volgens het baten-lastenstelsel, de administratieve verwerking van het onderhanden werk, het beheer van materiële vaste activa, de naleving van de regeling contractbeheer en het niet-Europees aanbesteden van opdrachten.

De tekortkomingen in de financiële verantwoordingen (3 agentschappen) betroffen onder meer onrechtmatige lasten vanwege het niet-Europees aanbesteden van opdrachten, onzekerheid over de deugdelijke weergave van balansposten, het ontbreken van specificaties van materiële activa en de onvolledigheid van de kengetallen in de toelichting.

6.3. Vermogensvorming agentschappen

De Regeling Vermogensvorming Agentschappen 2000 is in werking getreden per 1 januari 2000. Hierin wordt onder meer geformaliseerd dat agentschappen een exploitatiereserve mogen vormen (agentschapsvermogen). De maximumomvang van de reserve is gesteld op 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar, of zoveel jaren als het agentschap bestaat.

De Regeling Vermogensvorming Agentschappen 2000 voorziet echter niet in een overgangsregeling voor reeds bestaande agentschappen. Het Ministerie van Financiën streeft er daarom naar om pas ultimo 2001 alle

reeds bestaande agentschappen aan deze norm van 5% van de gemiddelde jaaromzet te laten voldoen. De Rekenkamer toont hiervoor begrip.

In 2000 heeft het Ministerie van Financiën wél reeds maatregelen genomen om het surplus aan agentschapsvermogen dat de norm van 5% van de jaaromzet overschrijdt, bij de agentschappen af te romen. Bij 19 agentschappen is het agentschapsvermogen verlaagd door een leningsovereenkomst met het Ministerie van Financiën te sluiten. Bij nagenoeg al deze agentschappen heeft er een terugstorting van het agentschapsvermogen naar het moederministerie plaatsgevonden. Inmiddels is er een nieuwe regeling voor baten-lastendiensten vervaardigd, namelijk de Regeling Vermogensvoorschriften Baten-lastendiensten 2001, die met ingang van 1 januari 2001 in werking zal treden. Ten opzichte van de Regeling Vermogensvoorschriften Agentschappen 2000 is het volgende gewijzigd:

- het onverdeeld resultaat moet ook bij de maximumomvang van de exploitatiereserve worden meegenomen;
- het is niet toegestaan om een bijdrage van het moederministerie of een bijdrage van een derde de vorm van een lening te geven. Deze bijdragen leiden altijd tot een toevoeging van de exploitatiereserve.

De Rekenkamer heeft desgevraagd over deze Regeling geadviseerd; haar advies was positief.

6.4. Instellingsprocedure baten-lastendiensten

Met de Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet, die is ingegaan per 1 juli 2000 is het begrip agentschap vervangen door het begrip «Baten-lastendienst».

Om een agentschap – ofwel baten-lastendienst – te mogen worden moet volgens de Memorie van Toelichting bij de Zesde wijziging van de CW aan drie voorwaarden zijn voldaan: een dienstonderdeel moet meetbare producten of diensten voortbrengen, een goedkeurende (deel)accountantsverklaring hebben en een reële mogelijkheid hebben om aantoonbaar doelmatiger te kunnen werken.

Om de oprichting van een baten-lastendienst transparanter te maken, heeft het Ministerie van Financiën de drie instellingsvoorwaarden geoperationaliseerd.

Voor de begeleiding en toetsing van nieuwe agentschappen is in 1995 een begeleidingsteam verzelfstandigingen (het BIFI-team) ingesteld. Dit team bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en BZK. In 2001 heeft het Ministerie van Financiën de eerste delen van de wegwijzer baten-lastendiensten uitgebracht. In deel 1 is de beleidslijn inzake de instellingsprocedure baten-lastendiensten uitgewerkt. Hierin zijn de geoperationaliseerde instellingsvoorwaarden nader uitgewerkt.

De Rekenkamer heeft over de instellingsprocedure advies gegeven en gaat op hoofdlijnen hiermee akkoord. De Rekenkamer adviseerde om ook als instellingsvoorwaarde op te nemen dat er een openingsbalans beschikbaar dient te zijn, bij voorkeur met een daarbij behorende goedkeurende accountantsverklaring.

6.5. Conclusies

Ten opzichte van 1999 is er een verbetering opgetreden in de geconstateerde tekortkomingen bij de agentschappen. De Rekenkamer beveelt aan de Instellingsprocedure baten-lastendiensten (editie 2001) vast te leggen

in de comptabele regelgeving (HAFIR). Zij acht het van belang dat alle voorwaarden nauwgezet worden ingevuld en getoetst.

7. MATERIEELBEHEER

De Rekenkamer concludeerde vorig jaar dat de meeste ministeries en diensten die zij had onderzocht niet of onvoldoende voldeden aan de eisen die gelden voor het materieelbeheer van de rijksdienst. De minister van Financiën stelde dat het materieelbeheer volgend jaar rijksbreed beter zou moeten zijn. Inmiddels hebben de ministeries veel activiteiten op het gebied van het beheer van materiële activa ontplooid. Negatieve uitzonderingen vormen de ministeries van Buitenlandse Zaken en van VROM

7.1. Inleiding

De minister is verantwoordelijk voor een recht- en doelmatig beheer van de materiële activa bij het departement. Een goede organisatie van het beheer, met uitgangspunten die op risicoanalyse zijn gebaseerd, adequate registratie van de goederen, voldoende toezicht en controle op het beheer en een afdoende informatievoorziening over het beheer zijn daarbij volgens de Rekenkamer eisen waaraan minimaal moet worden voldaan. Het «goed huisvaderschap», belangrijke ontwikkelingen als het batenlastenstelsel en de bedrijfsvoeringsmededeling, maar ook de verre van goede staat van het materieelbeheer bij de rijksoverheid, maken dat meer aandacht voor het beheer van materiële activa noodzakelijk is. Met ingang van de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet is een opwaardering gegeven aan het belang van controle van het materieel beheer, doordat het materieelbeheer en de daarvan bijgehouden administraties expliciet worden genoemd als een onderzoekstaak van de departementale accountantsdiensten en de Rekenkamer.

7.2. Stand van zaken 2000

De Rekenkamer stelde in een vervolgonderzoek vast dat met een enkele uitzondering de ministeries veel activiteiten op het gebied van het beheer van materiële activa hebben ontplooid. Zowel bij de kernministeries als bij de diensten die vorig jaar werden onderzocht waren de aanbevelingen van de Rekenkamer in belangrijke mate opgevolgd. Waar nodig zijn er risicoanalyses opgezet en uitgevoerd en beheersprocedures ontworpen en vastgelegd in de AO/IC. Ook zijn er inventarisaties verricht en registraties opgezet of zijn de bestaande registraties verbeterd. Verder hebben veel ministeries het materieelbeheer onderdeel gemaakt van de departementale planning- en controlcyclus. Hiermee maken ze een betere informatie-voorziening en verantwoording over het materieelbeheer mogelijk.

Negatieve uitzonderingen zijn de ministeries van Buitenlandse Zaken en van VROM. Daar is te weinig voortgang geboekt. De Rekenkamer vraagt de Regering aandacht voor het waarborgen van de werking van het materieelbeheer, nu de opzet beter vorm heeft gekregen.

De Rekenkamer heeft kunnen vaststellen dat de departementale accountantsdiensten in 2000 meer aandacht hebben besteed aan het beheer van materiële activa en de meeste daarover ook rapporteerden. Minder resultaat ziet de Rekenkamer tot nu toe in de versterking van het toezicht op het beheer van materiële activa door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ). Bijna alle ministeries beperken die taak tot algemeen (financieel) toezicht. Een meer actieve monitorrol vervullen ze niet. Wel ondernemen de directies FEZ meer activiteiten in het ontwerpen en in de organisatie bekend maken van de regels inzake het materieelbeheer, zij het dat een grotere activiteit soms wel nodig is.

De minister van Financiën heeft zijn toezicht op het materieelbeheer bij de ministeries versterkt door zijn directie Accountancy Rijksoverheid daar

uitdrukkelijk aandacht aan te laten besteden en daarover te rapporteren in de financieel beheerbrieven. Ook daaruit komt een beeld van verbetering.

7.3. Conclusies

De Rekenkamer komt tot het oordeel dat in 2000 het materieelbeheer bij de ministeries in opzet – en hier en daar ook in werking – verbeterd is. Het krijgt meer aandacht bij de ministeries zelf en van het toezichthoudende ministerie van Financiën. De Rekenkamer is verheugd over deze situatie, maar vraagt bijzondere aandacht voor de taak van de directie FEZ in het uitoefenen van (centraal) toezicht op het materieelbeheer. Daarbij is in de ogen van de Rekenkamer nog een wereld te winnen, evenals bij het scheppen van waarborgen voor de feitelijke werking van het materieelbeheer. Daar vraagt zij dan ook uitdrukkelijk aandacht voor.

8. EURO

De Rekenkamer volgt de voorbereiding op de invoering van de euro. Omdat de invoeringsdatum van de euro snel nadert, verschuift de aandacht van het maken van plannen naar het uitvoeren van concrete activiteiten. Op dit moment verloopt de voorbereiding van organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet, de Huursubsidiewet en organisaties in de zorgsector moeizaam, evenals de voorbereiding van het midden- en kleinbedrijf.

8.1. Inleiding

De Rekenkamer heeft in de periode juli tot en met december 2000 onderzoek verricht naar de voorbereiding op de introductie van munten en biljetten in euro's – de chartale omwisseling – en naar de voorbereiding in de beleidssectoren algemene bijstand en huursubsidie. Het rapport is verschenen op 29 maart 2001.

Dit onderzoek was het vierde dat de Rekenkamer sinds 1998 verrichtte als onderdeel van haar meerjarenprogramma onderzoek voorbereiding invoering euro.

Daarnaast heeft de Rekenkamer de resultaten van haar vierde onderzoek, de Voortgangsrapportage Euro en Overheid deel 8b van de minister van Financiën en de bevindingen uit de samenvattende rapporten van de departementale accountantsdiensten aan een nadere beschouwing onderworpen.

8.2. Burger en euro

De Rekenkamer heeft haar vierde onderzoek geconcentreerd op drie terreinen waar de maatschappelijke risico's groot zijn als de invoering van de euro problemen geeft. Deze terreinen zijn de invoering van euro-munten en -biljetten (chartale euro) en de voorbereiding in de bijstand- en de huursubsidiesector.

Chartale euro

De chartale omwisseling is een omvangrijk en complex logistiek proces. Alle werkzaamheden in dit verband zijn uitbesteed aan De Nederlandsche Bank. Vanaf medio december 2001 dienen in korte tijd 2,8 miljard euro-munten en 360 miljoen biljetten vervoerd te worden naar banken en andere locaties waar geldtransacties plaatsvinden. Tevens moeten 3 miljard guldenmunten en 380 miljoen guldenbiljetten worden ingenomen en afgevoerd. De Rekenkamer concludeerde dat de hoofdlijnen van dit proces goed op orde zijn. Wel dient de minister van Financiën nog te zorgen voor noodscenario's, mochten er zich in december en januari tijdens de omwisseling en de distributie calamiteiten voordoen. De minister ondersteunt de bij de omwisseling betrokken organisaties voldoende. Dat is met name van groot belang voor het midden- en kleinbedrijf, gezien de trage voortgang in hun voorbereiding tot nu toe. De minister zag die trage voortgang echter niet als een risico voor de uitvoering van het omwisselingsscenario. Hij zegde de Rekenkamer toe op korte termijn noodscenario's en calamiteitenplannen op te stellen.

Bijstand

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de Algemene Bijstandswet (ABW). In totaal ontvangen ongeveer 300 000 mensen een bijstandsuitkering waarmee jaarlijks f 8,3 miljard begrotingsgeld is gemoeid.

De gemeenten, die de ABW in medebewind uitvoeren, lopen sterk achter op de planning. Deze situatie is zorgwekkend te noemen. De activiteiten van het ministerie ten behoeve van de gemeenten sorteren een te gering

effect. De Rekenkamer beval de minister aan het optreden in de richting van gemeenten aanzienlijk te versterken. De minister wees de Rekenkamer op het gebrek aan (wettelijke) mogelijkheden om de gemeenten tot acties aan te sporen. De Rekenkamer blijft van mening dat scherpere maatregelen niet zouden misstaan.

Huursubsidie

De uitvoering van de Huursubsidiewet is een zaak van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Gemeenten en woningcorporaties spelen hierbij een voor de subsidie-gerechtigde belangrijke rol. Bij de huursubsidie gaat het om 1 miljoen gerechtigden en een begrotingsbedrag van ruim f 3 miljard per jaar. Van de mensen die bijstand genieten, ontvangt 90% ook huursubsidie. De Rekenkamer achtte de uitvoering van activiteiten van het ministerie bij de overgang op de euro voor de huursubsidie niet voldoende. Aanbevolen werd om alle prioriteit te leggen bij de aanpassing van het geautomatiseerde huursubsidiesysteem en het verkrijgen van zicht op de eurovoorbereidingen door woningbouwcorporaties en gemeenten. De minister stelde in zijn reactie dat er de nodige maatregelen zijn genomen en dat er inmiddels opdracht is gegeven een enquête onder woningcorporaties en gemeenten te houden. Gezien de beperkte tijd die nog beschikbaar is om verdere voorbereidingen voor de invoering van de euro te treffen, heeft de Rekenkamer de minister nogmaals gewezen op de risico's die het niet tijdig gereed zijn met zich meebrengt.

8.3. Conclusies

De voorbereidingen voor de euro bij de ministeries zelf liggen, op enkele ministeries na, redelijk tot goed op schema. De grootste risico's liggen daar waar de voorbereiding op de invoering van de euro samenloopt met reorganisaties en vernieuwing van geautomatiseerde systemen.

Daarnaast bestaan risico's wanneer de voorbereidende activiteiten verder van de ministeries af verricht moeten worden. Zo zijn de afspraken met derdenorganisaties nog niet in alle gevallen gemaakt en/of duidelijk. Tevens blijken er problemen te zijn met de voortgang van de voorbereidingen bij mede-overheden en andere bij de uitvoering van overheidsbeleid betrokken organisaties. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de voorbereiding van organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (gemeentelijke sociale diensten) en Huursubsidiewet (gemeenten en woningbouwcorporaties) moeizaam verloopt.

Uit de voortgangsrapportage van de minister van Financiën blijkt dat ook de voorbereiding van organisaties in de zorgsector en van het midden- en kleinbedrijf moeizaam verloopt.

Bekeken vanuit het belang van de burger is de Rekenkamer van oordeel dat ministers meer dan tot nu toe, hun verantwoordelijkheid moeten nemen om mede-overheden en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van overheidsbeleid aan te sturen. Daarom geeft de Rekenkamer de minister van Financiën, als coördinator voor de invoering van de euro bij de overheid, nogmaals in overweging te bezien of meer sturende en sanctionerende instrumenten nodig en mogelijk zijn. Hiermee zouden de ministers in staat moeten worden gesteld hun verantwoordelijkheid voor een «zachte landing» van de euro in de richting van de burgers waar te maken.

9. RECHTSPERSONEN MET EEN WETTELIJKE TAAK

Veel publiek geld wordt besteed door rechtspersonen die op afstand staan van het Rijk en publieke taken uitvoeren (rechtspersonen met een wettelijke taak, ofwel RWT's). Voor een groot deel gaat het daarbij om gelden in de vorm van premies en/of tarieven, die de organisaties zelf heffen. Maar voor een flink deel gaat het ook om bijdragen vanuit de begrotingen van de ministeries (rijksbijdragen). Het ministerie dient redelijke zekerheid te hebben over de rechten doelmatige inning en besteding van het publieke geld en de uitvoering van de daarmee gefinancierde publieke taken. Op grond van haar onderzoeken vindt de Rekenkamer dat nog veel verbeteringen mogelijk zijn.

9.1. Toezichtvisie

De Rekenkamer vindt het belangrijk dat ministeries zelfstandige oordelen vormen over rechtmatigheid, bedrijfsvoering en prestaties van RWT's op een voor het beleid relevant niveau. Alle drie elementen van toezicht, te weten informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie-mogelijkheden, moeten in de toezichtketen aanwezig en op elkaar afgestemd zijn en hun neerslag krijgen in een toezichtvisie van het ministerie. Oordeelsvorming is daarbij een cruciaal element van de toezichtketen.

De Rekenkamer bepleit al geruime tijd, ook in haar laatste RWT rapportage van 29 maart 2001¹, de opstelling van een toezichtvisie door ministers voor de RWT's binnen hun beleidsveld. Een aantal ministeries heeft inmiddels een toezichtvisie ontwikkeld (OCW, SZW en VWS), terwijl een aantal andere ministeries (Justitie, BZK, VROM, V&W, LNV en EZ) daar momenteel aan werkt. De minister van Financiën geeft in een brief aan de Algemene Rekenkamer d.d. 30 maart 2001 aan dat de ontwikkeling van een toezichtvisie bij alle ministeries aandacht heeft. De minister zegt in zijn brief toe de totstandkoming van gewenste verbeteringen in verantwoording en toezicht bij RWT's te zullen stimuleren.

9.2. Review

Een belangrijk element van toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's is de review door (een accountant van) het ministerie op het werk van de openbare accountant voor de RWT's. Met een review beoordeelt het ministerie of ze voor haar oordeelsvorming gebruik kan maken van de bevindingen en oordelen van de externe accountant van de RWT. Een review kan bestaan uit een collegiaal gesprek, dossieronderzoek bij de externe accountant van de RWT, reperformance (het overdoen van bepaalde controles) of aanvullend onderzoek bij de instelling.

De Rekenkamer heeft daarom de kwaliteit van dergelijke reviews beoordeeld bij enige uit rijksbijdragen gefinancierde RWT's. In haar publicatie van 29 maart 2001 rapporteerde zij over de resultaten van dit onderzoek. Het blijkt dat de onderzochte reviews van de ministeries van OCW en Justitie in dienst staan van de beoordeling van de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van het ministerie. Ze richten zich onvoldoende op de rechtmatigheid van de inning en besteding door de RWT zelf, waardoor het ministerie zich daar geen goed oordeel over kan vormen. Daarmee kan de minister zich ook niet op adequate wijze naar de Tweede Kamer verantwoorden.

De betreffende reviews worden voorts niet goed onderbouwd door een risico-analyse en eventueel eigen onderzoek van ministers bij de RWT's. De Rekenkamer beval de ministeries aan het reviewbeleid verder uit te werken. Ze constateerde dat er geen uitgewerkt rijksbreed kader voor reviewbeleid van ministeries is vastgesteld.

¹ Tweede Kamer, 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2.

Tenslotte beval de Rekenkamer de ministers aan om via controleprotocollen de externe accountant van de RWT nadere aanwijzingen te geven over de werkzaamheden die hij moet doen voordat hij redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de RWT kan geven.

In zijn reactie op de bevindingen van de Rekenkamer schreef de minister van Financiën, mede namens zijn ambtgenoot van BZK, dat hij met de Rekenkamer van mening was dat het instrument review een belangrijk element van het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's vormt. Hij onderschreef in hoofdlijnen de inhoud van de beschouwing van de Rekenkamer hierover. Hij deelde tenslotte nog mee, dat door de IODAD-werkgroep Reviews activiteiten in gang zijn gezet om het reviewbeleid te verbeteren. De Rekenkamer wil hier met haar eigen onderzoek verder aan bijdragen.

10. EU-GELDSTROMEN

De Rekenkamer onderzoekt het beheer van, en de controle en het toezicht op de EU-geldstromen, in het bijzonder de geldstromen op het terrein van de structuurfondsen. Uit onderzoeken die de Rekenkamer in 2000 uitvoerde blijkt onder meer dat de controle op de naleving van de Europese regelgeving en het toezicht daarop vanuit het ministerie op een aantal terreinen nog steeds te wensen over laat. Bovendien bleek dat de verantwoording van de ministeries aan de Staten-Generaal over de besteding van EU-gelden weinig omvattend en gestructureerd is.

Structuurfondsen

Sinds 2000 is een nieuwe structuurfondsperiode van start gegaan met nieuwe en aangescherpte voorschriften ten aanzien van beheer, controle en toezicht. De Rekenkamer bestudeert thans de nieuwe voorschriften met betrekking tot de certificering van de uitgavendeclaraties. De Rekenkamer streeft ernaar om in het komende najaar van gedachten te wisselen met de accountantsdiensten van de verantwoordelijke structuurfondsministeries en betrokken decentrale accountants. De bedoeling is dat er goede voorwaarden worden opgesteld voor de certificering van de einddeclaraties van de programmaperiode 1994–1999¹ en voor de te ondernemen certificerende activiteiten tijdens de periode 2000–2006².

Een belangrijk onderdeel van het verbetertraject voor het toezicht op de EU-Structuurfondsgelden zijn de drie convenanten die begin april 2001 tussen de Ministeries van Economische Zaken (EZ), van LNV en de betreffende provincies zijn afgesloten. In deze convenanten zijn de verantwoordelijkheden tussen Staat en provincies op het gebied van beheer, controle en toezicht geregeld. Deze convenanten bieden een basis om de provincies aan te spreken om eventuele gebreken in het financieel beheer en op een mogelijke gebrekkige controle door de accountant van de provincie. De Rekenkamer gaat ervan uit dat met de nieuwe convenanten als basis de betrokken bewindspersonen zowel hun toezichtvisie als hun toezichtpraktijk op elkaar zullen afstemmen.

Voor de volledigheid wijst de Rekenkamer er op dat de regering inmiddels heeft besloten om te gaan rapporteren over de besteding van de EU-structuurfondsen, inclusief een overzicht van de cofinanciering. Medio 2001 zal hierover een brief naar de Kamer worden gestuurd.

Onderzoek EU-geldstromen

Bij onderzoek dat de Rekenkamer het afgelopen jaar op het EU-terrein verrichtte constateerde zij nog steeds tekortkomingen: de controle op de naleving van de Europese regelgeving (door bijvoorbeeld provincies) en het toezicht daarop vanuit het ministerie laat op een aantal terreinen nog steeds te wensen over. Het Ministerie van LNV heeft het toezicht op de provincies die het communautair beleid uitvoeren verbeterd. De accountantsdienst van dat ministerie moest echter vaststellen dat de provinciale autoriteiten nog steeds geen volledig beeld hebben van de mate waarin de eindbegunstigden voor de gestelde termijn hun verplichtingen hebben aangegaan. Bovendien bleken de rapportages van de provincies nog niet volledig aan de eisen van de Europese Commissie te voldoen.

De uitvoering van het toezicht door het Ministerie van EZ op de rechtmatige besteding van EFRO-gelden, alsmede het financieel beheer daarvan door de provincies, is nog steeds gebrekkig. De Rekenkamer kwalificeert dit als een ernstige tekortkoming, mede gezien de opvatting van de staatssecretaris over de tweedelijns controle.

De Rekenkamer constateerde in 2000 eveneens dat de verantwoording van de ministeries aan de Staten-Generaal over de besteding van

¹ Conform verordening 2064/97.

² Conform verordening 1260/99.

EU-geldstromen weinig omvattend en nauwelijks gestructureerd is. Met name over de effecten van de gesubsidieerde projecten en over het juist en nuttig besteden van deze gelden laat de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal te wensen over. De Rekenkamer blijft dan ook pleiten voor een wezenlijke versterking van de verantwoording over EU-gelden en het EU-beleid. Mogelijk zouden de ministeries de verantwoording over de EU-gelden op kunnen nemen in de huidige VBTB-operatie, bijvoorbeeld in de vorm van een aparte EU-rapportage.

Wettelijke bevoegdheden

De achtste wijziging van de Comptabiliteitswet beoogt de bevoegdheden van de Rekenkamer uit te breiden. De Rekenkamer zal daarmee controle-rechten krijgen bij de besteders van Europese subsidies. Het wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Staten-Generaal.

Parallel met dit wetsvoorstel is in behandeling de Wet toezicht Europese subsidies. Het voorstel geeft de ministers instrumenten om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de ministeriële bevoegdheden alleen de EG-subsidies betreft ten aanzien waarvan de Staat aansprakelijk kan worden gesteld door de instellingen van de Gemeenschappen.

De Rekenkamer heeft advies over de wetsvoorstellen uitgebracht aan de minister van Financiën. Zij heeft voorgesteld de bepaling te laten vervallen (artikel 59a, lid 7) waarin wordt voorgeschreven dat de Rekenkamer overleg voert met de Europese Rekenkamer ten einde te komen tot afspraken over de te hanteren normen en criteria bij het onderzoek en over de wijze van samenwerking met de Europese Rekenkamer. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel blijkt dat beoogd wordt dat de Rekenkamer gebonden is aan dezelfde rechtmatigheidsnormatiek waaraan ook de Europese Rekenkamer zich gebonden acht.

De Rekenkamer vindt dit geen goed uitgangspunt omdat zij de «eigen» minister controleert bij de uitvoering van EU-beleid. Haar rapport wordt bovendien gestuurd naar de betrokken minister en aan de Staten-Generaal. De normen voor controle op de besteding van Europese middelen moeten dezelfde zijn als die voor de besteding van nationaal begrotingsgeld. Wel vindt de Rekenkamer dat haar controle ten minste moet voldoen aan de normen van de Europese Rekenkamer.

De Raad van State heeft ook geadviseerd het zevende lid te laten vervallen. De Raad meent dat met zevende lid een verhouding tussen de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer in het leven wordt geroepen die verdergaat dan voortvloeit uit artikel 248, derde lid van het EG-verdrag, dat bepaalt dat de Europese Rekenkamer en de nationale controle-instanties van de lidstaten samenwerken in onderling vertrouwen en met behoud van hun onafhankelijkheid.

Over de Wet toezicht Europese subsidies vindt de Rekenkamer dat de bevoegdheden van de ministers adequaat zijn geregeld, maar dat de reikwijdte van de bevoegdheden nog te beperkt is, namelijk alleen inzake subsidies. De ministers zouden ook toezicht moeten hebben op naleving van andersoortige verplichtingen die door de Europese Unie zijn opgelegd (zoals de aanbestedingsregels) en op decentrale uitvoering van beleid (bijvoorbeeld EU-milieuregeling).

11. VBTB IN UITVOERING

De operatie VBTB moet volgens planning voltooid zijn in 2003 als de eerste departementale jaarverslagen verschijnen. De Rijksoverheid werkt dan met een nieuw stelsel van begroten en verantwoorden, waarin inzichtelijkheid en een duidelijker koppeling van beleid en financiën centraal staat.

Hoe staat het met de operatie? Wat is er voor nodig, wat is al gedaan, wat moet nog gebeuren. Dit hoofdstuk geeft een (tussen) stand van zaken, aan de hand van onlangs uitgevoerd onderzoek door de Rekenkamer en ontwikkelprojecten die de Rekenkamer zelf uitvoert of waarin zij participeert.

De Rekenkamer hoopt daarmee een positieve bijdrage te leveren aan de verdere realisatie van de VBTB doelen.

11.1. Beleidsprioriteiten

In de nieuwe opzet van begroten en verantwoorden krijgen beleidsprestaties meer nadruk en moeten doelen, prestaties en middelen duidelijker in onderling verband gepresenteerd worden. De formulering van circa veertig beleidsprioriteiten vormt een belangrijke voorbereiding daarop.

De Werkgroep Financiële Verantwoordingen van de Tweede Kamer heeft ongeveer veertig beleidsprioriteiten geformuleerd voor het jaar 2000. Het betreft zowel rijksbrede als departementsspecifieke prioriteiten.

De ministers hebben in de departementale verantwoordingen gerapporteerd over de departementsspecifieke prioriteiten. De Rekenkamer heeft hier in haar onderzoek naar de financiële verantwoordingen aandacht aan besteed. Voor meer gedetailleerde bevindingen wordt verwezen naar de afzonderlijke rapporten bij de financiële verantwoordingen 2000.

De Rekenkamer heeft onderzocht welke gegevens opgenomen zijn in de financiële verantwoordingen en of de gepresenteerde (gevraagde en niet gevraagde) gegevens de relatie tussen doelen, prestaties en middelen helder maken.

De Rekenkamer constateert dat de ministeries meer gegevens opnemen dan vorig jaar. Dit geldt zowel voor gegevens die direct gepresenteerd zijn in de financiële verantwoordingen als ook indirect in andere documenten. Bij de beleidsprioriteiten «Lerarentekort» (OCW), «Grondverwerving en grondbeheer» (LNV) en «Sluitende aanpak» (SZW) zijn bijvoorbeeld meer gegevens opgenomen in de financiële verantwoordingen. Voorbeelden waarbij meer gegevens in andere documenten aan de Staten-Generaal zijn opgenomen zijn «Biologische landbouw» (LNV), «Grotesteden- en integratiebeleid» (BZK) en «Fraudebestrijding in de bijstand» (SZW).

Incidenteel zorgen de gepresenteerde gegevens voor een verbeterd inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en middelen. Over het algemeen is hierin echter nog veel verbetering mogelijk. Enige verbetering is opgetreden bij de presentatie van deze relatie bij de beleidsprioriteiten «Herstructurering varkenshouderij» en «Grondverwerving en grondbeheer» (beide LNV) en «TBS» (Justitie).

Het geheel overziend merkt de Rekenkamer, evenals voorgaande jaren, op dat een aantal punten blijvend aandacht verdient. De belangrijkste zijn:

- een tijdige aanlevering van prestatiegegevens;

- de (mogelijkheden tot vaststelling van de) betrouwbaarheid van de gegevens;
- de afhankelijkheid van informatie van derden. Dit geldt zowel voor (tijdige) aanlevering en betrouwbaarheid van de informatie;
- een evenwichtige afdekking van de beleidsterreinen door de gepresenteerde gegevens;
- evenwicht tussen de omvang van de informatie en de overzichtelijkheid ervan;
- een goede verhouding tussen in de financiële verantwoordingen en elders gepresenteerde gegevens, waarbij het van belang is dat de belangrijkste gegevens in samenhang opgenomen zijn in de financiële verantwoording;
- aanduiding van de relaties: wanneer causale relaties niet aanwezig of niet meetbaar zijn, kan een beschrijving van de veronderstelde relaties in combinatie met alternatieve indicatoren, een uitkomst bieden.

Prestatiegegevens vormen ook een aangrijpingspunt voor sturing. De gegevens over de bereikte resultaten kunnen immers aanleiding zijn voor bijstelling van het beleid of de beleidsdoelstellingen. De minister heeft een eigen verantwoordelijkheid voor verantwoording over beleid en moet daarom zelf afwegen welke informatie zinvol is om te presenteren voor een specifiek beleidsterrein. Wel is de Rekenkamer van mening, dat het leveren van prestatiegegevens geen doel op zich is of moet worden. De waarde van het inzicht in beleidsprestaties zit ook (of juist) in het bezien van de prestaties in de onderlinge verhouding met de doelen en middelen. Daarnaast zullen doelen, en dus ook de beleidsprestaties die daarvoor geleverd moeten worden, altijd onderhevig zijn aan een vorm van dynamiek en verandering in de tijd. In het licht van VBTB baart het de Rekenkamer daarom enige zorg dat ministeries de beleidsprioriteiten niet hebben aangegrepen om meer initiatief te nemen voor het bieden van inzicht in de onderlinge samenhang tussen doelen, prestaties en middelen. Dit is immers ook van belang voor de noodzakelijke dynamiek in de verantwoordingsdialoog tussen de Tweede Kamer en de ministers. De Rekenkamer beveelt de ministers daarom aan om in de financiële verantwoording 2001 bij het verstrekken van informatie over de beleidsprioriteiten het oorspronkelijke doel van de vraagstelling over de beleidsprioriteiten opnieuw te betrekken.

11.2. Bedrijfsvoering

Als VBTB operationeel is zal in de nieuwe begroting en verantwoording een bedrijfsvoeringsparagraaf – ook wel de mededeling over de bedrijfsvoering genoemd – worden opgenomen. Dit is een uitzonderingsrapportage. Zijn er geen bijzonderheden, dan kan de minister volstaan met de mededeling dat de bedrijfsvoering het afgelopen jaar heeft voldaan aan de gestelde eisen. Heeft het ministerie niet of niet geheel voldaan aan de gestelde eisen, dan moet de minister dit in de mededeling expliciteren. Daarbij moet hij aangeven wat hij gaat doen om knelpunten op te lossen.

Een van de uitdagingen waar het Rijk de komende jaren voor staat is inhoud geven aan het begrip bedrijfsvoering. Daarnaast zullen er eisen geformuleerd moeten worden waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen om een mededeling over de bedrijfsvoering te kunnen afgeven. In de «Voortgangsrapportage van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (mei 2000) merkte de Rekenkamer op dat ministeries hun ambities ten aanzien van de bedrijfsvoering naar beneden hadden bijgesteld. De Rekenkamer suggereerde een referentiekader te ontwikkelen dat als basis kon dienen voor het kunnen afgeven van een mededeling over de bedrijfsvoering.

Het Ministerie van Financiën heeft dit idee overgenomen en heeft initiatieven genomen om dit referentiekader te ontwikkelen. In dat kader worden onder meer bij vijf ministeries pilots uitgevoerd. Uit de leidraad die het ministerie hiervoor heeft opgesteld blijkt dat het ambitieniveau weer in belangrijke mate naar boven is bijgesteld.

Het Ministerie van Financiën zal in de volgende tussenrapportage VBTB die separaat wordt gepubliceerd ingaan op de voortgang van de pilots. De Rekenkamer heeft gelijktijdig haar reactie aan de Tweede Kamer gestuurd.

Hoewel bedrijfsvoeringsparagrafen pas voor de verantwoording 2002 voor het eerst zijn voorgeschreven, heeft de Rekenkamer onderzocht in welke mate de ministeries hier nu al informatie over opnemen. Zij constateerde dat:

- het merendeel van de ministeries (tien van de dertien) al een (eerste proeve van een) bedrijfsvoeringsparagraaf hebben opgenomen;
- de ministeries op onderling zeer verschillende wijze vorm hebben gegeven aan de bedrijfsvoeringsparagrafen, zowel wat betreft de inhoud (reikwijdte van het begrip bedrijfsvoering) als de mate van detaillering;
- de ministeries van Defensie en VWS een eerste proeve van een bedrijfsvoeringsmededeling hebben opgenomen;
- deze ministeries op een zeer verschillende wijze invulling hebben gegeven aan de eerste proeven van een bedrijfsvoeringsmededeling.

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de voortgang bij het komen tot een bedrijfsvoeringsparagraaf en -mededeling, echter merkt tegelijkertijd op dat de vormgeving hiervan door de verschillende ministeries onderling sterk uiteenloopt. De Rekenkamer spreekt haar hoop uit dat de huidige discussie binnen de rijksoverheid over bedrijfsvoering en de ontwikkeling van een referentiekader zal leiden tot meer stroomlijning van de bedrijfsvoeringsparagrafen en -mededelingen.

De Rekenkamer wil een bijdrage leveren aan deze exercitie en wil zich tevens voorbereiden op de gevolgen van de nieuwe manier van begroten en verantwoorden voor haar eigen controlerende taak. Daarom voert de Rekenkamer een studie uit naar het gebruik van dit begrip en de criteria die gelden voor een goede bedrijfsvoering. Gelijktijdig met dit rapport bericht de Rekenkamer in het rapport Achtergrondstudie Bedrijfsvoering over de resultaten daarvan.

11.3. Informatiesystemen

De Rekenkamer onderzocht welke aanpak de ministeries volgen bij de aanpassing van hun informatiesystemen onder invloed van VBTB. De Rekenkamer concludeert dat de ministeries in het algemeen de informatiekundige aspecten van VBTB op een planmatige wijze benaderen. Voor de langere termijn zijn de consequenties van VBTB en de invoering van het baten-/lastenstelsel voor de informatiesystemen nog niet geheel duidelijk. De Rekenkamer ziet in dit verband een belangrijke rol weggelegd voor het Ministerie van Financiën om de interdepartementale samenwerking te bevorderen bij de vernieuwing van de informatiesystemen. De Rekenkamer heeft «vuistregels» opgesteld die voor de ministeries van belang kunnen zijn bij de aanpak van de vernieuwing van de informatiesystemen. Deze vuistregels staan, samen met de resultaten van het onderzoek, in de tegelijk met dit algemeen deel verschijnende publicatie «VBTB en informatiesystemen».

11.4. Beleidsevaluatie

De beschikbaarheid van kwalitatief goede beleidsinformatie vormt een onmisbaar element in het beleidsproces. Voor de onderbouwing van nieuw beleid en de (bij)sturing van bestaand beleid is het noodzakelijk dat inzicht bestaat in de (verwachte) doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Ook voor het begrotings- en verantwoordingsproces en de eisen die daaraan in het kader van VBTB worden gesteld is betrouwbare informatie over beleid noodzakelijk. Evaluatie-instrumenten als periodiek uit te voeren evaluatieonderzoek en monitorsystemen moeten deze informatie opleveren.

De Rekenkamer deed in 1999 een rijksbreed vergelijkend onderzoek naar de organisatie van de beleidsevaluatie bij de afzonderlijke ministeries, in het bijzonder de betrokkenheid daarbij van de centrale directies Financieel-Economische Zaken (FEZ). De Rekenkamer concludeerde dat de organisatie van de evaluatiefunctie en de invulling van de taken rond beleidsevaluatie bij de directies FEZ beter kon. Op punten als periodieke afdekking van beleid met evaluaties, de kwaliteit van de evaluaties en het gebruik van evaluaties bij de begrotings- en beleidscyclus bestond bij de FEZ-directies onvoldoende inzicht.

Het coördinerende Ministerie van Financiën en de meeste ministeries onderschreven het belang van de evaluatiefunctie en deden toezeggingen om de situatie te verbeteren.

Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft zijn coördinerende rol voor beleidsevaluatieonderzoek in 2000 met voortvarendheid vervuld. In samenwerking met een interdepartementale werkgroep en na overleg in het IOFEZ is de «Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid» opgesteld die 1 januari 2002 in werking zal treden. Uitgangspunt van de regeling is dat prestatiegegevens – waaronder de uitkomsten van evaluatieonderzoek – een cruciale rol spelen in zowel de departementale cycli van planning & control, als de beleidsinformatie die ten behoeve van allocatie en verantwoording aan de Staten-Generaal wordt verstrekt. Bij de regeling zijn de aanbevelingen uit de rapporten van de Rekenkamer «Evaluaties vooraf van Rijksbeleid» (1998) en «Organisatie van beleidsevaluatie» (2000) meegenomen.

De regeling moet helderheid scheppen over de vraag wat de feitelijke normstelling inzake de organisatie van de evaluatiefunctie is. Uit het Rekenkameronderzoek kwam naar voren dat dit onvoldoende duidelijk was.

De Rekenkamer is van mening dat de nieuwe regeling een goed kader biedt voor de wijze waarop ministeries de evaluatiefunctie moeten invullen en dat ze recht doet aan het belang van de evaluatiefunctie. In haar reactie op de (concept)regeling gaf de Rekenkamer nog aan dat de terreinen zorg en sociale zekerheid buiten de werking van de regeling vallen. Dit is onderkend door de minister van Financiën die dit punt bij de voorgenomen evaluatie in 2004 zal betrekken.

De ministeries

Bij de regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek is een vragenlijst gevoegd die de ministeries jaarlijks dienen in te vullen en aan de Rekenkamer te verzenden. Op deze wijze wordt de Rekenkamer op de hoogte gesteld van de (voorgenomen) inzet van evaluatie-instrumenten en de resultaten daarvan. Hoewel de regeling pas in 2002 in werking treedt, heeft de Rekenkamer de ministeries verzocht al in 2001 de nieuwe vragenlijst te gebruiken.

Uit de antwoorden van de ministeries blijkt dat deze het jaar 2001

gebruiken om de evaluatiefunctie zo in te richten dat voldaan wordt aan de eisen van de nieuwe regeling. De ministeries betrekken daarbij ook de eisen die de VBTB-operatie stelt aan de evaluatiefunctie. Op basis van de informatie kan de Rekenkamer niet bepalen of de plannen daadwerkelijk tegemoet komen aan de eisen die de regeling stelt. Wel stelt de Rekenkamer vast dat de knelpunten die ze in het rapport van maart 2000 signaleerde op dit moment nog niet zijn weggenomen. Gebleken is dat de ministeries, enkele uitzonderingen zoals het ministerie van BZK daargelaten, hebben afgewacht welke eisen de regeling precies zou stellen alvorens tot actie over te gaan. Dat betekent dat ze op dit moment nog niet werken volgens het nieuwe regime maar dat ze ook niet aan de eisen van het oude regime voldoen.

De ministeries hebben de intentie om in 2001 de opzet en werking van de evaluatiefunctie zodanig bij te stellen dat op tijd (1 januari 2002) wordt voldaan aan de regeling. Daarmee zullen de belangrijkste door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten zijn opgelost. De Rekenkamer hoopt dat zij volgend jaar kan melden dat dat daadwerkelijk het geval is. Zij beveelt de ministeries aan een concreet plan van aanpak op te stellen waarin wordt aangegeven hoe de regeling daadwerkelijk zal worden geïmplementeerd en op basis waarvan de voortgang kan worden gemeten.

11.5. VBTB-voorbeeldbegrotingen 2000

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer een analyse gemaakt van de zogenoemde «voorbeeldbegrotingen». Deze werden in mei 2000 aan de Kamer gepresenteerd en gaven per ministerie een eerste opzet van de nieuwe beleidsmatige begroting, die vanaf het begrotingsjaar 2002 wordt ingevoerd. Centrale vraag in het onderzoek van de Rekenkamer was of de nieuwe opzet van de begrotingen de Tweede Kamer uiteindelijk beter in staat stelt haar controle- en autorisatiefunctie uit te oefenen. Verder heeft de Rekenkamer onderzocht of de voorbeeldbegrotingen in opzet antwoord kunnen geven op de vragen: Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten? De conclusie van de Rekenkamer was dat de ministeries met hun voorbeeldbegrotingen een goede eerste stap hebben gezet in de richting van een volwaardige beleidsbegroting. Wel werd aandacht gevraagd voor de verdere uitwerking van de beleidsartikelen. De relatie doelen-prestaties-middelen kwam nog onvoldoende uit de verf. Ten aanzien van de operationalisatie van doelen en de vertaling daarvan in prestatiegegevens moest nog veel gebeuren. Ook waren de artikelindelingen over het algemeen nog voor verdere verbetering vatbaar, waarbij geldt dat het voor de Tweede Kamer van belang is dat de politieke prioriteiten in de beleidsartikelindeling herkenbaar zijn.

De nieuwe beleidsartikelindeling leidt tot minder begrotingsartikelen. Autorisatie door de Staten-Generaal vindt dus plaats op grotere budgetten. Dit roept de vraag op welke gevolgen dat heeft voor het budgetrecht van de Staten-Generaal. Enerzijds zou door de vergrote artikelomvang het inzicht in wat er met het geld gebeurt kunnen verminderen, anderzijds zouden de begrotingen-nieuwe-stijl op operationeel niveau juist meer inzicht moeten bieden.

De rapportage van de Rekenkamer werd door de Tweede Kamer gebruikt bij de behandeling van de individuele voorbeeldbegrotingen. Deze werden in een Algemeen Overleg tussen verantwoordelijk minister en Vaste Kamercommissie besproken. Een groot deel van de door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen is door de ministers overgenomen.

In het afsluitend Algemeen Overleg tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en de minister van Financiën werd ingegaan op de overkoepe-

lende en meer principiële opmerkingen uit de hoofdtekst. Met name het onderwerp «budgetrecht» stond in dit overleg centraal. De minister zegde toe dit onderwerp in de Tussenrapportage VBTB van december nog eens uit te diepen. Dit is inmiddels naar tevredenheid van de Kamer gebeurd.

11.6. Wet- en regelgeving

Zowel in de Comptabiliteitswet als in lagere regelgeving vinden aanpassingen plaats die mede bijdragen aan de realisatie van het VBTB gedachtegoed. Met name de negende wijziging van de Comptabiliteitswet is van belang. De bedoeling is dat deze wijziging gaat gelden met ingang van het begrotingsjaar 2002.

De hoofdpunten zijn een meer beleidsmatige inrichting van de begroting en verantwoording, de introductie van het begrip bedrijfsvoering en de daarmee gepaard gaande versnelling van de verantwoordingsprocedure. Bedrijfsvoering wordt in het voorstel voornamelijk beperkt tot het financieel beheer, het materieelbeheer en de daarbij behorende administraties. De Rekenkamer heeft in haar adviesbrief voorgesteld een ruime definitie van bedrijfsvoering in de wet op te nemen. Bedrijfsvoering is volgens de Rekenkamer het geheel van primaire en ondersteunende processen, alsmede de daarop betrekking hebbende sturings- en beheersprocessen binnen een ministerie. In de eindsituatie zullen al deze aspecten onder de bedrijfsvoering moeten vallen. Zolang voor al die aspecten nog geen normen zijn ontwikkeld kan voornamelijk worden volstaan met de bedrijfsvoering te beperken tot de drie genoemde aspecten. Voor die aspecten zullen de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid gelden, alsmede een doelmatige inrichting.

Evenals de begroting wordt ook de verantwoording meer beleidsmatig. Gesproken wordt voortaan niet meer van de financiële verantwoording, maar van het jaarverslag. De toelichting bij een beleidsartikel moet onder andere inzicht geven in de realisatie van de doelstellingen, de ingezette instrumenten, realisatiegegevens met betrekking tot de doeltreffend, gegevens over de doelmatigheid van het beleid, alsmede doelmatigheidsgegevens (dezelfde eisen die voor de begroting gelden). Bovendien moet het jaarverslag informatie geven over de bedrijfsvoering.

De versnelling leidt ertoe dat de Rekenkamer op de derde woensdag van mei – formeel voor het eerst in het jaar 2003 – haar rapporten bij de jaarverslagen en de verklaring van goedkeuring aan de regering en de Staten-Generaal zendt.

11.7. Financieel Jaarverslag van het Rijk

Nadat de regering vorig jaar een voorbeeld Financieel Jaarverslag van het Rijk 1999 heeft uitgebracht, heeft zij dit jaar het eerste echte Financieel Jaarverslag van het Rijk 2000 opgesteld. In dit Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt aandacht besteed aan de hoofdlijnen van enkele beleidsmatige ontwikkelingen waarvoor uitgavenverhogingen hebben plaatsgevonden. Voorts schetst het een beeld van de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld in 2000. Tenslotte wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering, waarbij aandacht wordt besteed aan enkele rijksbrede en bijzondere thema's. Zoals de regering zelf al aangeeft is dit Financieel Jaarverslag van het Rijk nog in ontwikkeling en is een aantal elementen nog voor verbetering vatbaar.

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van het Financieel Jaarverslag Rijk 2000, maar heeft hier geen onderzoek naar verricht. De Rekenkamer verleent wel de goedkeuring bij de rekening van het Rijk, waartoe zij wettelijk de verplichting heeft. Zie hiervoor het Rapport bij de financiële verantwoording van het Rijk 2000 voorin deze bundel. De

Rekenkamer beraadt zich momenteel over de wijze waarop zij zich in de toekomst een oordeel zal vormen over het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2000 wordt beknopt aandacht besteed aan de rijksbrede beleidsprioriteiten. De Regering geeft daarbij aan dat het gaat om een beknopte weergave, omdat de regering er nadrukkelijk voor heeft gekozen een financieel jaarverslag te presenteren en niet voor een overkoepelend beleidsmatig jaarverslag. Gedetailleerde verantwoording over beleid is volgens de Regering ook meer op zijn plaats in de departementale verantwoordingen, omdat de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers hierin tot uitdrukking komt. Overigens wordt inhoudelijk alleen ingegaan op de rijksbrede prioriteit «Intensiveringen in het regeerakkoord».

De Rekenkamer vindt het belangrijk dat prestatiegegevens in het Financieel Jaarverslag van het Rijk die betrekking hebben op beleidsterreinen van specifieke ministeries, ook in de verantwoordingsdocumenten van die ministeries terug te vinden zijn. Immers als deze prestatiegegevens in de context van «hoofdlijnen» van het Financieel Jaarverslag van het Rijk relevant zijn, zullen deze ook relevant zijn in de afzonderlijke verantwoordingsdocumenten. Op deze wijze komen zowel de herkomst van de gegevens, als de verantwoordelijkheid voor die gegevens, als de samenhang tussen het Financieel Jaarverslag en de verantwoordingsdocumenten van de ministeries tot hun recht. Bovendien is het niet mogelijk om een oordeel te vormen over de in het Jaarverslag opgenomen gegevens, wanneer het referentiekader, de situatie op het betreffende ministerie, ontbreekt.

Ten slotte

Een groot aantal activiteiten is in het kader van VBTB in uitvoering. De Rekenkamer constateerde in 2000 daarin de nodige positieve ontwikkelingen. De voltooiing van de operatie in 2003 lijkt daarmee mogelijk. Daarmee is niet gezegd dat dan ook in materiële zin de operatie tot een einde komt. De verwachting is dat ook in de jaren daarna nog verder gewerkt zal moeten worden aan de kwalitatieve invulling, getuige ook de voorziene integrale evaluatie van VBTB in 2004.

12. OVERIGE ONTWIKKELINGEN

12.1. DOREAC

In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is het kabinet gevraagd om een rijksbrede doorlichting van overheidsregelingen (niet zijnde regelingen voor specifieke uitkeringen) op de wenselijkheid van het voorschrijven van een accountantsverklaring. Begin 1999 is voor het coördineren van deze doorlichting een interdepartementale stuurgroep Doorlichting Regelingen op Accountancyaspecten (DOREAC) ingesteld. 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 de handleiding en een standaardcasus, de regelingen in drie tranches doorlichten. De eindrapportage van de stuurgroep is voorzien in april 2002.

De Rekenkamer heeft waardering voor deze doorlichting, maar heeft steeds de eis van rechtmatigheid benadrukt. In haar reactie op de handleiding DOREAC heeft de Rekenkamer dit standpunt herhaald. De handleiding wekt de indruk dat rechtmatigheid zou kunnen worden opgeofferd aan doelmatigheid.

In zijn brief over de financiële verantwoordingen en samenvattende accountantsrapporten 2000 onderschrijft de minister van Financiën dit standpunt van de Rekenkamer. De minister is van mening dat DOREAC vooral leidt tot een verbetering van de wetgevingskwaliteit. De doorlichting in het kader van DOREAC moet het opgetreden automatisme betreffen van het verplicht voorschrijven van een accountantsverklaring, terwijl er meer doeltreffende alternatieve toezichtsinstrumenten zijn.

De Rekenkamer constateert dat de doorlichtingen op schema liggen. De eerste tranche aan doorlichtingen is op 22 februari 2001 aan de Tweede Kamer gezonden en een groot deel van de doorlichtingen voor de tweede tranche zal al voor de zomer 2001 zijn afgerond. De ambtelijke commissie MDW vond de resultaten van de eerste sessie tegenvallen; in slechts 2 van de 88 doorgelichte regelingen werd geadviseerd de accountantsverklaringen te schrappen. De commissie heeft de stuurgroep DOREAC gevraagd te bevorderen dat ministeries nog eens kritisch naar de eerste tranche kijken. Het Ministerie van Economische Zaken heeft hierin al het voortouw genomen.

De Rekenkamer kan zich de teleurstelling voorstellen, maar waarschuwt ervoor dat het schrappen van accountantsverklaringen geen doel op zich mag worden. Het gaat om het vinden van het toezichtsinstrumentarium dat het best past bij de bestuurlijke visie over de betrokken regeling, de bekostigingswijze en de gewenste zekerheid over de rechtmatigheid. Hier moet de juiste balans in worden gevonden.

Commissie Administratieve Lasten

Naar aanleiding van het rapport «Regels zonder overlast» van de Commissie Administratieve Lasten (Commissie Slechte) is per 1 mei 2000 het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) geïnstalleerd. Dit college heeft als opdracht het controleren van, adviseren bij en stimuleren van de inspanning van de overheid om haar administratieve lastendruk op het bedrijfsleven (alle inspanningen die nodig zijn om te voldoen aan overheidsregelgeving) zoveel mogelijk te verminderen. De inspanningen van het college zijn met name gericht op nieuwe wet- en regelgeving. De Rekenkamer vraagt ook hierbij de aandacht voor de hiervoor genoemde balans. Ze wijst op het risico dat een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven kan betekenen dat de lasten voor de overheid evenredig of meer dan evenredig toenemen.

12.2. Rechtmatigheidsbegrip

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren steeds voor gepleit om de 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 Staats-commissie dualisme en lokale democratie (de Commissie Elzinga) hebben zich in de discussie over de uniformering van het rechtmatigheidsbegrip gemengd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer april 2000 per brief laten weten voornemens te zijn het rechtmatigheidsaspect – net als voor het rijk – expliciet in de accountantsverklaring van gemeenten en provincies voor te schrijven en dit bij Gemeentewet en Provinciewet te regelen. Tevens stelt hij voor uniforme toleranties voor accountantscontrole van gemeenten en provincies voor te schrijven, die gelijkwaardig zijn aan die voor het Rijk.

De minister wilde dit samen met de Minister van Financiën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg gaan bespreken, opdat in de tweede helft van het jaar 2000 een wetsvoorstel in procedure kon worden gebracht. Inmiddels is een wetswijziging van de Gemeentewet per 1-1-2002 en de Provinciewet per 1-1-2003 in procedure gebracht, waarin onder meer de rechtmatigheid in de accountantsverklaring wordt geregeld. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de wetswijzigingen gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Elzinga en ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Daarnaast zijn de ministers van BZK en Financiën doende met de afronding van een op het wetsontwerp gebaseerde Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Hierin worden nadere voorschriften gegeven voor de reikwijdte en rapportering inzake de accountantscontrole van de jaarrekening van gemeenten.

De Rekenkamer juicht deze ontwikkeling toe. Indien de Staten-Generaal het nog in te dienen wetsvoorstel aanvaarden en de AMvB wordt afgekondigd, zal volgens de Rekenkamer een belangrijk onderdeel van een toereikende controlestructuur inzake specifieke uitkeringen worden gerealiseerd.

12.3. Specifieke uitkeringen

Voor 2001 doet zich evenals vorige jaren een stijging van het aantal specifieke uitkeringen voor.

Bij specifieke uitkeringen verstrekt het Rijk geld aan provincies en gemeenten voor de uitvoering van een bepaald beleid. In 2000 was met specifieke uitkeringen circa f 32,9 miljard gemoeid (131 uitkeringen). In 2001 zal er met deze uitkeringen een totaalbedrag van f 34,6 miljard gemoeid zijn (155 uitkeringen).

Toetsingsoperatie

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 en 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 nodig 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 stelde de Tweede Kamer dat, conform de planning, de 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. 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.

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.

Ten slotte

De Rekenkamer onderschrijft het belang van de toetsingsoperatie. Zij merkt echter op dat zij de afgelopen jaren steeds bijzondere aandacht heeft gevraagd 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.

De Rekenkamer heeft in het rapport bij de financiële verantwoording 2000 van het ministerie van OCW geconcludeerd dat onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van de uitgaven inzake de specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en onderwijs in allochtone levende talen (OALT) bestaat. Het gaat om een bedrag van circa f 300 miljoen waarbij door de gemeenten ontoereikende informatie is verstrekt over de rechtmatigheid van de bestedingen. De Rekenkamer heeft de minister in het Rapport bij de financiële verantwoording 2000 van OCW aanbevelingen gedaan voor de verbetering van (het zicht op) de naleving van de voorwaarden voor deze specifieke uitkeringen.

De uitgangspunten die de Rekenkamer ten aanzien van specifieke uitkeringen al langer heeft verwoord verdienen naar haar mening daarom onverminderd aandacht.

12.4. Invoering integraal baten en lasten stelsel

In de Miljoenennota 2001 heeft het kabinet aangekondigd over enkele jaren bij de rijksdienst het batenlastenstelsel integraal te willen invoeren. Daarmee zal over enige tijd het nu nog gebruikte verplichtingen-kasstelsel worden verlaten.

De Rekenkamer acht deze stap om een aantal redenen logisch. Ten eerste wordt met integrale invoering van het baten-lastenstelsel de huidige situatie waarin bij het Rijk twee stelsels naast elkaar bestaan beëindigd, hetgeen de helderheid en efficiëntie ten goede komt. Ten tweede zijn «lasten» relevanter dan uitgaven om de ter realisatie van beleidsprestaties te brengen financiële offers uit te drukken. Ten derde sluit de rijksoverheid met de integrale invoering aan bij de internationale trend alsmede bij de systematiek die in de andere onderdelen van de publieke sector in Nederland wordt toegepast.

Tot nu toe heeft de minister van Financiën nog geen plannen gepresenteerd waaruit blijkt hoe de integrale invoering zal gaan verlopen. Het op dit punt bieden van enig inzicht aan de ministeries is van belang, ook in samenhang met de voortgang van VBTB. Uit het Rekenkameronderzoek «VBTB en informatiesystemen» blijkt dat de nu nog bestaande onduidelijkheid over de invoeringswijze van het baten-lastenstelsel ministeries onzeker maakt in hun besluitvorming over de aanpassingen van hun informatiesystemen in het kader van VBTB. De Rekenkamer dringt er dan ook op aan dat de minister van Financiën op korte termijn een plan van aanpak over de integrale invoering van het baten-lastenstelsel aan ministeries en de Tweede Kamer presenteert.

Integrale invoering van het baten-lastenstelsel is, zo blijkt ook uit de ervaringen in andere landen, een ingrijpende aangelegenheid. In de komende jaren zal veel aandacht nodig zijn voor opleiding en training van personeel bij de ministeries, aanpassing van de informatiesystemen en de ontwikkeling van passende richtlijnen voor het opstellen van departementale begrotingen en verantwoordingen. De Rekenkamer acht het van belang dat deze richtlijnen waar mogelijk aansluiten bij de standaarden die internationaal gebruikelijk zijn. Dit bevordert internationale vergelijkbaarheid van begrotingen en verantwoordingen. In dit verband wijst zij op het nuttig gebruik dat kan worden gemaakt van de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In deze landen zijn breed samengestelde adviesraden (in het Verenigd Koninkrijk: de Financial Reporting Advisory Board, in de Verenigde Staten: de Federal Accounting Standards Advisory Board) betrokken bij de ontwikkeling van richtlijnen waarin algemeen aanvaarde verslaggevingsprincipes zijn verenigd met overheids-specifieke elementen.

De Rekenkamer wil in de komende jaren een inhoudelijk en procesmatig goede invoering van het baten-lastenstelsel helpen bevorderen, onder meer door het inbrengen van kennis en het doen van aanbevelingen.

12.5. Conclusie

De Rekenkamer constateert tot haar tevredenheid dat er vooruitgang wordt geboekt bij de uniformering van het rechtmatigheidsbegrip bij het rijk, de gemeenten en de provincies. Zij hoopt dat deze uniformering binnen afzienbare tijd gerealiseerd zal zijn, waardoor een toereikende controlestructuur ten aanzien van de specifieke uitkeringen kan worden bereikt.

13. REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN

De minister van Financiën heeft, vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en de financiële verantwoordingen van het Rijk, als volgt op dit Algemeen Deel gereageerd.

De minister komt vanuit zijn toezichthoudende taak evenals de Rekenkamer tot de conclusie dat weliswaar sprake is van een positieve ontwikkeling van het financieel beheer bij de departementen, maar dat op onderdelen nog sprake is van een onvoldoende of te trage verbetering daarin. Ook naar zijn mening zijn verdere verbeteringen noodzakelijk, waarbij in het bijzonder de werking van de verbetermaatregelen de nodige aandacht verdient.

De minister van Financiën heeft eveneens met genoegen vastgesteld dat het aantal door de Rekenkamer geconstateerde ernstige tekortkomingen is gedaald. Wel is de minister van mening dat de Rekenkamer bij het handhaven van de formulering ernstige tekortkoming bij de Ministeries van Defensie en Justitie de verrichte inspanningen op de betreffende terreinen en de ontwikkelingen te weinig heeft verdisconteerd.

Voor de drie nieuwe ernstige tekortkomingen bij de Koninklijke Marechaussee (Defensie), de Rechterlijke Organisatie (Justitie) en het toezicht van EZ met betrekking tot de EFRO-gelden merkt de minister op dat op alle drie de terreinen verbeteracties zijn gestart dan wel aangekondigd. Dat geldt ook voor het Korps Landelijke Politiediensten, waar de Rekenkamer een bezwaaronderzoek zal uitvoeren. De minister heeft er vertrouwen in dat het komende jaar verbeteringen tot stand zullen worden gebracht.

De minister onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat de controle door DAD's op prestatiegegevens zich verder heeft ontwikkeld, maar dat verdere aandacht nodig is. De kaders daartoe (in hoofdzaak: de nieuwe Rijksbegrotingsvoorschriften en de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid) staan inmiddels, zo meldt de minister. Wel merkt hij op dat relevantie van prestatiegegevens in de ogen van het kabinet een primaire verantwoordelijkheid van de leiding van het ministerie is, dus niet primair van de departementale accountantsdiensten. Verder lijkt aan actualiteit van prestatiegegevens moeilijk een eenduidig normatief oordeel te koppelen. Bij de accountantscontrole van de departementale jaarverslagen over 2002 zal rekening moeten worden gehouden met de eisen die in de eerdergenoemde Regeling zijn opgenomen. Inzet daarbij is te komen tot betrouwbare prestatiegegevens in de jaarverslagen.

De minister deelt de mening van de Rekenkamer dat de uitgangspositie voor de accountantscontrole nog te weinig concreet is uitgewerkt, niet. Naar zijn mening zijn in IODAD-verband en met de Financiënbrochure «VBTB Stappenplan voor de departementale accountant» voldoende handvatten gecreëerd voor de controle van prestatiegegevens.

De Minister meldt dat het voornemen is de baseline financieel beheer zo spoedig mogelijk als handleiding te publiceren en te gaan toepassen als hulpmiddel. Na een jaar zal de baseline worden geëvalueerd waarbij overwogen kan worden om de baseline een meer formele status (bijvoorbeeld een ministeriële regeling) te geven. Hij verwacht dat daarmee de door de Rekenkamer geconstateerde verschillen in aanpak tussen DAD's zullen afnemen.

De minister ondersteunt van harte de mening van de Rekenkamer dat een audit committee een belangrijke rol in de financiële functie kan spelen. In de financieel-beheerbrieven aan de ministers heeft hij in voorkomende

gevallen in het kader van de planning- en controlcyclus gepleit voor een sterkere regierol voor het audit committee, onder meer door de belangrijkste knelpunten frequenter en specifiek te monitoren via voortgangsrapportages.

De minister deelt de zorg van de Rekenkamer over de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de financiële functie. Hij meldt dat de departementen sinds december 2000 worden ondersteund door een arbeidsmarktteam van zijn ministerie. Door een brede aanpak, gericht op werving, behoud en ontwikkeling van medewerkers in de financiële functie werken departementen zo samen aan een kwantitatief en kwalitatief goede bezetting van de financiële professie op rijksniveau.

De minister deelt de conclusie van de Rekenkamer dat er nog steeds achterstanden bestaan bij de verdere implementatie van het VIR. De minister zal de voortgang bij de ministeries nauwgezet volgen. Hij acht evenals de Rekenkamer de aandacht voor een gemeenschappelijk te definiëren beveiligingsniveau een belangrijke ontwikkeling.

De minister is het eens met de conclusie van de Rekenkamer dat de kengetallen in de financiële verantwoording over 2000 voldoen aan de daaraan te stellen eisen, maar dat daarbij nog wel verbetering mogelijk is.

De minister heeft met interesse kennis genomen van de resultaten van het Rekenkameronderzoek naar de departementale planning- en controlcyclus.

De minister is verheugd over het positieve oordeel van de Rekenkamer over de agentschappen. Naar de mening van de minister is het belangrijkste kenmerk van een agentschap een resultaatgericht besturingsmodel (sturen in termen van producten en diensten) dat wordt ondersteund door het voeren van een baten-lastenadministratie (sturen in termen van kostprijzen). Met betrekking tot de vermogensvorming van de agentschappen merkt hij op dat in het belang van een ongestoorde bedrijfsvoering een afbouwperiode van twee jaar voor de agentschappen is toegestaan.

De minister deelt de conclusies van de Rekenkamer over het materieelbeheer.

Bij de opmerkingen van de Rekenkamer over de RWT's wil de minister aantekenen dat de noodzaak van de opstelling van departementale toezichtvisies en de mate van detaillering daarvan situationeel is bepaald. Dit verklaart volgens hem waarom bij een aantal ministeries nog geen algemene toezichtvisie is of wordt ontwikkeld.

De minister kan de aanbeveling van de Rekenkamer om de EU-gelden beter te verantwoorden ondersteunen. Hij meldt dat er op dit moment een aantal acties loopt die een betere verantwoording ondersteunen. De overheveling van de eigen middelen naar de begroting van Buitenlandse Zaken is een voorbeeld van een exercitie die beoogt een beter inzicht te geven in de totale afdracht aan de Europese Unie. De minister is er voorstander van dat elk verantwoordelijk ministerie zoveel mogelijk inzicht geeft in de EU-geldstroom die vanuit Brussel wordt ontvangen. De minister ondersteunt het initiatief van de verantwoordelijke structuurfondsministeries om de Tweede Kamer voor de zomer in te lichten over hoe de verantwoordelijkheden tussen de betrokken vakministeries zijn verdeeld voor wat betreft beheer, controle en toezicht ten aanzien van structuurfondsgeldstromen. In die brief zal tevens worden ingegaan op de wijze waarop het kabinet in de nieuwe periode van de

structuurfondsen de Tweede Kamer zal informeren over de financiële voortgang en prestatiegegevens.

Ook de minister van Financiën is van mening dat de ontwikkelingen in het kader van VBTB op koers liggen. Het kwantitatieve beeld van de Rekenkamer over de reactie van de departementen op de vragen van de Kamer om prestatiegegevens over een specifiek aantal beleidsprioriteiten (namelijk, dat sprake is van groei), spoort met het beeld van het kabinet. Het kabinet onderschrijft ook de meer kwalitatieve benadering van de Rekenkamer in dezen. De prestatiegegevens over de door de Kamer geduide beleidsprioriteiten (zowel de vragen als de antwoorden) zouden meer VBTB-proof kunnen zijn.

Met betrekking tot de opmerkingen van de Rekenkamer over de informatiekundige aspecten van VBTB meldt de minister dat de inhoudelijke kaders voor VBTB (met de Comptabiliteitswet, de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid) nu concreet vorm hebben gekregen. Daarmee staat de weg vrij om het uitwerken van de «informatiekundige aspecten van VBTB» – onder de coördinerende verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën – thans concreet vorm te geven.

De minister ondersteunt de suggestie van de Rekenkamer voor de opstelling van een plan van aanpak om de implementatie van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid ter hand te nemen. Hij streeft ernaar om – waar dat nog niet het geval is – vóór 1 september 2001 bij ieder ministerie een departementaal plan van aanpak gereed te hebben.

Ten slotte meldt de minister dat besloten is de voormalige – in de begroting nieuwe stijl vervallen – evaluatiebijlagen een plaats te geven in een periodiek te publiceren Evaluatieoverzicht Rijksoverheid. Verder bestaat de idee een Databank Evaluatieonderzoek en prestatiegegevens in te richten, die kennisdeling op dit terrein moet faciliteren.

14. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft grotendeels met instemming kennis genomen van de reactie van de minister van Financiën.

Zij constateert dat zowel de inspanning van de minister als die van de Rekenkamer, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, erop gericht zijn waar nodig en mogelijk verbeteringen in de financiële verantwoording, het financieel beheer en het proces van begroten en verantwoorden in algemene zin te bewerkstelligen.

Dit jaar geeft een verbetering te zien ten opzichte van vorig jaar, maar de situatie is nog niet zoals die zou moeten zijn. De minister vindt dat de Rekenkamer bij haar kwalificatie van ernstige tekortkomingen de verrichte inspanningen op de betreffende terreinen en de ontwikkelingen te weinig heeft verdisconteerd. De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij in haar beoordeling een evenwicht nastreeft tussen wat tot stand is gebracht, tot stand gebracht zal worden én wat tot stand gebracht had moeten zijn. De Rekenkamer vertrouwt er op dat de verwachting van de minister dat het komende jaar een verdere verbetering te zien zal geven zal uitkomen. Zij zal de ontwikkelingen op dit punt in het Rechtmatigheidsonderzoek 2001 nauwgezet volgen.

Bijlage 1

Cijfermatige overzichten

Overzicht 1: Verplichtingen

De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 2000

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)	Onzeker- heid		fout		onvolle- dig		
			2000	1999	juistheid	%		onjuist	%
I	Huis der Koningin	14,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II	Hoge Colleges van Staat	340,7	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	87,7	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	417,5	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
V	Buitenlandse Zaken	13 948,6	100,0	99,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VI	Justitie	9 880,0	99,1	100,0	22,2	0,0	0,0	65,8	0,7
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	9 008,9	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	51 110,6	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IXA	Nationale Schuld	97 506,6	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IXB	Financiën	16 757,3	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
X	Defensie	15 649,6	99,3	98,9	85,7	0,5	(12,5)	27,2	0,2
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	7 962,9	100,0	99,9	0,3	0,0	0,0	0,4	0,0
XII	Verkeer en Waterstaat	12 943,3	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0
XIII	Economische Zaken	5 580,6	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	6 409,9	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	34 074,5	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	3,6	0,0
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	12 547,9	99,9	100,0	0,0	0,0	0,0	8,8	0,1
	Totaal begrotingen	294 240,6	99,9	99,9	108,2	0,0	(12,5)	107,4	0,0
	Begrotingsfondsen								
VII	Provinciefonds	2 083,3	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IXB	Gemeentefonds	25 626,7	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIII	Fonds Economische Structuurversterking	n.v.t.							
XII	Infrastructuurfonds	23 846,1	99,9	99,9	0,0	0,0	0,0	31,9	0,1
XIV	Diergezondheidsfonds	11,9	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XV	Spaarfonds AOW	n.v.t.							
	Totaal fondsen	51 568,0	99,9	100,0	0,0	0,0	0,0	31,9	0,1

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)	Onzeker- heid		fout	
			1999	2000	juistheid	onzeker- heid
Totaal generaal	345 808,6	99,9	100,0	108,2	139,3	24,7
Agent- schappen	nvt					0,01
				volledig- heid*	%	onvolle- dig
				(12,5)	-0,00	0,04
				0,03		

* 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 2: Uitgaven

De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 2000

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)	Onzeker- heid		volledig- heid		fouten (x f 1 mln)		onvolle- dig
			1999	juistheid	%	juistheid	%	onjuist	
I	Huis der Koningin	14,0	100,0	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
II	Hoge Colleges van Staat	339,6	100,0	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	104,4	100,0	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	497,1	100,0	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
V	Buitenlandse Zaken	12 196,8	99,3	43,8	0	0,4	41,8	0,3	0,0
VI	Justitie	9 519,5	99,0	38,1	0	0,4	58,6	0,6	0,0
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	8 966,9	100,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	47 043,3	99,4	284,0	0	0,6	21	0,0	0,0
IXA	Nationale Schuld	97 468,7	100,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
IXB	Financiën	8 096,6	100,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
X	Defensie	14 830,7	98,2	220,3	(0,9)	1,5	48,9	0,3	1,7
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	8 709,4	99,9	9,1	0	0,1	3,2	0,0	0,0
XII	Verkeer en Waterstaat	12 006,1	99,9	10,0	0	0,1	3,0	0,0	0,0
XIII	Economische Zaken	4 162,6	100,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	5 517,0	100,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	33 449,2	100,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	12 044,3	100,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal begrotingen	274 966,2	99,7	605,3	(0,9)	0,2	176,5	0,1	1,7
Begrotingsfondsen									
VII	Provinciefonds	2 071,1	100,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
IXB	Gemeentefonds	25 438,1	100,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
XIII	Fonds Economische Structuurversterking	4 248,1	100,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
XII	Infrastructuurfonds	11 391,5	98,7	116,5	0	1,0	35,8	0,3	0,0
XIV	Diergezondheidsfonds	11,9	100,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
XV	Spaarfonds AOW	0,0	n.v.t.	0,0	0	n.v.t.	0	n.v.t.	n.v.t.
	Totaal fondsen	43 160,7	99,6	116,5	0,0	0,3	35,8	0,1	0,0
	Totaal generaal	318 126,9	99,7	721,8	(0,9)	0,2	212,3	0,1	1,7

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)	Onzeker- heid		voldig- heid		fouten (x f 1 mln)		onvolle- dig
			2000	1999	juistheid	%	%	onjuist	
Agentschappen									
V	Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden								
	lasten van exploitatie	20,6	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	0,2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VI	Immigratie- en Naturalisatiedienst								
	lasten van exploitatie	631,0	100,0	0,0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	62,4	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VI	Dienst Justitiële inrichtin- gen								
	lasten van exploitatie	2 509,0	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	412,2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VI	Centraal Justitieel Incassobureau								
	lasten van exploitatie	90,6	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	9,5	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VII	Korps Landelijke Politiediensten								
	lasten van exploitatie	608,2	100,0	0	0,0	0	0,0	7,2	1,2
	kapitaaluitgaven	269,1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VII	IVOP								
	lasten van exploitatie	23,9	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	1,9	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VII	Centrale archief selectie- dienst								
	lasten van exploitatie	14,4	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	4,8	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VII	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten								
	lasten van exploitatie	85,1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	2,2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VII	Informatie- en communi- catie Technologie Organisatie								
	lasten van exploitatie	222,7	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	47,6	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VIII	Centrale Financiën Instellingen								
	lasten van exploitatie	100,8	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	kapitaaluitgaven	28,0	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)		Onzeker- heid		fouten (x f 1 mln)		onvolle- dig
		2000	1999	juistheid	%	volledig- heid	%	
VIII								
X								
X								
XI								
XII								
XII								
XIII								
XIV								
XIV								
XIV								
XVI								
XVI								

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)	Onzeker- heid		volledig- heid		fouten (x f 1 mln)		
			2000	1999	juistheid	%	onjuist	%	
Totale lasten exploitatie	7 585,8	99,9	99,8	0,0	0,0	0	0,0	7,2	0,1
Totale kapitaaluitgaven	2 490,9	100,0	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Overzicht 3: Ontvangsten
De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 2000

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)	2000	1999	Geen zekerheid over		fouten		onvolle- dig	
					juistheid	%	volledig- heid	%		onjuist
I	Huis der Koningin	0,0	n.v.t.	n.v.t.	0	0	0	0	0,0	0,0
II	Hoge Colleges van Staat	10,9	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	12,3	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	35,2	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
V	Buitenlandse Zaken	276,4	100,0	100,0	0	0	0	0	0,7	0,3
VI	Justitie	2 116,2	100,0	100,0	0	(29)	(1,4)	1	0,0	0,0
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1 532,1	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	2 525,6	100,0	100,0	0	(107,3)	(4,2)	0	0,0	0,0
IXA	Nationale Schuld	42 043,0	100,0	99,6	0	0	0	0	0,0	0,0
IXB	Financiën	178 398,6	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
X	Defensie	870,9	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	536,0	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
XII	Verkeer en Waterstaat	7 440,6	100,0	99,9	0	0	0	0	0,0	0,0
XIII	Economische Zaken	4 757,9	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	783,8	100,0	100,0	0	0	0	0	1,6	0,2
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1 726,6	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	578,8	100,0	100,0	0	(14,6)	(2,5)	0	0,0	0,0
	Totaal begrotingen	243 644,9	100,0	99,8	0	(150,9)	0	1	0	5,5
Begrotingsfondsen										
VII	Provinciefonds	2 071,1	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
IXB	Gemeentefonds	25 438,1	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
XIII	Fonds Economische Structuurversterking	2 833,3	100,0	96,2	0	0	0	0	0,0	0,0
XII	Infrastructuurfonds	11 844,8	100,0	99,9	0	0	0	0	0,0	0,0
XIV	Diergezondheidsfonds	350,2	100,0	n.v.t. 0	0	0	0	0	0,0	0,0
XV	Spaarfonds AOW	5 397,2	100,0	100,0	0	0	0	0	0,0	0,0
	Totaal fondsen	47 934,7	100,0	99,8	0	0	0	0	0,0	0,0
	Totaal generaal	291 579,6	100,0	99,8	0	(150,9)	0	1	0	5,5
	Agentschappen									

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)		Geen zekerheid over		fouten		onvolle- dig	
		2000	1999	juistheid	%	volledig- heid	%		onjuist
V	Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden								
	baten van exploitatie	20,7	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	0,6	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VI	Immigratie- en Naturalisatiedienst								
	baten van exploitatie	6,48,0	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	5,8	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VI	Dienst Justitiële inrichtin- gen								
	baten van exploitatie	2 529,0	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	204,6	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VI	Centraal Justitieel Incassobureau								
	baten van exploitatie	95,3	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	3,4	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VII	Korps Landelijke Politiediensten								
	baten van exploitatie	619,9	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	226,9	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VII	IVOP								
	baten van exploitatie	23,5	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	1,5	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VII	Centrale archief selectie- dienst								
	baten van exploitatie	14,8	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	3,4	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VII	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten								
	baten van exploitatie	85,1	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	1,0	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VII	Informatie- en communi- catie Technologie								
	Organisatie								
	baten van exploitatie	223,8	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	41,4	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VIII	Centrale Financien Instellingen								
	baten van exploitatie	105,1	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	22,3	100,0	0	0	0	0	0	0,0
VIII	Rijksarchiefdienst baten van exploitatie								
	kapitaalontvangsten	64,1	100,0	0	0	0	0	0	0,0
	kapitaalontvangsten	17,3	100,0	0	0	0	0	0	0,0

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden (%)	Geen zekerheid over		fouten		onvolle- dig						
			2000	1999	juistheid	%		onvolle- dig	%	onvolle- dig			
X													
Defensie Telematica													
Organisatie	460,8	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	239,3	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen	178,2	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	69,6	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Rijksgebouwendienst	2 148,2	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	854,3	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
KNMI	106,1	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	47,0	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Rijksdienst voor de Radiocommunicatie	66,9	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	20,7	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Senter	88,0	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	0,0	n.v.t.	100,0	0	n.v.t.	0	n.v.t.	0	n.v.t.	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													n.v.t.
LASER	123,5	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	4,6	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Bureau Heffingen	79,3	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	33,9	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Plantenziektenkundige dienst	44,7	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	4,9	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	25,9	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	0,7	100,0	100,0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Keuringsdienst van Waren	141,0	100,0	n.v.t. 0	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
baten van exploitatie	26,9	100,0	n.v.t.	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitaalontvangsten													
Totale baten van exploitatie	7 750,9	100,0	100,0										
Totale kapitaal- ontvangsten	1 803,2	100,0	100,0										

Overzicht 4: Saldibalans
De bevindingen van de Rekenkamer over de saldibalans 2000

	Beoor- deeld*	debet	credit	totaal	2000	1999	Geen zeker- heid (in procenten)	Geen belang- rijke fouten/ onzeker- heden	Geen zeker- heid	Fout	Fout	Geen zeker- heid	onvolle- dig	Fout	%
							%	%	%	onjuist	%	%	%	%	%
I	Huis der Koningin	0,0	14,0	14,00	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
II	Hoge Colleges van Staat	62,7	344,5	407,20	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
III	Algemene Zaken	93,8	162,1	255,90	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	1 949,3	1 936,8	3 886,10	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
V	Buitenlandse Zaken	6 959,5	25 888,0	32 847,50	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	0	0	0,0
VI	Justitie	6 269,3	11 223,5	17 492,80	99,4	100,0	0,6	0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10 586,4	15 021,1	25 607,50	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	21 848,0	71 274,0	93 122,00	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
IXA	Nationale Schuld	159,8	439 531,0	439 690,80	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
IXB	Financiën	218 882,7	120 709,5	339 592,20	100,0	100,0	0,0	(20,5)	(0,0)	0	0,0	(0,0)	19,3	0	0,0
X	Defensie	4 969,8	21 007,0	25 976,80	100,0	100,0	0,0	(11,8)	(0,0)	7,4	0,0	(0,0)	2,5	0	0,0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	9 158,5	35 542,4	44 700,90	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
XII	Verkeer en Waterstaat	6 815,5	13 766,2	20 581,70	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	26,2	0	0,1
XIII	Economische Zaken	11 356,1	12 471,8	23 827,90	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	11 194,7	10 424,8	21 619,50	99,5	100,0	0,4	0,0	0,0	12,3	0,0	0,0	0	0	0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	70 034,2	38 155,4	108 189,60	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
XVI	Volkgezondheid, Welzijn en Sport	13 567,0	20 194,3	33 761,30	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
	Totaal begrotingen	393 907,3	837 666,4	1 231 573,7	100,0	100,0	0,0	(32,3)	196,0	22,5	0,0	-0,0	48	0	0,0
	Begrotingsfondsen														
VII	Provinciefonds	3 867,4	36,4	3 903,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
IXB	Gemeentefonds	52 049,3	515,5	52 564,8	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
XII	Infrastructuurfonds	5 509,2	35 927,0	41 436,2	99,9	100,0	0,0	(2,5)	56,5	0	0,0	0,0	0	0	0,1
XIII	Fonds Economische Structuurversterking	5 047,4	6 462,2	11 509,6	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
XIV	Diergezondheidsfonds	1 226,2	0,0	1 226,2	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
XV	Spaarfonds AOW	15 503,8	15 503,8	31 007,6	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
	Totaal begrotingsfondsen	83 203,3	58 444,9	141 648,2	100,0	100,0	0,0	(2,5)	56,5	0	0,0	-0,0	0	0	0,0
	Totaal generaal	477 110,6	896 111,3	1 373 221,9	100,0	100,0	0,0	(34,8)	196	79	0,0	-0,0	48	0	0,0

	Beoordeeld*		totaal	Geen belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten)		Geen zekerheid		Fout		Fout	
	debet	credit		2000	1999	juistheid	% volledigheid	% onjuist	% onvolledig	%	
Agentschappen											
(V)											
	11,1	11,1	22,2	100,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VI)	168,0	168,0	336	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VI)	746,0	746,0	1 492	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VI)	33,0	33,0	66	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VII)	303,6	303,6	607,2	99,1	5,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VII)	17,9	17,9	35,8	100,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VII)	5,5	5,5	11	100,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VII)	15,2	15,2	30,4	100,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VIII)	137,2	137,2	274,4	100,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(VIII)	51,1	51,1	102,2	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(X)	22,9	22,9	45,8	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(X)	373,4	373,4	746,8	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XI)	109,9	109,9	219,8	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XII)	10 533,5	10 533,5	21 067	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XII)	42,1	42,1	84,2	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XIII)	64,9	64,9	129,8	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XIV)	42,8	42,8	85,6	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XIV)	36,2	36,2	72,4	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XIV)	44,7	44,7	89,4	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XVI)	13,2	13,2	26,4	100,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XVI)	9,5	9,5	19	100,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(XVI)	42,4	42,4	84,8	n.v.t.	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Beoordeeld*	Geen belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten)		Geen zekerheid		Geen zekerheid		Fout		Fout	
	debet	credit	totaal	2000	1999	juistheid %	volledigheid %	onjuist %	onvolledig %	
Totaal agentschappen	12 824,1	12 824,1	25 648,2	100,0	100,0	5,3	0,0	0,0	0,0	0

* Beoordeeld debet = totaal -/- uitgaven -/- tegenrekeningen. Beoordeeld credit = totaal -/- ontvangsten -/- tegenrekeningen.

Bijlage 2 Uitgaven en ontvangsten Rijk 2000

In mln gld	UITGAVEN				ONTVANGSTEN				Verschil	
	MN.00	REK.00	abs	proc	MN.00	REK.00	abs	proc	abs	proc
Begrotingen										
HdK	14	14	0	0						
HCvS Kab K	319	340	21	7						
AZ	87	104	17	20	7	11	4			
Koninkrijksrelaties	282	497	215	76	6	12	6			
Buizaa excl EU	7 637	8 251	614	8	25	35	10			
Justitie	9 365	9 519	154	2	119	276	157			
BiZa en Koninkrijksrel. 7 529	8 967	1 438	19	683	2 141	2 116	- 25			
OCW	43 248	47 043	3 795	9	1 532	849	124			
Nat.Schuld	29 145	32 844	3 699	13	2 289	2 526	237			
Fin excl Belastingen	7 307	8 097	790	11	498	1 802	1 304			
Fin Belastingen					4 683	5 456	773			
Defensie	14 191	14 831	640	5	163 266	172 868	9 602			
VROM	8 287	8 709	422	5	728	871	143			
V&W	12 005	12 006	1	0	255	536	281			
Econ.Z	3 683	4 163	480	13	1 499	7 441	5 942			
LNV	3 900	5 517	1 617	41	3 726	4 758	1 032			
SZW	33 273	33 449	176	1	740	784	44			
VWS	11 096	12 044	948	9	777	1 727	950			
Sub-totaal	191 368	206 395	15 027	8	181 759	203 330	21 571			
Fondsen										
GF	24 230	25 438	1 208	5	24 230	25 438	1 208			
PF	1 931	2 071	140	7	1 931	2 071	140			
ISF	11 220	11 392	172	2	11 263	11 845	582			
FES	3 807	4 248	441	12	2 018	2 833	815			
Spaarfonds AOW		0	0		5 394	5 397	3			
Diergezondheidsfonds		12	12		39	350	311			
Subtotaal	41 188	43 161	1 973	5	44 875	47 934	3 059			
Afdracht Eigen Middelen EU**	12 527	11 969	- 558	- 4	7 351	8 023	672			
Consolidatie	- 11 546	- 12 880	- 1 334	12	- 11 546	- 12 880	1 334			
Aanvullende posten										
Diversen	122	0	- 122	- 100						
Bijstelling AKW	381	0	- 381	- 100						
Arbeidsvoorwaarden	2 366	0	- 2 366	- 100						
Prijbsijst./Studiefin.	896	0	- 896	- 100						
Nader te bepalen	1 324	0	- 1 324	- 100	1 797	0	- 1 797			
Accres GF./PF.	362	0	- 362	- 100						
Subtotaal	5 451	0	- 5 451	- 100	1 797	0	- 1 797			
Agentschappen*	1 394	1 380	- 14	- 1			0			

In mln gld	UITGAVEN				ONTVANG- STEN			
	Verschil		Verschil		Verschil		Verschil	
	MN 00	REK 00	abs	proc	MN 00	REK 00	abs	proc
Totale uitg en ontv	240 382	250 025	9 643	4	224 236	246 407	22 171	10
Afflossing en uitgifte schuld	40 398	64 624	24 226	60	57 162	40 241	- 16 921	- 30
Totaal uitg en ontv. incl.schuld	280 780	314 649	33 869	12	281 398	286 648	5 250	2
Muntslag (inflatoir) Restposten	577				44	75	31	
					-85	27 926	28 011	
Totaal	281 357	314 649	33 869	12	281 357	314 649	33 292	12

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

** Exclusief landbouwheffingen