
Vergaderjaar 2002–2003

28 881

Rijk verantwoord 2002

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2003

Hierbij bieden wij u aan het op 15 mei 2003 door ons vastgestelde rapport «Rijk verantwoord 2002. Rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

SAMENVATTING		5			46
1	INLEIDING	17	5.6	Toezicht	46
1.1	Doel rapport Rijk verantwoord	17	5.6.1	ZBO's en RWT's	47
1.2	Leeswijzer	17	5.6.2	Europese geldstromen	47
			5.6.3	Contractbeheer	48
			5.6.4	Informatiebeveiliging	49
			5.7	Accountantscontrole	50
2	RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK ALGEMENE REKENKAMER	19	5.7.1	Inleiding	50
2.1	Beoordeling jaarverslagen	19	5.7.2	CW 2001	50
2.1.1	Beperking reikwijdte oordelen jaarverslagen	19	5.7.3	Nieuwe formulering accountantsverklaring	50
2.2	Controle-objecten en risico's	20	5.7.4	Departementale accountantscontrole 2002	51
2.3	Geldstromen, risico's en beheersingsmaatregelen	21	5.7.5	Accountantscontrole naar de totstandkoming van bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag	51
2.3.1	Begrotingsgeld	21	5.7.6	Accountantscontrole naar de totstandkoming van beleidsinformatie in het jaarverslag	51
2.3.2	Europese geldstromen	23	5.7.7	Integriteit in de departementale accountantscontrole	52
2.3.3	Budgetsectoren Zorg en Sociale zekerheid	24			
2.3.4	Integriteitsrisico's	24			
			6	BELEIDSINFORMATIE	53
3	FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK EN SALDIBALANS VAN HET RIJK	25	6.1	Begroting 2002	53
3.1	Inleiding	25	6.2	Normen en controlestructuur voor beleidsinformatie zijn nog in ontwikkeling	55
3.2	Financieel Jaarverslag Rijk 2002	25	6.3	Jaarverslag 2002	55
3.3	Saldibalans van het Rijk 2002	26	6.4	Verslaggevingsvoorschriften	56
3.4	Verklaring van goedkeuring	26	6.5	Verdiepingsonderzoek	57
3.5	Financiële verantwoording 2001 van het Rijk	26	6.5.1	Totstandkoming van beleidsinformatie in jaarverslag	57
			6.5.2	Kwaliteit van beleidsinformatie in jaarverslag	57
4	JAARVERSLAGEN 2002	27	7	ACTUALITEITEN	59
4.1	Inleiding	27	7.1	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording	59
4.2	Oordelen Jaarverslagen 2002	28	7.1.1	Rijksbegrotingsvoorschriften 2003	59
4.3	Agentschappen: verantwoordingsstaat met toelichting	30	7.2	Ontwikkeling auditfunctie	60
4.4	Mededeling over de bedrijfsvoering	30	7.2.1	Instelling departementale auditdiensten	61
4.5	Saldibalansen met toelichting	31	7.2.2	Versterking regierol Audit Committee	62
			7.3	Elke fout een onrechtmatigheid?	62
5	BEDRIJFSVOERING	33	7.4	Baten-lastenstelsel	64
5.1	Ernstige onvolkomenheden	33	7.5	Agenda 2003/2004	65
5.2	Kwaliteit Financieel beheer ministeries gaat achteruit	35			
5.3	Bezwaar(onderzoek)	37	8	REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER	67
5.4	Misbruik en oneigenlijk gebruik	39	8.1	Reactie minister van Financiën	67
5.4.1	Uitgangspunten	39	8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	74
5.4.2	Misbruik en oneigenlijk gebruik in 2002	39			
5.4.3	Specifieke uitkeringen	41	Bijlage 1	Begrote en gerealiseerde bedragen	76
5.5	Agentschappen	45	Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden	77
5.5.1	Bevindingen 2002	45	Bijlage 3	Verklarende woordenlijst	86
5.5.2	Oprichting van tijdelijke agentschappen	45			

SAMENVATTING

Dit rapport «Rijk verantwoord 2002» bevat de *verklaring van goedkeuring* van de Algemene Rekenkamer bij het Financieel Jaarverslag en de saldibalans van het Rijk 2002.¹ Daarnaast bevat dit rapport een samenvatting van de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 2002 en de visie van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de actualiteiten op haar onderzoeksterrein.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de 23 departementale en niet-departementale jaarverslagen en saldibalansen over 2002 en het Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk voldoen aan de wettelijke eisen.² Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer de bedrijfsvoering van de ministeries onderzocht. In de afzonderlijke rapporten bij de jaarverslagen doet de Algemene Rekenkamer uitvoerig verslag van de uitkomsten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek. Deze rapporten bevatten een Audit Actielijst 2003. In deze Audit Actielijst staan de punten waar de minister naar de mening van de Algemene Rekenkamer actie moet ondernemen. Het overzicht meldt ook de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering.

I Oordeel Financieel Jaarverslag van het Rijk

Algemene Rekenkamer keurt Jaarverslag van het Rijk goed

De Algemene Rekenkamer geeft haar goedkeuring bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk, onder het formele voorbehoud dat de Staten-Generaal de bijbehorende slotwetten vaststellen.

De Algemene Rekenkamer is positief over 21 van de 23 jaarverslagen. De materiële omvang van de fouten en onzekerheden (in de rechtmatigheid en of deugdelijke weergave) in de twee jaarverslagen waar de Algemene Rekenkamer niet positief is, is niet zodanig dat dit van invloed is op de goedkeuring van het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De saldibalansen met toelichting voldoen over het algemeen aan de eisen. De Jaarverslagen van het Diergezondheidsfonds (DGF) en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voldoen op belangrijke onderdelen niet aan de gestelde eisen. De bij beide jaarverslagen geconstateerde fouten en onzekerheden overschrijden de tolerantiegrenzen.

Bij het Ministerie van VROM zijn de fouten veroorzaakt door de problemen met de uitvoering van de huursubsidies. Hierdoor is het ministerie onrechtmatige verplichtingen voor een bedrag van € 34,6 miljoen aangegaan. Deze onrechtmatigheid is het gevolg van problemen met de implementatie van een nieuwe huursubsidiesystematiek. De kwaliteit van de controlemaatregelen en de kwaliteit van het behandelproces zijn tekortgeschoten. Hierdoor schoot ook het beleid ter voorkoming en beperking van misbruik en oneigenlijk gebruik tekort. De minister heeft actie ondernomen en de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Bij het DGF wordt de onzekerheid voornamelijk veroorzaakt door de financiële afwikkeling van dierziekten. Er zijn achteraf geen sluitende verbanden te maken tussen de schadeloosstellingen en de daadwerkelijk vernietigde dieren. Hierdoor bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven van het DGF (€ 76 miljoen).

¹ Artikel 83, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

² Artikel 58, eerste lid, artikel 59 en 61 van de Comptabiliteitswet 2001.

Mededeling over de bedrijfsvoering

Ministers zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun ministerie en het periodiek onderzoeken van de bedrijfsvoering. Met ingang van het begrotingsjaar 2002 dienen zij hierover verantwoording af te leggen in het jaarverslag van hun ministerie.

De Algemene Rekenkamer is bij alle ministeries positief over de mededeling over de bedrijfsvoering. Zij verwacht dat de komende jaren meer duidelijkheid komt over de vorm en de inhoud van de mededeling. Een waardevolle aanvulling kan een expliciete uitspraak van de minister zijn dat hij de geldende wet- en regelgeving heeft nageleefd.

II Bedrijfsvoering

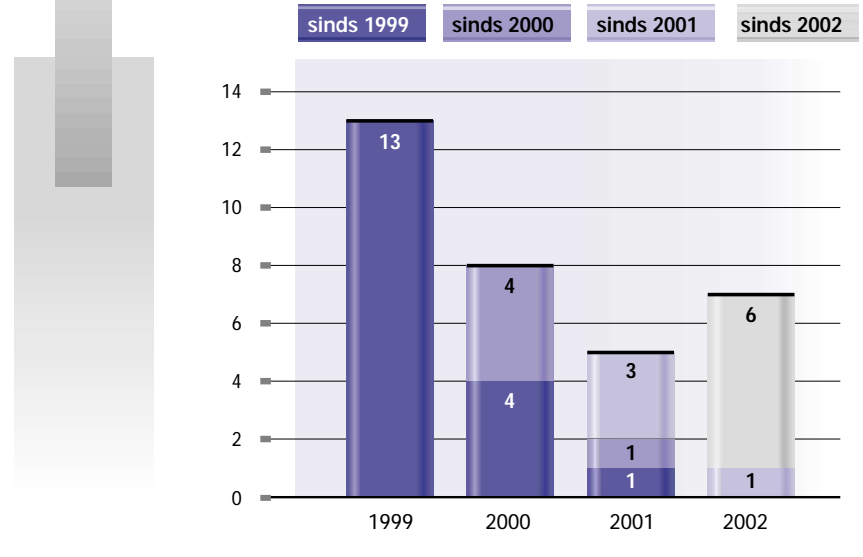
Er is sprake van een achteruitgang in de bedrijfsvoering en met name het financieel beheer van ministeries. Naast een toename van het aantal ernstige onvolkomenheden constateert de Algemene Rekenkamer tevens een toename van de onvolkomenheden ten opzichte van voorafgaande jaren. De onvolkomenheden betreffen vooral het contractbeheer, de informatiebeveiliging, en het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen te voorkomen. Verder heeft de Algemene Rekenkamer tot twee keer toe bezwaar moeten maken. Dit is het zwaarste instrument dat de Algemene Rekenkamer heeft. De reacties van de verantwoordelijke ministers geven de Algemene Rekenkamer voldoende vertrouwen dat de onvolkomenheden op korte termijn worden opgelost. Daarom heeft zij het bezwaar uiteindelijk niet gehandhaafd. Zie ook de toelichting over de bezwaaronderzoeken in 2003.

Aantal ernstige onvolkomenheden neemt toe

Na een gestage afname vanaf 1999 (van 13 naar 8 naar 5) constateert de Algemene Rekenkamer in 2002 een stijging van het aantal ernstige onvolkomenheden (van 5 naar 7). Figuur 1 toont het verloop van het aantal ernstige onvolkomenheden vanaf 1999. Het verloop illustreert behalve de stijging ook, dat als iets een ernstige onvolkomenheid is, de ministers gelukkig alert reageren en de ernstige onvolkomenheden voortvarend aanpakken.

Verloop ernstige onvolkomenheden

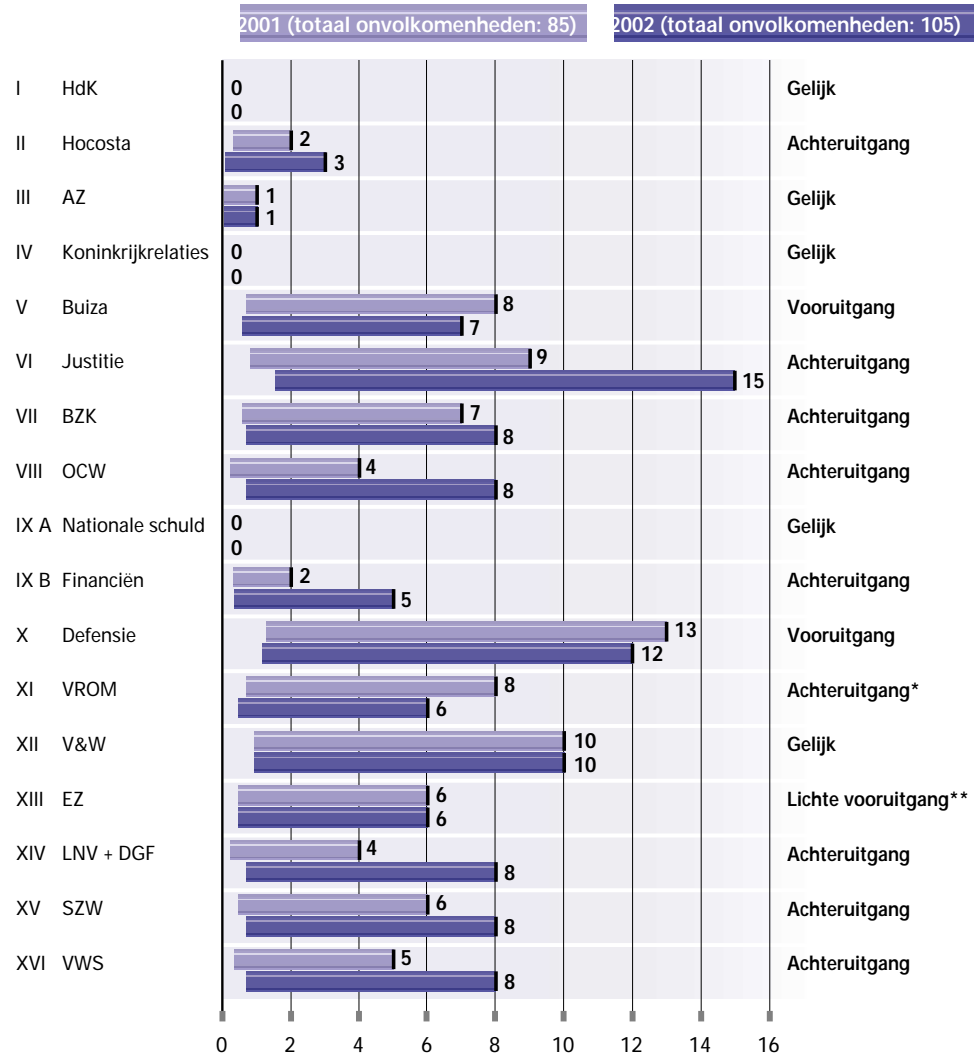
Figuur 1



Onderstaande figuur geeft per ministerie de ontwikkeling van het aantal ernstige onvolkomenheden en onvolkomenheden cumulatief ten opzichte van vorig jaar weer.

Ontwikkeling aantallen (ernstige) onvolkomenheden

Figuur 2



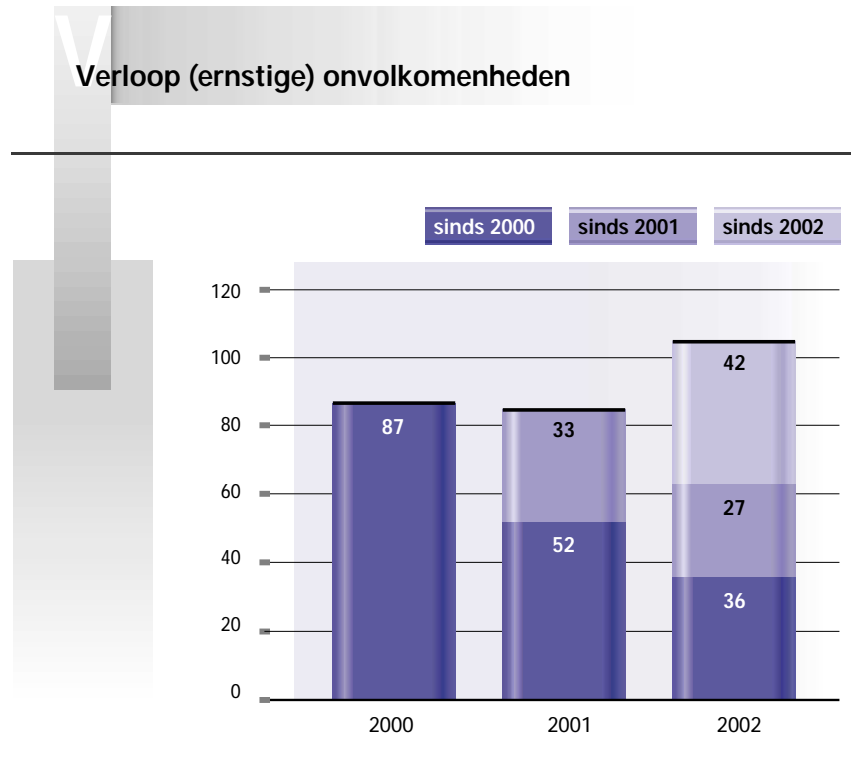
* wegens drie nieuwe ernstige onvolkomenheden

** omdat een ernstige onvolkomenheid is weggewerkt

Van de dertien ministeries is het financieel beheer bij twee ministeries gelijk gebleven, bij drie is er een vooruitgang geconstateerd en bij acht ministeries is er sprake van een achteruitgang. Ook bij de Hoge Colleges van Staat is sprake van een achteruitgang.

Van de 105 (ernstige) onvolkomenheden in 2002 zijn er 36 hardnekkig. Deze bestaan al vanaf 2000. Dit betreft uitsluitend «gewone» onvolkomenheden die kennelijk niet met dezelfde alertheid worden aangepakt als de ernstige onvolkomenheden. Er zijn in 2002 totaal 42 nieuwe (ernstige) onvolkomenheden geconstateerd. Van de 85 (ernstige) onvolkomenheden in 2001 zijn er 22 opgelost en zijn er 63 blijven bestaan. Onderstaande figuur geeft schematisch de ontwikkeling van het aantal (ernstige) onvolkomenheden van de afgelopen jaren weer.

Figuur 3



Ernstige onvolkomenheden 2002

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ernstige onvolkomenheden aangetroffen bij het financieel beheer van respectievelijk het agentschap Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het agentschap Informatie en Technologie Organisatie (ITO). Bij beide agentschappen is het contractbeheer onvoldoende en worden de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet nageleefd. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat contracten niet goed worden vastgelegd waardoor onduidelijk is welke voorwaarden er gelden en welke prijzen zijn afgesproken. Hierdoor kunnen onrechtmatige en ondoelmatige uitgaven ontstaan.

Bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is het aantal ernstige onvolkomenheden fors toegenomen, van 0 naar 3. Zo zijn er op de eerste plaats ernstige problemen met de huursubsidie geweest. Deze hebben geresulteerd in verplichtingen die onrechtmatig zijn aangegaan voor een bedrag van € 34,6 miljoen. Daarnaast zijn er problemen met het financieel beheer rond de uitgaven voor Bodemsanering. Dat kwam ook omdat de regelgeving niet goed uitvoerbaar was. Het ministerie gaat de problemen oplossen bij de subsidie-afrekening aan het einde van de programmaperiode.

De omvang van de in 2002 gerealiseerde uitgaven voor bodemsanering is € 146,6 miljoen. Het programma loopt tot en met 2004.

De derde ernstige onvolkomenheid betreft de bedrijfsvoering van het Clean Development Mechanism (CDM). Het CDM is een instrument om aan de Kyoto-afspraken voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen te voldoen. Het financieel beheer voor het CDM bevat onvolkomenheden omdat het ministerie geen volledig gebruik heeft gemaakt van diverse beheersmaatregelen, zoals het beschrijven van de administratieve organisatie en het voorafgaand toezicht inzake contracten.

De ernstige onvolkomenheid bij het Ministerie van V&W betreft het contractbeheer bij de Bouwdienst. Hier is het financieel beheer in 2002 achteruit gegaan. Geconstateerde onvolkomenheden zijn onder meer een ontoereikende registratie en ontoereikend beheer van de verplichtingen.

Bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport constateert de Algemene Rekenkamer ernstige onvolkomenheden in het subsidiebeheer. De beleidsdirecties zijn niet goed omgegaan met subsidieregels en het beheersproces is procedureel en inhoudelijk niet op orde. Daardoor ontstaat het risico dat er onzekerheden en onrechtmatigheden zijn. De minister heeft toegezegd per 1 juli 2003 aan de Tweede Kamer een verbeterplan, een implementatieplan en een nieuw VWS-kader voor het subsidiebeleid toe te sturen.

Twee (vervolg) bezwaaronderzoeken en één nieuw bezwaaronderzoeken in 2003

De Algemene Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 2002 drie vervolg-bezwaaronderzoeken uitgevoerd: bij de Rijksgebouwendienst, het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De situatie bij de Rijksgebouwendienst is inmiddels verbeterd.

Bij de KLPD en de Bouwdienst heeft de Algemene Rekenkamer dit jaar bezwaar gemaakt in verband met een ontoereikend contractbeheer. De minister van V&W heeft inmiddels een verbeterplan opgesteld, op basis waarvan de Algemene Rekenkamer uiteindelijk heeft besloten haar bezwaar niet te handhaven. De minister van BZK heeft voldoende toezeggingen gedaan waardoor de Algemene Rekenkamer eveneens besloten heeft haar bezwaar niet te handhaven. De Algemene Rekenkamer zal de voortgang volgend jaar in «vervolg op bezwaaronderzoek» onderzoeken.

De onvolkomenheden in het financieel beheer bij DGM zijn voor de Algemene Rekenkamer aanleiding volgend jaar een bezwaaronderzoek uit te voeren om meer inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken, de reikwijdte van de problemen en de te treffen maatregelen om verbeteringen in het financieel beheer te realiseren.

Uit dit onderzoek zal moeten blijken of de problemen zich beperken tot Bodemsanering en het Clean Development Mechanism of dat de problemen zich ook uitstrekken over andere onderdelen van het financieel beheer van DGM.

Agentschappen

In 2002 had het Rijk 24 agentschappen ten opzichte van 23 in 2001. De verantwoordingsstaten met toelichting 2002 van deze agentschappen voldoen bij zestien agentschappen geheel aan de eisen. Bij acht agentschappen heeft de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden (in de rechtmatigheid en of deugdelijke weergave) geconstateerd in de verant-

woording of voldoet de toelichting niet geheel aan de eisen. De geconstateerde fouten hebben voornamelijk betrekking op het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Ten opzichte van 2001 is er sprake van een achteruitgang (van 6 verantwoordingen die in 2001 niet geheel voldeden naar 8 in 2002). Hier staat tegenover dat de Algemene Rekenkamer een verbetering constateert in het financieel beheer van de agentschappen (van 14 agentschappen met onvolkomenheden in het financieel beheer in 2001 naar 10 in 2002).

Toezicht

Ministers moeten toezicht houden op Europese subsidies, de uitvoering van beleid door Rechtspersonen met een wettelijke taak en de budgetsectoren Zorg en Sociale zekerheid. De wijze waarop de minister invulling geeft aan zijn toezichtsfunctie verdient een plaats in het jaarverslag. De Algemene Rekenkamer constateert dat de jaarverslagen van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, OC&W, LNV en SZW informatie bevatten over hun toezichtrelaties. De Algemene Rekenkamer waardeert dit positief en hoopt dat dit tevens een aanmoediging is voor de andere ministeries, die nog niet zo ver zijn, om ook een toezichtspaaragraaf in hun jaarverslag op te gaan nemen.

Net als in 2001 stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de ministeries nog veel werk moeten verrichten om informatie over toezicht op Europese geldstromen op te nemen in hun jaarverslag. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de ministeries afhankelijk zijn van informatie van derden, maar de levering van informatie niet kunnen afdwingen. Daarnaast geldt dat vanuit de Europese Unie geen inzicht beschikbaar is in de subsidies die aan de lidstaten, en dus ook aan Nederland worden verstrekt.

Contractbeheer voor diensten en leveringen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de ministeries over het algemeen de Regeling contractbeheer 1996 toereikend hebben uitgewerkt voor de decentrale eenheden (directies, diensten, agentschappen). Bij de meeste ministeries ontbreekt echter op centraal niveau een goed inzicht in de wijze waarop het contractbeheer decentraal wordt gevoerd. Het contractbeheer voor diensten en leveringen vertoont in de uitvoering bij vrijwel alle departementen onvolkomenheden en bij het Agentschap KLPD zelfs ernstige onvolkomenheden. Wel is het zo dat de meeste ministeries inmiddels ontwikkel- en verbetertrajecten hebben ingezet.

Informatiebeveiliging

Volgens het voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) moeten alle ministeries vanaf 1 januari 1997 beschikken over een informatiebeveiligingsbeleid, beveiligingsplannen en maatregelen voor de implementatie van het beleid.

Bij veel ministeries blijkt de implementatie van beveiligingsplannen te stagneren. Dat betekent dat er na vijf jaar nog steeds geen sprake is van een rijksbrede invoering van het VIR. De oorzaak ligt vaak in onvoldoende verankering van de activiteiten rond informatiebeveiliging in de reguliere bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer pleit er daarom voor dat ministeries de interne informatievoorziening over informatiebeveiliging opnemen in hun planning- en controlcyclus. Bovendien vraagt zij hiervoor aandacht bij de minister van BZK die een coördinerende verantwoordelijkheid voor de informatiebeveiliging bij het Rijk heeft.

Departementale accountantscontrole 2002

Op basis van haar onderzoek stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over:

- de financiële informatie in het Jaarverslag 2002;
- de saldbalans 2002 en toelichting;
- het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2002.

Verschillende accountantsdiensten gaan bij de controle van beleidsinformatie en de mededeling over de bedrijfsvoering (financieel beheer en materieel beheer) in de departementale jaarverslagen reeds verder dan op grond van hun wettelijke taak vereist is. De Algemene Rekenkamer spreekt hiervoor haar waardering uit.

In haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat integriteit een steeds belangrijker aandachtspunt begint te worden voor DAD's. Dit blijkt uit zowel uitgevoerde werkzaamheden als uit plannen om de aandacht voor integriteit te intensiveren. Verwacht mag worden dat het toenemende belang van integriteit in de publieke sector, de ontwikkeling van accountantsdiensten naar bredere auditdiensten en de recent door het Ministerie van Financiën uitgegeven *Handreiking integriteitsaudits* zal bijdragen aan een verdere aandacht van de DAD's voor integriteit.

Misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies

Misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving blijkt ook in 2002 een belangrijk aandachtspunt. De onregelmatigheden in het hoger onderwijs zijn hiervan het meest sprekende voorbeeld. De Algemene Rekenkamer constateert verschillende onvolkomenheden in het beleid van ministeries om misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving tegen te gaan (M en O-beleid).

Punten die verbeterd kunnen worden zijn:

- Het formuleren van een sanctiebeleid en het handhaven van dit beleid;
- in de regelgeving de mogelijkheid inbouwen om indien nodig onderzoek ter plaatse uit te voeren;
- het opstellen van controleprotocollen en verantwoordingsprotocollen die zijn toegesneden op de praktijk.

Specifieke uitkeringen

In het rechtmatigheidsonderzoek 2001 constateerde de Algemene Rekenkamer onzekerheid over de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen bij de Ministeries van OCW, V&W en VWS. Dit jaar constateert de Algemene Rekenkamer dat de betreffende ministeries maatregelen hebben getroffen om de onvolkomenheden aan te pakken en dat het aantal geconstateerde fouten en onzekerheden is afgenomen.

De Algemene Rekenkamer constateert verschillen in de wijze waarop ministeries regels formuleren voor specifieke uitkeringen. In de hoofdtekst zijn enkele voorbeelden opgenomen van wettelijk verankerde beperkingen in de verantwoordelijkheden en de controlebevoegdheden van de minister.

III Beleidsinformatie

Met ingang van de begroting 2002 en het bijbehorende jaarverslag is een belangrijke mijlpaal bereikt. Dit is het eerste jaar dat de ministers op grond van de Comptabiliteitswet 2001 de relatie tussen doelstellingen,

prestaties en middelen integraal moeten weergeven in de begroting en het jaarverslag. Deze wettelijke verankering betekent echter nog niet dat de gewenste eindsituatie is bereikt.

Beleidsinformatie in de begroting

Op 24 januari 2002 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport *VBTB in begrotingen 2002* gepubliceerd. De beoordeling van deze begrotingen was het startpunt voor het onderzoek naar het jaarverslag 2002. In de VBTB-begroting staan de drie w-vragen centraal: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten. Uit het onderzoek blijkt dat het geen sinecure is om op een duidelijke wijze de samenhang tussen doelstellingen, prestaties en de bijbehorende kosten in de begroting weer te geven. Het formuleren van de goede doelstellingen, effect- en prestatiegegevens vormt het fundament van het VBTB-gedachtegoed.

Beleidsinformatie in het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer is positief over de jaarverslagen nieuwe stijl. De beleidsinformatie in de jaarverslagen moet antwoord geven op de drie H-vragen: hebben we bereikt wat we beoogden, hebben we daarvoor gedaan wat we zouden moeten doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? En moet dus iets zeggen over effecten, prestaties en middelen van beleid. Deze jaarverslagen dragen bij aan een meer inhoudelijke beoordeling van het onder de verantwoordelijkheid van de minister uitgevoerde beleid. Volgend jaar zijn de normen voor niet-financiële informatie in het jaarverslag en de bijbehorende controles-structuur verder uitgewerkt. De Algemene Rekenkamer verwacht dat de begrotingen en jaarverslagen in de komende jaren aan kwaliteit zullen winnen, door grotere bekendheid met de VBTB-systematiek en door gedragen/heldere normen ook ten aanzien van de beleidsinformatie, waardoor de samenhang tussen doelen, prestaties en kosten nog beter zijn weg naar de Tweede Kamer zal vinden.

Verslaggevingsvoorschriften

De Algemene Rekenkamer constateert dat de beleidsinformatie nog niet geheel voldoet aan de onderzochte verslaggevingsvoorschriften. Bij de beoordeling van de jaarverslagen blijkt de vraag *Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?* niet goed te beantwoorden. De oorzaak hiervan is mede gelegen in het feit dat bij de begrotingsvoorbereiding de doelstellingen niet duidelijk zijn geformuleerd (*Wat willen we bereiken?*). De jaarverslagen kunnen worden verduidelijkt door aan te geven welke H-vraag met welke informatie wordt beantwoord.

Verbeteringen in de jaarverslagen zijn mogelijk op de volgende punten:

- Het toelichten van opmerkelijke verschillen tussen de beoogde en gerealiseerde beleidsresultaten.
- Toelichten wat de betrouwbaarheid van de gepresenteerde beleidsinformatie is.

De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de evaluatie van de werking van RBV 2003 door de Minister van Financiën af. Als alternatief voor de huidige splitsing in een beleidsverslag en een jaarrekening suggereert de Algemene Rekenkamer om in de toelichting bij de verantwoordingsstaat binnen elk beleidsartikel het onderscheid tussen financiële en niet-financiële informatie helder te maken.

De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat de controlestructuur voor niet financiële informatie, zodanig wordt vormgegeven dat de minister inzicht heeft in zowel de deugdelijke totstandkoming van de niet-financiële informatie als in de kwaliteit van de niet-financiële informatie.

Inrichting nieuwe auditfunctie

De Algemene Rekenkamer is positief over de toenemende aandacht voor nieuwe type onderzoeken binnen de departementen door de audit-diensten. Tegelijkertijd waarschuwt zij echter dat de controle naar de naleving van de wet- en regelgeving (de rechtmatigheid) en de betrouwbaarheid van de verslaggeving niet in de knel mag komen.

Ten slotte

Het geheel overziende constateert de Algemene Rekenkamer dat een belangrijke mijlpaal is bereikt. Het eerste VBTB-jaarverslag is een feit. Woensdag 21 mei 2003 geldt als de eerste verantwoordingsdag waarop een inhoudelijke discussie in het parlement over de gerealiseerde beleidsdoelstellingen, de geleverde prestaties en kosten kan worden gevoerd op basis van de door de ministers opgestelde jaarverslagen. Deze discussie kan mede bijdragen aan de noodzakelijke verbeteringen van de beleidsbegrotingen en beleidsverantwoordingen.

Wel vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor het financieel beheer en materieel beheer. De bedrijfsvoering is een kritieke factor in het VBTB-proces.

Daarnaast zou de wettelijke controletaak in de knel kunnen komen indien in de toegestane formatie van de auditdiensten te weinig rekening wordt gehouden met het nieuwe takenpakket. Een mogelijke consequentie kan zijn dat bepaalde taken, waaronder het onderzoek van het financieel beheer en de naleving van de wet- en regelgeving, minder of niet goed worden uitgevoerd.

Dit klemt temeer omdat de Algemene Rekenkamer constateert dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het rijk in 2002 is teruggelopen. Dit vraagt juist om een krachtige en actieve opstelling van de departementale controleurs.

Agenda 2003/2004

De Algemene Rekenkamer vraagt de ministers met klem aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

Bedrijfsvoering

- Voorkomen dat het aantal (ernstige)onvolkomenheden toeneemt en voorkomen dat de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd, voortbestaan;
- De uitvoering van het contractbeheer verbeteren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het beter naleven van de (Europese) aanbestedingsprocedures en het verbeteren van de dossiervorming om onrechtmatige en ondoelmatige uitgaven te voorkomen.
- Misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen door het versterken van het M en O-beleid en het handhaven hiervan.

Beleidsinformatie

- Verbeteren van het toezicht op specifieke uitkeringen, en met name ook aandacht besteden aan het toezicht op het realiseren van de beleidsdoelstellingen.
- Tijdig starten met het formuleren van een toezichtsbeleid en het

verzamelen van informatie over het toezicht op Zelfstandige bestuursorganen en Rechtspersonen met een wettelijke taak, en toezicht op de Europese geldstromen (Wet TES) zodat de minister zich in zijn jaarverslag 2004 hierover kan verantwoorden.

- De controlestructuur voor de niet-financiële informatie zodanig organiseren dat de minister vanuit een interne controlefunctie inzicht krijgt in de deugdelijke totstandkoming van de niet-financiële informatie en de kwaliteit van de niet-financiële informatie.

Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 15 mei 2003 gereageerd op het rapport Rijk verantwoord van de Algemene Rekenkamer. Vanuit zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid komt hij tot de conclusie dat departementen in algemene zin vooruitgang hebben geboekt ten aanzien van de knelpunten in en aandacht voor het financieel beheer. Derhalve deelt hij de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet. Het beeld dat de Algemene Rekenkamer oproept van een achteruitgang in absolute termen onderschrijft hij niet. Hij voert drie argumenten aan. Op de eerste plaats spreekt de Algemene Rekenkamer volgens hem alleen maar van verslechtering omdat ministeries achterlopen op de realisering van geplande verbetermaatregelen. Voor de minister is dit geen reden om van verslechtering te spreken. Het tweede argument dat de minister aanvoert om aan te tonen dat ministeries juist vooruitgang hebben geboekt, is dat er eerder en vaak ook meer te verbeteren punten naar voren komen dan voorheen door de verbeterde bedrijfsvoering en gerichte controle op basis van risico-analyse.

Dit betekent in de ogen van de minister niet dat er sprake is van een verslechtering in het financieel beheer, maar dat departementen aandachtspunten tijdiger signaleren en beter oppakken.

Ten derde geeft de minister van Financiën aan dat hem niet duidelijk is op grond van welk criterium een ernstige onvolkomenheid als zodanig wordt gekwalificeerd. Tevens variëren naar zijn mening de aangeduide onvolkomenheden van kleine aandachtspunten tot grotere knelpunten. Hierdoor ontstaat volgens de minister een vertekend beeld.

De Algemene Rekenkamer is niet overtuigd door de argumenten van de minister. Zij blijft bij haar standpunt dat het financieel beheer achteruit is gegaan. Zij constateert dit aan de hand van een toename van het aantal ernstige onvolkomenheden en het aantal onvolkomenheden per ministerie. Deze constatering is gebaseerd op review van de departementale accountantsdiensten en eigen waarnemingen. In het rechtmatigheidsonderzoek over 2002 heeft de Algemene Rekenkamer dezelfde normatiek gehanteerd als over 2001. Ook constateert de Algemene Rekenkamer dat ministeries actief reageren naar aanleiding van geconstateerde *ernstige* onvolkomenheden. Dit betekent echter niet dat de onvolkomenheden ook direct zijn opgelost. Ze kunnen nog een aantal jaren als onvolkomenheden blijven voortbestaan.

De actieve opstelling van de ministeries in geval van *ernstige* onvolkomenheden is overigens mede de aanleiding waarom de Algemene Rekenkamer terughoudend kan zijn met het aankondigen van nieuwe bezwaaronderzoeken.

De minister van Financiën is van mening dat de stringenter toepassing en aanscherping van de normen waarvoor de Algemene Rekenkamer pleit, niet aansluit op de ontwikkelingen binnen de rijksoverheid met meer

aandacht voor onderzoek op basis van risicoanalyse en controle op systeemniveau. Hij geeft tevens aan dat een stringentere toepassing extra kosten (extra bureaucrativering) met zich mee zal brengen.

Uiteraard pleit de Algemene Rekenkamer niet voor verdere bureaucrativering, maar zij constateert dat er in een aantal gevallen wel erg ver wordt gegaan met het beperken van het aantal regels voor controle en verantwoordingsinformatie op het terrein van overdrachtsuitgaven. Hierdoor ontbreekt de informatie om jaarlijks vast te stellen of de gelden rechtmatig aangewend zijn en aan de juiste doelen worden besteed. Daarnaast wil de Algemene Rekenkamer een signaal afgeven om eenmaal vastgestelde regels en procedures na te leven. Dit is mede van belang om hardnekkige onregelmatigheden, zoals geconstateerd bij de HBO en ESF te voorkomen.

De Minister van Financiën deelt de zorg van de Algemene Rekenkamer niet over een eventuele beperking van de wettelijke controletaak door het transitieproces van accountantsdienst naar auditdienst. Naar zijn mening staat conform de beroepsregels voor accountants de deugdelijke grondslag bij de accountantscontrole voorop. Tevens geeft hij aan dat in antwoord op de motie-Van Baalen momenteel een notitie aan de Tweede Kamer wordt voorbereid, waarin aandacht wordt besteed aan de rol en positionering van de certificerende functie binnen de rijksoverheid.

De constatering dat de controletaak van de departementale auditdiensten wordt uitgebreid, is voor de Algemene Rekenkamer aanleiding aandacht te vragen voor de beschikbare capaciteit van deze diensten. De Algemene Rekenkamer is verheugd met de reactie van de minister van Financiën en gaat er vanuit dat de minister haar zorg op een goede wijze oppakt.

De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de uitkomsten van het onderzoek naar de reikwijdte van de wet TES en met name de aansprakelijkheid van de staat af. De Algemene Rekenkamer blijft bezorgd over het tempo van dit proces. Vooral omdat het implementatie-proces, meer dan één jaar na afsluiting van het wetgevend proces, niet duidt op een al te voortvarende aanpak van deze Europese dimensie.

1 INLEIDING

Het rechtmatigheidsonderzoek 2002 van de Algemene Rekenkamer bestaat uit vierentwintig deelonderzoeken. De deelonderzoeken zijn gericht op de jaarverslagen van de dertien ministeries, de zes begrotingsfondsen, het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten, de Nationale schuld, Koninkrijksrelaties en het Financieel jaarverslag van het Rijk. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de *jaarverslagen en de departementale en niet-departementale saldibalansen voldoen aan de wettelijke eisen* genoemd in artikel 58, eerste lid respectievelijk artikel 59 van de Comptabiliteitswet. Daarnaast heeft zij de *bedrijfsvoering* van de ministeries onderzocht. Het sluitstuk van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer is de *verklaring van goedkeuring* bij het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk ingevolge artikel 83, derde lid van de Comptabiliteitswet 2001.

1.1 Doel rapport Rijk verantwoord

Het rapport *Rijk verantwoord* geeft een samenvatting van de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 2002. Daarnaast wordt aandacht besteed aan actualiteiten op het terrein van verantwoord en controle binnen het Rijk en de visie hierop van de Algemene Rekenkamer. Een uitvoerig verslag van de resultaten van de deelonderzoeken is te vinden in de afzonderlijke rapporten bij de jaarverslagen.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport opent met de hiervoor gepresenteerde *samenvatting* waarin de oordelen van de Algemene Rekenkamer over de jaarverslagen, de saldibalansen en de bedrijfsvoering van het Rijk op een rij zijn gezet en de inleiding in *hoofdstuk 1*.

Hoofdstuk 2 is een informatief hoofdstuk. Hierin beschrijft de Algemene Rekenkamer haar controleterrein. Daaruit blijkt dat de VBTB-ontwikkelingen de verschillende controle-objecten van de Algemene Rekenkamer nader tot elkaar brengt in het rechtmatigheidsonderzoek.

Hoofdstuk 3 bevat de *verklaring van goedkeuring* bij het Financieel jaarverslag en de saldibalans van het Rijk. De Algemene Rekenkamer is grondwettelijk verplicht om jaarlijks bij de Rijksrekening een verklaring van goedkeuring op te stellen. Zij geeft die goedkeuring op basis van de uitgevoerde deelonderzoeken.

In *hoofdstuk 4* staan de bevindingen en oordelen van het uitgevoerde onderzoek naar de Jaarverslagen 2002 in rijksbreed perspectief.

Door middel van rijksbrede vergelijkingen geeft de Algemene Rekenkamer in *hoofdstuk 5* inzicht in de kwaliteit van de bedrijfsvoering van ministeries.

Hoofdstuk 6 gaat in op de beleidsinformatie in de Jaarverslagen, en de relatie met de beleidsinformatie in de begrotingen 2002.

Hoofdstuk 7 beschrijft enkele actualiteiten. Hier schetst de Algemene Rekenkamer de belangrijkste ontwikkelingen en signalen waaruit een bepaalde trend is af te leiden.

In *hoofdstuk 8* is de reactie van de minister van Financiën op het rapport van de Algemene Rekenkamer te vinden, waarop het nawoord van de Algemene Rekenkamer volgt.

In Bijlage 1 geeft de Algemene Rekenkamer inzicht in de oorspronkelijk begrote bedragen en de gerealiseerde bedragen 2002.

In Bijlage 2 geeft zij overzichten van de fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en de saldibalansen.

Als Bijlage 3 is een verklarende woordenlijst opgenomen.

2 RECHTMATIGHEIDSONDE RZOEK ALGEMENE REKENKAMER

De controletaken van de Algemene Rekenkamer zijn verankerd in de Grondwet en de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). De Grondwet bepaalt dat de Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk (art. 76, grondwet).

Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer vindt zijn grondslag in artikel 82 en 83 van de CW 2001. Naast onderzoek van de jaarverslagen is bepaald dat de Algemene Rekenkamer onderzoek doet naar:

- a. het gevoerde financieel en materieel beheer;
- b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- c. de financiële informatie in de jaarverslagen;
- d. de departementale saldibalansen;
- e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.

Op grond van artikel 83 van de CW 2001 onderzoekt de Algemene Rekenkamer jaarlijks:

- a. de centrale administratie van 's Rijks schatkist;
- b. het Financieel Jaarverslag van het Rijk;
- c. de saldibalans van het Rijk.

De minister verantwoordt zich in het jaarverslag over de besteding van het aan hem toegekende budget, over de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering van zijn ministerie. Het toezicht op de uitvoering van beleid dat door andere instellingen dan het ministerie wordt uitgevoerd (zoals RWT's, provincies, gemeenten, particulieren) valt hier uiteraard ook onder.

2.1 Beoordeling jaarverslagen

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de 23 jaarverslagen van de rijksbegroting (departementale en niet-departementale jaarverslagen) voldoen aan de volgende eisen:

- het is *opgesteld overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften* inzake de financiële informatie;
- de erin verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, alsmede (voor zover van toepassing) de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten zijn *rechtmatig*, dat wil zeggen tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere geldende wettelijke regelingen;
- de erin opgenomen *financiële informatie is deugdelijk weergegeven*.

2.1.1 Beperking reikwijdte oordelen jaarverslagen

Naast bovenstaande eisen stelt de CW 2001 dat de jaarverslagen tevens voldoen aan de volgende eisen:

- de erin opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering *voldoet aan daaraan te stellen kwaliteitsnormen*;
- de erin opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering is *op een deugdelijke wijze tot stand gekomen*.

Bij de eis dat de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering moet voldoen aan daaraan te stellen kwaliteitsnormen heeft het kabinet ingestemd met de motie van Walsem.³ Dit betekent dat het Rijk met ingang

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24.

van de begrotingscyclus 2005 dient te beschikken over een normenkader en een controlestructuur voor de niet-financiële informatie. Er is dus sprake van een door de Tweede Kamer geautoriseerd groeitraject waar de Algemene Rekenkamer rekening mee houdt. Dit betekent dat haar oordelen zijn beperkt tot de formele verslaggevingseisen en dat zij nog *geen uitspraak doet over de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie*.

Het is evident dat het voorgaande ook betekent dat er voor de totstandkoming van deze niet-financiële informatie, nog geen uitgewerkt normenkader beschikbaar is. Een uitzondering hierop geldt voor de informatie over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in de mededeling over de bedrijfsvoering. Deze objecten vallen al lange tijd onder de reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer en de reikwijdte van de departementale accountantsdiensten.

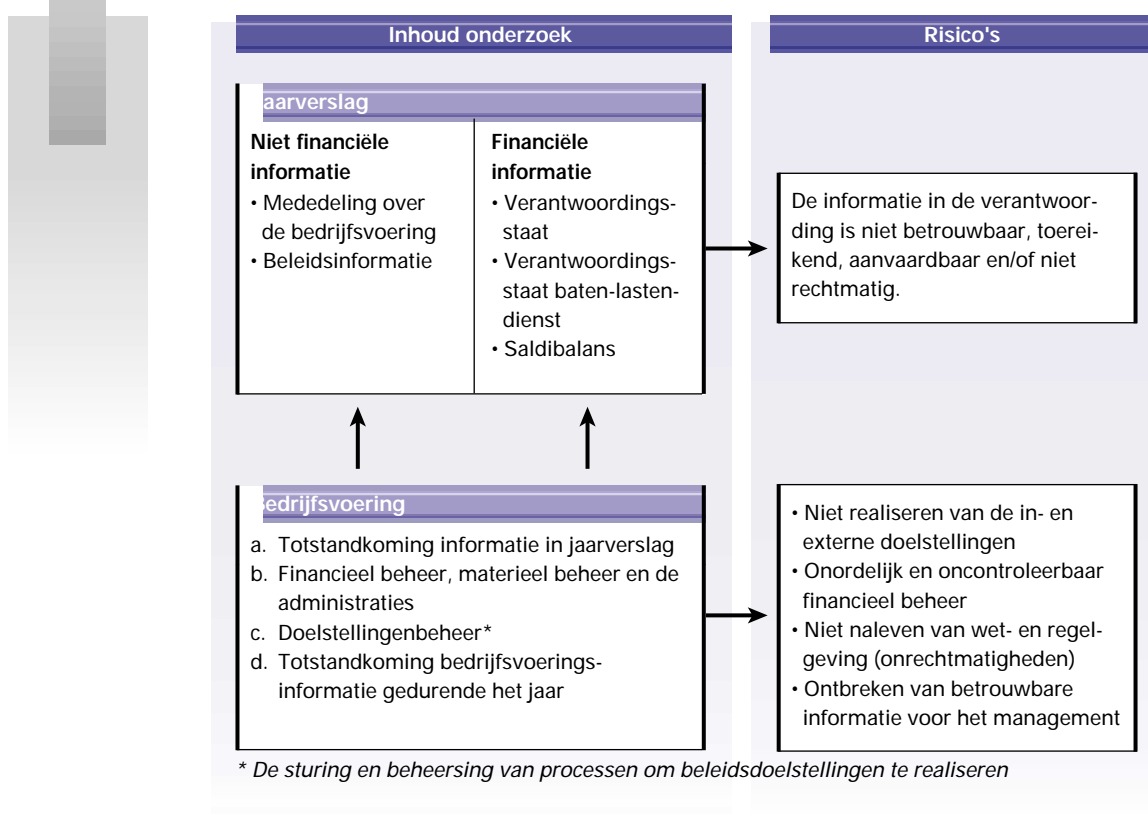
2.2 Controle-objecten en risico's

De Algemene Rekenkamer start haar onderzoek met een beschouwing van de controle-objecten. Er zijn grofweg twee controle-objecten te onderscheiden die nauw met elkaar zijn verbonden. Dit zijn de bedrijfsvoering en het jaarverslag van de minister. In het jaarverslag verantwoordt de minister zich over de gevoerde bedrijfsvoering door de mededeling over de bedrijfsvoering. De samenhang tussen deze twee objecten blijkt uit figuur 4.

Een goede bedrijfsvoering is een voorwaarde voor een betrouwbare verantwoording over financiën en beleid. Het schema illustreert dat onvolkomenheden in de bedrijfsvoering kunnen leiden tot niet deugdelijke informatie in het jaarverslag – zowel over financiële als over niet-financiële informatie. Uiteraard hebben de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering ook gevolgen voor de kwaliteit van de bedrijfsprocessen.

De relatie tussen de bedrijfsvoering en het jaarverslag en de bijbehorende risico's

Figuur 4



2.3 Geldstromen, risico's en beheersingsmaatregelen

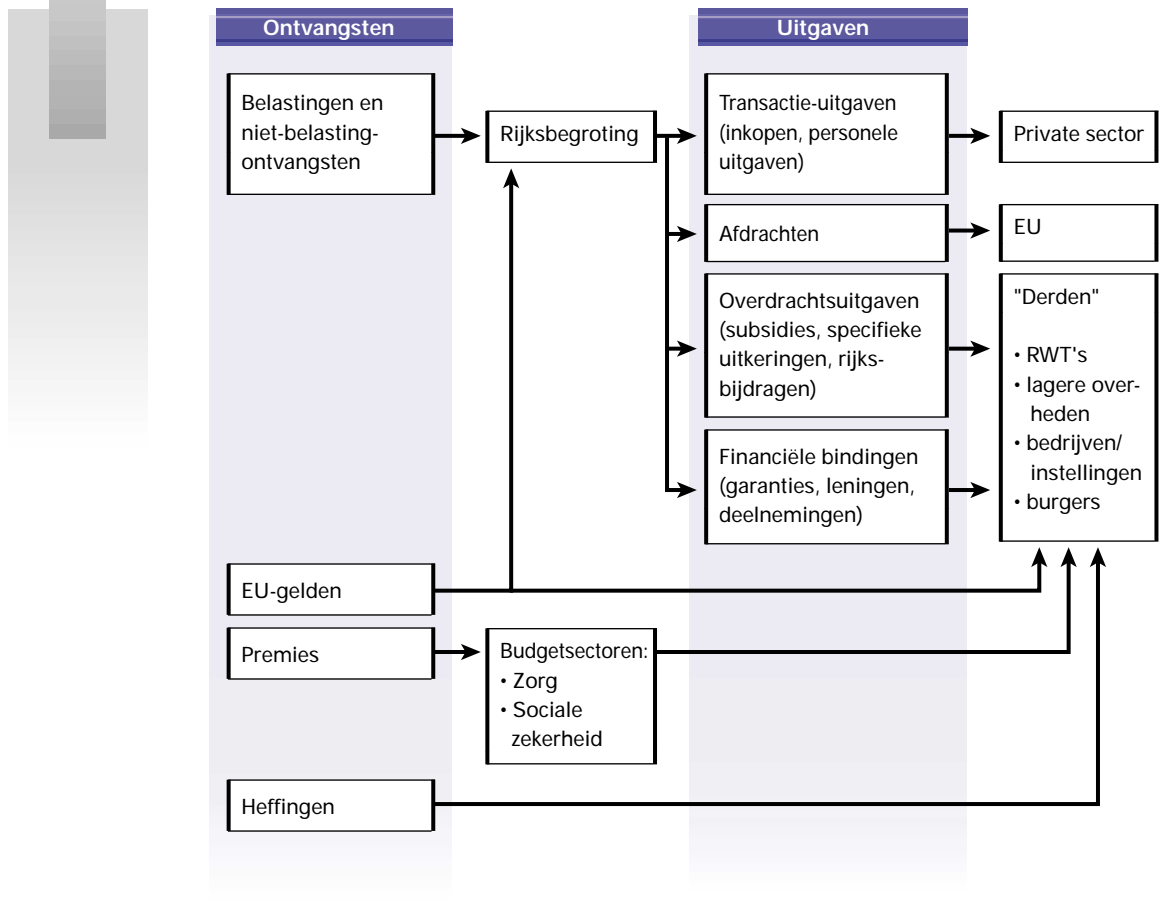
De minister is verantwoordelijk voor het realiseren van «zijn» beleidsdoelstellingen, binnen het geautoriseerde budget. Het risico dat hij zijn beleidsdoelstellingen niet realiseert, of dat hij niet juist met het geautoriseerde budget omgaat dient hij binnen aanvaardbare grenzen te beperken. De onderzoeksaanpak van de Algemene Rekenkamer is mede gericht op de beheersingsmaatregelen die de minister heeft getroffen om genoemde risico's te beperken. De «aanvliegroute» is daarbij met name ingegeven door het budget ofwel de geldstromen.

2.3.1 Begrotingsgelden

De uitgaven van de begroting zijn onder te verdelen in overdrachtsuitgaven, transactie-uitgaven en personele uitgaven. De inkomsten bestaan voornamelijk uit belastingopbrengsten en heffingen. Figuur 5 laat zien met welke geldstromen het Rijk te maken heeft.

Publieke geldstromen

Figuur 5



De meeste rijksuitgaven zijn overdrachtsuitgaven zoals subsidies. Bij overdrachtsuitgaven en overdrachtsontvangsten is het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik aanwezig, omdat bij de bepaling van de hoogte van de uitgaven gebruik wordt gemaakt van gegevens van de belanghebbende zelf. Dit betekent dat de beheersingsmaatregelen gericht moeten zijn op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en integriteitsschendingen. Het is ook van belang dat de beginselen van behoorlijk bestuur (Algemene Wet Bestuursrecht) bij het beschikken over subsidies worden toegepast. Belangrijke aandachtspunten voor de Algemene Rekenkamer zijn de kwaliteit van de wet- en regelgeving, de verantwoordings- en controlestructuur en het beleid van de minister inzake *misbruik en oneigenlijk gebruik*.

Het Ministerie van Financiën schat de totale omvang van de subsidies voor het begrotingsjaar 2003 op ongeveer € 22 miljard.⁴ De rijksbijdragen aan RWT's bedragen ruim € 35 miljard.⁵ *Specifieke uitkeringen* vallen ook onder de overdrachtsuitgaven (uitgaven 2002: € 16 miljard⁶). Het betreft uitkeringen aan provincies en gemeenten voor de bestrijding van nader aangeduide kosten van provincies en gemeenten. In de specifieke regelgeving wordt veelal rekening gehouden met de autonomie van de lagere overheden. Concreet betekent dit dat gemeenten vaak een grote beleidsvrijheid bij de uitvoering van de regeling krijgen. De minister streeft met het verstrekken van de specifieke uitkering echter een bepaald beleidsdoel na, en hij moet vaststellen of de subsidieontvanger dit doel ook daadwerkelijk realiseert. Bovendien lopen de gelden via de departementale begroting waardoor de minister ook de rechtmatige besteding via beheersingsmaatregelen moet waarborgen. Voor de controle van de Algemene Rekenkamer geeft dit een bijzondere situatie. De Algemene Rekenkamer heeft namelijk geen controlebevoegdheden bij lagere overheden. Zij kan derhalve de specifieke uitkeringen alleen toetsen door middel van de beoordeling van de door de minister getroffen maatregelen, in casu het toezicht dat de minister heeft ingericht.

Een tweede belangrijke geldstroom zijn de transactie-uitgaven. Hieronder vallen de inkoop van materialen en diensten door de ministeries, maar ook de uitgaven voor grote bouwopdrachten, infrastructurele werken, onderhoud en onderzoeksopdrachten. De beheersingsmaatregelen dienen gericht te zijn op het voorkomen van integriteitsschendingen, claims en wanprestaties van de opdrachtnemer. Belangrijke aandachtspunten voor de Algemene Rekenkamer zijn maatregelen in de administratieve organisatie, zoals functiescheiding, de aanbestedingsprocedures, het nakomen van de prestatieverplichting en de wijze waarop het *contract-beheer* is vorm gegeven.

De personele uitgaven zijn een derde belangrijke geldstroom die bij alle ministeries een rol speelt. De reguliere salarisbetalingen, die bij de ministeries worden verricht, gaan via een uniform en gestroomlijnd proces waardoor de risico's beperkt zijn. Risico's zijn er wel ten aanzien van extra beloningen en speciale toelagen, de tegemoetkoming in de ziektekosten en andere uitkeringen. Van belang is dat het ministerie regelmatig vaststelt of aan allen die op de salarislijst staan, ook terecht salaris betaald wordt. Belangrijke aandachtspunten zijn maatregelen in de administratieve organisatie zoals de controle van gegevens van belanghebbenden en functiescheidingen, maar ook overeenstemming met fiscale bepalingen. Grote afkoopsommen krijgen ook speciale aandacht.

Aan de ontvangstenkant zijn met name de belastingopbrengsten van belang. Ook hier bestaat het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelgeving doordat de belastingaanslag afhankelijk is van gegevens van de belanghebbenden zelf. Belangrijke aandachtspunten voor de Algemene Rekenkamer zijn ook hier maatregelen die de Belastingdienst heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te bestrijden en te voorkomen. Centraal staat daarbij het controlebeleid. Maar ook door het versterken van de bereidheid van de belastingplichtigen om hun aangiften juist te doen, wil de Belastingdienst een zo optimaal mogelijke opbrengst verkrijgen.

2.3.2 Europese geldstromen

Per 1 mei 2002 is de Wet Toezicht Europese Subsidies (TES) van kracht

⁴ Bron: Ministerie van Financiën, rapport «Zicht op subsidies» Betreft prognose 2003.

⁵ Dit bedrag betreft de rijksbijdragen (dit is 30% van de totale financieringsbronnen voor RWT's) bron: Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2).

⁶ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Overzicht specifieke uitkeringen 2002.

geworden. Volgens deze wet moet de minister toezicht houden op decentrale bestuursorganen (provincies, gemeenten, waterschappen, RWT's/ZBO's) die EU-subsidie ontvangen. Met deze Wet hebben de ministers toezichtsbevoegdheden gekregen waardoor ze meer inzicht kunnen krijgen over de decentraal ontvangen EU-gelden.

Uit de door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde inventarisatie in het kader van het Rechtmatigheidsonderzoek over 2001–2002 en het EU-trendrapport 2003⁷ blijkt dat ministeries vorig jaar slechts over 19,2% van de decentraal ontvangen gelden, enige informatie konden opleveren over de omvang van de EU-subsidies en welke derden in Nederland deze gelden ontvangen.

Voor het lidmaatschap van de Europese Unie draagt Nederland jaarlijks bij aan de EU-begroting. Deze uitgaven zijn afhankelijk van het Bruto Nationaal Product, de ontvangen invoerrechten, BTW-inkomsten en landbouwheffingen. Nederland draagt jaarlijks bijna € 5 miljard af aan de EU. Nederland ontvangt jaarlijks circa € 2,5 miljard uit de EU, vooral in de vorm van landbouwsubsidies en gelden uit structuurfondsen.

2.3.3 Budgetsectoren Zorg en Sociale zekerheid

De sociale verzekeringen en de gezondheidszorg worden grotendeels gefinancierd uit premies. Dit houdt in dat in die geldstromen geconstateerde onrechtmatigheden geen gevolgen hebben voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de rechtmatigheid van de departementale begrotingsuitgaven.

Uiteraard heeft de minister een systeemverantwoordelijkheid voor de uitvoering door instellingen op het terrein van de Zorg en Sociale Zekerheid en moet hij inzicht hebben in onder meer de rechtmatigheid. De minister moet volgens de daarvoor geldende criteria actie ondernemen en moet aanwijzingen geven om eventuele onrechtmatigheden weg te nemen.

2.3.4 Integriteitsrisico's

Integriteit speelt bij alle handelingen van de overheid een rol. Integriteitsschendingen kunnen het vertrouwen in de overheid ernstig schaden. Het gericht onderzoek naar integriteit staat nog in de kinderschoenen. De departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer betrekken de beheersingsmaatregelen in hun onderzoek. De onregelmatigheden die de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid aan het licht heeft gebracht, de onregelmatigheden bij de bekostiging van het HBO en de signalen van onregelmatigheden in het zorgveld geven wel aanleiding om alert te blijven en gericht onderzoek uit te voeren. De Algemene Rekenkamer is positief over de recent door het Ministerie van Financiën uitgebrachte *Handreiking integriteitsaudits*. Deze handreiking biedt belangrijke aandachtspunten voor het management en de departementale auditdiensten voor het uitvoeren van integriteitsaudits. De Algemene Rekenkamer is in 2002 gestart met het ontwikkelen van een onderzoeks aanpak voor integriteitsonderzoek. Deze aanpak is erop gericht de aandacht voor integriteit stevig te verankeren in onder meer het rechtmatigheidsonderzoek. In het rechtmatigheidsonderzoek 2002 heeft zij in kaart gebracht in hoeverre de departementale auditdiensten (DAD's) in 2002 aandacht besteden aan integriteit.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 801, nrs. 1–2.

3 FINANCIËEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK EN SALDIBALANS VAN HET RIJK

3.1 Inleiding

Op grond van artikel 61 van de Comptabiliteitswet 2001 maakt de minister van Financiën over elk jaar het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk op. De minister van Financiën heeft het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002 en de Saldibalans van het Rijk 2002 op 18 april 2003 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden.

De in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk heeft betrekking op het totaal van de rijksuitgaven ten bedrage van € 163 455 miljoen en het totaal van de rijksontvangsten ten bedrage van € 174 781 miljoen. De Saldibalans van het Rijk per 31 december 2002 bevat een debet- en creditbedrag van € 682 742 miljoen.

Conform artikel 83 van de Comptabiliteitswet 2001 onderzoekt de Algemene Rekenkamer of de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de departementale en niet-departementale jaarverslagen en of het Financieel Jaarverslag van het Rijk overeenkomstig de voorschriften is opgesteld. Van de Saldibalans van het Rijk onderzoekt de Algemene Rekenkamer of deze aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen en of deze is opgesteld overeenkomstig de voorschriften.

De Algemene Rekenkamer stelt met betrekking tot de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk een verklaring van goedkeuring op en zendt deze verklaring aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën.

3.2 Financieel Jaarverslag Rijk 2002

Bij haar onderzoek van het Financieel Jaarverslag van het Rijk heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de totalen van de uitgaven en ontvangsten van de verantwoordingsstaten in de departementale en niet-departementale jaarverslagen 2002 aansluiten op de totalen van uitgaven en ontvangsten die zijn opgenomen in de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk 2002. Ook heeft zij vastgesteld dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk volgens de voorschriften is opgesteld.

Er is sprake van een verschil tussen het totaal van de uitgaven (€ 163 455 miljoen) en ontvangsten (€ 174 781 miljoen). Een deel van dit verschil is te verklaren uit de stelselwijziging die op de begroting van de Nationale Schuld heeft plaatsgevonden. Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 worden met ingang van 2002 rente-uitgaven en- ontvangsten van de Nationale Schuld begroot en verantwoord op transactiebasis. Daarnaast worden met ingang van 2002 alle uitgiftes en aflossingen van leningen met een oorspronkelijke looptijd langer dan één jaar verantwoord als uitgaven en aflossingen op de begroting van de Nationale Schuld. Verder worden als uitgaven of ontvangsten verantwoord de netto-toename of -afname van het totaalbedrag aan uitstaande kortlopende financieringsinstrumenten (vlottende schuld).

Tenslotte worden, op grond van CW2001, met ingang van 2002 de geldstromen die samenhangen met het geïntegreerd middelenbeheer verantwoord op de begroting van de Nationale Schuld. De effecten van

deze stelselwijziging hebben geleid tot boekhoudkundige mutaties van per saldo in totaal € 10,3 miljard, die via het jaarverslag van de Nationale Schuld in de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk zijn verwerkt.

Het onderzoek naar het financieel beheer en materieelbeheer van de ministers en de departementale en niet-departementale jaarverslagen biedt naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer voldoende basis om tot goedkeuring van de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk 2002 te besluiten. Over alle departementale en niet-departementale jaarverslagen 2002 heeft de Algemene Rekenkamer een rapport uitgebracht.

3.3 Saldibalans van het Rijk 2002

Bij haar onderzoek naar de Saldibalans van het Rijk 2002 heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de Saldibalans van het Rijk aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen en dat de Saldibalans van het Rijk overeenkomstig de voorschriften is opgesteld.

3.4 Verklaring van goedkeuring

Ingevolge artikel 83, 3e lid van de Comptabiliteitswet keurt de Algemene Rekenkamer de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, alsmede de Saldibalans van het Rijk, zoals deze op 18 april 2003 waren samengesteld, goed onder voorbehoud dat de bij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk behorende slotwetten door de Staten-Generaal worden vastgesteld.

3.5 Financiële verantwoording 2001 van het Rijk

Op 5 juni 2002 keurde de Algemene Rekenkamer de Financiële verantwoording 2001 van het Rijk goed onder het voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal. Op diezelfde datum zond de Algemene Rekenkamer het rapport bij de financiële verantwoording 2001 van het Rijk met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën.

De Staten-Generaal hebben de bij de Financiële verantwoording 2001 van het Rijk behorende slotwetten vastgesteld. Ook hebben de Staten-Generaal de ministers decharge verleend over het gevoerde financieel beheer met betrekking tot het begrotingsjaar 2001 en tevens de minister van Financiën gedechargeerd met betrekking tot de Financiële verantwoording van het Rijk over 2001.

Hiermee is de goedkeuring van de rekening van het Rijk over 2001 definitief.

4 JAARVERSLAGEN 2002

4.1 Inleiding

In 2002 is er voor het eerst sprake van een volledig VBTB-jaarverslag. De Algemene Rekenkamer controleert de informatie in het jaarverslag op grond van de Comptabiliteitswet 2001 en de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 en de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Door het ontbreken van rijksbreed aanvaarde normen voor enkele onderdelen geeft de Algemene Rekenkamer hierover nog geen volledige oordelen. Dit kan als volgt worden weergegeven.

Reikwijdte oordeel 2002

Figuur 6

Jaarverslag		Controle	Oordeel
Financiële informatie			
Verantwoordingsstaat		Volledig	Ja
Saldibalans		Volledig	Ja
Niet financiële informatie			
Mededeling over de bedrijfsvoering	Financieel beheer	Volledig	Ja
	Materieel beheer	Volledig	Ja
	Overige elementen bedrijfsvoering	Beperkt	Nee
Beleidsinformatie	Verslaggevingseisen	Volledig	Ja
	Kwaliteitsnormen	Beperkt	Nee

De normen voor de financiële informatie zijn volledig uitgekristalliseerd. Deze normen zijn onder andere afkomstig uit de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 en de Regeling departementale begrotingsadministratie. De Algemene Rekenkamer onderzoekt deze informatie reeds jaren en verbindt daaraan een oordeel.

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de mededeling over de bedrijfsvoering is beperkt tot de kwaliteit van de informatie over het financieel beheer en het materieelbeheer. De kwaliteit van de mededeling is getoetst aan de huidige eisen die hiervoor zijn geformuleerd in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003. In 2005 zal een volledig normenkader voor deze informatie gereed zijn.

Het oordeel over de beleidsinformatie in het jaarverslag is beperkt tot het voldoen aan de verslaggevingseisen. Een nadere toelichting hierop wordt gegeven in paragraaf 6.4.

4.2 Oordelen Jaarverslagen 2002

De Algemene Rekenkamer is positief over 21 van de 23 jaarverslagen. De materiële omvang van de fouten en onzekerheden in de twee jaarverslagen waar de Algemene Rekenkamer niet positief is, is niet zodanig dat dit van invloed is op de goedkeuring van het jaarverslag van het Rijk. De Jaarverslagen van het Diergezondheidsfonds (DGF) en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voldoen op belangrijke onderdelen niet aan de gestelde eisen. De bij beide jaarverslagen geconstateerde fouten en onzekerheden overschrijden de tolerantiegrenzen voor het totaal van de betreffende verantwoording. Bij het Ministerie van VROM zijn de fouten veroorzaakt door de problemen met de uitvoering van de huursubsidies waardoor onrechtmatige verplichtingen ten bedrage van € 34,6 miljoen zijn aangegaan. Deze onrechtmatigheid is het gevolg van problemen met de implementatie van een nieuwe huursubsidiesystematiek. De kwaliteit van de controlemaatregelen en de kwaliteit van het behandelproces schoten tekort. Als gevolg hiervan schoot ook het beleid ter voorkoming en beperking van misbruik en oneigenlijk gebruik tekort. De minister heeft actie ondernomen en de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Bij DGF wordt de onzekerheid voornamelijk veroorzaakt door de financiële afwikkeling van dierziekten. Er zijn achteraf geen sluitende verbanden te maken tussen de schadeloosstellingen en de daadwerkelijk vernietigde dieren. Hierdoor bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven van het DGF (€ 76 miljoen).

Figuur 7 geeft per jaarverslag de geconstateerde fouten en onzekerheden met betrekking tot de deugdelijke weergave en/of de rechtmatigheid. De Algemene Rekenkamer rapporteert fouten en onzekerheden als ze de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde tolerantiegrens op het niveau van een begrotingsartikel overschrijden. In de rapporten per jaarverslag zijn de bedragen nader toegelicht.

Overzicht geconstateerde fouten en onzekerheden per begrotingshoofdstuk

Figuur 7

Jaarverslagen	Totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijven*		
	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
V Buitenlandse Zaken	0	41,1	0
VI Justitie	0	26,7	17,6 (14,1**)
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0	31,0 (1,3)	(1,3)
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	0	20,3	1,0
X Defensie	103,5	57,9	0
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	34,6	0	0
XII Verkeer en Waterstaat	3,7	32,0	0,1
XIV Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	2,2	1,7	-
A Infrastructuurfonds	179,8	193,0	8,1
F Diergezondheidsfonds	75,9	75,9	0
Totaal 2002	399,7	479,6	26,8 (15,4)

* bedragen in miljoenen euro

** bedragen tussen haakjes: onzekerheid over de volledigheid

Bij tien van de drieëntwintig jaarverslagen zijn fouten en onzekerheden geconstateerd die de toleranties op artikelniveau overschrijden. In het overzicht vallen vooral het Infrastructuurfonds en Defensie op. Voor beide begrotingshoofdstukken geldt dat de fouten en onzekerheden het positieve oordeel over de jaarverslagen niet hebben beïnvloed.

Bij het Infrastructuurfonds is sprake van onzekerheden doordat de administratie van de directie IJsselmeergebied door brand is vernietigd. Hierdoor kon geen zekerheid worden verkregen over de rechtmatigheid en deugdelijke weergave van € 129,9 miljoen aan verantwoorde verplichtingen en € 105,6 miljoen aan verantwoorde uitgaven.

Bij Defensie betreft het merendeel van de fouten en onzekerheden de deugdelijke weergave en niet de rechtmatigheid. De Algemene Rekenkamer rapporteert alle fouten en onzekerheden op artikelniveau en saldeert positieve en negatieve fouten niet. Zij is van mening dat elke fout iets zegt over de kwaliteit van het financieel beheer en over de juistheid en volledigheid van de financiële informatie.

Indien fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer in de afzonderlijke jaarverslagen constateert, structureel zijn of van een zodanige omvang zijn, dan kan dit aanleiding zijn voor een bezwaar. Daarvan was in 2002 geen sprake. Voor een totaaloverzicht van de fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten wordt verwezen naar de overzichten 1 t/m 3 in bijlage 2.

4.3 Agentschappen: verantwoordingsstaat met toelichting

Het Rijk had in 2002 24 agentschappen. De verantwoordingsstaten met toelichting 2002 van deze agentschappen voldoen bij zestien agentschappen geheel aan de eisen. Bij acht agentschappen heeft de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden geconstateerd in de verantwoording of voldoet de toelichting niet geheel aan de eisen. Bij vijf agentschappen (IND, DJI, KLDP, ITO en DTO) hebben de geconstateerde fouten voornamelijk betrekking op het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De fouten bij drie agentschappen (RAD, DGW&T en CBG) zijn divers, het betreft de kwaliteit van de toelichting of de deugdelijke weergave. Bij vier agentschappen hebben deze fouten consequenties voor de accountantsverklaring. Een afkeurende accountantsverklaring is afgegeven bij het agentschap Korps Landelijke Politiediensten (KLDP, Ministerie van BZK). Een accountantsverklaring met beperking is afgegeven bij de agentschappen Informatie Technologie Organisatie (ITO, ministerie van BZK), het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG, Ministerie VWS) en de Defensie Telematica Organisatie (DTO, Ministerie van Defensie). Ten opzichte van 2001 is er sprake van een achteruitgang (van 6 verantwoordingen die niet geheel voldeden in 2001 naar 8 in 2002).

4.4 Mededeling over de bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Daarbij gaat het zowel om de sturing en de beheersing van de primaire processen als de processen die hiervoor ondersteunend zijn. Ministers zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun ministerie en het periodiek onderzoeken van de bedrijfsvoering. Met ingang van het begrotingsjaar 2002 dienen zij hierover verantwoording af te leggen in het jaarverslag van hun ministerie door middel van een mededeling over de bedrijfsvoering.

Normen voor de mededeling over de bedrijfsvoering zijn vastgelegd in het «Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering». Er is sprake van een groeitraject, in 2004 moeten ministeries volledig voldoen aan de eisen van het referentiekader. Dit jaar mag de mededeling beperkt blijven tot twee belangrijke ondersteunende processen, het financieel beheer en materieelbeheer en de administraties die daarvoor worden bijgehouden. Het kabinet heeft de mededeling over de bedrijfsvoering het karakter gegeven van een uitzonderingsrapportage. De ministers dienen inzicht te verschaffen in belangrijke risico's voor het realiseren van de beleidsdoelen en dienen relevante aandachtspunten te vermelden. Hierdoor ziet de Tweede Kamer zich niet voor verrassingen gesteld als het gaat om het realiseren van beleidsdoelen en de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten.

De Algemene Rekenkamer is bij alle ministeries positief over de mededeling over de bedrijfsvoering. Uit het onderzoek blijkt dat veel ministeries in de mededelingen over de bedrijfsvoering voor intern gebruik, naast het financieel en materieelbeheer al verder zijn gegaan en ook andere bedrijfsvoeringsonderdelen hierin hebben betrokken. De ministeries van Justitie, Defensie, VROM en LNV hebben dat ook in de mededeling in het jaarverslag verwerkt. De verantwoordelijke ministers hebben zich daarin uitgesproken over informatiebeveiliging (Justitie en Defensie), milieubeheer (Defensie) en de totstandkoming van beleidsinformatie (LNV). De Algemene Rekenkamer vindt dat een zeer positieve aanpak gelet op het

toch vrij korte tijdsbestek waarbinnen de ministeries moeten komen tot een mededeling die de gehele bedrijfsvoering omvat.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 is niet voorgeschreven dat de ministers de gehanteerde normenkaders in hun mededeling vermelden (dit is facultatief). De Algemene Rekenkamer constateert met tevredenheid dat alle ministers met uitzondering van de ministers van Financiën en LNV de gehanteerde normenkaders vermelden. De Algemene Rekenkamer ziet graag dat beide ministeries er ook toe overgaan om het normenkader te vermelden.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt verder dat het nog onduidelijk is op welk moment gesproken kan worden van beheerste processen. Als een minister het proces gedurende een deel van het jaar niet beheerst, maar in de loop van het jaar wel verbetermaatregelen heeft genomen, mag de minister dan in de mededeling verklaren dat er sprake was van beheerste processen? Een verschil in benadering kwam duidelijk naar voren bij het Ministerie van Defensie en het Ministerie van LNV. De minister van Defensie heeft een mededeling opgenomen naar de stand per ultimo 2002 en de minister van LNV naar de stand begin 2003. Het jaarverslag en de mededeling over de bedrijfsvoering daarin gaan over het verslagjaar, in dit geval 2002. De Algemene Rekenkamer acht het daarom niet juist ontwikkelingen in het daarop volgende jaar in de strekking van de mededeling mee te wegen. In overeenstemming met het gedachtegoed rond de mededeling zou de minister het desbetreffende proces als aandachtspunt moeten noemen in de mededeling en hierbij de verbetermaatregelen noemen.

Meer in het algemeen vindt de Algemene Rekenkamer dat een mededeling naar de stand per een bepaalde datum alleen mogelijk is als maatregelen voor een betere beheersing zijn geïmplementeerd én werken. Het alleen nemen van een maatregel in opzet geeft onvoldoende zekerheid over de werking en daarmee over de daadwerkelijke beheersing.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat geen van de ministers concrete risico's noemt in de mededeling over de bedrijfsvoering. Wel heeft zij geconstateerd dat de meeste ministeries inmiddels een vorm van risicoanalyse toepassen en op basis hiervan ook plannen (bedrijfsvoeringsplannen) ontwikkelen om die risico's te beheersen.

Op het Ministerie van Financiën na, vermelden alle ministeries wel aandachtspunten in de bedrijfsvoering. Het zijn over het algemeen aandachtspunten die samenhangen met verbeteringen in voor het ministerie wezenlijke processen, zoals het contractbeheer bij het Ministerie van V&W en het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS.

De Algemene Rekenkamer verwacht dat de komende jaren meer duidelijkheid komt over de vorm en de inhoud van de mededeling. Een waardevolle aanvulling kan een expliciete uitspraak van de minister zijn dat hij de geldende wet- en regelgeving heeft nageleefd.

4.5 Saldibalansen met toelichting

De saldibalansen met toelichting voldoen over het algemeen aan de eisen. De saldibalansen van het Infrastructuurfonds bevat een groot bedrag aan fouten en onzekerheden. Deze hebben voor een belangrijk deel betrekking op de directie IJsselmeergebied waar de administratie door brand is vernietigd en er onzekerheid is over de verantwoorde informatie.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de in het verantwoordingsjaar afgerekende voorschotten bij alle ministeries. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om subsidies die definitief worden vastgesteld. De Algemene Rekenkamer heeft bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten tot een totaalbedrag van € 45 miljoen geconstateerd.

Voor een totaaloverzicht van de bevindingen ten aanzien van de saldibalansen wordt verwezen naar overzicht 4 in bijlage 2.

5 BEDRIJFSVOERING

5.1 Ernstige onvolkomenheden

Na een afname vorig jaar constateert de Algemene Rekenkamer in 2002 een stijging van het aantal ernstige onvolkomenheden. De Algemene Rekenkamer spreekt van een ernstige onvolkomenheid als die:

- kan leiden tot disfunctioneren van het financieel beheer;
- betrekking heeft op kritieke processen;
- wijd verbreid is binnen het ministerie;
- kan leiden tot aanzienlijke risico's.

Figuur 8 geeft aan hoe de ernstige onvolkomenheden zich vanaf 1999 hebben ontwikkeld.

Ontwikkeling ernstige onvolkomenheden per ministerie

Figuur 8

Begrotingshoofdstuk	1999	2000	2001	2002
I HdK				
II Hocosta				
III AZ				
IV Koninkrijksrelaties				
V Buiza	○			
VI Justitie	○○	○○○	○	
VII BZK	○○○	○		○○
VIII OCW				
IXA Nationale Schuld				
IX B Financiën				
X Defensie	○○	○○○	○○	
XI VROM	○			○○○
XII V&W	○		○	○
XIII EZ		○	○	
XIV LNV + DGF				
XV SZW				
XVI VWS	○○○			○
Totaal ernstige onvolkomenheden	13	8	5	7

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ernstige onvolkomenheden aangetroffen bij het financieel beheer van respectievelijk het agentschap Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het agentschap Informatie en Technologie Organisatie (ITO). Bij beide agentschappen is het contractbeheer onvoldoende. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat contracten niet goed worden vastgelegd waardoor onduidelijk is welke voorwaarden er gelden en welke prijzen zijn afgesproken. Hierdoor kunnen onrechtmatige en ondoelmatige uitgaven

ontstaan. Bovendien worden de (Europese) aanbestedingsregels niet nageleefd waardoor claims kunnen ontstaan.

Bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is er sprake van een forse toename in het aantal ernstige onvolkomenheden (van 0 naar 3).

De problemen met de huursubsidie hebben geresulteerd in verplichtingen die onrechtmatig zijn aangegaan voor een bedrag van € 34,6 miljoen. Daarnaast zijn er problemen met het financieel beheer rond de uitgaven voor Bodemsanering bij het Directoraat-generaal Milieu (DGM). De regelgeving die de minister in 2002 heeft opgesteld, bleek niet goed uitvoerbaar. Via saneringsprogramma's vragen lagere overheden subsidies aan. De regelgeving stelt als voorwaarde dat de programma's meetbare prestaties dienen te bevatten. Hieraan konden de lagere overheden niet voldoen, omdat de eindbestemming van de grond veelal nog niet bekend is. De eindbestemming van de grond bepaalt in belangrijke mate de aard en omvang van de saneringswerkzaamheden. Daarnaast waren de criteria waaraan de programma's getoetst moesten worden in onvoldoende mate vertaald in concrete toetspunten en is de verificatie van de beschikkingen door de directie bedrijfsvoering van DGM achterwege gebleven. Ondanks de afwijking van de regelgeving en de onvolkomenheden rond de toetsing en verificatie zijn aan de lagere overheden gelden toegekend. Het ministerie heeft aangegeven dat zij met de lagere overheden in overleg gaat treden om de prestaties alsnog te concretiseren. Met deze actie beoogt zij een basis te creëren voor de subsidie-afrekening aan het einde van de programmaperiode. Tot slot wordt opgemerkt dat de regelgeving tekortschiet, omdat deze niet voorziet in een controle/certificering van de prestatieverantwoording die de lagere overheden aan het einde van de programmaperiode moeten indienen. De prestatieverantwoording vormt mede de basis voor de definitieve subsidievestiging. De omvang van de in 2002 gerealiseerde uitgaven voor bodemsanering betreft € 146,6 miljoen. De derde ernstige onvolkomenheid is eveneens bij het Directoraat-generaal Milieu (DGM) geconstateerd. Het betreft de bedrijfsvoering van het Clean Development Mechanism. Het CDM is een van de ingezette instrumenten om aan de Kyoto-afspraken voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen te voldoen. Nederland koopt hierbij in het buitenland emissiereducties aan en sluit daarvoor contracten met multilaterale instellingen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer van DGM voor het CDM onvolkomenheden bevat omdat DGM geen volledig gebruik heeft gemaakt van diverse beheersmaatregelen zoals het beschrijven van de administratieve organisatie en het voorafgaand toezicht inzake contracten.

De ernstige onvolkomenheid bij het ministerie van V&W betreft het contractbeheer bij verschillende onderdelen van het departementen. De Algemene Rekenkamer constateert met betrekking tot het contractbeheer reeds 5 jaar (ernstige) onvolkomenheden. Er is in de afgelopen jaren veel verbeterd bij verschillende onderdelen van Rijkswaterstaat. Een uitzondering op de positieve ontwikkeling vormt het contractbeheer bij de Bouwdienst, waar het financieel beheer in 2002 achteruit is gegaan. Geconstateerde onvolkomenheden zijn een ontoereikende registratie en ontoereikend beheer van de verplichtingen, contractenregister niet op orde, zwakke ingebouwde interne controle en het contract wordt niet als norm nageleefd voor de contractuitvoering.

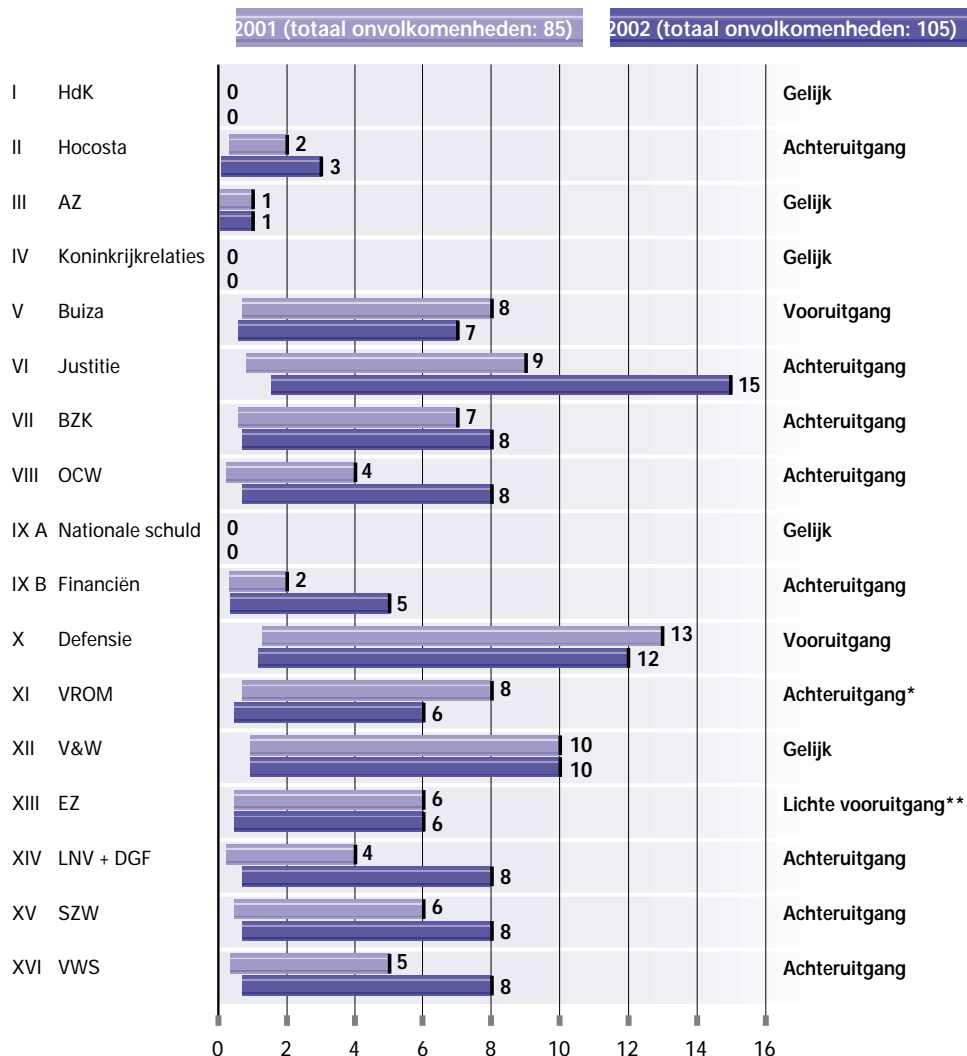
Bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport constateert de Algemene Rekenkamer ernstige onvolkomenheden in het subsidiebeheer. De beleidsdirecties zijn niet goed omgegaan met subsidieregels en het beheersproces is procedureel en inhoudelijk niet op orde. Daardoor ontstaat het risico dat er onzekerheden en onrechtmatigheden zijn. Aangezien een groot deel van de uitgaven van VWS betrekking heeft op subsidies acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat dit beheer op orde is. De minister heeft in zijn antwoord toegezegd per 1 juli 2003 aan de Tweede Kamer een verbeterplan, een implementatieplan en een nieuw VWS-kader voor het subsidiebeleid toe te sturen. De Algemene Rekenkamer heeft er bij de minister van VWS op aangedrongen in de verbeterplannen ook aandacht te hebben voor het financieel beheer van het subsidieproces. De Algemene Rekenkamer zal deze acties en de uitwerking voor het subsidiebeheer in haar controle van 2003 nauwgezet volgen.

5.2 Kwaliteit Financieel beheer ministeries gaat achteruit

Naast een toename van het aantal ernstige onvolkomenheden constateert de Algemene Rekenkamer tevens een toename van de onvolkomenheden (van 80 naar 98). De ontwikkeling van het aantal (ernstige) onvolkomenheden illustreert een achteruitgang in de kwaliteit van het financieel beheer van de ministeries. Figuur 9 geeft de ontwikkeling van de (ernstige) onvolkomenheden ten opzichte van vorig jaar weer.

Ontwikkeling aantallen (ernstige) onvolkomenheden

Figuur 9



* wegens drie nieuwe ernstige onvolkomenheden

** omdat een ernstige onvolkomenheid is weggewerkt

Van de dertien ministeries is de kwaliteit van het financieel beheer bij 2 ministeries gelijk gebleven, bij drie is er een vooruitgang geconstateerd en bij acht ministeries is er sprake van een achteruitgang. Ook bij de Hoge Colleges van Staat is sprake van een achteruitgang.

Van de 105 (ernstige) onvolkomenheden in 2002 zijn er 36 hardnekkig. Deze bestaan al vanaf 2000. Dit betreft uitsluitend «gewone» onvolkomenheden die kennelijk niet met dezelfde alertheid worden aangepakt als de ernstige onvolkomenheden. Er zijn in 2002 totaal 42 nieuwe (ernstige) onvolkomenheden geconstateerd. Van de 85 (ernstige) onvolkomenheden

in 2001 zijn er 22 opgelost en zijn er 63 blijven bestaan. Zie ook figuur 3 pagina 8.

5.3 Bezwaar(onderzoek)

In het rechtmatigheidsonderzoek 2002 zijn drie vervolgbeswaaronderzoeken uitgevoerd naar onvolkomenheden in het financieel beheer. Het betrof respectievelijk het financieel beheer van het agentschap Korps Landelijke Politiediensten, het agentschap de Rijksgebouwendienst en het contractbeheer bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Het financieel beheer bij het agentschap RGD is dusdanig verbeterd dat de Algemene Rekenkamer deze definitief van de lijst met vervolgbeswaaronderzoeken afvoert. Bij zowel het agentschap Korps Landelijke Politie Diensten als het Ministerie van V&W heeft de Algemene Rekenkamer dit jaar bezwaar gemaakt in verband met een ontoereikend contractbeheer.

De Algemene Rekenkamer maakt bezwaar omdat zij de situatie dermate ernstig vindt dat zij haar zwaarste instrument inzet dat zij op grond van de artikelen 88 en 89 van de CW 2001 heeft. Bij het Ministerie van V&W is het bezwaar beperkt tot het contractbeheer van de Bouwdienst. De overige onderdelen van het contractbeheer bij V&W, waar in voorgaande jaren eveneens onvolkomenheden waren geconstateerd, hebben een goede vooruitgang geboekt en lopen niet meer het risico van een bezwaar. De minister van V&W heeft naar aanleiding van het bezwaar een verbeterplan opgesteld, op basis waarvan de Algemene Rekenkamer uiteindelijk heeft besloten haar bezwaar niet te handhaven. De naar aanleiding van het bezwaar door de minister van BZK gedane toezeggingen zijn voor de Algemene Rekenkamer reden om haar bezwaar niet te handhaven. In beide gevallen zal de voortgang volgend jaar in «vervolg op bezwaaronderzoek» worden onderzocht.

Een nieuw bezwaaronderzoek

De onvolkomenheden in het financieel beheer bij DGM zijn voor de Algemene Rekenkamer aanleiding volgend jaar een bezwaaronderzoek uit te voeren om meer inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken, de reikwijdte van de problemen en de te treffen maatregelen om verbeteringen in het financieel beheer te realiseren.

Uit dit onderzoek zal moeten blijken of de problemen zich beperken tot Bodemsanering en het Clean Development Mechanism of dat de problemen zich ook uitstrekken over andere onderdelen van het financieel beheer van DGM.

Vergelijkend overzicht (vervolg)bezwaaronderzoeken vanaf 1999

Figuur 10

(vervolg)bezwaaronderzoeken		1999	2000	2001	2002	2003
V BUIZA	Afrekening voorschotten			○		
VI Jus	Naleving Europese aanbestedingsregels		○	○		
	Administratieve organisatie Korps Landelijke Politiediensten	○				
	Bewakingskosten luchthavens	○				
	Stichting Reclassering Nederland	○	○	○		
	Administratieve organisatie bestuursdepartement	○	○	○		
VII BZK	Korps Landelijke Politiediensten			○	○	○
	Opzet en onderhoud administratieve organisatie	○	○	○		
	Dienst Ziektekosten Overheidspersoneel	○	○			
	Afwikking overheidsprijzen	○	○	○		
VIII OCW	Kunstenfondsen	○				
	M&O Wet educatie en Beroepsonderwijs	○				
X Defensie	Koninklijke Luchtmacht		○	○		
	Directie Gebouwen, Werken en Terreinen	○				
	Defensie Interservice Organisatie	○				
	Koninklijke Landmacht	○	○			
XI VROM	Agentschap Rijksgebouwendienst		○	○	○	
	Financieel beheer Directoraat-generaal Milieu					○
XII V&W	Contractbeheer	○	○	○	○	○*
XIV LNV	Administratieve organisatie	○	○			
XIII EZ	Begrotingsadministratiesysteem FAS	○	○			
XVI VWS	VWS: subsidiebeheer	○				
Totaal (vervolg) Bezwaaronderzoeken		16	12	10	3	3

* Vervolgbezwaaronderzoek in 2004

In vergelijking tot de ontwikkeling vanaf 1999 is het aantal van drie (vervolg) bezwaaronderzoeken voor 2003 niet extreem hoog. Deze ontwikkeling is onder meer het gevolg van het beter inspelen op knelpunten in het beheer door de ministeries. Ze stellen verbeterplannen op en monitoren verbeteringsprocessen. Daarnaast is er meer aandacht voor de beheersing van bedrijfsprocessen: ministers moeten zich in hun jaarverslag verantwoorden over de bedrijfsvoering. Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat ministeries beter anticiperen op mogelijke risico's, inzicht hebben in de onderliggende oorzaken en tijdig verbeterplannen opstellen om de problemen op te lossen. De Algemene Rekenkamer waardeert dit positief en is in deze situaties terughoudend met het aankondigen van een bezwaaronderzoek, maar zij volgt kritisch de uitvoering van de verbeterplannen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Ministerie van VROM inzake de huursubsidie, het verbeterplan accountantscontrole bij het Ministerie van LNV en het verbeterplan voor het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS.

5.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Een belangrijk deel van de rijksuitgaven zijn overdrachtsuitgaven als subsidies. Bij deze uitgaven bestaat het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik, omdat bij de bepaling van de hoogte van de uitgaven veelal gebruik wordt gemaakt van gegevens van degene die de uitgave ontvangt. Misbruik leidt tot financiële overdrachten (uitgaven) of het achterwege blijven daarvan (ontvangsten⁸), die in strijd zijn met wettelijke voorschriften. Bij oneigenlijk gebruik is er sprake van een financiële overdracht die in strijd is met het doel en de strekking van een regeling maar niet met de bewoording ervan.

Het jaar 2002 toont op verschillende terreinen aan dat aandacht hiervoor noodzakelijk blijft. Het M en O-beleid van de ministeries is een permanent aandachtspunt van de Algemene Rekenkamer. De belangrijkste uitgangspunten uit het beoordelingskader dat de Algemene Rekenkamer hanteert zijn in de volgende paragraaf toegelicht voor wat betreft de overdrachtsuitgaven.

5.4.1 Uitgangspunten

Het centrale uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer is dat de minister altijd redelijke zekerheid dient te krijgen over de rechtmatigheid van het geld dat onder zijn verantwoordelijkheid (decentraal) is besteed. Daartoe staan in beginsel verschillende wegen open, maar veelal zal de minister zich baseren op verantwoordings- en controle-informatie van geldontvangers.

Volgens de Algemene Rekenkamer moet de minister zorgen voor een *sluitende verantwoordings- en controlestructuur*. Dit betekent dat op een transparante wijze zicht is op de besteding van de gelden. Dit wordt complexer indien er sprake is van intermediaire organisaties of lagere overheden die subsidies vanuit de ministeries doorgeven aan eindontvangers. De intermediair verantwoordt zich aan de minister over de besteding van de subsidiegelden en zal daarnaast zelf waarborgen in moeten bouwen om redelijke zekerheid over de recht- en doelmatige besteding van de gelden te verkrijgen.

Een controlestructuur is naar de mening van de Algemene Rekenkamer toereikend als het controlespoor het gehele traject van de geldstromen en de verantwoording daarover doorloopt en navolgbaar is. De verantwoordelijke minister moet tevens de mogelijkheid hebben om het gehele systeem van verantwoorden en controle te toetsen op werking. Aangezien in de praktijk de zekerheid over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie veelal wordt verkregen door middel van een accountantsverklaring, zal het onderzoek zich in eerste instantie kunnen beperken tot de review van de controlerend accountant van de intermediair. Indien dit geen bevredigende uitkomst oplevert, dan moet de minister de mogelijkheid hebben om ook op de onderliggende niveaus reviews en onderzoek uit te voeren.

Voorts dient de minister te beschikken over een sanctiebeleid en dat op een consistente en transparante wijze toe te passen.

5.4.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik in 2002

Misbruik en oneigenlijk gebruik kan aan de orde zijn bij Europese

⁸ Rapport Algemene Rekenkamer, M en O-beleid belastingdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 790, nr. 1.

geldstromen, specifieke uitkeringen, subsidies en overdrachten aan RWT's. Het afgelopen jaar stond de M en O-problematiek met name bij het Ministerie van OCW en het Ministerie van VROM op de agenda.

Onregelmatigheden bekostiging onderwijsinstellingen

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer een eigen onderzoek uitgevoerd naar de onregelmatigheden. Tevens heeft zij op verzoek van de minister van OCW een review verricht op het door het ministerie uitgevoerde onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van bve-, hbo- en wo-instellingen, het zogenaamde «Zelfreinigend onder-

zoek». In het rapport «Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs (TK 2002–2003, 38 248 nr. 24) heeft de Algemene Rekenkamer over beide gerapporteerd. Zowel de Algemene Rekenkamer als de minister zijn van mening dat het zelfreinigende onderzoek een vervolg behoeft. Het is nog niet duidelijk in welke mate er onregelmatigheden hebben plaatsgevonden in de bekostigingsparameters die de instellingen hebben opgegeven. Daarom heeft de minister op dit moment nog geen redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de ontvangsten van de instellingen. Een deugdelijke kwantificering van die onzekerheid in termen van bedragen is op basis van de thans beschikbare informatie niet mogelijk.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat met het zelfreinigend onderzoek en het daarop aansluitend actieplan belangrijke stappen zijn gezet om de onvolkomenheden in het M en O-beleid in de toekomst op te heffen. De Algemene Rekenkamer ziet dit als een positieve ontwikkeling en heeft er begrip voor dat de aangekondigde aanscherping van het M en O-beleid eind 2002 nog niet kon worden geïmplementeerd. Voor haar oordeel moet zij zich echter baseren op het in 2002 gevoerde M en O-beleid. Zij maakt daarbij onderscheid tussen het structurele M en O-beleid en het M en O-beleid zoals dat feitelijke gestalte kreeg met de uitvoering van het zelfreinigend onderzoek. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het structurele M en O-beleid in 2002 niet wezenlijk verschilde van het ineffectieve M en O-beleid van het verleden en daarom nog steeds onvolkomenheden vertoont. Deze hebben betrekking op de regelgeving, de voorlichting over de interpretatie van de regelgeving en het controlebeleid.

Het M en O-beleid zoals dat feitelijk gestalte kreeg, acht de Algemene Rekenkamer echter wel toereikend omdat het handvatten biedt voor toekomstige reparatie, omdat via aanvullende controlemaatregelen is getracht informatie te verzamelen over de onregelmatigheden in het verleden en omdat deze informatieverzameling nog een vervolg krijgt. Gelet op de in beginsel toereikendheid van het feitelijke gevoerde M en O-beleid is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de resterende onzekerheid niet dusdanig verwijtbaar is, dat het moet worden doorvertaald naar onzekerheid over de uitgaven van het departement in 2002.

Misbruik en oneigenlijk gebruik bij huursubsidies

Bij het Ministerie van VROM heeft geconstateerd de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden in het M en O-beleid voor de huursubsidies. De gebreken in de uitvoering van het controlebeleid hebben er toe geleid dat er onrechtmatige verplichtingen zijn aangegaan ten bedrage van € 34,6 miljoen. De onrechtmatigheden zijn mede het gevolg van onvolkomenheden in de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst en het GBA en onvolkomenheden in het controlebeleid inzake de gegevens afkomstig van verhuurders. Een goed functionerend systeem van gegevensuitwisseling in combinatie met een goed functionerend controlebeleid ten

aanzien van de gegevens afkomstig van de verhuurders is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer toereikend om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van huursubsidie binnen aanvaardbare grenzen te houden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van VROM uitgebreide en goede analyses heeft gemaakt van de oorzaken van de problemen in de zomer van 2002. Deze analyses hebben geleid tot een plan van aanpak met maatregelen voor de korte en lange termijn (o.a. voorbereiding huursubsidietijdvak 2003/2004). Deze maatregelen zijn geconcretiseerd in een verbeterplan. Namens de minister houdt een controlgroep verscherpt toezicht op de voortgang van de verbeteractiviteiten. De minister heeft de Tweede Kamer goed geïnformeerd over de problemen en de getroffen maatregelen.

M en O-beleid ministeries

Bij acht van de dertien ministeries maakt de Algemene Rekenkamer opmerkingen bij onderdelen van het M en O-beleid. De geconstateerde onvolkomenheden verschillen enigszins per ministerie. Enkele belangrijke voorbeelden van de geconstateerde onvolkomenheden zijn:

- het sanctiebeleid wordt niet toegepast of er ontbreekt een sanctiebeleid waardoor de minister niet kan ingrijpen;
- de minister is naar aanleiding van door de departementale accountantsdienst uitgevoerde reviews op de hoogte van onvolkomenheden in de verantwoordings- en controlestructuur, maar grijpt niet (tijdig) in;
- de regelgeving bevat naar de mening van de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden waardoor de minister geen zicht heeft op de rechtmatige bestedingen. Dit betreft bijvoorbeeld het ontbreken van duidelijke bekostigingsregels;
- er ontbreekt een controleprotocol of het controleprotocol is onvoldoende toegesneden op de praktijk;
- het onvoldoende invulling geven aan het toezicht op Europese geldstromen.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de onderliggende deelrapporten van de Algemene Rekenkamer.

5.4.3 Specifieke uitkeringen

Hoewel de systematiek vergelijkbaar is met subsidies wordt apart stilgestaan bij specifieke uitkeringen. De geraamde uitgaven aan specifieke uitkeringen voor 2002 is ruim € 16 miljard en betreft 151 specifieke uitkeringen. De grootste specifieke uitkeringen uitgedrukt in euro's worden verstrekt door de ministeries van SZW, OCW, V&W, VROM en VWS.

De Algemene Rekenkamer heeft geen controlebevoegdheden bij de lagere overheden. Hierdoor kan zij geen onderzoek verrichten naar het toezicht door de lagere overheid. De Algemene Rekenkamer beoordeelt daarom alleen de wijze waarop de minister de verantwoordings- en controlestructuur heeft vormgegeven. Onderdelen daarvan zijn de bewaking van de ontvangst van verantwoordingsdocumenten, de beoordeling hiervan en de acties die de minister onderneemt indien de lagere overheden zich niet houden aan de wet- en regelgeving. Uitgangspunt is dat op budgetniveau de informatie aanwezig is.

Er zijn vanaf midden jaren negentig verschillende commissies geweest die zich hebben beziggehouden met het doorlichten van specifieke uitkeringen en het zoeken naar mogelijkheden om de bestuurslasten te reduceren. Het is met name de commissie Schouten⁹ die heeft aangegeven hoe de bestuurslasten kunnen worden verminderd. De volgende aanbevelingen zijn gedaan:

- specifieke uitkeringen eenvoudiger inrichten (minder verantwoordingsgegevens en controle-activiteiten);
- duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en de lagere overheden;
- de beoogde beleidseffecten beter beschrijven.

Er zijn inmiddels een aantal nieuwe specifieke uitkeringen die overeenkomstig dit gedachtegoed zijn vormgegeven. De Algemene Rekenkamer onderschrijft overigens grotendeels de aanbevelingen van de commissie, maar wil wel aan de hand van onderstaande situaties haar zorg uitspreken over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling.

In de regelgeving voor specifieke uitkeringen is veelal rekening gehouden met de autonomie van de lagere overheden. Dit betekent dat er geen of beperkte voorwaarden zijn opgenomen voor de wijze waarop de lagere overheden het toezicht op de besteding van het geld door derden moeten vormgeven.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er beperkingen in de controlebevoegdheid van de minister zijn aangebracht.

Een voorbeeld waar de controlebevoegdheden naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer wel zeer beperkt zijn, betreft de gebundelde doeluitkering die wordt verstrekt vanuit het Infrastructuurfonds. De minister heeft niet de mogelijkheid om tot en met de eindgebruikers controles te verrichten. Dit betekent dat ook bij negatieve signalen de minister op grond van wet- en regelgeving niet de mogelijkheid heeft om onderzoek ter plaatse uit te (laten) voeren. Het uitvoeren van onderzoek ter plaatse kan ook dienen om te toetsen of de gehele verantwoordings- en controlestructuur naar behoren functioneert.

De Algemene Rekenkamer constateert dat niet in alle gevallen de minister het gehele systeem van verantwoorden en controle kan toetsen op de werking omdat voor onderliggende actoren geen voorwaarden zijn gesteld aan de controlemogelijkheden.

De Algemene Rekenkamer heeft bij het Ministerie van VenW aanbevolen in de controleprotocollen voor de accountant van de provincie en kaderwetgebieden de verplichting op te nemen tot het uitvoeren van reviews van de accountants bij gemeenten en waterschappen.

De Algemene Rekenkamer is bij verschillende specifieke uitkeringen gestuit op beperkingen in de verantwoordelijkheid van de minister.

Een voorbeeld is het Actieplan Cultuurbereik bij het ministerie van OCW. In de regelgeving staat niet eenduidig aangegeven welke bekostigingsregels gelden en op welke wijze de controle is vormgegeven. Dit maakte een nadere analyse van deze regeling noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat via de toepasselijke regelgeving beoogd is gemeenten een grote mate van zelfstandigheid te geven bij de besteding van de middelen. Zij legt dit uit als een in de wet bedoelde beperking van het

⁹ Ministerie van BZK, Specifieke uitkeringen getoetst (eindrapport 2001, Interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen).

ministeriële toezicht op de bestedingen zoals die bij de gemeente plaatsvinden. Het niet gesloten zijn van de toezichtsketen beschouwt de Algemene Rekenkamer daarom in dit geval niet als een onvolkomenheid in het financieel beheer, maar als een door de wetgever beoogde begrenzing. De Algemene Rekenkamer wijst er wel op dat deze verantwoordelijkheidsverdeling met zich meebrengt dat de minister geen zicht heeft op de rechtmatigheid van de uiteindelijke besteding indien de gemeente er voor kiest de gelden over te dragen aan (cultuur)instellingen.

In de praktijk stuit de Algemene Rekenkamer ook op regelgeving die niet altijd duidelijk aangeeft welke bekostigingsparameters relevant zijn of dat er bekostigingsparameters in de wet zijn vastgelegd die volgens het ministerie niet toepasbaar zijn in de praktijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de overdrachtsuitgaven voor Bodemsanering bij het Ministerie van VROM.

Er ontstaan specifieke uitkeringen waarbij in de regeling een vijfjaarlijkse verantwoordingstermijn over de rechtmatigheid wordt gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) bij het Ministerie van VROM. De gemeenten hoeven pas na vijf jaar verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de besteding van de toegekende budgetten. Via een monitoringsysteem toetst de minister wel de voortgang van de activiteiten, maar hij krijgt hiermee geen redelijke zekerheid over de rechtmatige besteding. Dit betekent dat de minister gedurende vier jaar op dit punt de Staten-Generaal niet van informatie hierover kan voorzien. Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer dit bekritiseerd. In het rechtmatigheidsonderzoek 2002 heeft zij deze oordeelsvorming geëvalueerd en is tot de conclusie gekomen dat zij deze beperking in de regelgeving, de minister niet kan aanrekenen. Niettemin waarschuwt zij wel voor de mogelijke risico's van dergelijke regelingen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat door het hanteren van een vijfjaarlijkse verantwoordingstermijn over de rechtmatigheid belangrijke risico's inzake de rechtmatigheid ontstaan. Gezien het financieel belang dat met dergelijke regelingen is gemoeid acht zij dit niet wenselijk. Zij vraagt de wetgever bij aanvaarding van wet- en regelgeving oog te hebben voor de consequenties van dergelijke verantwoordingstermijnen.

Een kritische succesfactor voor een toereikend M en O-beleid is het door de minister jegens geldontvangers handhaven van procedures en afspraken. Onderdelen daarvan zijn de bewaking van de tijdige ontvangst van verantwoordingsdocumenten, de beoordeling hiervan en de acties die de minister onderneemt indien de lagere overheden zich niet houden aan de wet- en regelgeving. Indien de provincie of gemeente niet tijdig de verantwoordingsinformatie met bijbehorende accountantsverklaring aanlevert, dient de minister actie te ondernemen. Ter beoordeling van het M en O-beleid gaat de Algemene Rekenkamer na welke acties de minister heeft ondernomen. Indien de minister onvoldoende inspanningen verricht om de verantwoordings- en controle-informatie te verkrijgen, spreekt de Algemene Rekenkamer van onvolkomenheden in het financieel beheer. Deze zullen in het algemeen tevens zullen leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de departementale uitgaven. Vorig jaar constateerde de Algemene Rekenkamer bij de gebundelde doeluitkering infrastructuur, ten laste van het Ministerie van V&W, dat vrijwel alle accountantsverklaringen bij de verantwoordingen van de provincies en kaderwetgebieden niet waren ontvangen (in plaats van de verantwoordingen over het jaar 2000 zijn de verantwoordingen over het

jaar 1999 beoordeeld, waarvan er nog één ontbrak (Gelderland)). Dit leidde tot de conclusie dat er onzekerheid over de rechtmatigheid van de gebundelde doeluitkering was. Inmiddels heeft de minister maatregelen getroffen om de accountantsverklaringen tijdig te ontvangen. Er ontbreekt uiteindelijk nog één accountantsverklaring over het jaar 2001, over het jaar 2000 zijn alle verklaringen ontvangen. De minister heeft toegelicht dat het de accountantsverklaring van de provincie Zuid-Holland betreft en dat dit wordt veroorzaakt door het feit dat er een nieuwe accountant is aangesteld bij deze provincie.

De Algemene Rekenkamer constateert een belangrijke verbetering in het beheer van de gebundelde doeluitkering. Zij is van mening dat de minister in 2002 heeft gedaan wat redelijkerwijze binnen zijn mogelijkheden lag en daarom beoordeelt zij de volledige gebundelde doeluitkering als rechtmatig.

Rechtmatigheid in accountantsverklaring bij lagere overheden

Een aspect waar de Algemene Rekenkamer sinds lange tijd aandacht voor heeft gevraagd betreft het expliciete *rechtmatigheidsoordeel bij de financiële verantwoordingen van gemeenten en provincies*. Inmiddels is door de Wet dualisering gemeentebestuur de Gemeentewet op 7 maart 2002 aangepast waardoor de controlerend accountant van de gemeente dit rechtmatigheidsoordeel in zijn accountantsverklaring moet geven. Door de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur met ingang van 12 maart 2003 dient de controlerend accountant van de provincie eveneens een rechtmatigheidsoordeel in zijn accountantsverklaring op te nemen. In de ogen van de Algemene Rekenkamer is hiermee een belangrijke mijlpaal bereikt en kan, met inachtneming van de vast te stellen spelregels in controleprotocollen, op basis van de reguliere verantwoordings- en controle-informatie redelijke zekerheid worden verkregen over de rechtmatige aanwending van specifieke uitkeringen. Het single-audit-principe is hiermee versterkt.

Onzekerheid over de rechtmatigheid?

In het rechtmatigheidsonderzoek 2001 constateerde de Algemene Rekenkamer onzekerheid over de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen bij het Ministerie van OCW, V&W en VWS. Dit jaar constateert de Algemene Rekenkamer dat de desbetreffende ministeries maatregelen hebben getroffen om de onvolkomenheden aan te pakken en dat het aantal geconstateerde fouten en onzekerheden is afgenomen.

De bovenstaande voorbeelden van wettelijk verankerde beperkingen in de verantwoordelijkheden en de controlebevoegdheden illustreren dat niet vastgesteld kan worden dat alle gelden op centraal niveau ook rechtmatig zijn aangewend.

Ook voor de informatie over de realisatie van beleidsdoelstellingen geldt dat er waarborgen moeten zijn ingebouwd om betrouwbare informatie in VBTB-termen te kunnen opnemen over specifieke uitkeringen in het jaarverslag.

Op grond van haar onderzoek benadrukt de Algemene Rekenkamer dat bij het opstellen van wet- en regelgeving voldoende aandacht moet worden besteed aan de mogelijke consequenties van het aanbrengen van beperkingen in de ministeriële verantwoordelijkheid, en in de mogelijkheden om controle uit te voeren en in het vaststellen van de rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen.

5.5 Agentschappen

Er zijn in 2002 in totaal 24 diensten met de agentschapstatus. Zij hanteren een resultaatgericht besturingsmodel en voeren een batenlastenstelsel, maar vallen wel volledig onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister.

In het kabinetsstandpunt dat naar aanleiding van de rijksbrede evaluatie van baten-lastendiensten is ingenomen is aangegeven dat de bestaande baten-lastendiensten/agentschappen uiterlijk op 31 december 2004 aan alle eisen moeten voldoen.

Op 31 december 2002 bestonden er drie tijdelijke agentschappen. Het betreft het tijdelijk Agentschap Studiecentrum Rechtspleging, het tijdelijk Agentschap Novem en het tijdelijk Agentschap Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

5.5.1 Bevindingen 2002

Vorig jaar constateerde de Algemene Rekenkamer een toename van het aantal onvolkomenheden door meer aandacht van accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer voor het financieel beheer (onvolkomenheden bij 14 agentschappen). Dit jaar constateert de Algemene Rekenkamer een verbetering ten opzichte van vorig jaar. Onvolkomenheden in het financieel beheer van de agentschappen heeft de Algemene Rekenkamer bij tien van de 24 agentschappen geconstateerd. Zoals reeds aangegeven bij het oordeel over de verantwoordingsstaat met toelichting liggen de problemen voornamelijk bij het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit komt ook tot uitdrukking in de fouten en onzekerheden bij de agentschappen.

Bij het ITO is de uitvoering van het integraal verbeterplan vertraagd. De organisatorische veranderingen die plaatsvinden in verband met de implementatie van één gezamenlijk communicatienetwerk voor politie, brandweer en ambulance brengt risico's in de uitvoering met zich mee. Andere verbeterprogramma's die de Algemene Rekenkamer met aandacht volgt lopen nog bij het CJIB, KLPD, DTO en de RGD.

5.5.2 Oprichting van tijdelijke agentschappen

Het eerste tijdelijke agentschap dat is opgericht betreft het Agentschap SZW. Dit agentschap is in 2001 opgericht omdat de minister een meer directe sturing wilde om de problemen bij Arbeidsvoorziening op te lossen. Het agentschap voldeed echter nog niet aan de instellingsvoorwaarden die de minister van Financiën heeft opgesteld voor het instellen van een agentschap. Daarom heeft de minister van Financiën een nieuwe constructie in het leven geroepen: het tijdelijk agentschap. De Tweede Kamer is hiermee akkoord gegaan. Per 1 januari 2003 is de tijdelijke status opgeheven en is het Agentschap SZW ingesteld.

In zijn brief van 21 maart 2001 schetst de minister van Financiën de ontwikkelingen waardoor de behoefte bestaat aan de mogelijkheid om bepaalde diensten reeds tijdelijk de agentschapstatus te kunnen geven voordat ze aan alle instellingsvoorwaarden hebben voldaan. *«Voor het eerst bewegen enkele extern verzelfstandigde diensten weer terug tot binnen de grenzen van het moederministerie. Met deze brief informeer ik u over deze recente ontwikkeling en de behoefte die hierdoor ontstaat aan*

de constructie van tijdelijke agentschappen voor uitsluitend deze terugkerende diensten.»

Bij het Ministerie van VWS zijn er per 1 januari 2003 twee diensten gevormd met de status van tijdelijk agentschap:

- de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA);
- het Nederlands Vaccin Instituut (NVI).

Volgens genoemde brief van 21 maart 2001 aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën zou de constructie van tijdelijke agentschappen uitsluitend gelden voor enkele extern verzelfstandigde diensten die terugkeren binnen de grenzen van het moederministerie. Bij VWA is daarvan geen sprake.

De Tweede Kamer is pas geïnformeerd nadat de instellingsbesluiten al in de Staatscourant waren gepubliceerd. Bij de statusverlening aan het NVI en de VWA is gehandeld in strijd met artikel 10 van de CW 2001 (de Tweede Kamer moet 30 dagen van te voren op de hoogte gebracht worden van het voornemen). Daarnaast is ook verzuimd een aanvangs-doorlichting te doen, zoals geregeld in de wegwijzer baten-lastendiensten van het Ministerie van Financiën. Er is gekozen voor een «praktische aanpak».

Indien deze praktijk wordt voortgezet beveelt de Algemene Rekenkamer aan hiervoor een wettelijke basis te creëren.

5.6 Toezicht

Ministeries voeren slechts een beperkt deel uit van het beleid waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Het merendeel van de rijksuitgaven wordt besteed door derden buiten het Rijk. Het gaat dan vooral om rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en mede-overheden.

Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor de besteding van Europese gelden in Nederland. Het zijn met name lagere overheden, decentrale bestuursorganen en particulieren (bijvoorbeeld boeren) die Europese subsidies ontvangen en uitgeven.

Ook voor de budgetsectoren Zorg en Sociale zekerheid bestaat een verantwoordelijkheid voor de minister.

Om hun verantwoordelijkheid te kunnen dragen, dienen de ministers toezicht uit te oefenen op die derden buiten het Rijk. Hoe ze dit toezicht concreet invullen, is afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en de derde. De ministers leggen hierover verantwoording af aan de Staten-Generaal. Een belangrijk onderscheidt dat in het kader van toezicht relevant is betreft het verschil tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid. Bij een systeemverantwoordelijkheid heeft de verantwoordelijke minister een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid en is de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten neergelegd bij andere actoren. De minister houdt echter wel een toezichthoudende (toetsende) medeverantwoordelijkheid voor de resultaten zoals die door het systeem worden voortgebracht. Door bijvoorbeeld monitoring en beleidsevaluatie-onderzoek dient hij zich ervan te vergewissen dat het systeem goed functioneert en znodig moet hij kunnen bijsturen. Indien er in individuele gevallen is afgeweken van wet- en regelgeving of het beoogde resultaat niet is bereikt, is dit niet rechtstreeks verwijtbaar aan de minister. Verwijtbaarheid ontstaat echter wel als de minister nalaat bij te sturen of het systeem aan te passen. Dit in tegenstelling tot resultaatverantwoordelijkheid waar een genoemde afwijking wel direct verwijtbaar is aan de verantwoordelijke minister. Dit betekent dat onrechtmatigheden bij een systeemverantwoordelijkheid niet onmiddellijk

worden doorvertaald in onrechtmatige uitgaven bij het ministerie. Bij resultaatverantwoordelijkheid hebben de onrechtmatigheden bij de uitvoering wel gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitgaven van het ministerie.

Met ingang van het begrotingsjaar 2004 zijn de ministers verplicht in de begroting en het jaarverslag informatie te verstrekken over derdengegevens. In de oorspronkelijke door de minister van Financiën ondertekende Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 van het Ministerie van Financiën waren al bepalingen opgenomen voor het verstrekken van informatie over het toezicht van de ministers op Europese geldstromen. Omdat het voor de meeste ministeries niet mogelijk bleek hieraan al te voldoen heeft de afdeling Rijksbegrotingszaken van het Ministerie van Financiën de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 aangepast op 30 januari 2003. Dat de ministeries niet aan de gestelde verplichting kunnen voldoen is in lijn met de constatering van vorig jaar¹⁰ dat sommige ministeries nog veel werk moeten verrichten om hieraan te kunnen voldoen. Dit geeft aan dat de verantwoordelijke ministers zich terughoudend hebben opgesteld om inzicht te verkrijgen in de Europese geldstromen.

5.6.1 ZBO's en RWT's

De Algemene Rekenkamer constateert dat de jaarverslagen van Koninkrijksrelaties, Justitie, BZK, OC&W, LNV en SZW informatie bevatten over hun toezichtrelaties. Op deze wijze geeft het jaarverslag een vollediger beeld over de wijze waarop de minister zijn verantwoordelijkheid heeft ingevuld. De Algemene Rekenkamer waardeert dit positief omdat de ministers op grond van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 nog niet verplicht zijn zich hierover te verantwoorden.

De Ministeries van Justitie, BZK, BUZa en Financiën beschikken nog niet over een toezichtsvisie inzake RWT's en ZBO's. De andere ministeries beschikken hier wel over. De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van Financiën heeft toegezegd dat hij er op zal toe zien dat ook tarief – en premiegefinancierde instellingen accountantsverklaringen met specifieke oordelen over de rechtmatigheid moeten voegen bij hun verantwoording.

5.6.2 Europese geldstromen

In het rechtmatigheidsonderzoek 2002 heeft de Algemene Rekenkamer geïnventariseerd welke procedureel-organisatorische voorzieningen ministeries hebben getroffen om op korte termijn te kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de wet TES.

De Algemene Rekenkamer constateert dat zich op dit moment nog niet veel ontwikkelingen hebben voorgedaan en dat er nog veel moet gebeuren voordat sprake is van een duidelijk inzicht in de geldstromen en de wijze waarop de ministers invulling geven aan het toezicht. Dat komt vooral omdat de Wet TES pas sinds 1 mei 2002 van kracht is en dat het voor ministeries nog niet altijd even duidelijk is hoe ze invulling gaan geven aan deze nieuwe bevoegdheid. Dit laatste blijkt vooral uit de afwachtende houding die ze aannemen. Daarnaast is nog lang niet altijd duidelijk wie of welke directie binnen de ministeries de informatie over decentraal ontvangen EU-gelden gaat verzamelen, dan wel op welke wijze dit zal plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de toezichtstaken.

¹⁰ Rapport Rijk Verantwoord, algemeen deel onderzoek financiële verantwoording 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 381, nrs. 1–2.

De minister van Financiën heeft pas in december 2002, mede namens de minister van BZK, aan alle gemeente- en provinciebesturen een brief gezonden, waarin de meldings- en rapportageprocedure in het kader van de wet TES aan de beleidsverantwoordelijke ministeries is uiteengezet. Bij deze brief is een standaard informatiemodel toegevoegd ter facilitering van de decentrale overheden. In de brieven is aangegeven dat de meldingen en rapportages dienen plaats te hebben uiterlijk op 30 juni van het daaropvolgende jaar. De beleidsverantwoordelijke ministers kunnen dan de Tweede Kamer informeren gelijktijdig met het uitbrengen van de structuurfondsrapportages in het najaar. Dit rapportagemoment wordt, mede gezien het budgetrecht van de Kamer, door het kabinet als meer logisch ervaren dan een rapportage tegelijk met de departementale jaarverslagen.

Concluderend kan worden gesteld dat ministers op dit moment nog onvoldoende procedureel-organisatorische voorzieningen hebben getroffen om te kunnen voldoen aan hun TES-verplichtingen. De Algemene Rekenkamer betreurt dat de informatie over de Europese geldstromen nog niet is opgenomen in het jaarverslag 2002. Op zijn vroegst zal in juni 2003 aan de Staten-Generaal verantwoording worden afgelegd over het toezicht op decentraal ontvangen EU-gelden.

5.6.3 Contractbeheer

De Algemene Rekenkamer heeft voor een oordeel over de bedrijfsvoering onder meer een onderzoek naar het beheer van contracten voor diensten en leveringen bij de departementen uitgevoerd. Onder contractbeheer wordt conform de regeling Contractbeheer 1996 verstaan: «De zorg voor de totstandkoming en uitvoering van door de ministers gesloten overeenkomsten, gericht op het verkrijgen van materiële zaken en van diensten waaronder aanbesteding van werken.»

De rijksoverheid sluit jaarlijks voor vele miljoenen euro's aan contracten af. In de bedrijfsvoering is een goed contractbeheer dan ook essentieel, als waarborg voor het ondervangen van risico's. Daarbij gaat het onder meer om integriteitsinbreuken, het niet naleven van (EU)regels waardoor claims kunnen worden ingediend, onvoldoende rekening houden met meerwerk waardoor aanschaffingen veel duurder uitvallen dan begroot, verkeerde prijzen en tarieven. Een ander risico is dat de afspraak om het aantal prestaties te leveren niet wordt gehaald, of het ministerie doet ongeautoriseerde aanschaffen wegens het ontbreken van functiescheiding.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat nog geen van de ministeries volledig aan het Besluit Contractbeheer 1996 voldoet. Bij de departementen is over het algemeen de regeling contractbeheer 1996 toereikend uitgewerkt voor een goede uitvoering op decentraal niveau. Het contractbeheer vertoont *in de uitvoering* bij vrijwel alle departementen onvolkomenheden. Deze onvolkomenheden betreffen onder meer het onvoldoende naleven van de procedures (bij zes van de dertien ministeries). Met name de Ministeries van BZK en Defensie volgen niet altijd de regelgeving voor Europese aanbestedingen. Ook is over het algemeen de dossiervorming nog onvoldoende (acht ministeries). Bij agentschappen van het Ministerie van BZK heeft de Algemene Rekenkamer ernstige onvolkomenheden in het contractbeheer vastgesteld. Ook bij het Ministerie van VenW waren er nog altijd hardnekkige onvolkomenheden in het contractbeheer van leveringen en diensten, terwijl er nog geen zicht

is op een structurele verbetering. Voor het merendeel van de geconstateerde onvolkomenheden zijn inmiddels op deze decentrale niveaus ontwikkel- en verbetertrajecten ingezet. Zo ontwikkelt het Ministerie van Justitie de inkoopfunctie verder, verbetert het Ministerie van OCenW de uitvoering van het inkoopbeleid, en is bij het agentschap Defensie Telematica Organisatie (Defensie) een verbetertraject gestart om de uitvoering van het inkoopbeleid, inclusief het contractbeheer te verbeteren.

Op centraal niveau echter ontbreekt een goed inzicht in de omvang van het contractbeheer en in de wijze waarop het contractbeheer decentraal wordt gevoerd. Er vinden ook geen evaluaties plaats aan de hand waarvan de (ambtelijke) departementsleiding maatregelen kan nemen om voor het gehele ministerie het contractbeleid zonodig aan te passen.

Aangezien voor sturing en toezicht bij vrijwel alle departementen, de directie FEZ als concerncontroller een belangrijke rol speelt, zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer in het IOFEZ, de koers moeten worden bepaald voor een nadere uitwerking voor de rijksbrede verbetering van de structuur van sturing en toezicht van het contractbeheer in de baseline financieel beheer.

Het is naar de mening van de Algemene Rekenkamer tevens van belang dat de directie FEZ als concerncontroller bij de diverse ministeries bij de werking een meer actieve toezichthoudende rol vervult door ondermeer het uitvoeren van evaluaties van het bij het departement gevoerde contractbeheer.

5.6.4 Informatiebeveiliging

Volgens het voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) moeten alle ministeries vanaf 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) maken voor elk informatiesysteem en elk verantwoordelijkheidsgebied.¹¹ De afhankelijkheidsanalyse houdt in dat ministeries vaststellen in hoeverre bestuurs- of bedrijfsprocessen die door informatiesystemen ondersteund worden, afhankelijk zijn van de betrouwbaarheid van deze systemen. In de kwetsbaarheidsanalyse stellen ze vast wat de gevolgen kunnen zijn voor het functioneren van een informatiesysteem of een verantwoordelijkheidsgebied wanneer bedreigingen manifest worden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat inmiddels vrijwel alle ministeries beveiligingsplannen hebben opgesteld – circa vijf jaar nadat dit verplicht is geworden.

Vaak heeft dit de vorm van het bepalen van een beveiligingsbaseline (standaard-beveiligingsniveau), al dan niet tot stand gekomen via een generieke A&K-analyse. Een baseline biedt het voordeel dat met één basispakket van beveiligingsmaatregelen een beveiligingsniveau wordt geboden dat toegesneden is op de grootste gemene deler van alle informatiesystemen/verantwoordelijkheidsgebied en van het ministerie. Als men met een baseline werkt, is het echter wel noodzakelijk om na te gaan of er informatiesystemen/verantwoordelijkheidsgebied en zijn die een hoger beveiligingsniveau vereisen. Voor die systemen/gebieden zouden aanvullende kwetsbaarheidsanalyses moeten worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat dit niet systematisch bij de departementen gebeurt.

¹¹ Verantwoordelijkheidsgebied: een geheel van voorzieningen dat ter beschikking staat aan een of meerdere informatiesystemen en waarvoor de verantwoordelijkheid eenduidig is toe te wijzen aan één organisatorische eenheid. Een voorbeeld is een computernetwerk.

Bij veel ministeries blijkt voorts de implementatie van beveiligingsplannen meer of minder sterk te stagneren. Dat betekent dat er na vijf jaar nog steeds geen sprake is van een volledige rijksbrede invoering van het VIR. De oorzaak moet in veel gevallen worden gezocht in onvoldoende verankering van de activiteiten rond informatiebeveiliging in de reguliere bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer pleit er daarom voor dat ministeries de interne informatievoorziening over informatiebeveiliging opnemen in hun planning- en controlcyclus en dat ze er extern over rapporteren in de mededeling over de bedrijfsvoering. Bovendien vraagt zij hiervoor aandacht bij de minister van BZK die een coördinerende verantwoordelijkheid voor de informatiebeveiliging bij het Rijk heeft.

5.7 Accountantscontrole

5.7.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer maakt voor haar onderzoek zoveel mogelijk gebruik van de departementale accountantscontrole. Zij stelt door middel van reviews vast of zij kan steunen op de bevindingen uit de accountantscontrole.

5.7.2 CW 2001

Met de inwerkingtreding van Comptabiliteitswet 2001 met ingang van het begrotingsjaar 2002 is de wettelijke controletaak van de departementale accountantsdiensten/auditdiensten (DAD) uitgebreid. DAD's moeten nu ook controleren of de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (in het jaarverslag) deugdelijk tot stand is gekomen.

5.7.3 Nieuwe formulering accountantsverklaring

De accountantsverklaringen die de DAD's hebben afgegeven bij de jaarrekeningen 2002 van de departementen en de baten-lastendiensten hebben een nieuwe standaardtekst. Zo is nu expliciet opgenomen dat de accountantsverklaring bestemd is voor de betrokken minister en dus een interne verklaring is.

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer dienen accountantsdiensten een voorbehoud te maken bij de accountantsverklaring voor de uitgaven en de verplichtingen die nog niet door de Tweede Kamer zijn geautoriseerd (de overschrijdingen van de realisatie van de verplichtingen en uitgaven ten opzichte van de tweede suppletore begroting, die bij slotwet worden geautoriseerd).

In vijf accountantsrapporten heeft de Algemene Rekenkamer een dergelijk voorbehoud niet aangetroffen. In de accountantsrapporten waar dit voorbehoud wel is gemaakt, is dit niet altijd bij de accountantsverklaring opgenomen. Het is aan te bevelen dat het IODAD hiervoor een gedragslijn afspreekt.

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 moeten DAD's onderzoek doen naar de kwaliteit van het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer. Volgens het Besluit taak DAD is het onderzoek van de DAD ook gericht op het geven van oordelen over het financieel beheer, het materieelbeheer en het ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties. Zes departementale accountantsdiensten hebben een eindoordeel gegeven. De Algemene Rekenkamer dringt er op aan dat ook de andere accountants-

diensten overgaan tot het afgeven van een eindoordeel over de kwaliteit van het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer.

5.7.4 Departementale accountantscontrole 2002

Op basis van haar onderzoek stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over:

- de financiële informatie in het jaarverslag 2002;
- de saldibalans 2002 en toelichting;
- het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2002.

5.7.5 Accountantscontrole naar de totstandkoming van bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer constateert dat alle DAD's de totstandkoming van bedrijfsvoeringsinformatie in hun controle hebben betrokken. Deze controle betrof vooral de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. De wijze waarop die controles zijn uitgevoerd varieert van DAD tot DAD. De Algemene Rekenkamer constateert ook dat die controles nog in ontwikkeling zijn. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is aan het systeem van totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie nog onvoldoende invulling gegeven. De DAD heeft zich daarom in zijn controle op de inhoud van de mededeling geconcentreerd en de inhoud hiervan vergeleken met zijn kennis van de bedrijfsprocessen. Met inachtneming van het met de regering afgesproken groeipad concludeert de Algemene Rekenkamer dat de accountantscontrole van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie (in het jaarverslag) een voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming hierover.

Verschillende diensten gaan bij de controle van bedrijfsvoeringsinformatie in de departementale jaarverslagen reeds verder dan op grond van hun wettelijke taak verwacht mag worden. De Algemene Rekenkamer spreekt hiervoor haar waardering uit.

5.7.6 Accountantscontrole naar de totstandkoming van beleidsinformatie in het jaarverslag

Het IODAD heeft afgesproken dat het onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag 2002 minimaal gericht dient te zijn op het verkrijgen van inzicht in het ontwikkelingsproces van een ordelijke en controleerbare totstandkoming van de informatie in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer stelt verheugd vast dat alle DAD's al aandacht hebben besteed aan de deugdelijke totstandkoming van beleidsinformatie in het departementale jaarverslag. Zij hebben zich daarbij nog met name gericht op de opzet van de totstandkoming van informatie. De werking wordt meestal nog niet onderzocht. Ook beperkt de controle zich nu nog vaak tot de systemen van reguliere prestatiegegevens en worden evaluatieonderzoeken en informatie afkomstig van derden nog niet onderzocht.

Ook de controle van de kwaliteit van beleidsinformatie in het jaarverslag wordt door een aantal DAD's al voortvarend ter hand genomen. De Algemene Rekenkamer spreekt daarover haar waardering uit.

5.7.7 Integriteit in de departementale accountantscontrole

De Algemene Rekenkamer hecht veel belang aan de integriteit van de publieke sector. Het streven om bij te dragen aan een integere overheid is daarom in haar missie verankerd. De Algemene Rekenkamer heeft besloten haar aandacht voor integriteit te intensiveren.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2002 heeft zij in kaart gebracht in hoeverre de departementale accountantsdiensten (DAD's) in 2002 aandacht besteden aan integriteit. Verwacht mag worden dat de DAD alert is op situaties waarin de integriteit in het geding is. Door middel van een kort, inventariserend onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer onder meer onderzocht:

- in hoeverre de DAD in haar risico-analyse rekening houdt met integriteitsrisico's bij bepaalde financiële stromen;
- in hoeverre de DAD de toereikendheid van maatregelen in de administratieve organisatie of de interne controle om eventuele integriteitsrisico's af te dekken beoordeelt;
- op welke wijze de DAD in haar rapportages aandacht heeft besteed aan integriteitsrisico's en/of -schendingen;
- in hoeverre de DAD in het afgelopen jaar specifieke onderzoeken heeft uitgevoerd op het terrein van integriteit.

Uit de inventarisatie kan geconcludeerd worden dat de aandacht van DAD's voor integriteit toeneemt, maar nog niet volledig is geïntegreerd in de auditwerkzaamheden. Ook valt op dat de aandacht voor integriteit sterk varieert per auditdienst. Hierbij speelt uiteraard de mate van integriteitsgevoeligheid van beleidsterreinen of geldstromen een rol.

De meeste DAD's geven in hun risico-analyse *impliciet* aandacht aan integriteitsrisico's als een van de zogenaamde inherente risico's. Expliciete aandacht voor integriteitsrisico's in de risico-analyse hebben de DAD's minder. Voor enkele DAD's speelt integriteit (nog) geen rol van betekenis in de risico-analyse. De meeste DAD's controleren wel of de maatregelen in de administratieve organisatie of de interne controle toereikend genoeg zijn om eventuele integriteitsrisico's af te dekken. Met name gaat het dan om beoordeling van functiescheidingen en naleving van regels en procedures. In de accountantsrapporten van de meeste DAD's speelt het onderwerp integriteit geen rol van betekenis.

Wel hebben enkele DAD's (V&W, VROM, Defensie, LNV, Financiën) in 2002 bijzondere onderzoeken naar integriteit verricht. Het gaat hier met name om zogenaamde integriteitsaudits, waarbij opzet, bestaan en werking van integriteitsbeleid wordt onderzocht. Ook zijn sommige DAD's in een adviesrol betrokken bij departementale integriteitsprojecten. De DAD's van EZ en SZW geven aan in 2003 specifiek onderzoek naar integriteit te gaan doen.

Integriteit lijkt al met al een *steeds belangrijker aandachtspunt* voor DAD's te worden, hetgeen blijkt uit zowel *uitgevoerde werkzaamheden* als uit *plannen* om de aandacht voor integriteit te intensiveren. Verwacht mag worden dat het toenemende belang van integriteit in de publieke sector, de ontwikkeling van accountantsdiensten naar bredere auditdiensten en de recent totstandgekomen *Handreiking integriteitsaudits* zal bijdragen aan een verdere aandacht van de DAD's voor integriteit.

6 BELEIDSINFORMATIE

Met ingang van de begroting 2002 en het bijbehorende jaarverslag is een belangrijke mijlpaal bereikt. Dit is het eerste jaar dat op grond van de Comptabiliteitswet 2001 de relatie tussen doelstellingen, prestaties en middelen integraal zou moeten worden weergegeven. Er is een belangrijke vooruitgang gerealiseerd, maar de wettelijke verankering betekent nog niet dat de gewenste eindsituatie is bereikt.

De regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)* vormde in 1999 het startpunt voor het VBTB-proces. De doelstelling van dit proces is het verbeteren van de kwaliteit van de begrotingen en de verantwoordingen om het beleid inzichtelijk te maken. Een transparante informatievoorziening over het beleid en de resultaten hiervan is nodig voor een goede controle door de Tweede Kamer.

In de periode 1999–2001 heeft de Tweede Kamer de ministers gevraagd om voor verschillende beleidsterreinen (de zogenaamde «Van Zijl» beleidsprioriteiten) beleidsinformatie op te nemen in de begrotingen en verantwoordingen. De Algemene Rekenkamer is vanaf 1999 – eveneens op verzoek van de Tweede Kamer – gestart met onderzoek naar de kwaliteit van deze beleidsinformatie. Zij heeft hierover verschillende publicaties uitgebracht.

Vorig jaar rapporteerde de Algemene Rekenkamer in het rapport *Rijk verantwoord over de beleidsprioriteiten 1999–2001: «Gemeten vanaf de start in 1999, is bij slechts ongeveer de helft van de ministeries sprake van vooruitgang in de kwaliteit van de beleidsinformatie. De gegevens die de ministeries leveren, leiden over het algemeen niet tot een volledig inzicht in de beleidsprestaties en – effecten van de beleidsvelden die door de Tweede Kamer zijn aangemerkt als zogenaamde beleidsprioriteiten.»*

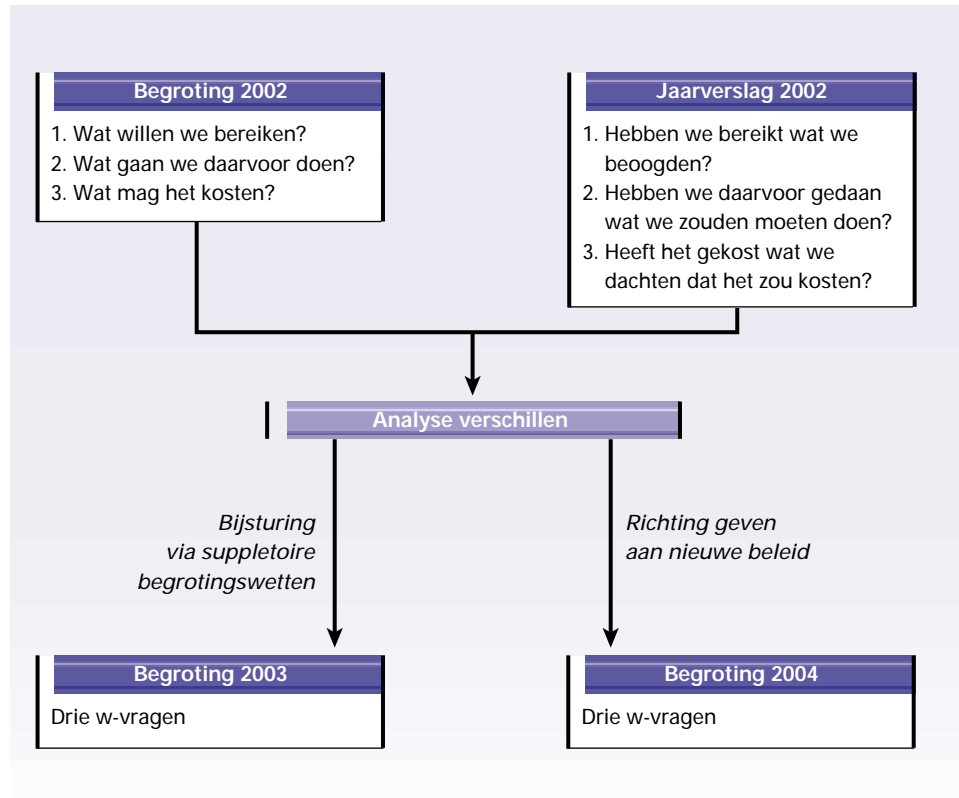
6.1 Begroting 2002

Op 24 januari 2002 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport *VBTB in begrotingen 2002* gepubliceerd over de eerste VBTB-begroting. De beoordeling van deze begroting was in feite het startpunt voor het onderzoek naar het Jaarverslag 2002. In de VBTB-begroting staan de drie W-vragen centraal (Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?). Indien deze vragen niet goed zijn uitgewerkt heeft dit consequenties voor de kwaliteit van de verantwoording. Het jaarverslag vormt het spiegelbeeld van de begroting en moet inzicht geven in de al dan niet bereikte doelstellingen en een analyse van de afwijkingen van de vooraf geformuleerde doelstellingen. Op deze wijze kan aan de hand van verantwoording richting worden gegeven aan nieuwe doelstellingen of eventuele bijsturing van de uitvoering van beleid (suppletore begrotingswetten) plaatsvinden.

Figuur 11 geeft de samenhang schematisch weer.

Samenhang begroting en verantwoording

Figuur 11



In haar rapport over de *begroting 2002* concludeert de Algemene Rekenkamer dat de departementale begrotingen meer informatie bevatten over wat de ministeries doen om de gestelde doelen te bereiken, maar dat er veel ruimte is om doelen scherper, prestatiegegevens completer en de relatie tussen doelen, prestaties en middelen te verbeteren. Zij concludeert tevens dat haar bevindingen bevestigen dat het VBTB-proces een proces van lange adem is. In haar aanbevelingen benadrukt de Algemene Rekenkamer het belang van periodiek evaluatie-onderzoek. Dit is van belang om vast te stellen dat de gehanteerde veronderstellingen kloppen en om aan te tonen (of aannemelijk te maken) hoe bepaalde activiteiten en prestaties hebben bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke doelen.

6.2 Normen en controlestructuur voor beleidsinformatie zijn nog in ontwikkeling

Uit de eerdere publicaties van de Algemene Rekenkamer, maar ook uit de voortgangsrapportages VBTB van het Ministerie van Financiën blijkt dat het geen sinecure is om op een duidelijke wijze de samenhang tussen doelstellingen, prestaties en de bijbehorende middelen in de begroting en jaarverslag weer te geven. Het formuleren van goede doelstellingen, effect- en prestatiegegevens vormt het fundament voor VBTB. Als dit fundament is gelegd komt de verdere bouw aan bod om te komen tot een VBTB-waardig jaarverslag. De informatiestromen vanuit het beleidsveld moeten gestroomlijnd worden, de informatiesystemen moeten adequaat zijn en er dienen beheersingsmaatregelen getroffen te worden om te komen tot betrouwbare informatie-uitwisseling.

De Tweede Kamer heeft aangegeven belang te hechten aan de kwaliteit van de beleidsinformatie in VBTB-begroting en jaarverslag. Met de aanvaarding van de motie Van Walsem¹² heeft zij beoogd dat met ingang van het begrotingsjaar 2005 uitgewerkte normen en bijbehorende controlestructuur beschikbaar zijn voor de niet-financiële informatie in het jaarverslag. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer pas een compleet oordeel kan geven over de kwaliteit van de beleidsinformatie in de jaarverslagen met ingang van het Jaarverslag 2005.

6.3 Jaarverslag 2002

De beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen moet antwoord geven op de drie H-vragen (Hebben we bereikt wat we beoogden, hebben we daarvoor gedaan wat we zouden moeten doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?) en moet dus iets zeggen over effecten, prestaties en middelen van beleid.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen 2002 bestaat uit de volgende drie onderdelen.

1. De Algemene Rekenkamer heeft getoetst of de beleidsinformatie in het Jaarverslag voldoet aan een aantal voor VBTB belangrijke verslaggevingsvoorschriften zoals vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003. Op basis van deze bevindingen is de Algemene Rekenkamer tot een *oordeel* gekomen.
2. De Algemene Rekenkamer heeft een – niet oordelend verdiepingsonderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van een beperkt aantal prestatiegegevens per departementaal jaarverslag. Omdat de bevindingen gebaseerd zijn op een klein aantal beleidsartikelen, kunnen deze niet worden gegeneraliseerd. In het verdiepingsonderzoek is onderscheid gemaakt tussen de kwaliteit van het *totstandkomingsproces* van het prestatiegegeven en de kwaliteit van het prestatiegegeven als *product* in het jaarverslag. Met het verdiepingsonderzoek wil de Algemene Rekenkamer ervaring opdoen met het onderzoeken van beleidsinformatie in het jaarverslag en bijdragen aan de ontwikkeling en toepassing van normen voor (de totstandkoming van) beleidsinformatie.
3. De Algemene Rekenkamer heeft ook onderzoek gedaan naar de aandacht die departementale accountantsdiensten/auditdiensten hebben besteed aan de totstandkoming van de beleidsinformatie en de

¹² Motie Van Walsem, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24.

kwaliteit van informatie in het jaarverslag. De resultaten daarvan staan in par. 5.7.6.

6.4 Verslaggevingsvoorschriften

De Algemene Rekenkamer constateert dat de beleidsinformatie in alle departementale jaarverslagen nog niet geheel voldoet aan de voor VBTB belangrijkste verslaggevingsvoorschriften. Veel beleidsartikelen in de jaarverslagen voldoen nog niet op het punt van de eerste H-vraag (Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?). Deze constatering komt overeen met de uitkomst van het onderzoek naar de begroting 2002 waar de vraag «Wat willen we bereiken?» ook onvoldoende was uitgewerkt in effectindicatoren. Hierdoor is het moeilijk om inzicht te krijgen in de mate waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Bovendien is informatie over wel benoemde effectindicatoren niet altijd beschikbaar. Dit komt omdat veel systemen van reguliere prestatiegegevens en het evaluatieonderzoek, die de beleidsinformatie moeten genereren, hierop nog niet zijn afgestemd.

Departementen geven in hun jaarverslagen wel vaker meer inzicht in de andere twee H-vragen («Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?» en «Heeft het gekost wat dachten dat het zou kosten?»).

Het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van LNV bevat voor bijna alle beleidsartikelen tabellen waarin per instrument de begrote en geleverde prestaties worden genoemd waarbij ook de gemiddelde en totale kosten per prestatie zijn opgenomen.

Ook de verantwoording van de beleidsprioriteiten geschiedt nog onvoldoende in H-termen. Slechts de helft van de ministeries gaat in H-termen in op de resultaten van de beleidsprioriteiten. Enerzijds komt dit omdat effect- en prestatie-indicatoren ontbreken. Anderzijds komt dit omdat de ministeries onvoldoende onderscheid maken tussen effect- en prestatie-indicatoren. Daardoor is het vaak niet duidelijk op welke H-vraag antwoord wordt gegeven. Aanscherping van de Rijksbegrotingsvoorschriften kan hier wellicht verbetering in brengen.

Een voorbeeld waarbij wel goed inzicht wordt gegeven is de beleidsprioriteit «de verbetering van het ondernemingsklimaat» van het Ministerie van EZ. Als effectindicator gebruikt het ministerie «uitbreiding bedrijfsterreinen». In het beleidsverslag geeft het aan welk instrument is ingezet (TIPP-regeling), welke prestatie het daarmee heeft geleverd (171 aanvragen gehonoreerd) en welk effect het ministerie hebben gerealiseerd (719 hectare nieuw terrein).

Een andere opvallend punt is dat de begroting en het jaarverslag soms gebrekkig aansluiten doordat doelstellingen, effect- en prestatiegegevens tussentijds zijn gewijzigd. Dit bemoeilijkt de controletaak van de Tweede Kamer. Verder ontbreekt bij meer dan de helft van de beleidsartikelen een toelichting op opmerkelijke verschillen tussen de beoogde en gerealiseerde beleidsresultaten. Een laatste punt is dat de departementen nog weinig ingaan op de betrouwbaarheid van de gepresenteerde beleidsinformatie.

6.5 Verdiepingsonderzoek

Beleidsinformatie is van goede kwaliteit indien het proces waarop de informatie (ofwel prestatiegegevens) tot stand is gekomen voldoet aan bepaalde normen. Daarnaast moet de vastlegging van de informatie in het jaarverslag (het product) voldoen aan bepaalde normen. De Algemene Rekenkamer heeft in het verdiepingsonderzoek zijn proces en product inventariserend onderzocht, mede gelet op de ontwikkeling van normen. Per departement zijn gemiddeld twee prestatiegegevens in het onderzoek betrokken. De departementen beschouwen deze prestatiegegevens zelf als «best practices». De uitkomsten van de analyse kunnen dan ook niet worden gegeneraliseerd, maar geven wel een beeld van de toepassingsmogelijkheden van de normen.

6.5.1 Totstandkoming van beleidsinformatie in jaarverslag

In de *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid* (RPE) staan normen waaraan het *feitelijke* totstandkomingsproces van de beleidsinformatie moet voldoen, te weten: betrouwbaarheid, validiteit, bruikbaarheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. De Algemene Rekenkamer heeft deze normen als uitgangspunt genomen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de totstandkoming van de onderzochte prestatiegegevens in het algemeen voldoet aan de daaraan gestelde normen. Zij constateert bovendien dat de gehanteerde normen bruikbaar zijn in het onderzoek.

De Algemene Rekenkamer vraagt nadere aandacht voor de kwaliteit van derdengegevens. Immers, veel prestatiegegevens vinden hun oorsprong in basisgegevens die van buiten het ministerie afkomstig zijn. De betrouwbaarheid van deze basisgegevens moet zijn gewaarborgd om de betrouwbaarheid van het uiteindelijke prestatiegegeven te garanderen. De Algemene Rekenkamer constateert dat ministeries soms maatregelen ter kwaliteitsborging hebben genomen. Echter, vaak ontbreken dergelijke maatregelen. Het departement heeft dan de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie, gebaseerd op derdengegevens, niet in de hand.

Het Ministerie van Justitie is met Stichting Halt Nederland een protocol overeengekomen waarin aanwijzingen zijn opgenomen voor de reikwijdte en diepgang van de controle op de gegevens van de Stichting.

6.5.2 Kwaliteit van beleidsinformatie in jaarverslag

Momenteel zijn de normen voor de vastlegging van beleidsinformatie in het jaarverslag nog in ontwikkeling. De Algemene Rekenkamer is uitgegaan van de volgende kwaliteitsnormen: relevantie, begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de weergave van de onderzochte beleidsinformatie in het jaarverslag in het algemeen voldoet aan de gestelde normen en bovendien dat de gehanteerde normen voor het «product» beleidsinformatie bruikbaar zijn in het onderzoek.

De Algemene Rekenkamer vraagt nadere aandacht voor de «dekkendheid» van de gepresenteerde beleidsinformatie. De Algemene Rekenkamer constateert dat de meeste prestatiegegevens relevant zijn voor de beschrijving van de gerealiseerde doelstelling. Dat wil echter niet zeggen dat de prestatiegegevens voldoende inzicht bieden in de realisatie van de

beleidsdoelstelling. Veelal worden niet alle aspecten van een meervoudige doelstelling belicht.

Om een getrouw beeld van de doelstelling te geven zouden ministeries volledige afdekking moeten nastreven. Anders ontstaat slechts partieel inzicht in de realisatie van een beleidsdoelstelling. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij de ontwikkeling van normen ook aandacht te geven aan de norm «dekkendheid».

Samenvattend gesteld is de Algemene Rekenkamer positief over de jaarverslagen nieuwe stijl. Deze jaarverslagen dragen bij aan een meer inhoudelijke beoordeling van het uitgevoerde beleid van de verantwoordelijke ministers.

7 ACTUALITEITEN

7.1 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Dit jaar is er voor het eerst sprake van jaarverslagen waarin naast financiën het beleid nadrukkelijk aandacht krijgt. Dit is een belangrijke stap in het VBTB-proces. De gewenste eindsituatie – een resultaatgerichte overheid die zich op een transparante wijze verantwoordt over haar beleid in relatie met de daarvoor gedane uitgaven – ligt nog in het verschiet. Het doel is gesteld op 2004. In dit hoofdstuk geeft de Algemene Rekenkamer haar visie bij de ontwikkelingen in het VBTB-proces.

7.1.1 Rijksbegrotingsvoorschriften 2003

Dit jaar zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 (RBV) op 25 september 2002 door de minister van Financiën ondertekend en met een brief van 3 oktober aangeboden aan de Algemene Rekenkamer. Daarna zijn een aantal wijzigingen aangebracht door Rijksbegrotingszaken van het Ministerie van Financiën waarover de Algemene Rekenkamer pas op 18 maart 2003 formeel is geïnformeerd. Deze laatste versie is nog steeds voorzien van het op 25 september 2002 door de minister van Financiën ondertekende besluit. De Algemene Rekenkamer spreekt hierover haar zorg uit aangezien de RBV voor haar als een belangrijk normenkader geldt.

Formeel behoeven de RBV niet voor commentaar aan de Algemene Rekenkamer te worden voorgelegd. Wel heeft de Algemene Rekenkamer op eigen initiatief haar bezwaren tegen de RBV 2003 kenbaar gemaakt. Met name heeft zij bezwaar geuit tegen de splitsing van beleid en financiën in het jaarverslag in twee gedeeltes respectievelijk het «beleidsverslag» en de «jaarrekening» en tegen het ontbreken van strikte bepalingen over het niet meer verantwoorden over het M en O-beleid in het jaarverslag.

In haar brief van 6 november 2002 heeft de Algemene Rekenkamer haar bezwaren kenbaar gemaakt aan de minister van Financiën. Tevens heeft zij de voorzitter van de Commissie voor de Rijksuitgaven hierover geïnformeerd. De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft naar aanleiding van de brief van de Algemene Rekenkamer, de minister van Financiën gevraagd om uiterlijk op 6 december 2002 per brief te reageren op de door de Algemene Rekenkamer aangegeven problemen en oplossingen.

De minister van Financiën heeft in zijn brief van 4 december 2002 (BZ2002–2223M) aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangegeven dat «ben ik voornemens om de werking van de RBV 2003 voor wat betreft het jaarverslag-deel volgend jaar na de 3e woensdag in mei te evalueren aan de hand van de departementale ervaringen, de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en de opmerkingen ten behoeve van de parlementaire behandeling van de jaarverslagen. Deze evaluatie kan dan weer dienen als inbreng bij het opstellen van de RBV 2004». De minister van Financiën heeft tevens gewezen op de praktische bezwaren tegen het aanpassen van de RBV in een dergelijk laat stadium en het risico dat daarmee verbonden is.

De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de evaluatie van de werking van RBV 2003 door de minister van Financiën af. Als alternatief voor de huidige splitsing in een beleidsverslag en een jaarrekening

suggereert de Algemene Rekenkamer om in de toelichting bij de verantwoordingsstaat binnen elk beleidsartikel het onderscheid tussen financiële en niet-financiële informatie helder te maken. Onder de rubriek «financiële informatie» zou dan de informatie uit hoofde van artikel 54 lid 1 c t/m f, lid 2 en lid 4 van de Comptabiliteitswet 2001 kunnen worden opgenomen. Onder de rubriek «beleidsinformatie» (of: «niet-financiële informatie») de informatie uit hoofde van artikel 54 lid 1 a en b en lid 3. De krachtens artikel 56 CW 2001 in de toelichting bij de verantwoordingsstaat op te nemen informatie over de bedrijfsvoering van het ministerie kan op een aparte plaats, buiten de afzonderlijke begrotingsartikelen worden opgenomen.

Verantwoording over M en O-beleid

De Algemene Rekenkamer heeft met verbazing geconstateerd dat de RBV 2003 geen strikte bepalingen inzake de in het departementale jaarverslag op te nemen toelichting op het M en O-beleid (meer) bevat. Er wordt slechts gewezen op de *optie* voor ministeries om in de mededeling over de bedrijfsvoering in te gaan op risico's die voortvloeien uit de M en O-problematiek. De Algemene Rekenkamer acht dit onvoldoende, gezien het belang van het onderwerp M en O.

Bij brief van 4 december 2002 (BZ2002-2190M) heeft de minister van Financiën zijn opvattingen over Misbruik en Oneigenlijk gebruik aan de Algemene Rekenkamer uiteengezet. Daarin is aangegeven dat de mededeling over de bedrijfsvoering de meest logische plek is voor opmerkingen over M en O-beleid. Tevens is in de brief aangegeven dat met het oog op het karakter van de mededeling over de bedrijfsvoering en de beperking van de administratieve lasten van departementen het niet wenselijk en noodzakelijk is om de verantwoording over M en O-beleid verplichtend voor te schrijven. Departementen met risico's op het terrein van M en O-beleid zullen deze risico's ook zonder expliciete verplichting daartoe opnemen in de mededeling over de bedrijfsvoering.

De reactie van de minister van Financiën stelt de Algemene Rekenkamer niet gerust aangezien de minister vrij is om te bepalen of hij over M en O-problematiek een opmerking maakt in zijn mededeling over de bedrijfsvoering.

7.2 Ontwikkeling auditfunctie

In het kader van een heroriëntatie op het controlebestel van de rijksoverheid verscheen in mei 2001 het rapport «De Auditfunctie in het VBTD-tijdperk» van de commissie Kordes. De vier hoofdaanbevelingen uit het rapport waren:

- instelling van departementale auditdiensten;
- versterking van de regierol van het Audit committee(AC);
- mogelijke vorming Audit-specialistenpool en
- verbetering (departementaal en interdepartementaal) personeelsbeleid.

In het najaar 2001 verscheen het «Kwaliteitsplan auditfunctie rijksoverheid» waarin het kabinetsstandpunt terzake is uitgewerkt.

De Algemene Rekenkamer heeft in het voorjaar 2003 onderzoek gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot twee hoofdaanbevelingen te weten:

- instelling van departementale auditdiensten en
- versterking van de regierol van het Audit Committee.

7.2.1 Instelling departementale auditdiensten

Volgens het Kwaliteitsplan dient ieder departement eind 2002 te beschikken over een door de Bestuursraad vastgesteld plan van aanpak voor de instelling van een zogenaamde «brede» departementale auditdienst. Uiterlijk eind 2004 dient de instelling van deze auditdiensten te zijn gerealiseerd.

In de auditdienst zal volgens het Kwaliteitsplan niet alleen de wettelijke verplichte accountantscontrole een plaats krijgen maar daarnaast ook een bredere onderzoeksfunctie op het terrein van bedrijfsvoering en beleidsvoering; de sturing en beheersing van de organisatie ter realisatie van de doelstellingen van de organisatie. Verschillende soorten onderzoeken als operational audits, IT-audits, en dergelijke kunnen worden uitgevoerd voor de departementsleiding maar kunnen ook worden uitgevoerd op verzoek van het (decentrale) management.

Mede door de brede maatschappelijke discussie over de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de accountantscontrole wordt momenteel in interdepartementaal verband onderzocht of deze functie binnen de auditdienst moet worden gehandhaafd of beter elders kan worden belegd. De uitkomst van dit onderzoek zal worden meegenomen in de evaluatie van de accountantswetgeving die naar verwachting medio 2003 zal worden afgerond. Op ambtelijk niveau is inmiddels geconcludeerd dat de certificerende functie binnen de huidige auditdiensten dient te blijven. Een voorstel met een dergelijke strekking wordt thans voor de Tweede Kamer voorbereid.

Eind maart 2003 beschikken vijf departementen over een *auditdienst* waarin, naast de wettelijke controletaak (de accountantscontrole), tevens de brede onderzoeksfunctie is opgenomen.

De overige departementen beschikken over een door de Bestuursraad goedgekeurd plan van aanpak met uitzondering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (verwacht oktober 2003) en het Ministerie van Defensie (verwacht ultimo 2003). Bij deze departementen wordt in het bredere kader van sturing en beheersing nog nagedacht over de inrichting en positionering van de auditfunctie.

Bij het Ministerie van VROM is de ontwikkelrichting inmiddels door de Bestuursraad goedgekeurd maar zal het plan van aanpak nog verder worden uitgewerkt.

Voor deze drie departementen zal de instelling van de auditdienst in 2004 zijn beslag moeten gaan krijgen. Bij alle overige departementen zal naar verwachting ultimo 2003 een auditdienst zijn ingesteld.

Bij een aantal auditdiensten is voorzien in een scheiding van de wettelijke controletaak en de brede onderzoekstaak. Deze scheiding kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Bijvoorbeeld door scheiding in afdelingen, scheiding van in te zetten groepen personeel of scheiding van verantwoordelijkheden binnen de directie.

De Algemene Rekenkamer dringt er bij het Ministerie van Financiën op aan een zodanige scheiding van de wettelijke controletaak en de nieuwe onderzoekstaak aan te brengen dat de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid in de accountantscontrole gewaarborgd blijft.

De Algemene Rekenkamer is positief over de toenemende aandacht voor nieuwe type onderzoeken binnen de departementen door de auditdiensten. Tegelijkertijd waarschuwt zij echter dat de controle naar de

naleving van de wet- en regelgeving (de rechtmatigheid) en de betrouwbaarheid van de verslaggeving niet in de knel mag komen.

De minister moet er zeker van zijn dat de verantwoording aan deze eisen voldoet, voordat hij deze aan het parlement stuurt. Dit past binnen de ministeriële verantwoordelijkheid.

De wettelijke controletaak kan met name in de knel komen indien in de toegestane formatie van de auditdiensten te weinig rekening wordt gehouden met het nieuwe takenpakket. Het is zorgwekkend dat de capaciteit van de auditdiensten gelijk wordt gehouden met een takenpakket dat aanzienlijk wordt uitgebreid. Een consequentie kan zijn dat bepaalde taken, waaronder het onderzoek van het financieel beheer en de naleving van de wet- en regelgeving, minder of niet goed worden uitgevoerd.

Dit klemt temeer omdat de Algemene Rekenkamer constateert dat de kwaliteit van het financieel beheer van het rijk in 2002 is teruggelopen. Dit vraagt juist om een krachtige en actieve opstelling van de departementale controleurs.

7.2.2 Versterking regierol Audit Committee

Volgens de uitgangspunten in het Kwaliteitsplan heeft het Audit Committee als collectief de verantwoordelijkheid om op hoofdlijnen de kwaliteit van de departementale processen te borgen. Daartoe moet het Audit Committee de regie krijgen met betrekking tot de programmering en planning van onderzoeken en de bewaking van de follow up. Volgens het Kwaliteitsplan dienen eind 2002 de Audit Committees van de departementen te functioneren overeenkomstig de gestelde kaders.

Begin 2003 beschikken vijf departementen over een *Audit Committee* dat in grote lijnen functioneert volgens de kaders van het Kwaliteitsplan. Bij drie departementen, te weten Buza, Defensie en Justitie wordt nog nagedacht over de invulling van het Audit Committee. Bij deze departementen is het onderdeel van een bredere discussie over sturing en beheersing.

Bij de overige vijf departementen is de nieuwe werkwijze in opzet ingericht volgens deze kaders. Daar zullen de Audit Committees naar verwachting medio 2003 functioneren conform de opzet.

Bij acht departementen vervult het Audit Committee inmiddels de regierol bij de programmering voor de uit te voeren onderzoeken. Aan het conceptonderzoeksplan ligt in de meeste gevallen een risicoanalyse ten grondslag. Bij enkele departementen dient nog wel de instellingsbeschikking te worden aangepast aan de nieuwe opzet.

7.3 Elke fout een onrechtmatigheid?

In haar onderzoek hanteert de Algemene Rekenkamer foutdefinities. Deze definities komen voort uit wet- en regelgeving en geven bijvoorbeeld aan of er in een bepaalde situatie al dan niet sprake is van een onrechtmatigheid in de uitgaven of ontvangsten of een onvolkomenheid in het financieel beheer. Ook de departementale accountantsdiensten hanteren foutdefinities. Het is uiteraard van belang dat de definities die de controleurs hanteren gelijk zijn. Om te kunnen vaststellen of dit daadwerkelijk zo is en om discussies achteraf te voorkomen is het van belang dat voorafgaand aan de controle duidelijke foutdefinities beschikbaar zijn. In de praktijk zullen er altijd situaties voorkomen die nieuw zijn of die niet

altijd evident fout of onzeker zijn. Professional judgement van de accountants, soms in samenspraak met juristen of andere deskundigen, is dan noodzakelijk. Een belangrijke voorwaarde voor het zich beroepen op professional judgement is wel dat de overwegingen en de wijze van oordeelsvorming transparant zijn vastgelegd.

In het rechtmatigheidsonderzoek 2002 hebben zich een aantal discussies tussen de departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer voorgedaan over de gehanteerde foutdefinities. Graag wil zij komend jaar overeenstemming bereiken met het IODAD en de departementen over de uitgangspunten.

Een belangrijk kenmerk van de oordeelsvorming van de Algemene Rekenkamer is dat zij zowel formele fouten als materiële fouten meetelt in haar rechtmatigheidsoordelen. Materiële fouten zijn inhoudelijk en formele fouten zijn procedureel. De Algemene Rekenkamer toetst de transacties aan alle wettelijke voorwaarden. Is er aan één voorwaarde niet voldaan dan is er sprake van een onrechtmatigheid. Als achteraf bij de controle niet is vast te stellen of aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan is er sprake van onzekerheid over de rechtmatigheid. De Algemene Rekenkamer betreft alle geconstateerde fouten en onzekerheden in haar oordeelsvorming. Indien de tolerantiegrenzen worden overschreden zal zij de fouten en onzekerheden ook rapporteren. Wel houdt de Algemene Rekenkamer bij de besluitvorming omtrent het maken van bezwaar of het uitvoeren van een bezwaaronderzoek rekening met de soort fouten. De formele fouten leiden dan veelal niet tot een bezwaar(onderzoek).

De accountantsdiensten hanteren veelal een materiële benadering. Een voorbeeld om het verschil en de gevolgen te illustreren is in het volgende kader weergegeven.

Wettelijke termijn overschreden

Is een subsidieaanvraag te laat ingediend, maar is wel aan alle andere voorwaarden voldaan voordat subsidie is toegekend dan kwalificeert de desbetreffende accountant de uitgave niet als onrechtmatig, maar geeft aan dat er sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer. De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) wordt hierbij veelal genoemd als motivering waarom geen sprake is van onrechtmatigheid. Deze conclusie betekent dat de accountantsdienst deze constatering niet betreft in de evaluatie van fouten met mogelijke gevolgen voor haar accountantsverklaring.

Zowel de accountantsdiensten als de Algemene Rekenkamer rekenen het niet houden aan de wettelijke termijn aan als een rechtmatigheidsfout indien geen beroep kan worden gedaan op de AWB. Het verschil in behandeling ontstaat bij het beoordelen of al dan niet een beroep is gedaan op de AWB. De Algemene Rekenkamer kwalificeert de fout als onzekerheid over de rechtmatigheid als uit het beleidsdossier onvoldoende blijkt dat op basis van de AWB is afgeweken. Deze fout neemt de Algemene Rekenkamer dan op in haar overzichten van fouten en onzekerheden op artikelniveau als de tolerantiegrens wordt overschreden. Indien een dergelijke fout (termijnoverschrijding) de enige soort onvolkomenheid is in het subsidiebeheer zal zij geen bezwaar maken. De accountantsdienst betreft in haar oordeelsvorming tevens een mondelinge toelichting van de beleidsdirectie. Indien de beleidsdirectie een plausibel betoog heeft en aangeeft dat op grond van de AWB is afgeweken spreekt de accountantsdienst van een formele fout en kwalificeert deze als een onvolkomenheid in het financieel beheer en niet als een rechtmatigheidsfout.

Naast het verschil in formele en materiële fouten heeft de Algemene Rekenkamer verschillen geconstateerd in de wijze waarop fouten en onzekerheden worden geëvalueerd voor de oordeelsvorming.

Fout niet aan verantwoordingsjaar te relateren

Een voorbeeld dat zich in het afgelopen jaar heeft voorgedaan is dat de accountant een geconstateerde fout in definitieve subsidiebeschikking niet kan relateren aan een geldstroom en deze daarom niet in de oordeelsvorming betreft. Het betreft een definitieve subsidiebeschikking in 2001 die niet tijdig is afgeboekt uit de voorschottenadministratie. Deze post viel in de steekproef van de accountantsdienst in 2002. Aangezien de uitgave in 2001 is gedaan en de afboeking in 2002 rechtmatig is omdat er een subsidiebeschikking aan ten grondslag ligt, kan de accountant de fout niet toerekenen (voor de goede orde, de AD heeft wel aangedrongen de fout te herstellen).

De Algemene Rekenkamer daarentegen relateert alle afrekeningen toe aan de afgeboekte voorschotten van het desbetreffend jaar en rapporteert de fout bij haar bevindingen over de saldbalans waarin alle afgewikkelde voorschotten worden verantwoord.

Salderen van fouten en onzekerheden

De cijfers in het jaarverslag moeten deugdelijk zijn weergegeven (juist en volledig) en dienen rechtmatig tot stand te zijn gekomen. Dit zijn twee criteria waaraan de departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer de verantwoording toetst. Het verschil van benadering zit in de wijze waarop de desbetreffende accountantsdienst omgaat met de geconstateerde fouten in de deugdelijke weergave. De accountantsdienst saldeert een te hoge uitgave met een te lage uitgave en concludeert dat het jaarverslag per saldo een getrouwe weergave is van de werkelijkheid. De Algemene Rekenkamer daarentegen hanteert de absolute bedragen van de geconstateerde fouten en onzekerheden. Dit sluit beter aan bij het budgetrecht dat immers artikelgebonden is. Een te hoge uitgave van 100 wordt dus niet gesaldeerd met een te lage uitgave van – 100. De Algemene Rekenkamer rapporteert een totaal aan fouten van 200. In de toelichting geeft zij wel aan hoe deze fouten zijn samengesteld. Op deze wijze geeft de Algemene Rekenkamer – jarenlang al overigens – inzicht in de relatie tussen het beheer en de verantwoording hierover.

Naar aanleiding van het voorgaande zal de Algemene Rekenkamer in 2003 in overleg treden met het IODAD.

De door de Algemene Rekenkamer uitgewerkte foutdefinities worden aan het IODAD en IOFEZ gecommuniceerd zodat voorafgaand aan de controle duidelijkheid bestaat over de gehanteerde definities. Op basis van de ervaringen kunnen de foutdefinities jaarlijks geactualiseerd worden.

7.4 Baten-lastenstelsel

In haar rapport *Begroting en verantwoording in balans* dat zij op 17 april 2003 heeft gepubliceerd geeft de Algemene Rekenkamer haar visie over de invoering van een baten-lastenstelsel bij het Rijk.

De Algemene Rekenkamer is positief over de invoering van een baten-lastenstelsel bij de rijksoverheid, maar zij vindt ook dat het kabinet in haar huidige voorstel nog onvoldoende aansluiting zoekt bij stelsels en standaarden, zoals deze bij de lagere overheden, in het buitenland en in de private sector gebruikelijk zijn. Hierdoor wordt de meerwaarde die het stelsel kan bieden niet ten volle benut.

Het kabinet heeft besloten dat het baten-lastenstelsel op termijn in de plaats komt van het huidige verplichtingen-kasstelsel. In een verplichtingen-kasstelsel staan de *verplichtingen, uitgaven en ontvangsten* centraal.

Bij een baten-lastenstelsel is de aandacht gevestigd op de *kosten* (lasten) en *opbrengsten* (baten), *in samenhang met de bezittingen en schulden*. Invoering van een baten-lastenstelsel bij het Rijk betekent meer dan het toepassen van een bedrijfsmatige boekhoudmethode in de overheidssector. De invoering is een grote operatie en heeft vergaande gevolgen voor (resultaatgerichte) sturing en beheersing van de processen binnen het Rijk en de begrotingen en financiële verantwoordingen die daarbij worden gebruikt. Voor de Tweede Kamer heeft de gewijzigde informatievoorziening met name consequenties voor haar controletaken en de invulling van haar budgetrecht.

Voorgesteld baten-lastenstelsel is minimale variant

Het kabinet heeft besloten over te stappen naar een beperkte variant van het baten-lastenstelsel, *Eigentijds Begroten*¹³. Zij kiest voor een beperkte variant van het stelsel uit overwegingen van eenvoudigheid en eenduidigheid en eigenheid van de overheid. De Algemene Rekenkamer is van mening dat deze variant in feite geen baten-lastenstelsel is, maar slechts een «lasten»stelsel. In het voorgestelde stelsel is volgens de Algemene Rekenkamer sprake van een «uitgeklede» balans en een «uitgeklede» staat van baten en lasten. Elementaire elementen van een integraal baten-lastenstelsel ontbreken, zoals de bepaling van een resultaat (baten minus lasten), onderscheid tussen vreemd en eigen vermogen en vorming van voorzieningen.

Ook de keuze voor de methode waarmee bepaald wordt in welke gevallen en voor welk bedrag activa op de balans worden opgenomen is een kritiekpunt. In *Eigentijds Begroten* is een afwijkende lijn gehanteerd door niet aan te sluiten bij gebruikelijke grondslagen voor overheidsboekhouding, maar bij de statistische standaard voor het opstellen van de nationale rekeningen (*national accounting*). Deze op macroniveau ontworpen set van regels is echter niet ontworpen voor het op microniveau opstellen van begrotingen en financiële verantwoordingen van overheidsorganisaties (*government accounting*). De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het baten-lastenstelsel binnen landen en tussen landen op uiteenlopende wijzen wordt ingevuld. Wel wordt in het algemeen voor een volledig stelsel gekozen, dat geënt is op de standaarden voor de private sector. Gezien het toenemend belang van internationale en Europese harmonisatie van financiële informatie-verstrekking wordt verwacht dat overleg zal worden gevoerd om meer eenheid tot stand te brengen.

Batenlasten-stelsel moet aansluiten bij gangbare spelregels

De Algemene Rekenkamer acht het om redenen van consistentie, controleerbaarheid en doelmatigheid verstandig om toe te werken naar een volwaardig en volledig baten-lastenstelsel. Dit stelsel is voor alle onderdelen van het Rijk gelijk, voldoet aan gangbare bedrijfseconomische spelregels en wordt zowel voor de begroting als voor de financiële verantwoording toegepast. Ook de rol die de kasuitgaven in het nieuwe stelsel moeten spelen zijn met het oog op het budgetrecht van de Tweede Kamer en de begrotingsbeheersing een belangrijk discussiepunt.

7.5 Agenda 2003/2004

De Algemene Rekenkamer vraagt de ministers met klem aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

¹³ Beleidsgroep Begrotingsstelsel, *Eigentijds begroten*, Den Haag, 2001.

Bedrijfsvoering

- Voorkomen dat het aantal (ernstige)onvolkomenheden toeneemt en voorkomen dat de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd, voortbestaan;
- De uitvoering van het contractbeheer verbeteren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het beter naleven van de (Europese) aanbestedingsprocedures en het verbeteren van de dossiervorming om onrechtmatige en ondoelmatige uitgaven te voorkomen.
- Misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen door het versterken van het M en O-beleid en het handhaven hiervan.

Beleidsinformatie

- Verbeteren van het toezicht op specifieke uitkeringen, en met name ook aandacht besteden aan het toezicht op het realiseren van de beleidsdoelstellingen.
- Tijdig starten met het formuleren van een toezichtsbeleid en het verzamelen van informatie over het toezicht op Zelfstandige bestuursorganen en Rechtspersonen met een wettelijke taak, en toezicht op de Europese geldstromen (Wet TES) zodat de minister zich in zijn jaarverslag 2004 hierover kan verantwoorden.
- De controlestructuur voor de niet-financiële informatie zodanig organiseren dat de minister vanuit een interne controlefunctie inzicht krijgt in de deugdelijke totstandkoming van de niet-financiële informatie en de kwaliteit van de niet-financiële informatie.

8 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

8.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft op 15 mei 2003 gereageerd op het rapport Rijk verantwoord van de Algemene Rekenkamer. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie.

«U constateert in uw rechtmatigheidsonderzoek dat de kwaliteit van het financieel beheer van het Rijk in 2002 is teruggelopen. Hoewel ik erken dat in een aantal gevallen de vooruitgang minder groot is dan die had moeten zijn, kom ik vanuit mijn toezichhoudende verantwoordelijkheid tot de conclusie dat in algemene zin vooruitgang is geboekt op het gebied van het financieel beheer. Het beeld dat u oproept van een achteruitgang in absolute termen onderschrijf ik niet. Daarnaast bepleit u een stringenter toepassing en aanscherping van de te hanteren normen, waarbij u aankondigt in het verleden ingenomen standpunten opnieuw ter discussie te stellen. Hierbij kunnen worden genoemd het al dan niet uniformeren van foutdefinities en het strikter benaderen van de formele fouten (procedurele fout leidt tot onrechtmatigheid). Deze stringenter toepassing sluit mijns inziens niet aan op de recente ontwikkelingen binnen de rijksoverheid met meer aandacht voor onderzoek op basis van risicoanalyse en controle op systeemniveau. Bovendien moet rekening worden gehouden met de extra kosten als gevolg van extra bureaucrativering die dit met zich mee zou brengen. Op een aantal van deze punten ga ik in mijn reactie nader in».

Totaalbeeld financieel beheer

Ik ben verheugd dat ook u constateert dat in de afgelopen jaren de ministeries beter inspelen op knelpunten, verbeterplannen opstellen en de verbeterprocessen monitoren. Er is meer aandacht voor de beheersing van bedrijfsprocessen. Ministeries anticiperen beter op mogelijke risico's en nemen tijdiger maatregelen om de problemen op te lossen. De door u geconstateerde ernstige onvolkomenheden bij verschillende departementen hebben ook mijn aandacht.

Ik kan mij op een aantal punten echter niet vinden in het beeld dat u schetst. Zo deel ik uw conclusie dat het financieel beheer achteruit is gegaan niet. Ten eerste is er in mijn ogen geen sprake van een verslechtering maar is er sprake van een verbetering die naar uw oordeel echter niet ver genoeg gaat omdat op onderdelen de gerealiseerde verbeteringen achterlopen op de planning.

Mijn beeld is dat bij zes departementen sprake is van een vooruitgang: de belangrijkste knelpunten zijn opgelost dan wel sterk verbeterd. Bij een aantal van deze departementen zijn er nog aandachtspunten ten aanzien van het financieel beheer, maar per saldo is het beeld verbeterd.

Bij vijf departementen is sprake van een per saldo gelijkblijvend beeld: bestaande knelpunten zijn opgepakt, maar soms is daarbij vertraging opgelopen. In andere gevallen is in de breedte vooruitgang geboekt, maar blijft een onderdeel achter. Ook zijn bij een aantal departementen in het afgelopen jaar nieuwe knelpunten ontstaan maar die hebben direct de aandacht van het management gekregen en er zijn tijdig adequate beheersingsmaatregelen genomen. Dit betekent niet dat de knelpunten al zijn opgelost, maar wel dat de aanpak goed is.

Bij twee departementen is sprake van een achteruitgang. Bij de een omdat er sprake is van een problematiek die al meerdere jaren speelt, maar die te weinig pro-actief wordt opgepakt, bij de ander omdat er sprake is van een tweetal forse probleempunten die weliswaar vanaf het begin door het management goed zijn opgepakt, maar die per saldo toch een achteruitgang van het financieel beheer betekenen.

Met u ben ik van mening dat verbetering van het financieel beheer permanente aandacht verdient en dat er ook voor het komend jaar gestreefd moet worden naar een verdere verbetering.

Een tweede punt waar ik aandacht voor vraag is dat er doordat de bedrijfsvoering is verbeterd en een meer gerichte controle op basis van risicoanalyse plaatsvindt er eerder en vaak ook meer te verbeteren punten naar voren komen bij de departementen dan voorheen. Dit betekent niet dat er sprake is van een verslechtering in het financieel beheer, maar dat aandachtspunten tijdiger worden gesignaleerd en beter worden opgepakt door de departementen.

Ten derde baseert u de conclusie dat het financieel beheer achteruit is gegaan op een toename van het aantal (ernstige) onvolkomenheden en (vervolg-)bezwaar-onderzoeken. Bij de toepassing van de door u genoemde criteria is het mij niet duidelijk op grond van welk criterium een ernstige onvolkomenheid als zodanig wordt gekwalificeerd en blijkt uit de door u gegeven toelichting niet direct de ernst van de onvolkomenheid. Tevens variëren de door u aangeduide onvolkomenheden in mijn ogen van kleine aandachtspunten tot grotere knelpunten. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld.

Accountantscontrole

Eindoordeel DAD over het gevoerde financieel en materieel beheer

De Comptabiliteitswet 2001 schrijft niet voor dat door de auditdienst een eindoordeel moet worden gegeven over de kwaliteit van het gevoerde financieel en materieel beheer voor het gehele departement. Uit de evaluatie van de Baseline financieel en materieel beheer (in 2002) is gebleken dat het geven van een dergelijk eindoordeel door de ministeries niet wordt ondersteund. Uitgaande van een risicoanalyse kunnen de ministeries jaarlijks zelf bepalen welke onderzoeken naar het financieel en materieel beheer noodzakelijk zijn en welke onderzoeken naar andere onderdelen van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld integriteitsaudits) worden uitgevoerd. Een totaaloordeel over het financieel en materieel beheer wordt om die reden niet voorgeschreven. (besluit van het pSG-beraad van 30 januari 2003). Alleen wanneer een volkomen onderzoek naar het financieel en materieel beheer wordt uitgevoerd kan dat desgewenst leiden tot een eindoordeel over het financieel en materieel beheer.

Op grond van het voorgaande acht ik het niet opportuun om in IODAD-verband nieuwe afspraken te maken over de reikwijdte en de inhoud van het door u gewenste eindoordeel.

Nieuwe formulering accountantsverklaring

Naar aanleiding van uw verzoek om in IODAD-verband afspraken te maken over het opnemen van een passage wanneer (via de slotwet) bepaalde uitgaven nog niet door de Kamer zijn goedgekeurd, zal ik dit punt inbrengen in het IODAD.

Instelling departementale auditdiensten

Uw zorg ten aanzien van een eventuele beperking van de wettelijke controletaak door het transitieproces van accountantsdienst naar auditdienst deel ik niet. Uiteraard staat conform de beroepsregels voor accountants de deugdelijke grondslag bij de accountantscontrole voorop. In antwoord op de motie-Van Baalen wordt momenteel een notitie aan de Tweede Kamer voorbereid, waarin aan de rol en positionering van de certificerende functie binnen de rijksoverheid aandacht zal worden besteed.

Elke fout een onrechtmatigheid

Foutdefinities

U geeft aan dat u komend jaar met de departementen overeenstemming wil bereiken over de te hanteren uitgangspunten. Ik deel uw eerdere pleidooi, dat is verwoord in uw ambtelijke commentaar op de conceptversie van het nieuwe handboek departementale auditdiensten, dat het uitgangspunt moet zijn dat de departementale auditdiensten in of in directe samenhang met hun controle- of werkprogramma's zorg moeten dragen voor een heldere concretisering van de controlecriteria gegeven de specifieke typologie van het departementale beleidsveld en de terzake geldende bijzondere omstandigheden.

In IODAD-verband is in 1998 besloten om niet over te gaan tot uniformering van foutdefinities. Ik acht het ook nu niet wenselijk om rijksbreed de departementale foutdefinities te gaan uniformeren. Dit zou betekenen dat er voor elke subsidie- en uitkeringsregeling, alsmede voor elk van alle andere typen van materiële en personele uitgaven en ontvangsten een rijksbrede foutdefinitie zou moeten worden opgesteld. Gezien het uiteenlopende karakter van de processen en risico's op de verschillende ministeries zal een uniform rijksbreed kader van foutdefinities niet te realiseren zijn. Uniforme rijksbrede kaders (een departement als AZ is in de bedrijfsvoering en risico's een fundamenteel ander departement dan bijvoorbeeld VenW) schieten bovendien hun doel voorbij omdat ze noodgedwongen een veel te hoog abstractieniveau hebben en daardoor in de oordeelsvorming leiden tot nietszeggende algemeenheden of ongenueanceerde uitspraken. Een integrale toepassing van dergelijke uniforme rijksbrede kaders kost veel capaciteit, heeft weinig toegevoegde waarde en leidt tot veel irritaties. Met foutdefinities dient derhalve genuanceerd te worden omgegaan. Bij de uiteindelijke oordeelsvorming gaat het immers niet alleen om het sommeren van mogelijke kwantitatieve fouten in de realisatiecijfers, maar spelen ook allerlei kwalitatieve vraagstukken een rol, zoals de specifieke omstandigheden van het betreffende beleidsveld. Dit vergt departementaal maatwerk.

Formele versus Materiële fouten

U stelt dat u in uw oordeelsvorming alle fouten en onzekerheden betreft. Het onderscheid in formele fouten en materiële fouten wordt alleen door u gemaakt bij de afweging om een bezwaaronderzoek in te stellen. Voor het overige gaat u uit van een formele benadering. De departementale auditdiensten kiezen een andere, materiële benadering. U wenst hierover tot harmonisatie met het IODAD te komen.

De taak van de departementale auditdiensten is gebaseerd op internationale eisen voor de accountantsprofessie. Daar wordt onder formele fouten verstaan fouten in het beheerssysteem van de organisatie, zoals bijvoorbeeld het niet paraferen van facturen. Formele fouten leiden niet

automatisch tot rechtmatigheids- of getrouwheidsfouten, maar kunnen wel de kans op het optreden hiervan vergroten. In het besluit Taak DAD uit 1995, waarmee u heeft ingestemd, is conform de gangbare beroepsuitoefening de oordeelsvorming op basis van materiële fouten opgenomen. Dit betekent dat alleen getrouwheids- en rechtmatigheidsfouten, die worden uitgedrukt in financiële consequenties voor de verantwoording (materiële fouten), worden meegenomen in het oordeel van de departementale auditdienst. Om die reden kan ik mij niet vinden in de door u voorgestane benadering.

Een voorbeeld kan bovengenoemde verhelderen.

Binnen een bepaald ministerie is een aantal medewerkers verantwoordelijk om, voordat facturen worden betaald, te controleren of voor deze facturen daadwerkelijk prestaties zijn geleverd. Indien dit het geval is, zetten zij ter goedkeuring hun paraaf op de factuur. Bij controle door de departementale auditdienst blijkt dat bij één afdeling voor een periode van 4 weken de prestatieverklaring is getekend door een per omissie niet geautoriseerde medewerker. Extra controle-inspanning van de departementale auditdienst levert op dat in deze 4 weken voor deze facturen een prestatie is geleverd en dat de facturen derhalve rechtmatig zijn betaald. Uit de controle blijkt verder dat de geautoriseerde medewerker in deze periode ziek was en zijn directeur had vergeten zijn vervanger op te nemen in de autorisatietabel. Het betreft hier een formele fout die niet in het oordeel wordt meegenomen omdat het niet tot onrechtmatigheid heeft geleid. Eventueel kan deze fout wel leiden tot een aantekening bij het financieel beheer. Volgens uw stellingname had de fout wel als rechtmatigheidsfout (onrechtmatige uitgave) moeten worden aangemerkt.

Een ander voorbeeld dat u noemt is de overschrijding van de indieningstermijn van een subsidieaanvraag met ca. 2 weken. De subsidie is wel toegekend. Uit nader onderzoek van de auditdienst blijkt dat de aangegane verplichting rechtmatig is. De overweging om de subsidieaanvraag toch in behandeling te nemen is dat Algemene Wet Bestuursrecht dit voorschrijft. Deze overweging is in het accountantsdossier en niet in het beleidsdossier vastgelegd (formele fout). Omdat de informatie wel is vastgelegd maar niet in het juiste dossier, vindt u dat de subsidieverlening onrechtmatig is (onrechtmatige uitgave).

Niet salderen fouten

U bent van mening dat voor de beoordeling van de getrouwe weergave van de jaarrekening de absolute foutbedragen gehanteerd moeten worden. Naar mijn mening is het bij de controle van de getrouwe weergave toegestaan om positieve en negatieve getrouwheidsfouten te salderen. Dit is ook conform de (inter)nationale praktijk. Indien ervoor zou worden gekozen om de absolute foutbedragen te sommeren, zou dit er toe kunnen leiden dat een niet-goedkeurende verklaring wordt verstrekt bij een jaarrekening die (per saldo) een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid. Deze situatie lijkt mij niet wenselijk. Uiteraard kan salderen niet worden toegepast bij rechtmatigheidsfouten.

Niet optellen fouten en onzekerheden

Op grond van de richtlijnen van de accountantscontrole dienen fouten en onzekerheden apart in de oordeelsvorming te worden betrokken. Daartoe zijn met uw instemming op het niveau van de jaarrekening als geheel afzonderlijke tolerantiepercentages bepaald voor fouten en onzekerheden. Ook op artikelniveau dienen fouten en onzekerheden apart te worden geëvalueerd. Het optellen van fouten en onzekerheden zoals u doet, geeft

een onjuist beeld en is niet in lijn met de gangbare beroepsopvattingen in de accountantsprofessie.

Omgaan met fouten niet aan verantwoordingsjaar te relateren

Ik ben met u van mening dat de benaderingswijze waarin alle afrekeningen worden toegerekend aan de afgeboekte voorschotten van het desbetreffende jaar en de aangetroffen fouten worden gerelateerd aan de saldibalans juist is.

Ik zal daarom het IODAD verzoeken uit te gaan van deze benaderingswijze.

Eerste VBTB jaarverslag

Jaarverslagen nieuwe stijl

Evenals u ben ik van mening dat de jaarverslagen nieuwe stijl bijdragen aan een meer inhoudelijke beoordeling van het onder de verantwoordelijkheid van de minister uitgevoerde beleid. Anders dan u stelt, wordt naar mijn mening de controletaak van de Tweede Kamer niet bemoeilijkt en kan de Tweede Kamer aan de hand van jaarverslagen nieuwe stijl haar controlerende taak juist veel beter uitvoeren dan in de oude (pre VBTB) situatie. U gaat mijn inziens voorbij aan het feit dat de eerste VBTB-jaarverslagen aanzienlijk beter zijn dan de oude verantwoordingen. Dit geldt niet alleen voor de structuur en presentatie, maar ook voor de inhoud. Met u verwacht ik dat de begrotingen en jaarverslagen in de komende jaren aan kwaliteit zullen winnen. In uw richting zou ik deze uitdaging willen doortrekken en u willen uitnodigen om ook het Rechtmatigheidsonderzoek meer in WWW/HHH-termen te formuleren. Dan wordt in de samenhang van departementale jaarverslagen en rapporten van de AR de samenhang tussen doelen, resultaten en kosten nog beter inzichtelijk voor de Tweede Kamer.

U constateert terecht dat de motie van Walsem ter hand is genomen. De Algemene Rekenkamer is in de hiervoor ingerichte interdepartementale commissie vertegenwoordigd. In de besprekingen en daarop volgende standpuntbepaling wordt het belang dat de Kamer hecht aan betrouwbare niet-financiële informatie, de kosten die ermee zijn gemoeid en het feit dat het normen kader voor niet-financiële informatie niet gelijk kan zijn aan het normenkader voor financiële informatie verder uitgewerkt. De Tweede Kamer zal voor het zomerreces een brief ontvangen over de voortgang.

Voorschriften

Hoewel aanzienlijke vooruitgang is geboekt, zijn verbeteringen mogelijk over het verantwoorden van beleid in HHH-termen. U constateert dat de beleidsinformatie nog niet geheel voldoet aan de onderzochte verslaggevingsvoorschriften. Dit heeft te maken met het groeitraject waarin VBTB zich bevindt. De ministeries hebben in de leeswijzers en in de groeiparagrafen van de departementale begrotingen aangegeven waar zij afwijken van en/of nog niet aan de voorschriften voldoen.

De jaarverslagen zijn spiegelbeelden van de begrotingen. De eerder geconstateerde verbeterpunten in de departementale begrotingen over de concreetheid van de doelstellingen, de volledigheid van prestatiegegevens en het ontbreken van een dekkende evaluatieprogrammering hebben hun weerslag in de departementale jaarverslagen.

Derdengegevens en dekkendheid

U vraagt aandacht voor de kwaliteit van derdengegevens en de «dekkend-

heid» van de gepresenteerde beleidsinformatie voor de beleidsdoelstellingen. In het kader van de motie van Walsem zal worden bekeken of aanvullende waarborgen noodzakelijk zijn voor de kwaliteit van informatie van derden. De «dekkendheid» zal gewaarborgd moeten worden door a) de nog in ontwikkeling zijnde rijksbrede applicatie (Evaluatie Overzicht Rijksoverheid) en b) het toetsen van de ontwerp-begrotingen op een dekkende evaluatieprogrammering. Om hier scherp zicht te krijgen wordt in de ontwerp-begroting 2004 een laatste groei-paragraaf opgenomen, waarin een eindperspectief moet worden geschetst.

Overige punten

Mededeling voor de bedrijfsvoering

Ik ben verheugd dat u positief bent over de mededeling over de bedrijfsvoering bij alle ministeries. U verwacht dat er de komende jaren meer duidelijkheid komt over de vorm en inhoud van de mededeling. Naar aanleiding daarvan wil ik het volgende opmerken. De onderwerpen waaraan in de Mededeling over de bedrijfsvoering aandacht wordt besteed, worden bij het betreffende departement door het management top down over de volle breedte van het departement bepaald door op hoofdlijnen de risico's in beeld te brengen. De aandachtspunten zullen doorgaans direct gerelateerd zijn aan het primaire proces van het betreffende departement. In de mededeling zullen de getroffen beheersmaatregelen aan de orde komen die, afgewogen over de volle breedte van het departement, van belang zijn te vermelden. Daarmee zullen de aandachtspunten per departement en per jaar kunnen verschillen. Dit leent zich niet voor een «checklist»-benadering. Voorkomen dient te worden dat door het op elkaar stapelen van ongelijksoortige risico's die bottom-up worden aangeleverd door de bomen het bos niet meer wordt gezien. Dit leidt tot onnodige bureaucratie in plaats van een effectieve aanpak van de grote risico's.

Het beleid laat derhalve ruimte aan de ministeries om de wijze van totstandkoming specifiek in te vullen. De inhoud van de mededeling is afhankelijk van de eigen beoordeling of de processen worden beheerst

Contractbeheer en Europese aanbestedingen

In veel gevallen blijken problemen in het financieel beheer bij departementen en agentschappen veroorzaakt te worden door het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels (EAR). Een belangrijke oorzaak vloeit voort uit de Europese regelgeving omdat deze uitgaat van een gecentraliseerd systeem terwijl in Nederland het besturingsmodel vooral decentraal georganiseerd is. In dit verband zijn van belang de nieuwe (nog in ontwerp zijnde, maar naar verwachting in 2003 vast te stellen) Europese Aanbestedingsregels en de vertaling daarvan naar de Nederlandse situatie. U constateert dat het contractbeheer toereikend is uitgewerkt voor een goede uitvoering op decentraal niveau. Er is echter te weinig centraal inzicht in het decentrale contractbeheer. Ik zal contact opnemen met het Projectbureau Professioneel Inkopen & Aanbesteden om te stimuleren dat bij de departementen aandacht komt voor deze problematiek, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van geautomatiseerde departementale contractenregisters.

M en O en integriteit

Ook ik ben van mening dat subsidiebeheer en in het bijzonder M en O aandacht vraagt. In dit kader is het afgelopen jaar in IODAD-verband de Handreiking reviewbeleid opgesteld.

U stelt dat sprake is van onvolkomenheden in sommige regelgeving ten aanzien van specifieke uitkeringen omdat niet jaarlijks zicht bestaat op de rechtmatige bestedingen. Het is een bewuste keuze geweest om een 5-jaarlijkse verantwoordingstermijn op te nemen in deze regelingen. Het gaat hier met name om projecten waarover resultaatafspraken worden gemaakt en waar wel een jaarlijkse monitoring van de behaalde resultaten plaatsvindt.

Het belang van een integere overheid wordt door mij ten zeerste onderschreven. Onder leiding van het ministerie van Financiën is de door de AR genoemde Handreiking integriteitsaudits ontwikkeld. Deze handreiking is inmiddels door het SG-Beraad aanvaard als rijksbreed toetsingskader, dat de departementen als algemeen kader kunnen gebruiken voor departementale audits. Inmiddels hebben de meeste departementen het voornemen het komende jaar integriteitsaudits te gaan uitvoeren. Ik zal de uitvoering van integriteitsaudits door de departementen stimuleren.

Tijdelijke agentschappen

In uw rapport gaat u in op de tijdelijke agentschapstatus. De kritiek richt zich op de vraag of de tijdelijke agentschapstatus is toegepast voor diensten waar die voor bedoeld is. Dat betreft extern verzelfstandigde organisaties die terugkeren binnen de grenzen van een ministerie.

Bij de VWA is inderdaad geen sprake van een extern terugkerende dienst. Aan de Tweede Kamer is dit ook aangegeven en is gemotiveerd dat dit conform het gevoelen van de Ministerraad is. De tijdelijke agentschapstatus is toch toegestaan door de Ministerraad omdat deze nieuwe dienst vrijwel volledig bestaat uit de bestaande agentschappen Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) en Keuringsdienst van Waren. Om die reden is eveneens afgezien van een aanvangsdoorlichting. Het komt niet echt geloofwaardig over wanneer voor een recent ingesteld agentschap als de RVV nog een aanvangsdoorlichting nodig is.

De toepassing van de tijdelijke agentschapstatus is gedaan conform de afspraken zoals deze met de Tweede Kamer zijn gemaakt. Het staat u vrij om deze afspraken ter discussie te stellen. Het is echter niet zuiver om te suggereren dat niet in overeenstemming met de met de Tweede Kamer gemaakte afspraken is gehandeld.

Informatiebeveiliging (implementatie voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst)

Door u wordt geconcludeerd dat bij veel ministeries de implementatie van de beveiligingsplannen stagneren. Hoewel het juist is dat nog niet bij alle departementen de activiteiten rond de volledige implementatie zijn afgerond, dient wel opgemerkt te worden dat dit inmiddels wel voor alle kritische processen is gebeurd en dat ten aanzien van de overige (niet-kritische) processen het afgelopen jaar vooruitgang is geboekt.

Wet TES

Per 1 mei 2002 is de Wet Toezicht Europese Subsidies (TES) van kracht geworden. Volgens deze wet moet de minister toezicht houden op

EG-subsidies, verstrekt aan decentrale bestuursorganen (provincies, gemeenten, waterschappen, RWT's/ZBO's), voor zover de Staat hiervoor door de Europese instellingen aansprakelijk kan worden gesteld. Als gevolg van de Wet TES zullen bestuursorganen 30 juni 2003 voor het eerst moeten rapporteren. Waar de departementen in 2002 nog een enigszins afwachtende houding hebben aangenomen, zijn – op weg naar de rapportages 2003 – door vrijwel alle ministeries brieven verzonden aan decentrale bestuursorganen en contactpersonen aangewezen (doorgaans bij FEZ) voor de decentrale bestuursorganen. De rapportages van de departementen aan de Staten-Generaal zullen, zoals ook door u aangegeven, in het najaar plaatsvinden en niet in de departementale jaarverslagen. Hierop zijn de RBV aangepast. Hier liggen twee belangrijke redenen aan ten grondslag. Ten eerste gaat het niet om begrotingsgelden van departementen; ten tweede kan informatie die van decentrale bestuursorganen afkomstig is niet tijdig genoeg zijn ontvangen en verwerkt voor opname in de departementale jaarverslagen. Om eventuele knelpunten in de uitvoering van de Wet TES te signaleren en zo mogelijk direct op te lossen is een interdepartementale werkgroep ingesteld. Deze kijkt ook naar de mogelijkheden om de uitvoeringslasten zo beperkt mogelijk te houden. Onderdeel hiervan is nader onderzoek naar de reikwijdte van de wet en met name de aansprakelijkheid van de staat.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van de minister van Financiën.

De Algemene Rekenkamer blijft bij haar standpunt dat het financieel beheer achteruit is gegaan. Zij constateert dit aan de hand van een toename van het aantal ernstige onvolkomenheden en het aantal onvolkomenheden per ministerie. Deze constatering is gebaseerd op review van de departementale accountantsdiensten en eigen waarnemingen. In het rechtmatigheidsonderzoek over 2002 heeft de Algemene Rekenkamer dezelfde normatiek gehanteerd als over 2001. Ook constateert de Algemene Rekenkamer dat ministeries actief reageren naar aanleiding van geconstateerde *ernstige* onvolkomenheden. Dit betekent echter niet dat de onvolkomenheden ook direct zijn opgelost. Ze kunnen nog een aantal jaren als onvolkomenheden blijven voortbestaan. De actieve opstelling van de ministeries in geval van *ernstige* onvolkomenheden is overigens mede de aanleiding waarom de Algemene Rekenkamer terughoudend kan zijn met het aankondigen van nieuwe bezwaaronderzoeken. In hoofdstuk 5.1 van het rapport is aangegeven wanneer de Algemene Rekenkamer spreekt van een ernstige onvolkomenheid.

Handhaving vastgestelde procedures

Uiteraard pleit de Algemene Rekenkamer niet voor verdere bureaucratisering, maar zij constateert dat er in een aantal gevallen wel erg ver wordt gegaan met het beperken van het aantal regels voor controle en verantwoordingsinformatie op het terrein van overdrachtsuitgaven. Hierdoor ontbreekt de informatie om jaarlijks vast te stellen of de gelden rechtmatig aangewend zijn en aan de juiste doelen worden besteed. De Algemene Rekenkamer is een voorstander van handhaving van geldende regelgeving ter voorkoming van onregelmatigheden. Dit is mede van belang om hardnekkige onregelmatigheden zoals geconstateerd bij de HBO en ESF te voorkomen.

Eindoordeel financieel beheer en materieelbeheer

De Algemene Rekenkamer dringt er op aan om over te gaan tot het formuleren van een eindoordeel over het financieel beheer en materieelbeheer door de departementale auditdiensten. Over 2002 hebben inmiddels zes departementale accountantsdiensten een eindoordeel gegeven. Hiermee zou een laatste component van de operatie Comptabel bestel kunnen worden geconsolideerd. De baseline financieel beheer en materieel beheer vormt een goede basis om op doelmatige wijze tot een dergelijk eindoordeel te komen. De Staten-Generaal kunnen met dit eindoordeel op doelmatige wijze geïnformeerd worden over de kwaliteit van het uitgevoerde beheer. De Algemene Rekenkamer verwacht dat dit punt in het IODAD-overleg opnieuw op de agenda komt.

Foutdefinities

De Algemene Rekenkamer dankt de minister van Financiën voor zijn zienswijze. Uit de tekst maakt zij op dat haar principes niet helder zijn overgekomen. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer illustreert dit het belang van een overleg over de te hanteren foutdefinities. Ook de Algemene Rekenkamer hecht aan het toepassen van de internationale richtlijnen voor de accountantsprofessie. Daarnaast is de Algemene Rekenkamer – en zij niet alleen – gehouden aan de comptabele wet- en regelgeving in Nederland.

Fouten en onzekerheden

Voor het al dan niet rapporteren van fouten en onzekerheden hanteert de Algemene Rekenkamer een tolerantie voor het totaal van geconstateerde fouten en onzekerheden. In de bijlagen van het rapport is de splitsing tussen fouten en onzekerheden expliciet weergegeven.

VBTB-jaarverslag

De Algemene Rekenkamer constateert dat er geen verschil van mening is met de minister van Financiën over de verbetering van de kwaliteit van de jaarverslagen. Wel plaatst zij een kanttekening bij de structuur van het jaarverslag voor wat betreft de stringente splitsing tussen beleid en financiën. Graag ziet zij, na de evaluatie door de minister van Financiën, dat in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2004 deze splitsing per en binnen een beleidsartikel wordt aangebracht.

Contractbeheer en Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de nieuwe aanbestedingsregels af en is verheugd dat de minister van Financiën aandacht zal vragen voor de verbetering van het contractbeheer.

Tijdelijk agentschap VWA

Voor de instelling van het tijdelijk agentschap VWA constateert de Algemene Rekenkamer dat de Tweede Kamer uiteindelijk is geïnformeerd, maar constateert ook dat in strijd is gehandeld met de procedures zoals de minister van Financiën zelf in zijn brief aan de Tweede Kamer heeft vastgelegd.

Wet TES

De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de uitkomsten van het onderzoek naar de reikwijdte van de wet TES en met name de aansprakelijkheid van de staat af. De Algemene Rekenkamer blijft bezorgd over het tempo van dit proces. Vooral omdat het implementatie-proces, meer dan één jaar na afsluiting van het wetgevend proces, niet duidt op een al te voortvarende aanpak van deze Europese dimensie.

In mln euro	UITGAVEN				ONTVANGSTEN			
			Verschil				Verschil	
	MN 02	REK 02	abs	proc	MN 02	REK 02	abs	proc
Begrotingen								
HdK	8	8	0	-3				
HCVS Kab K	176	195	19	10	5	5	1	20
AZ	41	48	7	18	6	11	5	78
Koninkrijksrelaties	134	133	-1	-1	13	28	15	120
BuiZa excl EU (Eigen Middelen.)	4 079	3 893	-186	5	54	126	72	132
Justitie	4 810	5 155	346	7	839	866	26	3
BiZa en Koninkrijksrel.aties	4 514	4 823	309	7	220	321	100	45
OCW	23 143	24 191	1 048	5	1 244	1 201	-42	-3
Nat.Schuld	11 933	17 262	5 329	45	379	3 394	3 014	795
Fin excl Belastingen	3 394	3 646	251	7	2 637	2 971	334	13
Fin Belastingen					94 519	90 837	-3 682	-4
Defensie	7 034	7 386	352	5	202	236	34	17
VROM	3 404	3 268	-135	-4	110	130	21	19
V&W	5 738	6 290	552	10	327	191	-135	-41
Econ.Z	1 786	1 706	-80	-5	2 850	2 937	87	3
LNV	2 078	2 388	311	15	624	765	141	23
SZW	19 490	20 246	757	4	518	588	71	14
VWS	8 317	8 741	424	5	95	166	71	74
Subtotaal	100 079	109 378	9 299	9	104 642	104 775	133	0
Fondsen								
GF	12 264	13 032	768	6	12 264	13 032	768	6
PF	1 014	1 084	70	7	1 014	1 084	70	7
ISF	5 991	6 836	845	14	5 937	6 682	745	13
FES	2 481	2 445	-36	-1	2 059	2 004	-55	-3
Spaarfonds AOW		0	0		2 943	2 942	-2	0
Diergezondheidsfonds		76	76	100	3	38	36	1 436
Subtotaal	21 750	23 473	1 723	8	24 221	25 782	1 561	6
Eigen middelen EU	6 362	5 108	-1 254	-20	829	638	-192	-23
Consolidatie	-6 253	-6 567	-314	5	-6 253	-6 567	-314	5
Aanvullende posten	3 862	0	-3 862	-100	3 064	0	-3 064	-100
Agentschappen	433	677	243	56				
Totale uitgaven en ontvangsten	126 233	132 068	5 835	5	126 503	124 627	-1 876	-1
Aflossing en uitgifte vaste schuld	24 387	25 398	1 011	4	19 078	22 994	3 916	21
Mutatie vlottende schuld					0	10 231	10 231	100
Totaal uitg en ontv. incl.schuld	150 620	157 466	6 846	5	145 581	157 852	12 270	8
Muntinname/-uitgifte		98	98	100	20		-20	-100
Stelselwijziging (IX-A)						10 362	10 362	100
Restposten					5 019	-10 650	-15 668	-312
Totaal	150 620	157 564	6 944	5	150 620	157 564	6 944	5
Excl. Agentschappen en consolidatie		163 455				174 781		

Overzicht 1: Verplichtingen

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2002

	Begrotingen	Totaal- bedrag (x 1 miljoen euro)	Belangrijke fouten/ onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
			2002	2001	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	7,7						
II	Hoge Colleges van Staat	196,5						
III	Algemene Zaken	46,6						
IV	Koninkrijkrelaties	172,6						
V	Buitenlandse Zaken	11 812,5						
VI	Justitie	5 629,3		0,3				
VII	Binnenlandse Zaken	5 606,2						
	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap-							
VIII	pen	24 478,3						
IXA	Nationale Schuld	42 660,2						
IXB	Financiën	8 089,1						
X	Defensie	8 349,0	1,2	0,8	14,8		88,7	
	Volkshuisvesting, Ruimtelijke							
XIA	Ordering en Milieubeheer	3 876,9	0,9					
34,6								
XII	Verkeer en Waterstaat	6 362,9	0,1	0,1	3,7			
XIII	Economische Zaken	2 412,2						
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	2 631,4	0,1		1,1		1,1	
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	21 850,4						
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	8 840,2						
	Totaal begrotingen	153 022,0	0,1	0,1	19,6		124,4	
	<i>Begrotingsfondsen</i>							
(VII)	Provinciefonds	1 082,3						
(IXB)	Gemeentefonds	13 045,9						
	Fonds Economische Structuur-							
(XIII)	versterking	0,0						
(XII)	Infrastructuurfonds	6 927,6	2,6		163,6		16,2	
(XIV)	Diergezondheidsfonds	75,9	100,0		75,9			
(XV)	Spaarfonds AOW	0,0						
	Totaal fondsen	21 131,7	1,2		239,5		16,2	
	Totaal generaal	174 153,7	0,2	0,1	259,1		140,6	
	<i>Agentschappen</i>	nvt						

Overzicht 2: Uitgaven
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2002

Begrotingen	Totaalbedrag (x 1 miljoen euro)	Belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
		2002	2001	juistheid	volledigheid	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	7,7					
II	Hoge Colleges van Staat	194,9					
III	Algemene Zaken	48,2					
IV	Koninkrijkrelaties	132,9					
V	Buitenlandse Zaken	9 000,4	0,5	0,3	29,4		11,7
VI	Justitie	5 155,2	0,5	0,5	23,9		2,8
VII	Binnenlandse Zaken	4 823,3	0,6		29,8		1,2
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	24 190,6	0,1	0,8	8,1		12,2
IXA	Nationale Schuld	42 660,2					
IXB	Financiën	3 743,1					
X	Defensie	7 385,8	0,8	0,9	52,8		5,1
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 268,1					
XII	Verkeer en Waterstaat	6 289,9	0,5	0,1	27,5		4,5
XIII	Economische Zaken	1 706,0					
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	2 388,4	0,1				1,7
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20 246,3					
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	8 740,8		0,8			
	Totaal begrotingen	139 981,8	0,2	0,3	171,5		39,2
	<i>Begrotingsfondsen</i>						
(VII)	Provinciefonds	1 084,2					
(IXB)	Gemeentefonds	13 032,1					
(XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	2 444,9					
(XII)	Infrastructuurfonds	6 836,0	2,8	4,8	178,3	14,7	
(XIV)	Diergezondheidsfonds	75,9	100,0	23,7	75,9		
(XV)	Spaarfonds AOW	0,0					
	Totaal fondsen	23 473,1	1,1	1,8	254,2		14,7
	Totaal generaal	163 454,9	0,3	0,5	425,7		53,9
	<i>Agentschappen</i>						
(V)	Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden						
	lasten van exploitatie	14,8					
	kapitaaluitgaven	0,2					
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst						
	lasten van exploitatie	350,8	0,2			6,1	0,6
	kapitaaluitgaven	21,4					
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen						
	lasten van exploitatie	1 426,8	1,4	1,4	9,2		10,1
	kapitaaluitgaven	111,0					
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau						
	lasten van exploitatie	59,2					
	kapitaaluitgaven	6,8					
(VI)	Studiecentrum rechtspleging						
	lasten van exploitatie	21,4					
	kapitaaluitgaven	0,4					
(VII)	IVOP						
	lasten van exploitatie	12,2					
	kapitaaluitgaven	0,2					
(VII)	Centrale archief selectiedienst						
	lasten van exploitatie	6,9					
	kapitaaluitgaven	0,8					

Begrotingen	Totaalbe- drag (x 1 miljoen euro)	Belangrijke fouten/ onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
		2002	2001	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig
(VII)	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten						
	lasten van exploitatie	54,3					
	kapitaaluitgaven	0,2					
(VII)	Informatie- en communicatie Technologie Organisatie						
	lasten van exploitatie	150,6					
	kapitaaluitgaven	13,3					
(VII)	Koninklijke Landelijke Politiedienst						
	lasten van exploitatie	324,9	4,4	1,2	2,0		12,4
	kapitaaluitgaven	46,8					
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen						
	lasten van exploitatie	61,2					
	kapitaaluitgaven	9,9					
(VIII)	Rijksarchiefdienst						
	lasten van exploitatie	40,9					
	kapitaaluitgaven	2,8					
(X)	Defensie Telematica Organisatie						
	lasten van exploitatie	254,5	3,6	2,5	2,6		6,6
	kapitaaluitgaven	27,4					
(X)	Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen						
	lasten van exploitatie	85,9					
	kapitaaluitgaven	16,2					
(XI)	Rijksgebouwendienst						
	lasten van exploitatie	1 128,2					
	kapitaaluitgaven	720,0					
(XII)	KNMI						
	lasten van exploitatie	49,0					
	kapitaaluitgaven	3,5					
(XIII)	Senter						
	lasten van exploitatie	49,4					
	kapitaaluitgaven	5,9					
(XIII)	EVD						
	lasten van exploitatie	25,0					
	kapitaaluitgaven	0,3					
(XIII)	Bureau Industriële Eigendom						
	lasten van exploitatie	17,3					
	kapitaaluitgaven	1,0					
(XIII)	Telecom						
	lasten van exploitatie	34,3					
	kapitaaluitgaven	6,4					
(XIII)	NOVEM						
	lasten van exploitatie	20,3					
	kapitaaluitgaven						
(XIV)	LASER						
	lasten van exploitatie	80,4					
	kapitaaluitgaven	9,7					
(XIV)	Heffingen						
	lasten van exploitatie	52,2					
	kapitaaluitgaven	8,8					
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst						
	lasten van exploitatie	26,7					
	kapitaaluitgaven	2,8					
(XV)	SZW						
	lasten van exploitatie	19,5					
	kapitaaluitgaven	0,2					
(XV)	Inspectie Werk en Inkomen						
	lasten van exploitatie	35,1					
	kapitaaluitgaven	0,1					

Begrotingen	Totaalbedrag (x 1 miljoen euro)	Belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
		2002	2001	juistheid	volledigheid	onjuist	onvolledig
(XVI) College ter Beoordeling van Geneesmiddelen							
lasten van exploitatie	14,4						
kapitaalluitgaven	0,3						
(XVI) Keuringsdienst van Waren							
lasten van exploitatie	73,8						
kapitaalluitgaven	7,3						
Totale lasten exploitatie	4 490,0	1,1	0,7	13,8	6,1	29,7	
Totale kapitaalluitgaven	1 023,7						

Overzicht 3: Ontvangsten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2002

	Begrotingen	Totaalbe- drag (x 1 miljoen euro)	Belangrijke fouten/ onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
			2002	2001	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	0,0						
II	Hoge Colleges van Staat	5,4						
III	Algemene Zaken	11,4						
IV	Koninkrijkrelaties	28,2						
V	Buitenlandse Zaken	763,5						
VI	Justitie	865,5	2,0	0,6	17,6	(14,1)		
VII	Binnenlandse Zaken	320,5				(1,3)		
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen	1 201,4						1,0
IXA	Nationale Schuld	46 980,0						
IXB	Financiën	93 808,4						
X	Defensie	236,3		1,7				
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	130,4						
XII	Verkeer en Waterstaat	191,3	0,0		0,1			
XIII	Economische Zaken	2 937,3						
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	764,7						
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	588,3						
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	166,0						
	Totaal begrotingen	148 998,6	0	0	17,7	(15,4)		1,0
	<i>Begrotingsfondsen</i>							
(VII)	Provinciefonds	1 084,2						
(IXB)	Gemeentefonds	13 032,1						
(XIII)	Fonds Economische Structuur- versterking	2 004,0						
(XII)	Infrastructuurfonds	6 682,0	0,1		8,1			
(XIV)	Diergezondheidsfonds	38,4						
(XV)	Spaarfonds AOW	2 941,7						
	Totaal fondsen	25 782,4	0		8,1			
	Totaal algemeen	174 781,0	0	0	25,8	(15,4)		1,0
	<i>Agentschappen</i>							
(V)	Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden							
	baten van exploitatie	14,8						
	kapitaalontvangsten	0,2						
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst							
	baten van exploitatie	328,8						
	kapitaalontvangsten	19,4						
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen							
	baten van exploitatie	1 415,5						
	kapitaalontvangsten	8,4						
(VI)	Centraal Justitiele Incassobureau							
	baten van exploitatie	60,4						
	kapitaalontvangsten	4,2						
(VI)	Studiecentrum rechtspleging							
	baten van exploitatie	20,9						
	kapitaalontvangsten	0,0						
(VII)	IVOP							
	baten van exploitatie	11,5						
	kapitaalontvangsten	0,0						
(VII)	Centrale archief selectiedienst							
	baten van exploitatie	6,9						
	kapitaalontvangsten	0,3						

Begrotingen	Totaalbe- drag (x 1 miljoen euro)	Belangrijke fouten/ onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
		2002	2001	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig
(VII)	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten						
	baten van exploitatie	58,3					
	kapitaalontvangsten	0,0					
(VII)	Informatie- en communicatie Technologie Organisatie						
	baten van exploitatie	144,1					
	kapitaalontvangsten	32,1					
(VII)	Koninklijke Landelijke Politiedienst						
	baten van exploitatie	322,1					
	kapitaalontvangsten	7,2					
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen						
	baten van exploitatie	56,3					
	kapitaalontvangsten	3,6					
(VIII)	Rijksarchiefdienst						
	baten van exploitatie	40,6					
	kapitaalontvangsten	0,0					
(X)	Defensie Telematica Organisatie						
	baten van exploitatie	258,4					
	kapitaalontvangsten	5,2					
(X)	Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen						
	baten van exploitatie	87,9					
	kapitaalontvangsten	14,7					
(XI)	Rijksgebouwendienst						
	baten van exploitatie	1 157,4					
	kapitaalontvangsten	579,9					
(XII)	KNMI						
	baten van exploitatie	47,5					
	kapitaalontvangsten	2,0					
(XIII)	Senter						
	baten van exploitatie	51,5					
	kapitaalontvangsten	0,0					
(XIII)	EVD						
	baten van exploitatie	25,5					
	kapitaalontvangsten	0,0					
(XIII)	Bureau Industrieel Eigendom						
	baten van exploitatie	17,5					
	kapitaalontvangsten	0,0					
(XIII)	Telecom						
	baten van exploitatie	28,2					
	kapitaalontvangsten	4,0					
(XIII)	NOVEM						
	baten van exploitatie	22,2					
	kapitaalontvangsten	0,0					
(XIV)	LASER						
	baten van exploitatie	81,1					
	kapitaalontvangsten	7,1					
(XIV)	Bureau Heffingen						
	baten van exploitatie	54,4					
	kapitaalontvangsten	4,8					
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst						
	baten van exploitatie	24,5					
	kapitaalontvangsten	0,6					
(XV)	SZW						
	baten van exploitatie	24,5					
	kapitaalontvangsten	0,6					
(XV)	Inspectie werk en inkomen						
	baten van exploitatie	36,7					
	kapitaalontvangsten	0,0					

Begrotingen	Totaalbedrag (x 1 miljoen euro)	Belangrijke fouten/onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
		2002	2001	juistheid	volledigheid	onjuist	onvolledig
(XVI) College ter Beoordeling van Geneesmiddelen							
baten van exploitatie	14,7				0,6		
kapitaalontvangsten	0,0						
(XVI) Keuringsdienst van Waren							
baten van exploitatie	73,7						
kapitaalontvangsten	4,6						
Totale baten van exploitatie	4 485,9				0,6		
Totale kapitaalontvangsten	698,9						

Overzicht 4: Saldibalans
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer

Begrotingen	beoordeeld subtotaal (x 1 miljoen euro)		Belangrijke fouten/ onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
	debet	credit	2002	2001	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	7,7	7,7					
II	Hoge Colleges van Staat	45,7	198,4					
III	Algemene Zaken	17,3	54,3					
IV	Koninkrijkrelaties	959,2	0,7					
V	Buitenlandse Zaken	4 624,5	17 610,8					
VI	Justitie	5 585,9	6 537,3	0,6	0,1	69,0		
VII	Binnenlandse Zaken	5 120,6	8 404,4					
VIII	Onderwijs, Cultuur en Weten- schappen	12 486,6	36 346,4		0,1			
IXA	Nationale Schuld	21 277,6	213 532,2					
IXB	Financiën	117 376,8	48 122,1					
X	Defensie	2 672,1	12 408,6	0,0		4,8		2,1
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4 938,7	10 827,7					
XII	Verkeer en Waterstaat	2 933,3	11 059,5	0,0	0,2	4,8		
XIII	Economische Zaken	12 100,0	6 050,4					
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	6 649,3	4 744,4					
XV	Sociale Zaken en Werkgelegen- heid	32 609,7	25 724,5					
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	9 443,1	12 384,3					
	Totaal	238 848,1	414 013,7	0,0		78,6		2,1
<i>Begrotingsfondsen</i>								
(VII)	Provinciefonds	3 025,9	28,2					
(IXB)	Gemeentefonds	28 242,9	381,1					
(XII)	Infrastructuurfonds	5 084,1	19 913,2	1,3		159,8		169,9
(XIII)	Fonds Economische Structuur- versterking	1 664,0	2 105,0					
(XIV)	Diergezondheidsfonds	498,3	0,9					
(XV)	Spaarfonds AOW	12 672,1	0,0					
	Totaal fondsen	51 187,3	22 428,4	0,4		159,8		169,9
	Totaal generaal	290 035,4	436 442,1	0,1		238,4		172,0
<i>Agentschappen</i>								
(V)	Centrum tot Bevordering van de import uit ontwikkelingslan- den	4,9	4,9					
(VI)	Immigratie- en Naturalisatie- dienst	46,4	46,4					
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	358,4	358,4					
(VI)	Centraal Justitieel Incassobu- reau	20,3	20,3					
(VI)	Korps Landelijke Politiediensten	137,4	137,4					
(VII)	IVOP	6,5	6,5					
(VII)	Centrale archief selectiedienst	6,3	6,3					
(VII)	Basisadministratie Persoons- gegevens en Reisdocumenten	9,4	9,4					
(VII)	Informatie- en communicatie Technologie Organisatie	102,6	102,6					
(VII)	KLPD	137,4	137,4					
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen	18,4	18,4					
(VIII)	Rijksarchiefdienst	10,1	10,1					
(X)	Defensie Telematica Organisatie	166,5	166,5	0,1		0,4		
(X)	Dienst, Gebouwen, Werken, Terreinen	35,2	35,2					

Begrotingen		beoordeeld subtotaal (x 1 miljoen euro)		Belangrijke fouten/ onzekerheden (in procenten)		Onzekerheden (x1 miljoen euro)		Fouten (x 1 miljoen euro)	
		debet	credit	2002	2001	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig
(XI)	Rijksgebouwendienst	5 237,7	5 237,7		0,1				
(XII)	KNMI	15,0	15,0						
(XIII)	Senter	27,1	27,1		3,6				
(XIII)	EVD	8,7	8,7						
(XIII)	Bureau voor de industrirële eigendom	6,4	6,4						
(XIII)	Telecom	23,4	23,4		15,3				
(XIII)	Novem	58,6	58,6						
(XIV)	LASER	27,0	27,0						
(XIV)	Bureau Heffingen	23 409,0	23 409,0						
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst	6,7	6,7						
(XV)	SZW	8,3	8,3						
(XV)	Inspectie Werk en Inkomen	20,2	20,2						
(XVI)	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	5,1	5,1						
(XVI)	Keuringsdienst van Waren	22,8	22,8						
(XVI)	CTBG	7,5	7,5	4,0		0,6			
Totaal agentschappen		29 943,3	29 943,3	0,0	0,3	1,0			

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Accountantsrapport

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarverslag van een departement dan wel het jaarverslag van het Rijk.

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het departementale jaarverslag. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften, en bevat daarnaast ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

Administratieve systemen

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baseline financieel beheer en materieelbeheer

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies Financieel-Economische Zaken toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing ook het management te betrekken.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan de departementale (buiten)diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Begrijpelijkheid

Norm voor vorm en presentatie van het jaarverslag van departementen. Informatie moet helder en eenvoudig gepresenteerd worden. Dit wordt bevorderd als er een duidelijke structuur is, als de informatie eenduidig is, als de informatie niet teveel vaktermen bevat, als het zelfstandig leesbaar is of zonodig duidelijke verwijzingen bevat. Ook is het belangrijk dat er een helder onderscheid is tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

Beleidsprioriteiten

Speerpunten in het beleid van de minister. Deze kunnen gebaseerd zijn op het regeerakkoord en/of afspraken met de Tweede Kamer. Over de beleidsprioriteiten wordt apart verslag gedaan in het beleidsverslag.

Bestuurskosten

Uitgaven waarmee de top van het ministerie zich persoonlijk bemoeit of die rechtstreeks aan de top ten goede komen.

Betrouwbaarheid

Norm voor zowel de informatie in het jaarverslag van een ministerie zelf, als voor het proces van informatieverzameling en informatieverwerking. De informatie moet een getrouwe weergave vormen van hetgeen zij beoogt weer te geven. Dat wil zeggen: de informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten en dient evenwichtig te zijn. Om betrouwbare informatie te kunnen krijgen, moet er goed gemeten worden en moet herhaalde meting tot hetzelfde resultaat leiden. Ook validiteit speelt een rol: er moet gemeten worden wat men beoogt te meten. Verder kan de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen een rol spelen.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikel 55 van de Comptabiliteitswet. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

Conformiteit aan wettelijke regels (voor de inhoud)

De vereiste dat de beleidsinformatie van een ministerie voldoet aan bepaalde regels en richtlijnen. Een van de belangrijkste richtlijnen is de Regeling Prestatiegegevens Rijksoverheid (RPE). Hierin is vastgelegd dat (a) de kwaliteit van de systemen van reguliere prestatiegegevens en (b) de aanwezigheid van (en de onafhankelijkheid van) evaluatieonderzoek vast

te stellen moeten zijn aan de hand van beschrijvingen van het systeem, de administratieve organisatie en/of de onderzoeksdoSSIers.

Conformiteit aan wettelijke regels (voor vormvereisten)

De presentatie van de informatie in het jaarverslag van een ministerie moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat belast is met de controle van het financieel beheer van het departement en de verantwoording daarover. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria «rechtmatigheid» en «deugdelijke weergave». Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in «onjuistheden» en «onvolledigheden».

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. Hiermee legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie.

Financieel Jaarverslag en Saldibalans van het Rijk

Deze vormen samen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide worden opgesteld door de minister van Financiën.

Prestatiegegevens

Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Deze definitie is gebaseerd op het besluit Materieelbeheer 1996.

M en O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie-)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over het financieel beheer van een ministerie. Het oordeel «onzeker» wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financiële beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

Overdrachtsuitgaven

Subsidies en specifieke uitkeringen.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Review

De beoordeling van de controle die is uitgevoerd door de departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD).

Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Instelling die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. (Begrotingsgefinancierde RWT zijn instellingen die bijdragen krijgen vanuit de begrotingen van de ministeries. Het betreft hier dus niet premie- of tariefgefinancierde RWT's).