

---

Vergaderjaar 2003–2004

---

29 548

Rijk verantwoord 2003

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2004

Hierbij bieden wij u aan het op 11 mei 2004 door ons vastgestelde rapport «Rijk verantwoord 2003. Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2003 en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling  
president

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



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	5.3.3	Totaaloordeel financieel beheer en materieel-beheer	48
<b>Agenda</b>	<b>14</b>	5.4	Voortgang VBTB	49
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	5.4.1	Inleiding	49
1.1	Begroten en verantwoorden	5.4.2	VBTB in begrotingen	49
1.2	Controle van het jaarverslag	5.4.3	VBTB in het jaarverslag	50
1.3	Onderzoek Algemene Rekenkamer	5.4.4	Controle op het VBTB-jaarverslag	50
1.4	Doel rapport Rijk verantwoord	5.5	Taakstelling formatie rijksoverheid	51
1.5	Leeswijzer	<b>6</b>	<b>Reactie van de minister en navoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>54</b>
<b>2</b>	<b>Financieel Jaarverslag van het Rijk</b>	6.1	Reactie van de minister van Financiën	54
2.1	Inleiding	6.2	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	55
2.2	Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003	<b>Bijlage 1</b>	<b>Totaaloverzicht begrote en gerealiseerde bedragen 2003</b>	<b>56</b>
2.3	Saldibalans van het Rijk 2003	<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2003</b>	<b>57</b>
2.4	Verklaring van goedkeuring	<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht oordelen per begrotingshoofdstuk</b>	<b>65</b>
2.5	Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002	<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>66</b>
<b>3</b>	<b>Jaarverslagen 2003</b>	<b>Bijlage 5</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>67</b>
3.1	Inleiding	<b>Annex</b>	<b>Samenvattingen rechtmatigheidsonderzoek 2003 per ministerie</b>	<b>71</b>
3.2	Oordelen financiële informatie en saldibalans 2003		Huis der Koningin (I)	71
3.3	Informatie over bedrijfsvoering		Hoge Colleges van Staat en Kabinetten (II)	71
3.3.1	Bedrijfsvoeringsparagraaf		Ministerie van Algemene Zaken (III)	72
3.4	Informatie over beleid		Koninkrijksrelaties (IV)	72
3.4.1	Totstandkoming beleidsinformatie		Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)	73
3.4.2	VBTB-conformiteit		Ministerie van Justitie (VI)	76
3.4.3	Staat van de beleidsinformatie		Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)	78
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering in 2003</b>		Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)	80
4.1	Inleiding		Nationale schuld (IXA)	82
4.2	Financieel beheer en materieelbeheer in 2003		Ministerie van Financiën (IXB)	82
4.2.1	Verloop onvolkomenheden en ernstige onvolkomenheden		Ministerie van Defensie (X)	83
4.2.2	Ernstige onvolkomenheden 2003		Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (XI)	86
4.2.3	Bezwaaronderzoek		Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII)	88
4.2.4	Ontwikkeling financieel beheer en materieel-beheer per ministerie		Ministerie van Economische Zaken (XIII)	90
4.2.5	Agentschappen		Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid (XIV)	93
4.3	Overige bedrijfsvoeringsonderwerpen		Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)	96
4.3.1	Contractbeheer		Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)	100
4.3.2	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)		Infrastructuurfonds (A)	102
4.3.3	Misbruik en oneigenlijk gebruik		Gemeentefonds (B)	103
4.3.4	Toezicht op RWT's		Provinciefonds (C)	103
4.3.5	Wet TES		Fonds Economische Structuurversterking (D)	103
<b>5</b>	<b>Actualiteiten</b>		Spaarfonds AOW (E)	105
5.1	Inleiding		Diergezondheidsfonds (F)	106
5.2	Rechtmatigheid en regeldruk		BTW-compensatiefonds (G)	107
5.3	Kwaliteitsborging bedrijfsvoering			
5.3.1	Mededeling bedrijfsvoering			
5.3.2	Normenkader en criteria financieel beheer			



## SAMENVATTING

### Inleiding

Verantwoorden vormt het sluitstuk van de begrotingscyclus van het Rijk. Die cyclus begint, na Prinsjesdag, als de Staten-Generaal de begrotingswetten hebben goedgekeurd. Daarmee krijgen ministers mandaat om met het leveren van prestaties doelen te realiseren binnen budgettaire kaders. De verantwoording, ofwel het jaarverslag, vormt de tegenhanger van de begroting. In het jaarverslag geeft een minister aan of de beoogde doelen zijn bereikt en de beoogde prestaties zijn geleverd binnen de middelen die ter beschikking zijn gesteld. En zoals de Staten-Generaal voorafgaand aan het jaar de begroting goedkeuren, dechargeren de Staten-Generaal na afloop van het jaar de ministers voor het gevoerde beheer. Daarbij kunnen de Staten-Generaal gebruik maken van de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

### Doel Rijk verantwoord 2003

Het doel van «Rijk verantwoord 2003» is drieledig. Op de eerste plaats bevat dit rapport de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij het Financieel Jaarverslag en de Saldibalans van het Rijk 2003. Ten tweede geeft het een samenvattend overzicht van de resultaten van het onderzoek naar het Jaarverslag 2003 en de bedrijfsvoering van ministeries en overige begrotingshoofdstukken. En ten derde beschrijft het actuele thema's op het terrein van rechtmatigheid, bedrijfsvoering en beleidsinformatie. Onderwerpen, die volgens de Algemene Rekenkamer rijksbreed actie behoeven door vakministers of coördinerend ministers, zijn opgenomen in de Agenda 2004/2005.

### Oordeel Financieel Jaarverslag van het Rijk

Op 20 april 2004 heeft de minister van Financiën het Jaarverslag van het Rijk aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. De Algemene Rekenkamer keurt de in dit verslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten en de Saldibalans van het Rijk goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten vaststellen die bij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk behoren.

### Oordelen bij departementale jaarverslagen

Op 15 maart 2004 heeft de Algemene Rekenkamer het Jaarverslag 2003 ontvangen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges en Kabinetten, de Nationale Schuld, Koninkrijksrelaties en van alle ministeries en hun begrotingsfondsen. In totaal gaat het om 24 jaarverslagen.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat 22 van de 24 jaarverslagen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. De jaarverslagen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) voldoen op de volgende punten niet aan de te stellen eisen:

- bij VenW is er onzekerheid (€ 7 miljoen) over de volledigheid van de ontvangsten bij de Inspectie van VenW;
- bij LNV is er onzekerheid over de juistheid van de in de saldibalans opgenomen intracomptabele vorderingen en schulden.

De omvang van de onzekerheden in deze twee jaarverslagen is gering, ten opzichte van de totale Rijksrekening. Daarom staan deze onzekerheden de

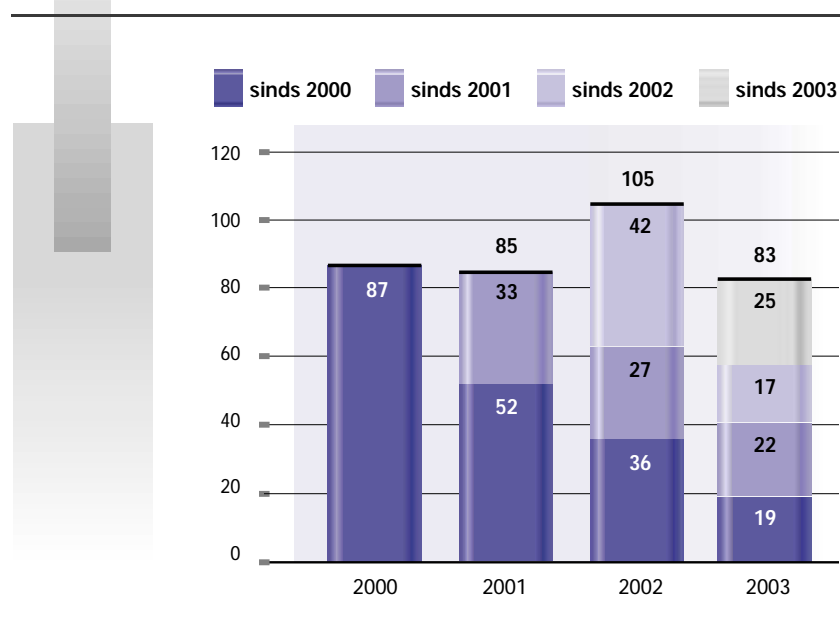
goedkeuring van de Algemene Rekenkamer van het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003 niet in de weg.

### Bedrijfsvoering 2003

In 2003 is sprake van verbetering in het financieel beheer van de ministeries ten opzichte van 2002. Het totale aantal onvolkomenheden dat de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd, is gedaald van 87 (2000) via 105 (2002) tot 83 (2003). De Algemene Rekenkamer constateert dat ministeries onvolkomenheden sneller oplossen dan voorheen. Het aantal nieuwe onvolkomenheden in 2003 is ten opzichte van 2002 bijna gehalveerd (van 42 naar 25). Daarnaast lossen ministeries de onvolkomenheden sneller op: 26% in 2002 tegenover 45% in 2003.

### Verloop van onvolkomenheden (inclusief ernstige onvolkomenheden) 2000-2003

Figuur 1



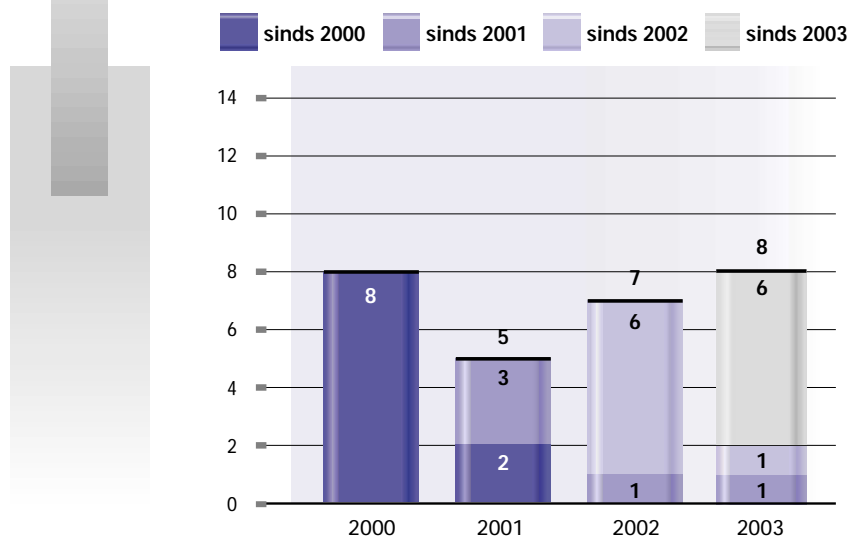
*De weergegeven onvolkomenheden in het jaar 2000 zijn ook in eerdere jaren ontstaan. Dit verschil wordt om redenen van overzichtelijkheid niet in de figuur weergegeven.*

Het aantal ernstige onvolkomenheden is in 2003 licht toegenomen tot acht. Dit is voornamelijk veroorzaakt door vier nieuwe ernstige onvolkomenheden in het materieelbeheer bij het Ministerie van Defensie. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer een nieuwe ernstige onvolkomenheid geconstateerd bij het Ministerie van VenW en bij LNV. De overige twee ernstige onvolkomenheden doen zich voor bij BZK en VWS.

Figuur 2 toont het verloop van het aantal ernstige onvolkomenheden vanaf 2000. De ministers pakken ernstige onvolkomenheden over het algemeen snel aan. Vijf van de zeven onvolkomenheden uit 2002 zijn inmiddels niet meer als ernstig gekwalificeerd. Twee daarvan zijn geheel opgelost, drie merken wij nog aan als een gewone onvolkomenheid. De Algemene Rekenkamer vraagt wel aandacht voor het structureel oplossen van dergelijke onvolkomenheden.

## Verloop ernstige onvolkomenheden 2000-2003

Figuur 2



*De weergegeven onvolkomenheden in het jaar 2000 zijn ook in eerdere jaren ontstaan. Dit verschil wordt om redenen van overzichtelijkheid niet in de figuur weergegeven.*

De Algemene Rekenkamer constateert bij ministeries een toegenomen aandacht voor de interne bedrijfsvoering en de controle daarop. Zij constateert bij acht ministeries vooruitgang in het financieel beheer, bij drie ministeries (lichte) achteruitgang en bij twee ministeries is de kwaliteit gelijk gebleven. Het materieelbeheer bij het Ministerie van Defensie laat een duidelijke achteruitgang zien.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat negen ministeries een mededeling over de bedrijfsvoering hebben opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Hiermee verklaart de minister dat er in het verslagjaar sprake was van «beheerste processen». De reikwijdte van de bedrijfsvoeringsparagraaf is bij de meeste ministeries ten opzichte van 2002 vergroot conform het groeipad dat voor deze informatie geldt.

Alles overziende stelt de Algemene Rekenkamer vast dat, na de geconstateerde achteruitgang in 2002, het Rijk inmiddels weer op koers ligt met zijn financieel beheer.

Wel vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de onvolkomenheden in de naleving van het Voorschrift Informatievoorziening Rijksoverheid (VIR). Zeven ministeries blijken – deels al enkele jaren – niet in staat te voldoen aan dit voorschrift. De Algemene Rekenkamer beveelt de coördinerend minister (BZK) aan beter toezicht te houden op de naleving van dit voorschrift of het voorschrift nog eens goed te beoordelen op uitvoerbaarheid en eventueel te herzien.

Daarnaast vraagt de Algemene Rekenkamer extra aandacht voor de ontwikkeling van departementaal reviewbeleid (en de naleving daarvan

door de departementen) ten aanzien van de accountants die de besteding van publiek geld buiten het Rijk controleren.

Geen nieuwe bezwaaronderzoeken in 2004

Het zwaarste instrument dat de Algemene Rekenkamer kan hanteren om verbeteringen bij ministeries af te dwingen is het maken van bezwaar op grond van artikel 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De geconstateerde onvolkomenheden en de bevredigende reacties daarop van de betrokken ministers geven de Algemene Rekenkamer geen aanleiding in 2004 nieuw bezwaaronderzoek uit te voeren.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 bezwaaronderzoek uitgevoerd bij het Directoraat-Generaal Milieu van het Ministerie van VROM. Het ging om het financieel beheer van Clean Development Mechanism (CDM) en Bodemsanering. Het bezwaaronderzoek bij CDM richtte zich op de oorzaken van de geconstateerde onvolkomenheden. Het ministerie heeft deze voldoende in beeld gekregen. In 2004 zal de Algemene Rekenkamer een vervolgbeswaaronderzoek uitvoeren naar (de implementatie van) het verbeterplan.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in 2003 een vervolgbeswaaronderzoek uitgevoerd bij het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). De ernstige onvolkomenheid bij de KLPD is volledig opgelost.

Beleidsinformatie 2003

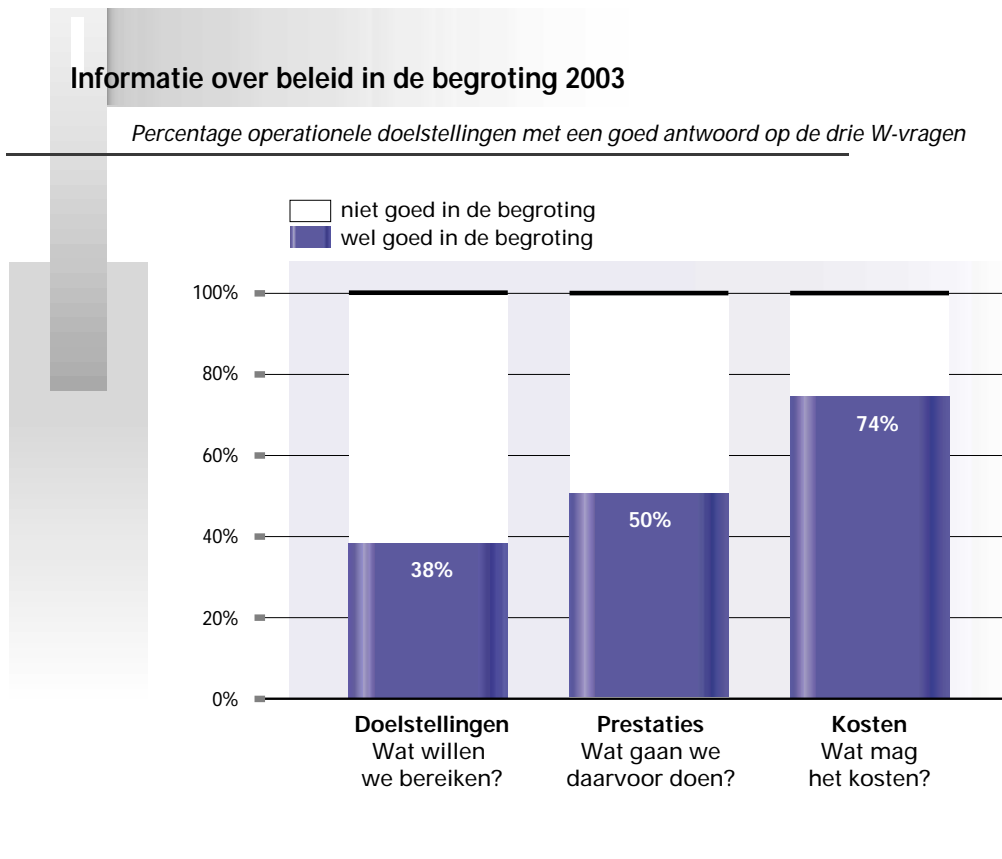
De Algemene Rekenkamer constateert dat ministers in 2003 meer aandacht hebben voor de verantwoording over het beleid. Dit blijkt zowel uit de jaarverslagen, als uit de aandacht die de departementale auditdiensten hebben voor de totstandkoming van de beleidsinformatie. De Algemene Rekenkamer constateert dat de beleidsinformatie in het jaarverslag over het algemeen deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of de jaarverslagen de voor VBTB relevante informatie bevatten. De beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen moet antwoord geven op de drie H-vragen: Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen? Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? Daarmee geeft het jaarverslag informatie over effecten, prestaties en middelen van beleid. De drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarop ministeries in hun begroting antwoord moesten geven, te weten: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En Wat mag het kosten?



Figuur 3 laat zien welk percentage van de begrotingen 2003 antwoord gaf op de drie W-vragen.

Figuur 3



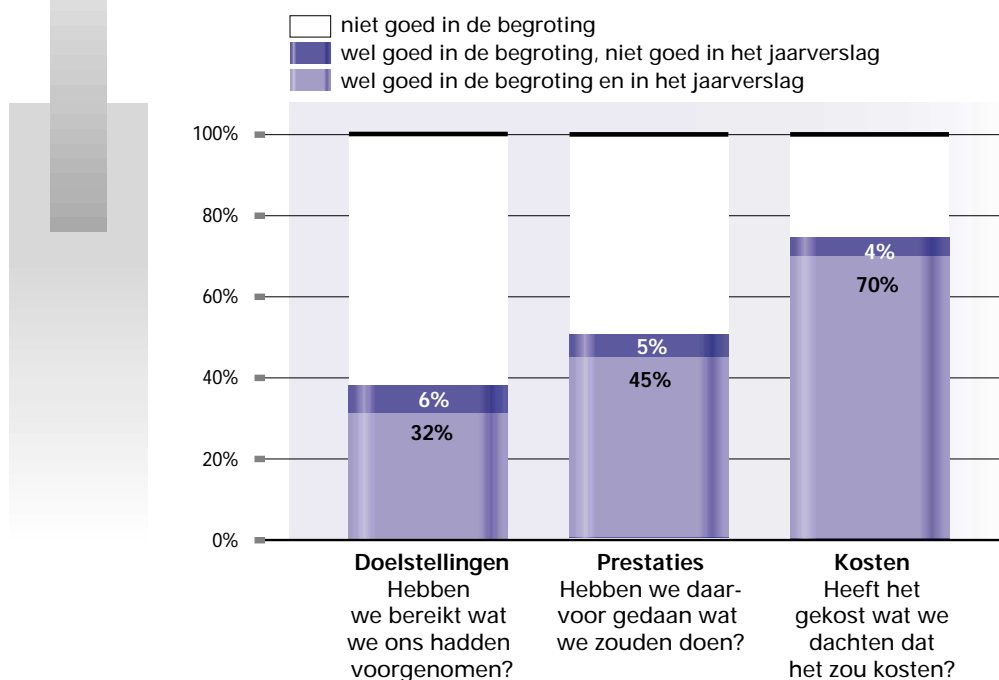
Opvallend is dat de nadruk in de begrotingen 2003 nog steeds ligt op de financiële kant van het beleid en niet op de beoogde effecten van het beleid. Volgens de uitgangspunten van VBTB dient de focus nu juist te liggen op de beoogde effecten. Ministeries beantwoorden de financiële vraag nog steeds het meest toetsbaar (74%). Kennelijk is het kantelpunt dat vanuit de beoogde effecten naar de financiële kant wordt toegereede-neerd nog niet bereikt. Nog steeds is meer sprake van het omgekeerde: ministeries weten voor 74% welk geld beschikbaar is gesteld, terwijl maar voor 50% bekend is welke prestaties ze gaan leveren en voor 38% bekend is welk effect ze beogen.

Van de beleidsartikelen in de begroting 2003 waarin W-vragen goed zijn beantwoord, is in de verantwoordingen 2003 nagegaan in hoeverre de drie H-vragen toetsbaar inzicht bieden. Figuur 4 laat zien dat een goede begroting van belang is voor een goed jaarverslag. Als de begrotingen goede informatie bevatten over de beoogde effecten van beleid, de daartoe te verrichten prestaties en de in te zetten middelen, dan wordt er in de jaarverslagen goed over verantwoord. Hooguit valt op dat ook aan de verantwoordingskant de financiële informatie net iets beter scoort (95%) dan de informatie over geleverde prestaties (90%), en die weer net iets beter dan de informatie over de bereikte effecten (83%).

## Informatie over beleid in het jaarverslag 2003

Percentage operationele doelstellingen met ook een goed antwoord op de drie H-vragen

Figuur 4



De Algemene Rekenkamer hoopt dat de inzet van de ministers onvermoeibaar gericht blijft op het elk jaar verhogen van het percentage beleidsartikelen in de begroting waar toetsbaar inzicht wordt gegeven in de beoogde effecten en de prestaties die daarvoor geleverd gaan worden zodat het kantelpunt naar het denken vanuit beleidseffecten binnen enkele jaren gepasseerd wordt.

### Actualiteiten

De verantwoording en de controle daarop hebben de afgelopen decennia belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt en zullen zich de komende jaren nog verder ontwikkelen. Actuele thema's waarover de discussies nog lopen zijn onder meer het rechtmatigheidsvraagstuk, de kwaliteitsborging van de bedrijfsvoering en de voortgang van het VBTB-proces. De Algemene Rekenkamer participeert vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderzoek naar de jaarverslagen en haar expertise in deze discussies. Zo speelt bij het rechtmatigheidsvraagstuk onder meer de vraag op welke wijze je in je oordeel tot uitdrukking brengt dat departementen aangeven dat wet- en regelgeving niet goed uitvoerbaar is. Tijdens haar onderzoek houdt de Algemene Rekenkamer vast aan de norm dat wet- en regelgeving strikt wordt nageleefd. In de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek kan worden aangegeven dat «onredelijke» regelgeving heroverweging verdient.

Over de normen voor de bedrijfsvoering heeft de Algemene Rekenkamer

het afgelopen jaar overeenstemming bereikt met de minister van Financiën. Een van de afspraken is dat alle partijen gebruik maken van dezelfde normatiek (baseline financieel beheer en materieelbeheer) om de bedrijfsvoering te beoordelen. Gezien het late tijdstip (december 2003) waarop de afspraken zijn gemaakt, hebben de meeste departementen deze afspraak nog niet kunnen implementeren en bestaan er nog steeds enkele verschillen in de oordeelsvorming over de bedrijfsvoering tussen Algemene Rekenkamer en Ministerie van Financiën. Overigens is de Algemene Rekenkamer ook van mening dat de weging van onvolkomenheden mede een kwalitatief proces is, dat niet altijd exact tot dezelfde uitkomst zal leiden. Binnen een bandbreedte zullen er altijd accentverschillen mogelijk zijn tussen de oordelen van Algemene Rekenkamer, departementale auditdiensten en Ministerie van Financiën.

#### Taakstelling formatie rijksoverheid

De bezuinigingen van de overheid (taakstellingen) richten zich ook op het terugdringen van het aantal ambtenaren en het efficiënter organiseren van taken bij de collectieve sector. De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de beleidsvoorbereiding van de taakstellingen. Zij verwacht dat het inherent is aan dit proces dat er risico's voor de bedrijfsvoering ontstaan, omdat organisaties, processen en procedures zullen wijzigingen door de taakstellingen. Ministeries zouden volgens de Algemene Rekenkamer de gevolgen van de taakstellingen in termen van prestaties en effecten in hun begrotingen en jaarverslagen moeten opnemen. Uit het onderzoek blijkt dat de ministers geen inzicht geven in de realisatie van de taakstellingen in hun Jaarverslag 2003. Ministeries leven ten onrechte in de veronderstelling dat de minister van BZK de Tweede Kamer volledig moet informeren over de voortgang. Dit is echter slechts het geval voor de volumetaakstelling en externe inhuur in totalen per ministerie. Het is de verantwoordelijkheid van de minister zelf om zich over de invulling van zijn gehele taakstelling te verantwoorden.

#### *Totaaloverzicht uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek 2003*

De uitkomsten van het Rechtmatigheidsonderzoek 2003 zijn in het navolgende overzicht samengevat. Dit overzicht bevat per begrotingshoofdstuk de uitkomsten van het onderzoek naar de verschillende aspecten van het Rechtmatigheidsonderzoek.

## Uitkomsten Rechtmatigheidsonderzoek 2003

Figuur 5

Paragraaf	Rechtmatigheid*		Bedrijfsvoering				Beleids-
	Verantwoor- dingsniveau	Artikel- niveau	Onvolkomen- heden 2003	Waarvan ernstig	Bedrijfs- voering	Bedrijfsvoeringspar. Med. bedrijfsvoering	Beleids- info
	3.2	3.2	4.2.1	4.2.2	4.2.4	3.3.1	3.4.1
I HdK			0		↔		
II Hocosta			3		↑		
III AZ			0		↑	++	-
IV Koninkrijks- relaties			1		↓		-
V Buiza		5 (v) 21 (u) 21 (o)	6		↓	+	+/-
VI Justitie		19 (v) 26 (u) 12 (o)	7		↑	++	+/-
VII BZK			5	1	↑	++	-
VIII OCW		640 (u)	5		↑	++	-
IX A Nat. schuld			0				
IX B Financiën		12 (v)	1		↔	+	+/-
X Defensie		22 (v) 19 (u) 4 (o)	12	4	↑ (FB) ↓ (MB)	++	-
XI VROM		26 (u)	7		↑	++	-
XII VenW	7 (o)	1 (v) 8 (u) 7 (o)	4	1	↑	+	+/-
XIII EZ			5		↑	++	+/-
XIV LNV	645 (s)		10	1	↔	+	+/-
XV SZW		5 (v) 8 (u)	7		↓	++	+/-
XVI VWS		127 (v) 4 (o)	8	1	↑	++	+/-
A Infrastr.fds		43 (v) 127 (u)					
B Gemeente fds							
C Provincie fds							
D FES							
E AOW							
F Dgf			2				
G BTW							
<b>Totaal</b>			<b>83</b>	<b>8</b>			

\* fouten en onzekerheden  
(bedragen in mln. euro's)  
v = verplichtingen  
u = uitgaven  
o = ontvangsten  
s = saldi balans  
fds = fonds

↑ vooruitgang  
↑↑ lichte vooruitgang  
↔ gelijkgebleven  
↓↓ lichte achteruitgang  
↓ achteruitgang

+ ministerie heeft bedrijfsvoeringsparagraaf  
++ ministerie heeft in/bij de bedrijfsvoeringsparagraaf de (niet verplichte) mededeling bedrijfsvoering opgenomen  
+/- voldoet over het algemeen aan verslaggevingseisen en is deugdelijk totstandgekomen  
- voldoet niet geheel aan de eisen van totstandkoming en verslaggeving

## Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën komt met de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het financieel beheer 2003 is verbeterd ten opzichte van 2002. Net als de Algemene Rekenkamer stelt hij dat er op onderdelen weliswaar sprake is van accentverschillen, maar dat die binnen de bandbreedte blijven die inherent is aan een kwalitatieve weging. De minister geeft aan dat zijn ministerie het intensieve overleg met de Algemene Rekenkamer over bedrijfsvoering en het rijksbrede beeld inzake financieel beheer als zeer constructief en positief heeft ervaren.

De minister is het met de Algemene Rekenkamer eens dat een duidelijkere afbakening van het begrip rechtmatigheid tot verheldering en explicitering van weging en oordeelsvorming leidt. De minister vindt eveneens dat een opschoning van wet- en regelgeving een belangrijke bijdrage zal kunnen leveren aan het verminderen van de uitvoeringslasten en controledruk. Hij kondigt aan dat de bevindingen van de IBO-werkgroep «Regeldruk en control(e) toren» alsmede het kabinetsstandpunt daarover kunnen leiden tot nadere voorstellen hierover.

De minister stelt dat auditdiensten er momenteel zelf voor mogen kiezen of ze een totaaloordeel geven over de kwaliteit van de niet-financiële informatie of niet. Hij wil ze niet verplichten tot een dergelijk oordeel omdat de controle en de oordeelsvorming rondom niet-financiële informatie nog niet is uitgekristalliseerd. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd, aldus de minister.

De Algemene Rekenkamer heeft er begrip voor dat auditdiensten nu nog geen totaaloordeel kunnen afgeven over de kwaliteit van de niet-financiële informatie. Toch blijft zij van mening dat de ministers zelf een oordeel over niet-financiële informatie bij hun jaarverslag moeten nastreven, en dat zij dit niet alleen aan de Algemene Rekenkamer moeten willen overlaten. Een wettelijke verplichting tot het geven van een totaaloordeel door de auditdiensten over zowel financiële als niet-financiële informatie is een goede waarborg voor de kwaliteit van het jaarverslag.

## AGENDA

In de Agenda vraagt de Algemene Rekenkamer nadrukkelijk aandacht voor onderwerpen op het terrein van beleidsinformatie en bedrijfsvoering. Allereerst blik de Algemene Rekenkamer terug op de Agenda 2003/2004 die zij in Rijk verantwoord 2002 heeft opgenomen. Op basis van het rechtmatigheidsonderzoek over 2003 heeft de Algemene Rekenkamer de «Agenda 2004/2005» opgesteld.

Terugblik op agenda 2003/2004

In *Rijk verantwoord 2002* heeft de Algemene Rekenkamer met nadruk aandacht gevraagd voor een aantal onderwerpen. Hieronder gaat zij in op de stand van zaken per onderwerp.

### *Terugbrengen aantal onvolkomenheden*

Na de stijging van het aantal onvolkomenheden in 2002 is het aantal onvolkomenheden in 2003 weer gedaald. De ministeries hebben in 2003 serieus werk gemaakt van het oplossen van onvolkomenheden in hun bedrijfsvoering.

### *Toezichtsbeleid voor RWT's en ZBO's verbeteren*

De meeste ministeries beschikken inmiddels over een geactualiseerde toezichtsvisie.

### *Toezichtsbeleid op Europese geldstromen (wet TES) verbeteren*

In Nederland is discussie ontstaan over de reikwijdte van de wet TES. In haar EU-tendrapport 2004 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de wet TES niet is uitgevoerd. Het kabinet was het in haar reactie op dit rapport oneens met deze conclusie. Het is namelijk van mening dat het Rijk niet financieel aansprakelijk is voor alle EG-subsidies die decentrale bestuursorganen rechtstreeks ontvangen. De Algemene Rekenkamer neemt aan dat het kabinet bij de evaluatie van de wet TES aandacht zal schenken aan het Europeesrechtelijk kader.

### *Normen en controlestructuur voor de niet-financiële informatie*

De Tweede Kamer heeft in de zomer van 2003 ingestemd met een voorstel van de minister van Financiën voor de uitwerking van normen en een bijbehorende controlestructuur voor niet-financiële informatie in het jaarverslag. Het ministerie van Financiën werkt momenteel de normen en de controlestructuur uit, zodat deze met ingang van de begrotingscyclus 2005 beschikbaar zullen zijn. Naar verwachting zullen de auditdiensten ook verantwoordelijk worden voor de controle op de kwaliteit van de beleidsinformatie.

### *Contractbeheer*

In 2002 zijn bij elf ministeries onvolkomenheden in het contractbeheer aangetroffen. Het betrof met name het niet goed naleven van de Europese aanbestedingsregels en de kwaliteit van de dossiervorming. In 2003 zijn nog bij acht ministeries onvolkomenheden aangetroffen. Zeven van deze ministeries zijn in 2003 gestart met maatregelen om het contractbeheer te verbeteren. De Algemene Rekenkamer waardeert dit positief.

### *Misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen en toezicht specifieke uitkeringen verbeteren*

Het M&O-beleid van ministeries laat een positieve ontwikkeling zien. Dit uit zich onder meer in verbetering van het toezicht op specifieke uitke-

ringen. Het reviewbeleid (en de naleving daarvan) op accountants die de besteding van publiek geld buiten het Rijk controleren, verdient nog aandacht.

#### Agenda 2004/2005

De Algemene Rekenkamer vraagt de ministers aandacht te besteden aan de volgende punten.

##### *Beleidsinformatie*

- Verder uitwerken van normen voor niet-financiële informatie en invoeren van controle op deze informatie door de departementale auditdiensten (zie ook terugblik op de Agenda 2003/2004).

##### *Bedrijfsvoering*

- Rijksbreed invoeren van de Baseline Financieel beheer en materieelbeheer, en heldere formulering van het te hanteren normenkader en wegingskader voor dit beheer. Hiermee bereiken ministeries en Algemene Rekenkamer een eenduidige weging van het financieel beheer en materieelbeheer.
- Ontwikkelen van een controlemethodiek bij auditdiensten waarmee alle onderdelen van de Baseline Financieel beheer en materieelbeheer binnen het ministerie in meerjarig perspectief worden onderzocht. Op basis van risicoanalyse kan de frequentie en diepgang per onderwerp verschillen.
- Naleving Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR). Zeven ministeries blijken – deels al enkele jaren – niet in staat te voldoen aan dit voorschrift. De Algemene Rekenkamer beveelt de coördinerend minister (BZK) aan beter toezicht te houden op de naleving van dit voorschrift of het voorschrift nog eens goed te beoordelen op uitvoerbaarheid en eventueel te herzien<sup>1</sup>.
- Aandacht voor het reviewbeleid ten aanzien van RWT's, subsidies en specifieke uitkeringen, zodat de minister er zeker van kan zijn dat hij kan steunen op de controles door accountants van derden, en dus voldoende informatie heeft over de rechtmatigheid van de uitgaven voor zijn verantwoording.

---

<sup>1</sup> De minister van VROM heeft in haar reactie bij het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2003 van het ministerie van VROM aangegeven dat zij de minister van BZK zal vragen om het Voorschrift Informatiebeveiliging (VIR) – dat alweer bijna tien jaar bestaat – te evalueren en op zijn merites te beoordelen. De Algemene Rekenkamer heeft dit punt opgenomen in de Agenda 2004/2005.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Begroten en verantwoorden

Verantwoord en vormt het sluitstuk van de begrotingscyclus van het Rijk. Die cyclus begint na Prinsjesdag, als de Staten-Generaal de begrotingswetten hebben goedgekeurd. Daarmee krijgen ministers mandaat om met het leveren van prestaties doelen te realiseren binnen budgettaire kaders van hun begroting.

Begrotingen zijn wetten, opgebouwd uit begrotingsartikelen. Deze begrotingsartikelen vormen de kleinste eenheid waarop de Tweede Kamer besluiten neemt over doelen, prestaties en middelen.

De verantwoording, ofwel het jaarverslag, vormt de tegenhanger van de begroting. Deze relatie tussen begroting en verantwoording is versterkt in het proces dat bekend staat als VBTB. In het jaarverslag geeft een minister aan of hij de beoogde doelen heeft bereikt, de beoogde prestaties heeft geleverd en dat alles binnen de hem ter beschikking gestelde middelen. En zoals de Staten-Generaal voorafgaand aan het jaar de begroting goedkeuren, dechargeren de Staten-Generaal na afloop van het jaar de ministers voor het gevoerde beheer.

De eisen die aan het jaarverslag worden gesteld zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) en nader uitgewerkt in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Zo moet financiële informatie deugdelijk worden weergegeven (betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend) en moeten de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig tot stand komen. «Rechtmatigheid» is daarbij een specifieke eis. Rechtmatigheid betekent dat «verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in overeenstemming met de begrotingswetten en andere regelingen tot stand dienen te komen» (Memorie van Toelichting CW 2001). Het gaat dus om de rechtmatigheid van de beheershandelingen die leiden tot financiële transacties die ministeries in hun jaarverslag moeten opnemen. Rechtmatigheid kan dus altijd worden gekoppeld aan bepaalde posten in het jaarverslag, maar de ontstaansgrond van de onrechtmatigheid ligt feitelijk in de beheershandeling die daaraan vooraf gaat.

In het jaarverslag nemen ministeries naast financiële informatie ook informatie op over de bedrijfsvoering en het beleid. In de Baseline Financieel beheer en materieelbeheer staan de eisen die gesteld worden aan de bedrijfsvoering. Ministers verantwoord en zich, minimaal, door middel van een bedrijfsvoeringsparagraaf over de wijze waarop zij de (interne) processen beheersen. De bedrijfsvoeringsparagraaf is een uitzonderingsrapportage, die ministeries vormvrij kunnen opstellen. Voor de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering is het normenkader nog in ontwikkeling. De Tweede Kamer heeft in de zomer van 2003 ingestemd met een voorstel van de minister van Financiën voor de uitwerking van normen en een bijbehorende controlestructuur voor niet-financiële informatie in het jaarverslag. Het Ministerie van Financiën werkt momenteel de normen en de controlestructuur uit, zodat deze met ingang van de begrotingscyclus 2005 beschikbaar zullen zijn.

### 1.2 Controle van het jaarverslag

De controletaak ten aanzien van de jaarverslagen is ook vastgelegd in de CW 2001. De controle binnen een ministerie wordt uitgevoerd door de departementale auditdiensten (DAD). De DAD geeft een interne accoun-

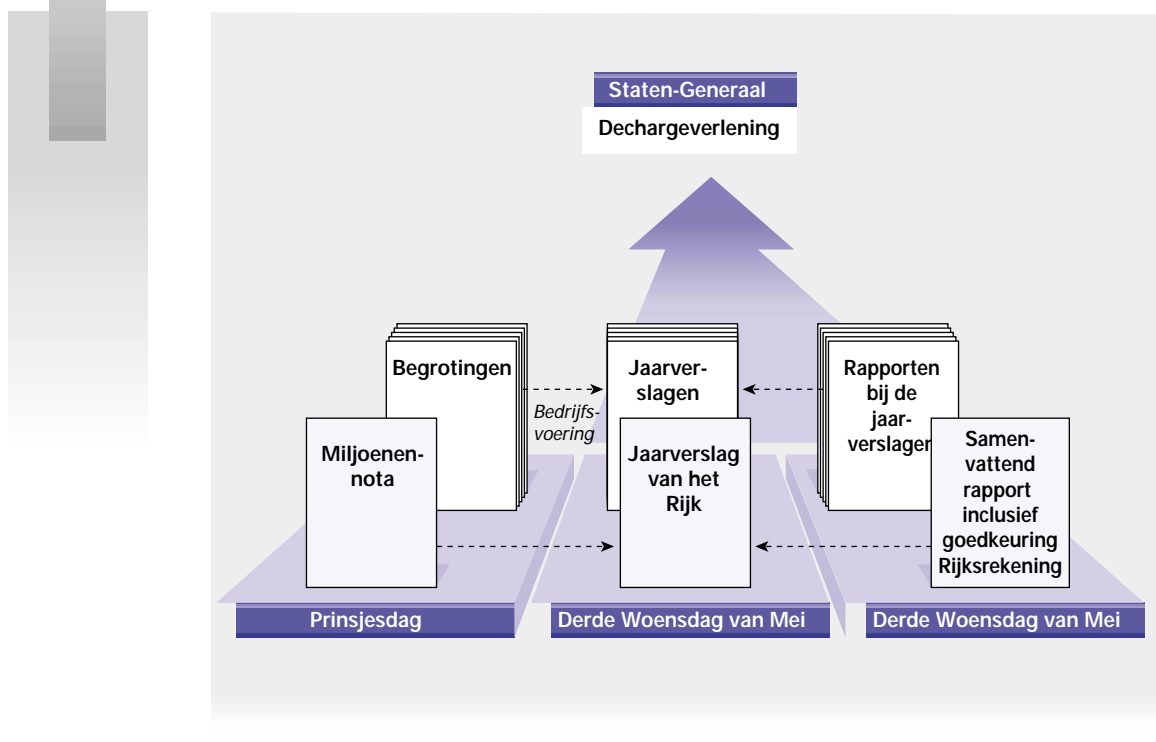


tantsverklaring af voor de eigen minister. De Algemene Rekenkamer voert het onderzoek uit voor de Staten-Generaal. Zij geeft haar oordeel af bij de jaarverslagen die de minister van Financiën op de derde woensdag van mei aan de Staten-Generaal aanbiedt. De minister van Financiën heeft een coördinerende en toezichthoudende taak ten aanzien van de eisen die aan het beheer binnen het Rijk worden gesteld. De onderzoekstaak van de Algemene Rekenkamer is uitgebreider dan de taak van de DAD's, omdat de Algemene Rekenkamer, naast de totstandkoming, ook de kwaliteit van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de verantwoording dient te onderzoeken. Naar verwachting zal deze taak met ingang van het begrotingsjaar 2005 ook bij de auditdiensten worden belegd.

De Algemene Rekenkamer maakt bij de uitvoering van haar onderzoek zoveel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de DAD's. Daarnaast verricht zij eigen onderzoek om te komen tot haar oordeel. Een belangrijk uitgangspunt bij de inrichting van de controle vormt het budgetrecht van de Tweede Kamer. De reden is dat, zoals eerder aangegeven, het begrotingsartikel de kleinste eenheid vormt waarop de Tweede Kamer beslissingen kan nemen. Aangrijpingspunt voor de controle van de Algemene Rekenkamer is dus het artikelniveau. De DAD's besteden aandacht aan het artikelniveau maar oordelen op verantwoordingsniveau.

## Samenhang producten begrotings- en verantwoordingscyclus

Figuur 6



In het rechtmatigheidsonderzoek 2003 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar 24 jaarverslagen (13 ministeries, 7 begrotingsfondsen, Huis der Koningin, Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten, Nationale Schuld en Koninkrijksrelaties), het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de onderliggende bedrijfsvoering. In het onderzoek is nagegaan of de jaarverslagen, saldibalansen en de bedrijfsvoering voldoen aan de wettelijke eisen zoals die zijn vastgelegd in de CW 2001. Sluitstuk van het jaarlijkse onderzoek is de verklaring van goedkeuring bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kent zijn oorsprong in de Grondwet en de daaruit afgeleide CW 2001. De Grondwet bepaalt dat de Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk (art. 76, GW). Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek is verankerd in de CW 2001 (art 82 en 83) en bevat het onderzoek naar:

- het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer;
- de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- de financiële informatie in de jaarverslagen;

- d. de departementale saldibalansen;
- e. de totstandkoming van en de kwaliteit van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.

Verder onderzoekt de Algemene Rekenkamer jaarlijks (art 83):

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

#### 1.4 Doel rapport Rijk verantwoord

Het doel van «Rijk verantwoord 2003» is drieledig. Op de eerste plaats bevat dit rapport de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij het Financieel Jaarverslag en de Saldibalans van het Rijk 2003. Ten tweede geeft het een samenvattend overzicht van de resultaten van het onderzoek naar het Jaarverslag 2003 en de bedrijfsvoering van ministeries en overige begrotingshoofdstukken. En ten derde beschrijft het de visie van de Algemene Rekenkamer op actuele thema's op het terrein van rechtmatigheid, bedrijfsvoering en beleidsinformatie. Onderwerpen die volgens de Algemene Rekenkamer rijksbreed actie behoeven door vakministers of coördinerend ministers, zijn opgenomen in de Agenda 2004/2005.

Een samenvatting van de resultaten van de onderzoeken per ministerie staat in de annex. Een uitvoerig verslag is te vinden in de afzonderlijke deelrapporten die tegelijk met «Rijk verantwoord 2003» worden uitgebracht.

#### 1.5 Leeswijzer

Dit rapport bevat, naast een samenvatting en een inleiding, de volgende onderdelen:

In de Agenda wordt teruggekeken op de stand van zaken van de Agenda 2003/2004 en ingegaan op de Agenda 2004/2005.

Hoofdstuk 2 bevat de verklaring van goedkeuring bij de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, alsmede de Saldibalans van het Rijk. De Algemene Rekenkamer is grondwettelijk verplicht om deze verklaring jaarlijks af te geven. Zij doet dit op basis van het door haar uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek.

In hoofdstuk 3 staan de rijksbrede bevindingen en oordelen van het uitgevoerde onderzoek naar de Jaarverslagen 2003 in rijksbreed perspectief.

In hoofdstuk 4 geeft de Algemene Rekenkamer haar bevindingen over de kwaliteit van het financieel beheer en materieelbeheer alsmede rijksbrede vergelijkingen en vergelijkingen in de tijd.

Hoofdstuk 5 gaat in op actuele thema's op het terrein van de rechtmatigheid, bedrijfsvoering en beleidsinformatie binnen het Rijk en de visie hierop van de Algemene Rekenkamer.

In de bijlagen treft u een nadere uitwerking aan van verschillende onderwerpen. De volgende bijlagen zijn opgenomen:

1. Totaaloverzicht begrote en gerealiseerde bedragen 2003

2. Overzicht fouten en onzekerheden 2003
3. Overzicht oordelen per begrotingshoofdstuk
4. Gebruikte afkortingen
5. Verklarende woordenlijst

In de annex ten slotte staan de samenvattingen van het rechtmatigheids-  
onderzoek 2003 per ministerie.

## 2 FINANCIËEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK

### 2.1 Inleiding

De minister van Financiën stelt jaarlijks het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk op (CW 2001). Hij heeft het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003 op 20 april 2004 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden.

Op de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk staat het totaal van de rijksuitgaven in 2003 (€ 168 745 miljoen) en het totaal van de rijksontvangsten (€ 169 368 miljoen). De totalen van de Saldibalans van het Rijk per 31 december 2003 bedragen debet en credit € 712 159 miljoen.

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het onderzoek naar het Financieel Jaarverslag en de Saldibalans van het Rijk dat de Algemene Rekenkamer op basis van artikel 83 van de CW 2001 uitvoert.

### 2.2 Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de totalen van de uitgaven en ontvangsten van de verantwoordingsstaten in de departementale en niet-departementale jaarverslagen 2003 aansluiten op de totalen van de uitgaven en ontvangsten die zijn opgenomen in de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk 2003.

Daarnaast heeft zij vastgesteld dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk volgens de voorschriften is opgesteld.

Onderstaand overzicht laat het totaalbedrag zien van de belangrijke fouten en/of onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd met betrekking tot de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave in de departementale en niet-departementale verantwoordingsstaten 2002 en 2003.<sup>2</sup>

Overzicht 1: fouten en onzekerheden in de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk 2003 en 2002 (x € 1 miljoen)

	Uitgaven		Ontvangsten	
	2003	2002	2003	2002
Totaalbedrag	168 744,7	163 454,9	169 368,1	174 781,0
Fouten	84,1 (1,2)*	55,2	(3,8)*	1,0
Onzekerheden	789,9	425,7	17,1 (26,8)*	25,8 (15,4)*
Totaal fouten/onzekerheden	874,0 (1,2)*	480,9	17,1 (30,6)*	41,2 (15,4)*
Totaal fouten/onzekerheden (%)	0,5	0,3	0	0

\* Het bedrag tussen haakjes duidt op onzekerheid over de volledigheid van het bedrag

De over 2003 geconstateerde fouten en onzekerheden staan de goedkeuring van het Financieel Jaarverslag van het Rijk niet in de weg.

### 2.3 Saldibalans van het Rijk 2003

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de Saldibalans van het Rijk 2003 aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen 2003 en dat de Saldibalans van het Rijk overeenkomstig de voorschriften is opgesteld.

<sup>2</sup> Onder belangrijke fouten en onzekerheden verstaat de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens op artikelniveau van een begrotingswet overschrijden.

## 2.4 Verklaring van goedkeuring

Op 20 april 2004 heeft de minister van Financiën het Jaarverslag en de Saldibalans van het Rijk aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. De Algemene Rekenkamer keurt de in dit verslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten en de Saldibalans van het Rijk goed – onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten vaststellen die bij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk behoren.

## 2.5 Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002

Op 21 mei 2003 keurde de Algemene Rekenkamer de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk 2002 en de Saldibalans van het Rijk 2002 goed onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2002 zou vaststellen. Op diezelfde datum zond de Algemene Rekenkamer het rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002 met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën.

De Staten-Generaal hebben de bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002 behorende slotwetten vastgesteld. Bij brief van 6 oktober 2003 heeft de minister van Financiën meegedeeld dat de Staten-Generaal de ministers decharge hebben verleend over het in het jaar 2002 gevoerde financieel beheer. Hiermee is de goedkeuring van de Algemene Rekenkamer van de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk 2002 en de Saldibalans van het Rijk 2002 definitief.

### 3 JAARVERSLAGEN 2003

#### 3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer controleert de informatie in de jaarverslagen op grond van de Comptabiliteitswet 2001, de regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2004 en de regeling Departementale Begrotingsadministratie. Zij heeft onderzocht of de 24 jaarverslagen voldoen aan de gestelde eisen.

In dit hoofdstuk geeft de Algemene Rekenkamer een rijksbreed beeld van het onderzoek naar onderdelen van de Jaarverslagen 2003. Aan bod komen: de financiële informatie, de informatie over de bedrijfsvoering en de informatie over beleid.

#### 3.2 Oordelen financiële informatie en saldibalans 2003

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat 22 van de 24 jaarverslagen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. De jaarverslagen van het ministerie van VenW en van LNV voldoen op de volgende punten niet aan de te stellen eisen:

- VenW: onzekerheid (€ 7 miljoen) in de ontvangsten bij de Inspectie van VenW. Dit is veroorzaakt door onder meer het ontbreken van procesbeschrijvingen, onafhankelijke basisregistraties, planningen en voorcalculaties. Hierdoor is de volledigheid van de ontvangsten niet goed vast te stellen. De auditdienst van VenW heeft een goedkeurende verklaring opgesteld, omdat de tolerantiegrenzen volgens haar normatiek niet zijn overschreden.
- LNV: op de saldibalans van LNV zijn in de liquide middelen en de uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband, fouten en onzekerheden geconstateerd. Dit betreft met name onzekerheid over intracomptabele vorderingen (€ 590,6 miljoen) en schulden (€ 54,8 miljoen). Deze onzekerheid wordt veroorzaakt door verkeerde boekingen waardoor het ministerie bedragen die op de uitgaven buiten begrotingsverband had moeten verantwoorden, heeft verantwoord onder ontvangsten buiten begrotingsverband of andersom. De auditdienst van LNV heeft een goedkeurende accountantsverklaring opgesteld omdat de tolerantiegrenzen volgens haar normatiek niet zijn overschreden.

Op grond van artikel 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001 kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken tegen fouten. De Algemene Rekenkamer ziet af van het maken van bezwaar. Bij VenW is het bedrag in verhouding beperkt en bij LNV betreft het een boekhoudkundig verschil.

De departementale auditdiensten hebben bij 23 van de 24 jaarverslagen een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Bij OCW heeft de auditdienst niet tot een goedkeurende accountantsverklaring kunnen komen, omdat de uitkomsten van de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, een onderzoek onder leiding van de heer G. J. Schutte naar de omvang van, wat in de praktijk HBO-fraude is gaan heten, nog niet bekend waren. De Algemene Rekenkamer kon bij haar oordeelsvorming wel beschikken over deze uitkomsten (rapport is op 1 april 2004 beschikbaar gekomen) en kon op grond daarvan haar onderzoek afronden.

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte onderwijsinstellingen over de periode 1 oktober 1998 tot met 1 oktober 2002, in totaal een bedrag van

tenminste € 58 miljoen ten onrechte aan bekostiging hebben ontvangen. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCW a.i. nadrukkelijk aan een terugvorderingsbeleid te ontwikkelen ten aanzien van de thans reeds gerapporteerde ten onrechte ontvangen bekostiging. Op grond van dit terugvorderingsbeleid dient de minister van OCW a.i. vervolgens, bij elke individuele instelling, een expliciete afweging te maken over al dan niet terugvorderen.

Bij zeven van de 152 instellingen die zijn onderzocht heeft de commissie het onderzoek niet tijdig kunnen afronden mede door niet-tijdige medewerking van de instelling en door de complexiteit van het onderzoek. Op grond hiervan constateert de Algemene Rekenkamer dat het vervolgonderzoek bij deze zeven instellingen geen duidelijkheid heeft gegeven over de omvang van de onregelmatigheden. De Algemene Rekenkamer heeft aldus onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven die in 2003 aan deze zeven instellingen zijn verstrekt.

Deze onzekerheid bestaat uit de volgende bedragen:

- € 57,2 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid op artikel 04 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en
- € 542,1 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid op artikel 06 Hoger beroepsonderwijs.

Het totale bedrag aan fouten en onzekerheden in de uitgaven bij OCW komt met de voornoemde onzekerheden uit op € 640,4 miljoen.

De bijdragen aan de onderwijsinstellingen van het Ministerie van LNV zijn als voorschot opgenomen in de administraties van LNV. Dit leidt in 2003 niet tot een fout of onzekerheid omdat nog niet is afgerekend.

Overzicht 2: geconstateerde fouten en onzekerheden per begrotingshoofdstuk

Jaarverslagen:	Totaal aan fouten en onzekerheden 2003 die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden*		
	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
V Buiza	5,4	21,1	(21,1)**
VI Justitie	18,8	26,1	10,1
			(1,5)**
VIII OCW		640,4	
IX Financiën	12,5		
X Defensie	16,4	17,6	(3,8)**
	(5,5)**	(1,2)**	
XI VROM		26,0	
XII VenW	1,2	7,9	7,0
XV SZW	5,0	8,0	
XVI VWS	127,0		(4,2)**
A InfrastructuurFonds	43,3	126,9	
Totaal 2003	229,6	874,0	17,1
	(5,5)**	(1,2)**	(30,6)**

\* bedragen in miljoenen euro

\*\* het bedrag tussen haakjes duidt op onzekerheid over de volledigheid van het bedrag.

Bij 10 van de 24 jaarverslagen heeft de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden aangetroffen die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. In vergelijking met 2002 is het aantal fouten en onzekerheden in de verplichtingen gedaald met 42% (van € 400 miljoen tot € 230 miljoen). Dit kan nog verder dalen indien bij VWS het verschil van inzicht over de toepassing van de Wet financiering volksverzekeringen inzake de bijdrage aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten wordt opgelost. Hierdoor bestaat onzekerheid over een bedrag van € 114,8 miljoen aan verplichtingen. Het aantal fouten en onzekerheden in de uitgaven is echter



bijna verdubbeld (van € 480 miljoen tot € 875 miljoen). Dit laatste is rechtstreeks toe te schrijven aan de onzekerheid van ruim € 600 miljoen in de uitgaven aan onderwijsinstellingen van OCW. Voorts valt het bedrag aan fouten en onzekerheden in de uitgaven bij het Infrastructuurfonds op (€ 127 miljoen). Hier zijn in de verplichtingen en uitgaven belangrijke fouten en onzekerheden aangetroffen. Deze zijn met name het gevolg van een tekortschietende administratieve organisatie in de contractuitvoering van bouwprojecten. Daarnaast zijn tekortkomingen aangetroffen in het verplichtingbeheer en in een Europese aanbesteding.

Voor een totaaloverzicht van de fouten en onzekerheden wordt verwezen naar Bijlage 2.

### 3.3 Informatie over bedrijfsvoering

#### 3.3.1 *Bedrijfsvoeringsparagraaf*

De Algemene Rekenkamer constateert dat de bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen over het algemeen deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Alleen OCW, VROM en SZW voldoen hier niet geheel aan.

De Algemene Rekenkamer kan nog geen compleet oordeel geven over de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. De Tweede Kamer heeft in de zomer van 2003 ingestemd met een voorstel van de minister van Financiën voor de uitwerking van normen en een bijbehorende controlestructuur voor niet-financiële informatie in het jaarverslag. De normen en de controlestructuur zullen waarschijnlijk met ingang van de begrotingscyclus 2005 beschikbaar zijn.

In het Jaarverslag 2002 namen alle ministeries een (toen nog verplichte) mededeling over de bedrijfsvoering op waarin zij verklaarden dat er sprake was van beheerste processen.

Hoewel niet meer verplicht, verklaren de meeste ministers ook in het Jaarverslag 2003 dat er bij hun ministerie in 2003 sprake was van beheerste processen. De ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit volstaan met, de momenteel verplichte, bedrijfsvoeringsparagraaf. Alle ministeries vermelden in de bedrijfsvoeringsparagraaf aandachtspunten. Deze variëren van belangrijke ontwikkelingen in de organisatie tot ernstige onvolkomenheden in het beheer. De reikwijdte van de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf zelf is bij de meeste ministeries ten opzichte van 2002 vergroot. Dit geldt vooral voor de Ministeries van BZK en VROM.

### 3.4 Informatie over beleid

#### 3.4.1 *Totstandkoming beleidsinformatie*

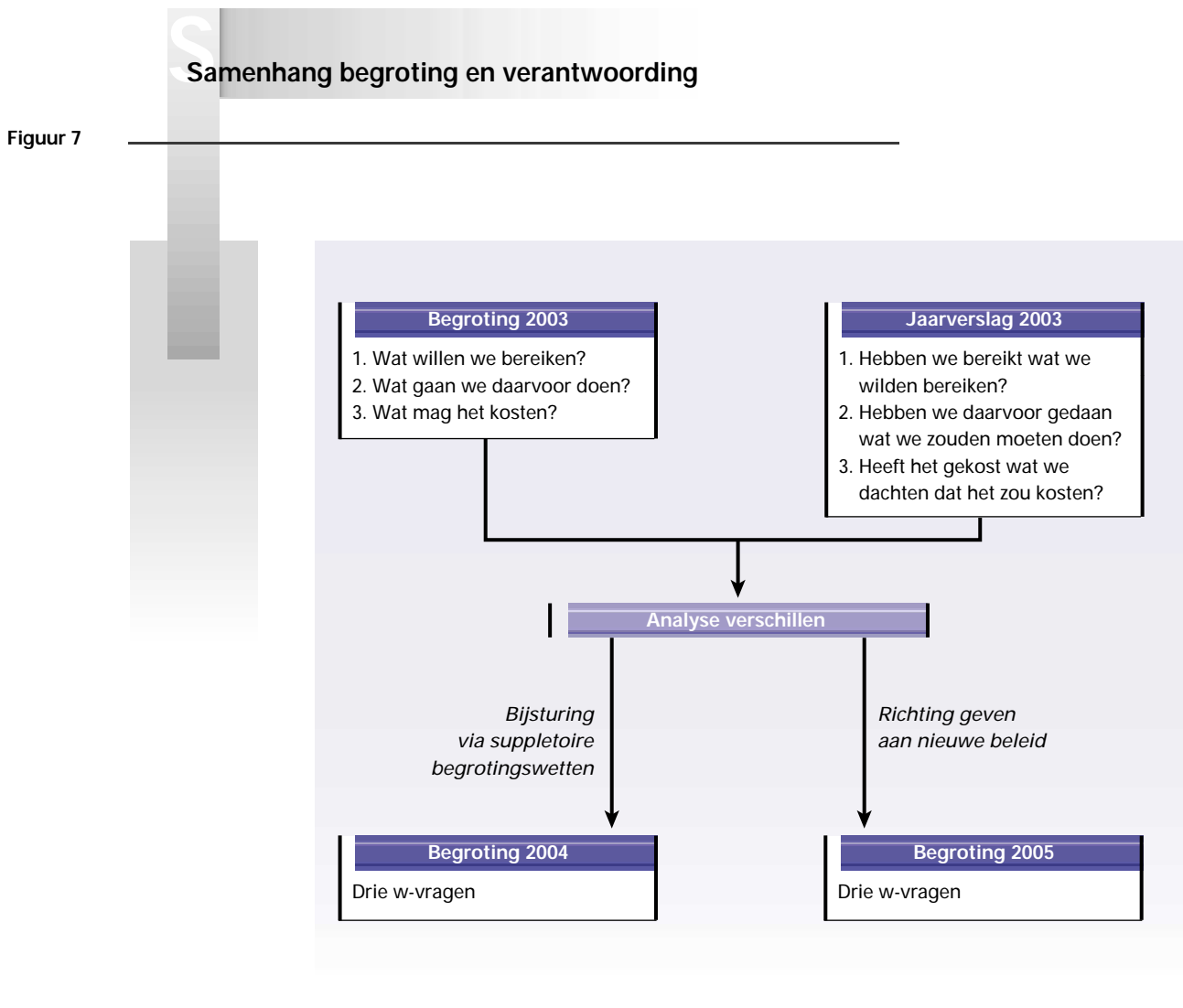
De Algemene Rekenkamer constateert dat de beleidsinformatie in het jaarverslag over het algemeen deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De begrotingshoofdstukken van Koninkrijksrelaties, BZK, OCW, AZ, Defensie en VROM voldoen hier nog niet geheel aan. De Algemene Rekenkamer ziet rijksbreed over het algemeen verbeteringen ten opzichte van 2002. Zij spreekt daarbij de verwachting uit dat de verdere verbetering van interne totstandkomingsprocessen en goede afspraken met derden binnen afzienbare tijd zullen leiden tot een deugdelijke totstandkoming van beleidsinformatie.

De Algemene Rekenkamer constateert dat ministers in 2003 meer aandacht hebben voor de verantwoording over het beleid. Dit blijkt zowel uit de jaarverslagen, als uit de aandacht die de departementale auditdiensten hebben voor de totstandkoming van de beleidsinformatie. Vrijwel alle auditdiensten hebben onderzoek gedaan naar de deugdelijke totstandkoming van beleidsinformatie. Alleen de auditdienst van het Ministerie van BZK heeft hiervan afgezien in afwachting van de lopende herziening van de systemen en prestatie-indicatoren.

De Algemene Rekenkamer kan nog geen compleet oordeel geven over de kwaliteit van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Evenals voor bedrijfsvoeringsinformatie zijn de normen hiervoor nog in ontwikkeling.

### 3.4.2 VBTB-conformiteit

Figuur 7 laat de relatie tussen begroting en verantwoording zien.

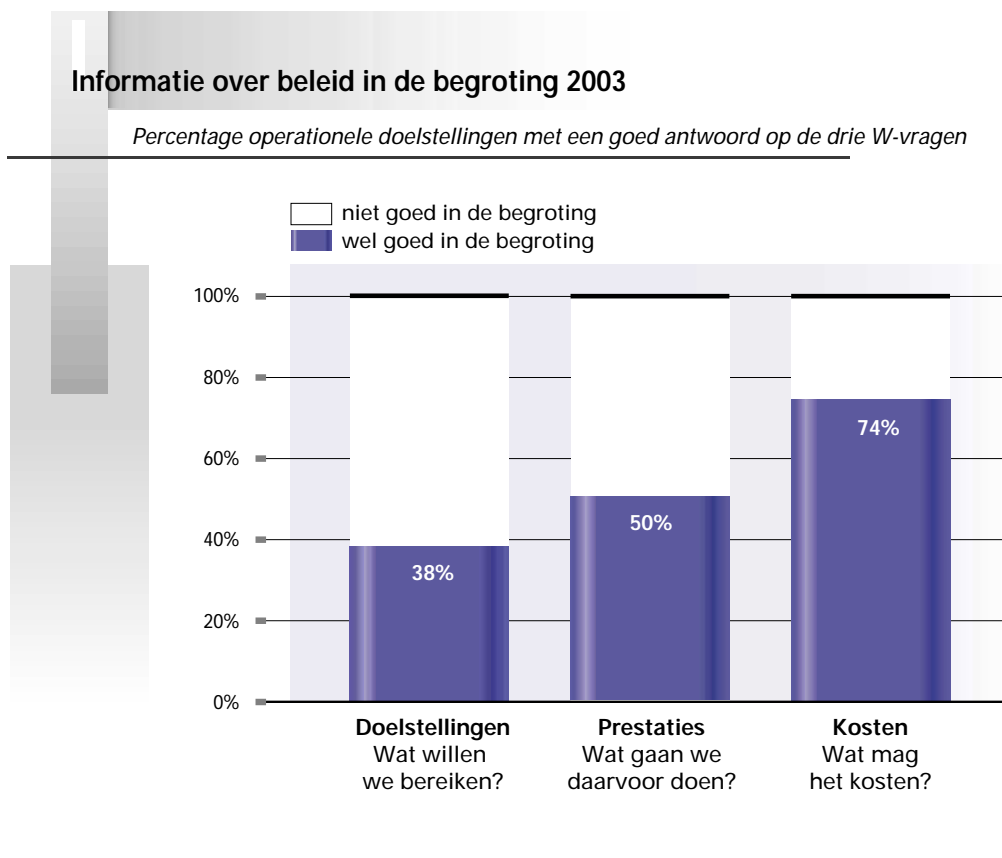


De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de jaarverslagen de voor VBTB relevante informatie bevatten (of ze VBTB-conform zijn). De beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen moet antwoord geven op de drie H-vragen: Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen? Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? Daarmee geeft het jaarverslag informatie over effecten, prestaties en middelen van beleid. De drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarop ministeries in hun begroting antwoord moesten geven, te weten: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En Wat mag het kosten?

In een eerder stadium deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de beantwoording van de drie W-vragen in de begrotingen 2003. Zij onderzocht daartoe 509 operationele doelstellingen in dertien begrotingen. Uit dit onderzoek blijkt dat veel beleidsartikelen in de begroting nog weinig toetsbaar inzicht bieden in de beoogde effecten en de te leveren prestaties. De eerste W-vraag is slechts in 38% van de doelstellingen voldoende uitgewerkt in begrotingen. De tweede W-vraag in 50% en de derde W-vraag in 74% van de begrotingen. De Algemene Rekenkamer heeft alleen voor deze VBTB-conforme delen van de begrotingen onderzocht of ministeries in hun jaar verslagen terugkomen op wat ze beoogden in hun begroting.

Figuur 8 laat zien welk percentage van de begrotingen antwoord geeft op de drie W-vragen.

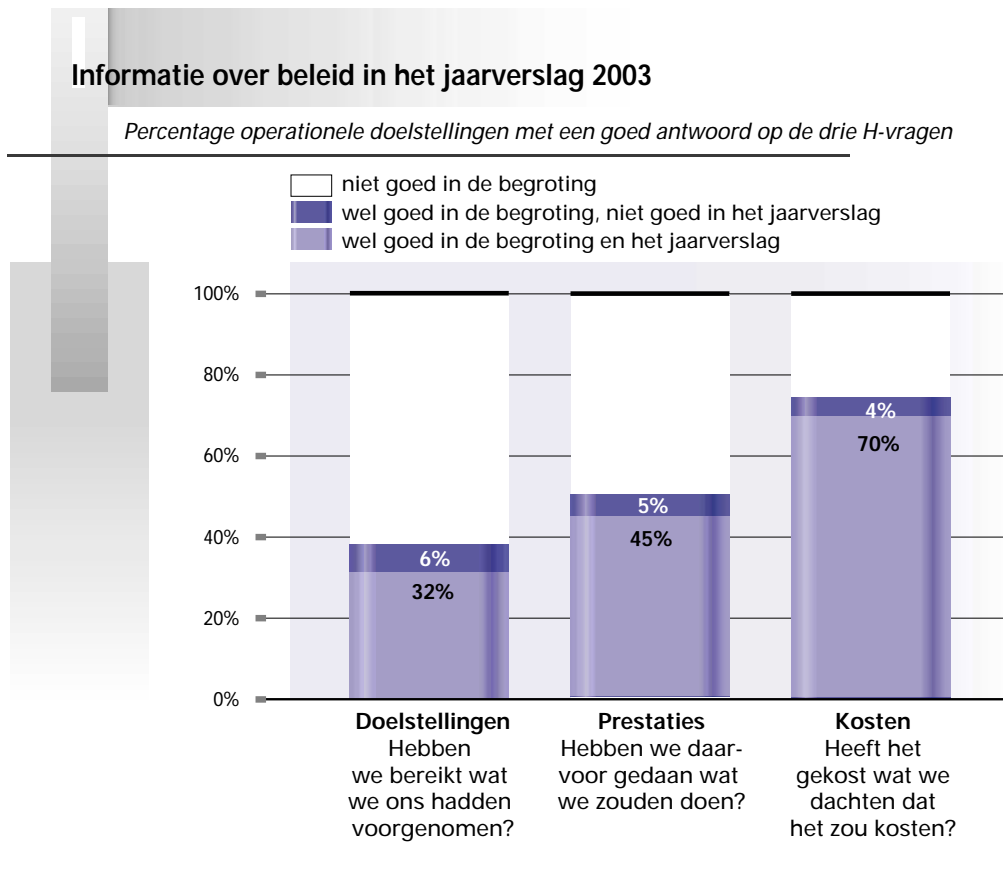
Figuur 8



Opvallend is dat de nadruk in de begrotingen 2003 nog steeds ligt op de financiële kant van het beleid en niet op de beoogde effecten van het beleid. Volgens de uitgangspunten van VBTB dient de focus nu juist te liggen op de beoogde effecten. Ministeries beantwoorden de financiële vraag nog steeds het meest toetsbaar (74%). Kennelijk is het kantelpunt dat vanuit de beoogde effecten naar de financiële kant wordt toegerekened nog niet bereikt. Nog steeds is meer sprake van het omgekeerde: ministeries weten voor 74% welk geld beschikbaar is gesteld, terwijl maar voor 50% bekend is welke prestaties ze gaan leveren en voor 38% bekend is welk effect ze beogen.

Van de beleidsartikelen in de begroting 2003 waarin w-vragen goed zijn beantwoord, is in de verantwoordingen 2003 nagegaan in hoeverre de drie H-vragen toetsbaar inzicht bieden. Figuur 9 laat zien dat een goede begroting van belang is voor een goed jaarverslag. Als de begroting goede informatie bevatten over de beoogde effecten van beleid, de daartoe te verrichten prestaties en de in te zetten middelen, dan wordt er in de jaarverslagen goed over verantwoord. Hooguit valt op dat ook aan de verantwoordingskant de financiële informatie net iets beter scoort (95%) dan de informatie over geleverde prestaties (90%), en die weer net iets beter dan de informatie over de bereikte effecten (83%).

Figuur 9



De Algemene Rekenkamer hoopt dat de inzet van de ministers onvermoeibaar gericht blijft op het elk jaar verhogen van het percentage beleidsartikelen in de begroting waar toetsbaar inzicht wordt gegeven in

de beoogde effecten en de prestaties die daarvoor geleverd gaan worden zodat het kantelpunt naar het denken vanuit beleidseffecten binnen enkele jaren gepasseerd wordt.

#### 3.4.3 *Staat van de beleidsinformatie*

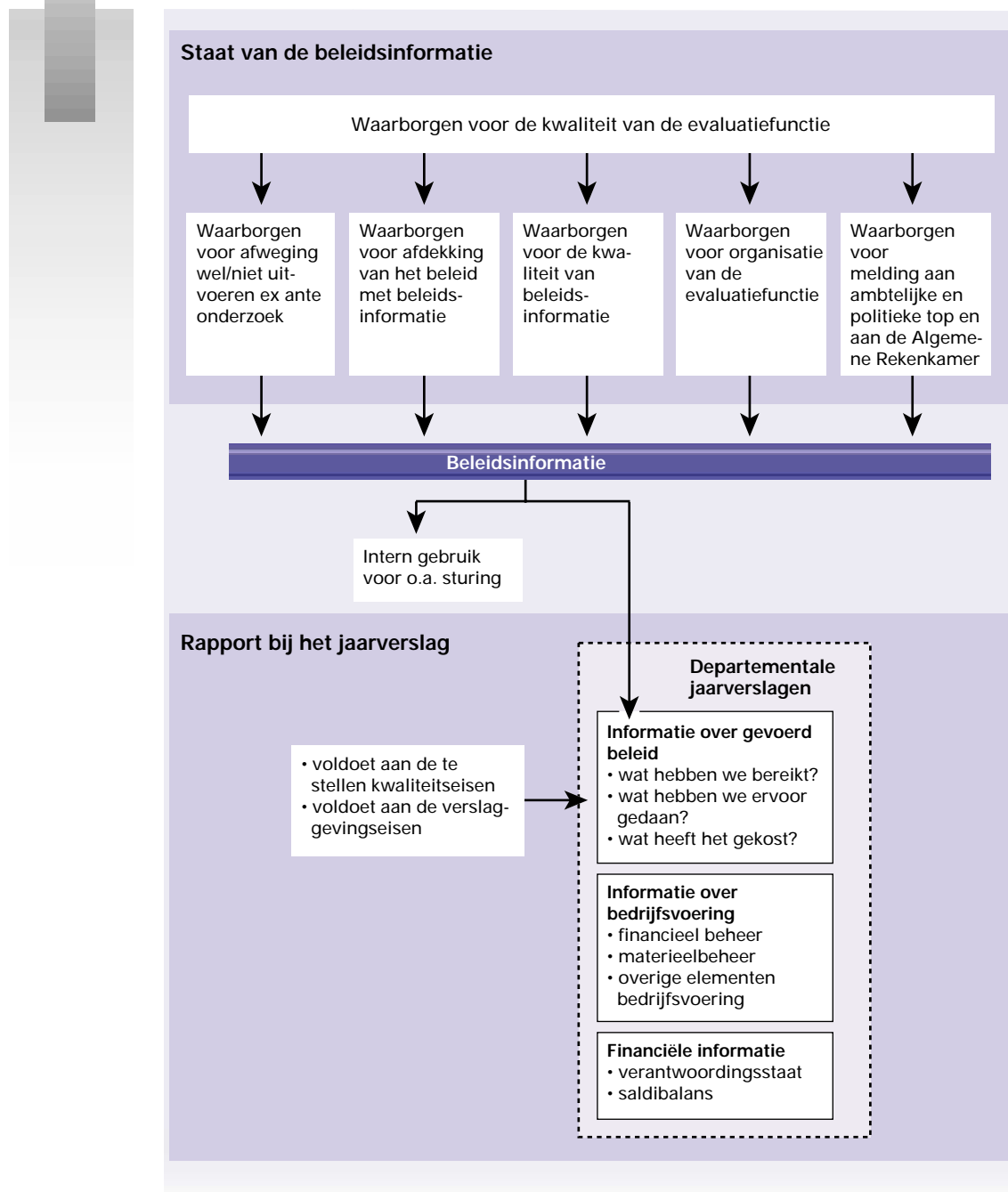
Samen met de rapporten bij de jaarverslagen publiceert de Algemene Rekenkamer op Verantwoordingsdag 2004 het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2004*. Voor dit rapport is onderzocht hoe ministeries zorg dragen voor een goede kwaliteit van beleidsinformatie.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Rijk over het algemeen op de goede weg is met de zorg voor goede beleidsinformatie. Vergeleken met 2002 hebben verschillende ministeries vorderingen gemaakt met de uitwerking van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE).

Desondanks constateert de Algemene Rekenkamer ook dat verbeteringen mogelijk zijn in de manier waarop ministeries de RPE voor hun specifieke situatie hebben uitgewerkt en voorgeschreven. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer geeft een adequate verankering in de interne bedrijfsvoering een goede waarborg om te komen tot deugdelijke beleidsinformatie. Omdat dit nog niet overal is uitgewerkt ziet de Algemene Rekenkamer risico's voor de beleidsinformatie.

## Relatie tussen Staat van de beleidsinformatie en het Rapport bij het jaarverslag

Figuur 10



## 4 BEDRIJFSVOERING IN 2003

### 4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer onderzoekt elk jaar op elk ministerie de bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering bestaat uit de processen die erin moeten resulteren dat het ministerie de beleidsdoelen die het zich stelt op een zo goed mogelijke manier bereikt.

In haar beoordeling van de bedrijfsvoering betreft de Algemene Rekenkamer verschillende criteria. Op de eerste plaats zijn dit de oordelen die zij heeft afgegeven per ministerie, de ontwikkelingen in het aantal (ernstige) onvolkomenheden, de snelheid waarmee ministeries de onvolkomenheden oplossen en de uitkomsten uit bezwaaronderzoeken. Daarnaast nuanceert de Algemene Rekenkamer dit beeld zo nodig met een meer kwalitatieve beschouwing van de bredere context van gesignaleerde ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering bij een ministerie. Onvolkomenheden zijn immers verschillend van aard en kunnen in het licht van bredere ontwikkelingen een verschillende weging behoeven. In dit hoofdstuk geeft de Algemene Rekenkamer een rijksbreed beeld van de bedrijfsvoering op basis van de resultaten van het onderzoek naar de bedrijfsvoering bij ministeries.

### 4.2 Financieel beheer en materieelbeheer in 2003

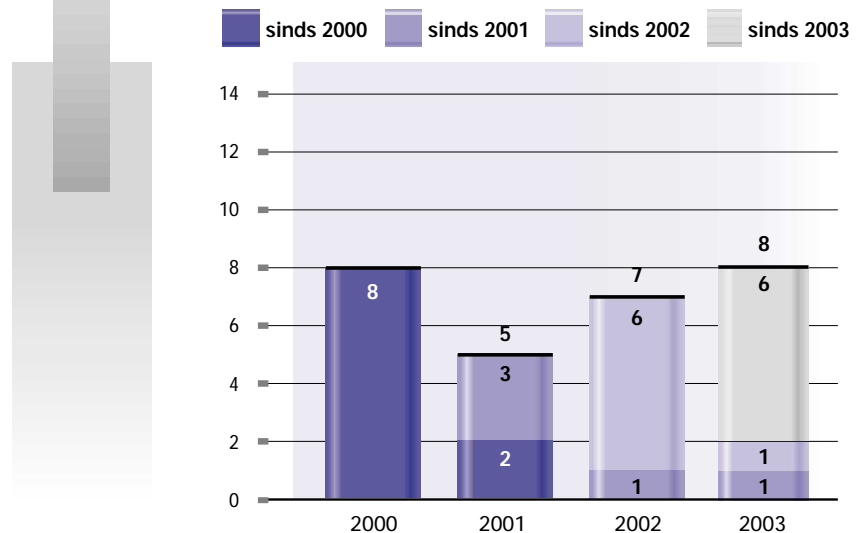
De kwaliteit van het financieel beheer en materieelbeheer van het Rijk is in 2003 vooruitgegaan ten opzichte van 2002. De Algemene Rekenkamer concludeert dan ook dat het Rijk inmiddels weer op koers ligt met haar financieel beheer, na de geconstateerde achteruitgang in 2002. Wel is de kwaliteit van het materieelbeheer bij het ministerie van Defensie zorgelijk. Bij de meeste begrotingshoofdstukken (10) voldoet de bedrijfsvoering aan de eisen die de CW stelt, maar heeft de Algemene Rekenkamer toch onvolkomenheden geconstateerd. Bij vijf andere begrotingshoofdstukken zijn, naast gewone onvolkomenheden, ook ernstige onvolkomenheden aangetroffen. Dit betreft de ministeries BZK, Defensie, VenW, LNV en VWS.

#### *4.2.1 Verloop onvolkomenheden en ernstige onvolkomenheden*

Figuur 11 toont het verloop van het aantal ernstige onvolkomenheden vanaf 2000. Het aantal ernstige onvolkomenheden is in 2003 met één toegenomen. Opvallend is dat ministers ernstige onvolkomenheden over het algemeen snel aanpakken. In 2003 zijn vijf ernstige onvolkomenheden uit 2002 aangepakt. Twee daarvan zijn geheel opgelost; bij drie zijn er verbeteringen maar zijn de onvolkomenheden nog niet opgelost. De Algemene Rekenkamer vraagt blijvend aandacht voor het structureel oplossen van onvolkomenheden.

## Verloop ernstige onvolkomenheden 2000-2003

Figuur 11



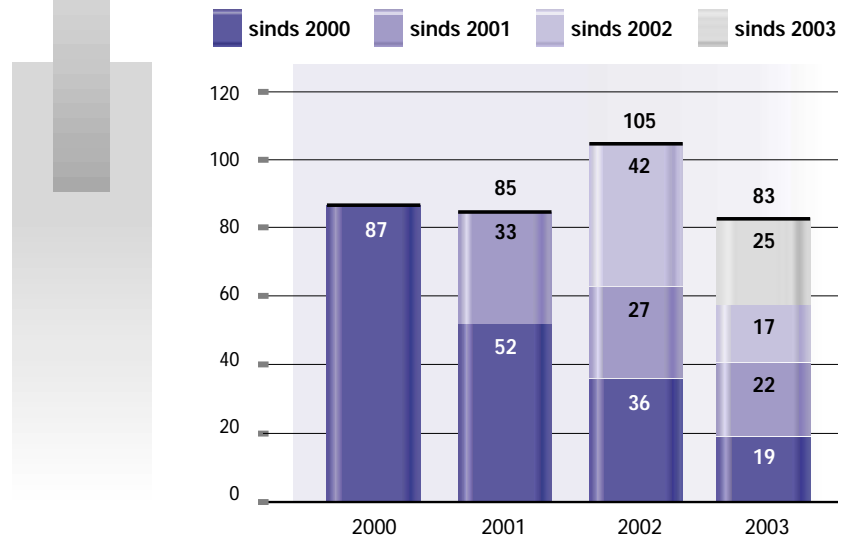
*De weergegeven ernstige onvolkomenheden in het jaar 2000 zijn ook in eerdere jaren ontstaan. Dit verschil wordt om redenen van overzichtelijkheid niet in de figuur weergegeven.*

De Algemene Rekenkamer constateert dat het aantal nieuwe onvolkomenheden ten opzichte van 2002 bijna is gehalveerd (van 42 naar 25). Daarnaast lossen ministeries de onvolkomenheden sneller op. Losten ministeries in 2002 26% van de «oude» onvolkomenheden op, in 2003 is dat 45%. De oplossingsgraad is daarmee weer op het niveau van 2001 (oplossingsgraad van circa 40%). Indien de zeven (hardnekkige) onvolkomenheden in de naleving van het VIR worden opgelost, zou de oplossingsgraad boven de 50% uitkomen (zie par. 4.3.2).



## Verloop van onvolkomenheden (inclusief ernstige onvolkomenheden) 2000-2003

Figuur 12



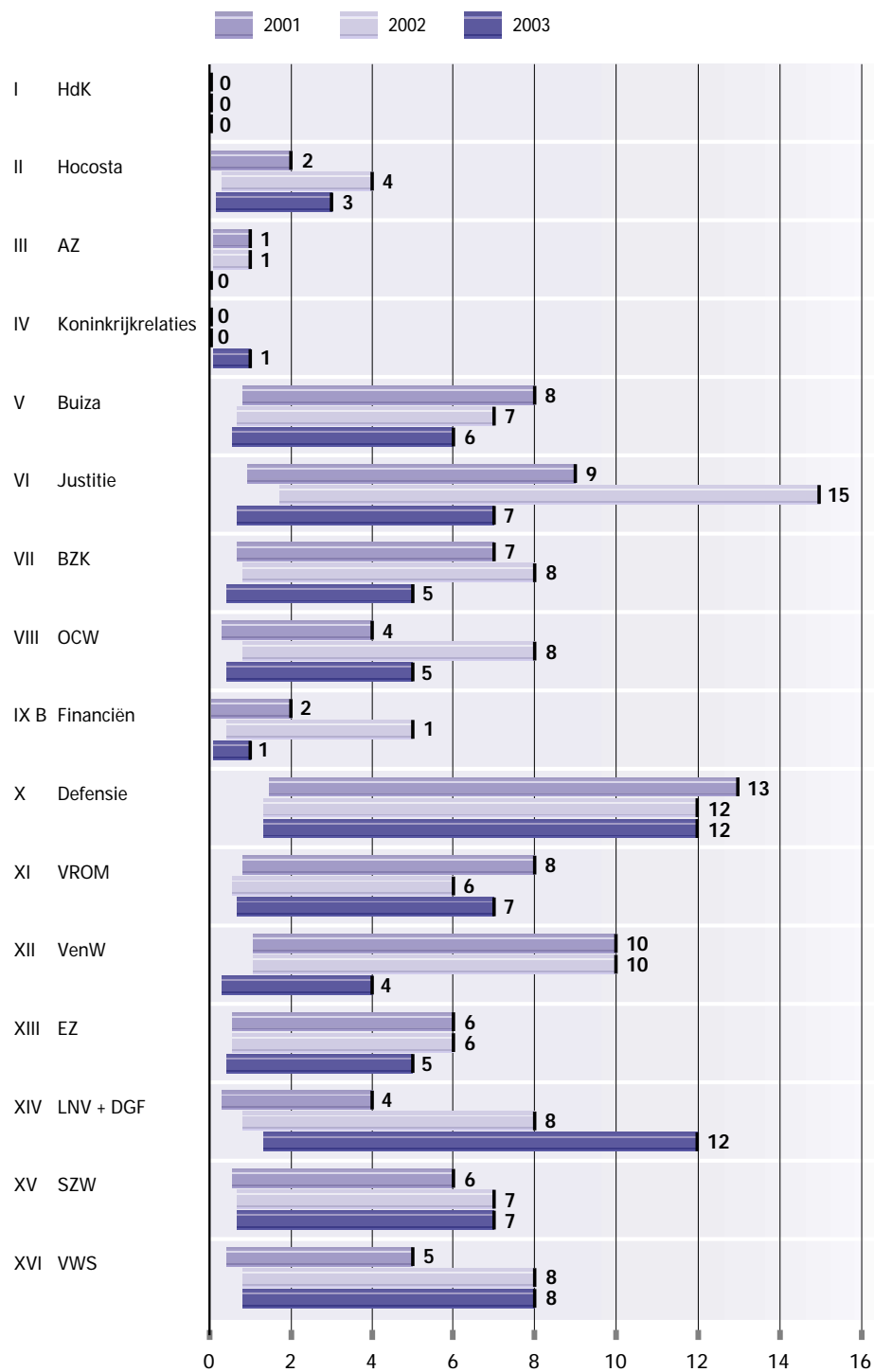
*De weergegeven onvolkomenheden in het jaar 2000 zijn ook in eerdere jaren ontstaan. Dit verschil wordt om redenen van overzichtelijkheid niet in de figuur weergegeven.*

Figuur 13 geeft per ministerie de ontwikkeling van het aantal onvolkomenheden en ernstige onvolkomenheden ten opzichte van vorig jaar weer.

Het overheersende beeld is vooruitgang. Vrijwel alle ministeries zijn erin geslaagd het aantal onvolkomenheden terug te brengen. Defensie, SZW en VWS zijn in aantal gelijk gebleven. Een toename in het aantal onvolkomenheden heeft de Algemene Rekenkamer bij VROM en LNV/DGF gevonden.

## Verloop van onvolkomenheden (inclusief ernstige onvolkomenheden) per begrotingshoofdstuk

Figuur 13



#### 4.2.2 Ernstige onvolkomenheden 2003

Van de ernstige onvolkomenheden in 2003 bestaan er twee al langer: het agentschap ITO en het subsidiebeheer bij VWS. De rest is nieuw. De ernstige onvolkomenheden worden hier onder kort toegelicht.

##### *Ministerie van BZK*

Het op orde komen van het financieel beheer bij ITO is een zaak van lange adem. Het verbeterprogramma is weliswaar formeel afgesloten maar de producten zijn nog niet allemaal op het gewenste niveau en voor de borging moet nog gezorgd worden. Er is zodoende geen goed zicht op de ontwikkeling van omzet en resultaat. Daarnaast zijn er gebreken in opzet en uitvoering van inkoopprocedures, en er ontbreekt een goed liquiditeitsbeheer. De integratie met de ICT-Service Coöperatie (ISC) is een risicovol project, ook voor het verder op orde brengen van het financieel beheer.

##### *Ministerie van Defensie*

Bij Defensie heeft de Algemene Rekenkamer vier ernstige onvolkomenheden geconstateerd in het materieelbeheer. Deze zijn afzonderlijk geteld omdat ze zich voordoen bij verschillende krijgsmachtonderdelen. Elke ernstige onvolkomenheid vraagt zijn eigen aanpak voor verbetering.

1. Knelpunten in het wapen- en munitiebeheer:
  - gewaarmerkte wapenlijsten en bruikleenbewijzen zijn niet op orde, wapens zijn niet geregistreerd en het ministerie kan vermissingen niet goed vaststellen.
- 2 en 3. De voorraadadministraties bij het Landelijk Bevoorradersbedrijf/ Kleding en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (LBBKL/KPU, KL) en het Marinebedrijf (KM) geven geen getrouw beeld van de werkelijkheid. Het ministerie heeft nog (steeds) geen zicht op oorzaken van de structurele voorraadverschillen. Het ministerie steekt te veel energie in reparaties achteraf in plaats van structurele oplossingen.
4. Bij de Divisie Gevechtssteun Commando (DGC) geeft de administratie geen getrouw beeld van de fysiek aanwezige goederen. Het materieel is niet (volledig) geregistreerd. DGC is onderdeel van de Koninklijke Landmacht en is een bijzonder «materieelzware» divisie: circa 27% van het landmachtmaterieel, exclusief voorraden, is bij DGC ondergebracht.

##### *Ministerie van VenW*

De Algemene Rekenkamer constateert een ernstige onvolkomenheid bij de Inspectie VenW. Geplande verbetermaatregelen op het gebied van het financieel beheer zijn nauwelijks verder gekomen dan de situatie ultimo 2002. Het gaat om problemen rond de implementatie van AO-procedures, het beheer van transactie-uitgaven en de volledigheid van de ontvangsten bij de divisies Luchtvaart, Scheepvaart en Vervoer. Verder is de volledigheid van de ontvangsten bij de divisies Luchtvaart en Vervoer nog steeds niet vast te stellen. Dit heeft zelfs geleid tot de overschrijding van de tolerantiegrens voor onzekerheden in de ontvangsten op verantwoordingsniveau. Evenals in 2002 hebben deze problemen in 2003 geleid tot een accountantsverklaring met beperking bij de Inspectie VenW.

##### *Ministerie van LNV*

Bij het ministerie zijn aanzienlijke achterstanden in de afrekening van oude openstaande voorschotten. Het ministerie heeft in 2003 gewerkt aan het oplossen van de achterstanden. Het is echter niet mogelijk gebleken op verantwoorde wijze de gehele achterstand weg te werken door het grote aantal openstaande

voorschotten, gebrekkige dossiervorming bij de beleidsdirecties en tekortkomingen in de subsidievoorwaarden die bij toekenning van de subsidies waren gesteld.

#### *Ministerie van VWS*

De problemen bij het subsidiebeheer uit 2002 hebben zich gedurende het grootste deel van 2003 ook nog voorgedaan, zoals het niet strikt toepassen van de wettelijke normstelling op de kwaliteit van de aanvragen. Het Ministerie van VWS heeft in 2003 wel veel maatregelen genomen om het beheer te verbeteren, maar het is nog niet op orde. Overigens is een positieve ontwikkeling zichtbaar in het kritischer beoordelen van de naleving van de subsidievoorwaarden. Verder werkt het ministerie aan het optimaliseren en actualiseren van het subsidieproces. Ook de in gang gezette vernieuwing van het subsidiebeleid zal daaraan moeten bijdragen.

#### *4.2.3 Bezwaaronderzoek*

Het zwaarste instrument dat de Algemene Rekenkamer kan hanteren om verbeteringen bij ministeries af te dwingen is het maken van bezwaar op grond van artikel 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. Omdat bezwaar een zwaar middel is, voert de Algemene Rekenkamer in de regel eerst een bezwaaronderzoek uit om een eventueel bezwaar goed te kunnen onderbouwen. Daarna besluit de Algemene Rekenkamer of het nodig is om daadwerkelijk bezwaar te maken. In ieder geval zal de Algemene Rekenkamer de verbeteringen het jaar daarop volgen totdat er sprake is van een structurele oplossing van de knelpunten, in opzet én in werking. Dit noemt de Algemene Rekenkamer een *vervolgonderzoek op bezwaar(onderzoek)*.

Soms is het niet mogelijk om onvolkomenheden binnen een jaar structureel op te lossen. De Algemene Rekenkamer hanteert daarom in haar bezwaarbeleid het uitgangspunt dat een goed verbeterplan een reden kan zijn om na een bezwaaronderzoek af te zien van het maken van bezwaar.

De Algemene Rekenkamer constateert, evenals in 2002, dat de ministers reeds in een eerder stadium overgaan tot het opstellen van verbeterplannen. Ook als de Algemene Rekenkamer geen bezwaaronderzoek uitvoert. De Algemene Rekenkamer is hier verheugd over; de ministers nemen duidelijker hun verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Omdat echter de onvolkomenheden zelf nog niet zijn weggenomen, zal de Algemene Rekenkamer in het jaar erna nagaan of de voorgenomen verbeteringen werkelijk worden gerealiseerd. Blijft verbetering uit, dan zal de Algemene Rekenkamer alsnog overwegen om bezwaar te maken.

#### *Geen nieuw bezwaaronderzoek in 2004*

Voor het jaar 2004 voorziet de Algemene Rekenkamer geen nieuwe bezwaaronderzoeken. Er zijn weliswaar onvolkomenheden die hiervoor in aanmerkingen komen (financieel beheer OM, financieel beheer IVW, subsidiebeheer VWS, M&O-beleid uitvoering subsidiebeheer Agentschap SZW, materieelbeheer bij Defensie) maar de Algemene Rekenkamer constateert dat de ministers reeds werken aan verbeteringen. Zij zal in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2004 beoordelen of dit tot resultaten heeft geleid.

#### *Stand van zaken (vervolgonderzoek op) bezwaaronderzoek 2003*

De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 bezwaaronderzoek uitgevoerd naar het financieel beheer bij DGM van het ministerie van VROM (Clean

Development Mechanism (CDM) en Bodemsanering). Het bezwaaronderzoek richtte zich op de oorzaken van de geconstateerde onvolkomenheden. Het ministerie heeft deze voldoende in beeld gekregen. In 2004 zal de Algemene Rekenkamer een vervolgbeswaaronderzoek uitvoeren naar (de implementatie van) het verbeterplan.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in 2003 een vervolgonderzoek op bezwaar uitgevoerd, bij de Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). De ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer bij het KLPD is in 2003 naar tevredenheid opgelost.

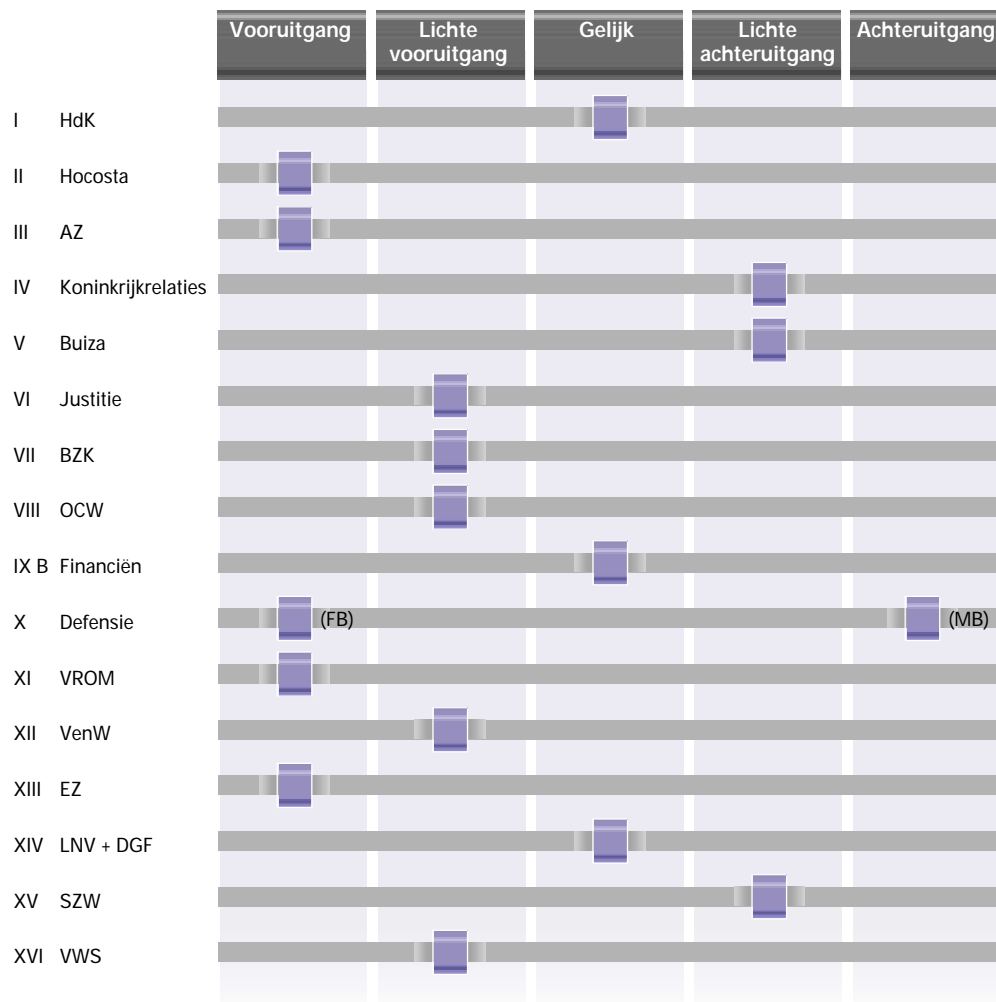
Het financieel beheer bij de Bouwdienst van het Ministerie van VenW is weliswaar verbeterd ten opzichte van 2002, maar is nog niet op orde, er blijft dus nog wel sprake van onvolkomenheden. Dit was echter vorig jaar al voorzien. Om die reden heeft de Algemene Rekenkamer vorig jaar al aangekondigd niet – zoals gebruikelijk – direct een vervolgonderzoek op bezwaar uit te voeren, maar dit pas in het rechtmatigheidsonderzoek 2004 te doen.

#### *4.2.4 Ontwikkeling financieel beheer en materieelbeheer per ministerie*

Figuur 14 laat de bredere ontwikkeling zien per ministerie in termen van vooruitgang of achteruitgang zoals blijkt uit de afzonderlijke rapporten. Het gaat hier om een meer kwalitatief oordeel waarin, naast de ontwikkeling van het aantal onvolkomenheden, ook andere elementen kunnen zijn meegewogen zoals de aandacht die het ministerie aan het beheer schenkt en de omvang en kwaliteit van de controle van de auditdienst. Het overzicht laat zien dat de Algemene Rekenkamer bij acht ministeries vooruitgang heeft geconstateerd in het financieel beheer, bij drie (lichte) achteruitgang en dat bij twee ministeries de kwaliteit gelijk is gebleven. In het materieelbeheer van het Ministerie van Defensie is een duidelijke achteruitgang geconstateerd.

## Ontwikkeling financieel beheer en materieelbeheer

Figuur 14



In een aantal gevallen komt de ontwikkeling van de kwantitatieve objectieve indicatoren (aantallen onvolkomenheden) en de bredere ontwikkeling zoals hierboven aangegeven niet met elkaar overeen. Dat kan diverse oorzaken hebben, die hieronder voor de betreffende departementen worden uiteengezet:

Het *Ministerie van Buitenlandse Zaken* kende minder onvolkomenheden dan vorig jaar (van 7 naar 6) maar omdat de bedrijfsvoering een terugslag liet zien door de moeizame implementatie van het begrotingssysteem

Piramide, heeft de Algemene Rekenkamer de ontwikkeling toch als «lichte achteruitgang» betiteld.

Bij het *Ministerie van Justitie* luidt het oordeel lichte vooruitgang, omdat het beeld nog wisselend is: naast een aantal gerealiseerde verbeteringen zijn er onderdelen waar het beheer nauwelijks is verbeterd, zoals het OM en het verplichtingenbeheer (bestuursdepartement). Deze onvolkomenheden heeft de Algemene Rekenkamer nog net niet als «ernstig» gekwalificeerd, maar ze bevinden zich duidelijk in het grensgebied.

Bij het *Ministerie van Financiën* zijn in 2003 vier van de vijf onvolkomenheden opgelost. De Algemene Rekenkamer spreekt echter van een gelijkblijvend financieel beheer en materieelbeheer. De reden is dat de Algemene Rekenkamer nadrukkelijk de kwaliteit van het financieel beheer heeft meegenomen in haar beoordeling. Hierbij is ook rekening gehouden met het relatieve belang van de onvolkomenheden voor het beeld van de bedrijfsvoering van het ministerie als geheel en de kwaliteit van de in 2003 getroffen maatregelen. De Algemene Rekenkamer heeft net als het voorgaand jaar een overwegend positief beeld van het financieel beheer en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën.

Het financieel beheer bij het *Ministerie van Defensie* is ten opzichte van 2002 op onderdelen verbeterd, maar het materieelbeheer is achteruitgegaan, met name omdat drie onvolkomenheden uit 2002 dit jaar ernstig zijn geworden en er een nieuwe vierde ernstige onvolkomenheid bij is gekomen.

De ernstige onvolkomenheden concentreren zich met name op het beheer van wapens en munitie en op de betrouwbaarheid van de voorraadadministraties. Gezien het terugkerend karakter van de onvolkomenheden en het materieel belang heeft dit geleid tot de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het materieelbeheer achteruitgegaan is.

In 2002 telde het *Ministerie van VROM* zes onvolkomenheden, waarvan de Algemene Rekenkamer er drie als ernstig heeft aangemerkt. Dit jaar constateerde de Algemene Rekenkamer zeven onvolkomenheden. Toch is de bedrijfsvoering van het ministerie in 2003 beter dan in 2002. Het ministerie heeft in 2003 verbetermaatregelen genomen ten aanzien van de bedrijfsvoeringsonderwerpen die in 2002 als ernstige onvolkomenheid waren aangemerkt. Dit heeft erin geresulteerd dat er geen ernstige onvolkomenheden meer zijn. De Algemene Rekenkamer vindt dat het opheffen van drie ernstige onvolkomenheden in positieve zin opweegt tegen het ontstaan van twee nieuwe onvolkomenheden die bovendien processen betreffen met een geringer financieel belang en waarvan de bedrijfsvoering minder omvangrijk is.

Het *Ministerie van VenW* laat een lichte vooruitgang zien. Een aantal onvolkomenheden is opgelost (VIR, reviewbeleid specifieke uitkeringen). Het beheer bij de Bouwdienst is verbeterd, maar de problemen zijn nog niet echt voorbij. De tekortkomingen in het financieel beheer bij de Inspectie VenW zijn hardnekkig, waardoor sprake is van een nieuwe ernstige onvolkomenheid. Het financieel beheer van DG Goederenvervoer vertoont achteruitgang.

Het *Ministerie van EZ* heeft het financieel beheer ten opzichte van verleden jaar verder op orde gekregen. Het aantal door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden is afgenomen van zes naar vijf. Drie onvolkomenheden zijn

opgelost. Drie onvolkomenheden zijn blijven bestaan, maar zijn wel verbeterd. Er zijn twee nieuwe onvolkomenheden bijgekomen. Het ministerie onderkent de problemen en onderneemt actie om ze op te lossen.

Er zijn geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd door onvolkomenheden in het financieel beheer.

De bedrijfsvoering bij het *Ministerie van LNV* is gelijk gebleven. In tegenstelling tot voorgaande jaren is bij het onderzoek de focus gericht geweest op achterliggende oorzaken van de vorig jaar geconstateerde onvolkomenheden in het proces van de accountantscontrole. De AD kon toen slechts met groot aantal aanvullende werkzaamheden tot een oordeel komen. Dit kwam door problemen in de interne controle, de administratie en de dossiervorming van het departement. Verder hebben de in 2003 geconstateerde onvolkomenheden vooral betrekking op gelden die door het kerndepartement worden beheerd en hebben (dus) minder te maken met de – in financieel belang – grote programma-uitgaven. Daarnaast heeft de dierziekten crisis in 2003 een grote wissel getrokken op de bedrijfsvoering van het departement. Belangrijker is misschien nog dat meer onvolkomenheden zijn geconstateerd doordat ze voor het eerst zichtbaar zijn gemaakt en de leiding van het departement in de aanpak van de bedrijfsvoering er meer aandacht voor heeft gehad.

Bij het *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* luidt het oordeel lichte achteruitgang ten opzichte van eerdere jaren. Dat komt doordat het merendeel van de onvolkomenheden uit 2002 in 2003 is blijven bestaan en al sinds 2001 of eerder bestaat. Ook is een aantal toezeggingen die de minister in het rapport bij het Jaarverslag 2002 had gedaan, niet nagekomen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de bedrijfsvoering onvoldoende prioriteit krijgt binnen het ministerie.

#### 4.2.5 Agentschappen

Agentschappen (ook wel baten- en lastendiensten of diensten die een batenlasten stelsel voeren genoemd) hanteren een resultaatgericht besturingsmodel, maar maken wel volledig deel uit van de begroting en jaarverslag van het betreffende ministerie. Ze vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister. In 2003 zijn er in totaal 32 diensten die een batenlasten stelsel voeren.

In 2001 rapporteerde de Algemene Rekenkamer bij 14 agentschappen onvolkomenheden. Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer een verbetering geconstateerd omdat het aantal agentschappen met onvolkomenheden in het financieel beheer was teruggebracht tot 10. Dit jaar is er sprake van een verdere verbetering, nog acht agentschappen vertonen onvolkomenheden.

Bij de KLPD en het CJIB heeft de Algemene Rekenkamer in het verleden ernstige onvolkomenheden geconstateerd. Deze zijn in 2003 volledig opgelost. In Rijk verantwoord 2002 constateert de Algemene Rekenkamer dat vooral het niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen oorzaak is van onvolkomenheden bij agentschappen. Dit jaar is geen eenduidige oorzaak voor de onvolkomenheden aan te geven.



## 4.3 Overige bedrijfsvoeringsonderwerpen

### 4.3.1 Contractbeheer

De rijksoverheid sluit jaarlijks voor vele miljoenen euro's aan contracten af. De regeling contractbeheer 1996 geeft de beheerskaders voor de totstandkoming en de uitvoering van contracten. De regeling beoogt daarmee in de eerste plaats de doelmatigheid van het beheer van contracten te bevorderen. In de tweede plaats wijst de regeling op de rechtmatigheidsaspecten die voortvloeien uit het contractbeheer: als contractpartij moet de rijksoverheid rekening houden met diverse wetten en regelingen, waaronder de Europese aanbestedingsregels.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het contractbeheer rijksbreed licht is verbeterd. Bij acht ministeries is nog sprake van onvolkomenheden in het contractbeheer. Vorig jaar was dit het geval bij elf ministeries. De onvolkomenheden bestaan uit het niet naleven van de procedures, het onvolledig administreren van contracten in het contractregister en onvoldoende dossiervorming. Bij drie ministeries functioneert het toezicht op het contractbeheer niet voldoende.

Zeven van deze acht ministeries hebben in 2003 maatregelen genomen om het contractbeheer te verbeteren. Bij vijf heeft dit geleid tot een (geringe) vooruitgang, maar nog niet tot het opheffen van de onvolkomenheid.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de betrokken ministeries zich blijven inspannen opdat ze in 2004 de onvolkomenheden hebben weggewerkt.

### 4.3.2 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)

In 1994 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) vastgesteld. Het VIR bevat de bepaling dat alle ministeries vanaf 1 januari 1997 moeten beschikken over een informatiebeveiligingsbeleid, beveiligingsplannen en maatregelen voor de implementatie van het beleid.

De Algemene Rekenkamer heeft vorig jaar geconstateerd dat inmiddels vrijwel alle ministeries een beveiligingsbeleid hebben opgesteld, circa vijf jaar nadat dit verplicht is geworden. Vaak heeft dit de vorm van het bepalen van een beveiligingsbaseline (standaard-beveiligingsniveau). Het maken van beveiligingsplannen en de implementatie daarvan, ofwel de inbedding van informatiebeveiliging in de reguliere bedrijfsvoering, voldoet bij veel departementen nog steeds niet aan de eisen van het VIR.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 bij negen ministeries onderzocht of zij voldoen aan het VIR. Twee ministeries hebben dusdanige verbeteringen doorgevoerd, dat er geen sprake meer is van een onvolkomenheid. Bij zeven ministeries heeft de Algemene Rekenkamer nog onvolkomenheden geconstateerd in de informatiebeveiliging. Zo ontbreekt op één ministerie nog een beveiligingsbeleid of baseline informatiebeveiliging. Twee ministeries hebben nog weinig voortgang geboekt met het opstellen van beveiligingsplannen. Op drie ministeries stagneert in meer of mindere mate de implementatie van de beveiligingsplannen. En op één ministerie betreft het een onvolkomenheid in de toegangsbeveiliging van vertrouwelijke gegevens.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat tien jaar na de invoering van het VIR nog steeds geen sprake is van een volledige rijksbrede implementatie van het VIR. De minister van BZK heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor de informatiebeveiliging bij het Rijk. De Algemene Rekenkamer dringt er daarom bij de minister van BZK op aan het toezicht op het VIR te verbeteren of het voorschrift nog eens goed te beoordelen op uitvoerbaarheid en eventueel te herzien. Zeker in deze tijd waarin veiligheid een thema is dat hoog op de politieke agenda staat.

#### *4.3.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik*

Op een goede manier omgaan met publieke gelden betekent ook alert zijn op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Het thema M&O speelt vooral bij ministeries die veel overdrachtsuitgaven doen, zoals subsidies verstrekken, maar ook bij gelden die de rijksoverheid verstrekt aan lagere overheden (specifieke uitkeringen), RWT's of zelfstandige bestuursorganen. M&O kan daarnaast ook een rol spelen bij bepaalde soorten ontvangsten, zoals belastingen, premies en heffingen. De aanspraak op een belangrijk deel van deze uitgaven is afhankelijk van gegevens die belanghebbenden zelf verstrekken. Daardoor zijn ze gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

De minister is verantwoordelijk voor een juiste en rechtmatige besteding van deze uitgaven en inning van deze ontvangsten voorzover zijn ministeriële verantwoordelijkheid reikt volgens de instellingswet.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de minister zich een redelijke mate van zekerheid verschafft over de rechtmatige (decentrale) besteding van de gelden. De controle van de minister op de gehele geldstroom moet sluitend zijn. Om zekerheid over de rechtmatigheid te krijgen, dient het ministerie volgens de Algemene Rekenkamer een goed M&O-beleid te ontwikkelen.

Dat houdt in dat de minister ervoor moet zorgen dat de informatie die hij ontvangt van organisaties, lagere overheden en RWT's (waaronder verantwoordingsinformatie over de bedrijfsvoering, de geleverde prestaties en het doelbereik) juist is en voldoet aan de regels. Tevens moet de minister sancties op kunnen leggen, bijvoorbeeld wanneer de verstrekte informatie niet juist is geweest of niet voldeed aan de regels.

Onderdeel van het M&O-beleid is het controlebeleid, en meer specifiek het reviewbeleid als onderdeel daarvan. Hierbij gaat het om toezicht en controle door het ministerie op accountants buiten de rijksdienst die de aanvraag en besteding van publiek geld controleren. De minister dient een gemotiveerd reviewbeleid te hebben, dat voorziet in een minimaal aantal uit te voeren reviews. Dit kan op basis van risicoanalyse.

Daarnaast is het van belang dat subsidieontvangende organisaties, RWT's, lagere overheden en ZBO's met een accountantsverklaring bij de jaarlijkse verantwoording verklaren dat de bestedingen rechtmatig zijn. Het ministerie dient zich op zijn beurt ervan te vergewissen dat de gelden tot aan de eindbegunstigde rechtmatig worden aangewend.

De Algemene Rekenkamer heeft het M&O-beleid bij zes ministeries onderzocht. Algemene bevindingen zijn:

- onvoldoende specifiek M&O-beleid (niet op afzonderlijke regelingen gericht, onvoldoende uitgewerkte (controle)maatregelen);
- lacunes in het M&O-beleid (geen controleprotocollen, geen sanctiebeleid);

- onvoldoende reikwijdte van de vereiste accountantsverklaringen;
- het beleid is in opzet in orde, maar de werking is onvoldoende.

Bij de ministeries van Justitie, BZK en VROM ontbreekt nog een overkoepelend reviewbeleid. Daarnaast voeren niet alle ministeries eenmaal vastgesteld reviewbeleid (volledig) uit. De Algemene Rekenkamer zal hier in haar rechtmatigheidsonderzoek 2004 extra aandacht aan besteden.

#### 4.3.4 Toezicht op RWT's

Ministeries voeren slechts een beperkt deel uit van het beleid waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Het overgrote deel wordt uitgevoerd door derden buiten het Rijk. Het gaat dan om rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Zij besteden circa € 109 miljard aan publieke gelden dat afkomstig is uit onder meer de Rijksbegroting en de sociale premies.

De ministers houden toezicht op de RWT's. In hun jaarverslag leggen ze daarover verantwoording af aan de Staten-Generaal.

Goed toezicht vergt een visie waarin tot uitdrukking komt welke (beleidsmatige) doelen de minister voor ogen staan bij de inzet van derden voor zijn beleid. Een goede toezichtvisie geeft daarom aan welke prestatie-informatie de minister verlangt, welke belangen en risico's in de bedrijfsvoering hij relevant acht voor zijn toezicht en hoe hij toezicht houdt op de rechtmatigheid.

De Algemene Rekenkamer heeft op 10 maart 2004 een onderzoek gepubliceerd over verantwoording en toezicht bij RWT's.<sup>3</sup> Het rapport geeft een overzicht van de stand van zaken bij alle ministeries per 2003.

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de mededeling van de minister van Financiën dat alle ministers hem hebben aangegeven dat uiterlijk over 2005 de verantwoordingen van alle RWT's van een rechtmatigheidsverklaring voorzien zullen worden, tenzij dat aantoonbaar ondoelmatig is.

Een punt van zorg voor de Algemene Rekenkamer is de verantwoording aan de Staten-Generaal ten aanzien van de geldstromen bij RWT's. Vooral indien de verantwoording beperkt zou worden tot uitzonderingsrapportages voor RWT's waarvan de taakuitoefening onder de maat blijft. De Algemene Rekenkamer wijst er op dat de verantwoordingsstukken ook dienen om de Staten-Generaal in staat te stellen de ministers te dechargeren voor de wijze waarop ze hun verantwoordelijkheid hebben waargemaakt. Daarbij is het wezenlijk dat de Staten-Generaal complete informatie krijgen en dat zij niet afhankelijk mogen zijn van keuzes die ministers maken ten aanzien van het wel of niet opnemen van informatie over RWT's.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer inmiddels toegezegd te zullen onderzoeken in hoeverre hij tegemoet kan komen aan de wens van de Tweede Kamer om jaarlijks op de derde woensdag van mei een rapportage te verstrekken over de bestedingen bij alle rechtspersonen met een wettelijke taak.<sup>4</sup>

#### 4.3.5 Wet TES

In het EU-trendrapport 2004 constateert de Algemene Rekenkamer dat ministeries de Staten-Generaal informatie verstrekken over € 48,2 miljoen, dat is 19,2% van de 276 geïdentificeerde Europese geldstromen die rechtstreeks decentraal worden ontvangen (totaal financieel belang

<sup>3</sup> Rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4». Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, Handelingen nr. 56, pagina's 3671 en 3694.

€ 250 miljoen). Nu, een jaar nadat de wet TES in werking is getreden is het bedrag waarover informatie kan worden gegeven sterk gereduceerd, namelijk tot € 4,55 miljoen (1,8%). Dat komt door de beperkte invulling van de wet TES.

De Algemene Rekenkamer betreft in haar EU-tendrapport 2004<sup>5</sup> de beperkte uitleg en invulling die wordt gegeven aan de wet TES. Het verzet van bestuursorganen tegen het leveren van informatie, is volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende aanleiding om de grondslag van de wet te (her)interpreteren. Dit is een beperking van de reikwijdte van de wet, vlak ná totstandkoming ervan. Het kabinet heeft in haar reactie op het EU-tendrapport 2004 aangegeven het oneens te zijn met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de wet TES niet is uitgevoerd. Het kabinet verklaart het beperkt aantal meldingen van bestuursorganen uit het feit dat het overgrote deel van de rechtstreeks aan bestuursorganen toegekende EG-subsidies bestaan uit technologiesubsidies uit zogenoemde kaderprogramma's. Volgens het kabinet vallen deze subsidies, in navolging van een advies van de landsadvocaat, niet onder de reikwijdte van de wet TES. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer is het beperkt aantal meldingen vooral verklaarbaar door de beperkte uitleg die in de afgelopen periode aan de wet TES is gegeven.

Met ingang van het begrotingsjaar 2004 zijn de ministers verplicht in de begroting en het jaarverslag informatie te verstrekken over derdeninformatie. De Algemene Rekenkamer betreft het dat in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2004 nog steeds bepalingen ontbreken voor het verstrekken van informatie over het toezicht van de ministers op Europese geldstromen.

In het voorjaar 2004 evalueert het kabinet de wet TES. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat het kabinet bij de evaluatie ook aandacht zal schenken aan het Europeesrechtelijke kader. De minister van Financiën heeft toegezegd de resultaten van de evaluatie nog voor het zomerreces aan de Tweede Kamer te zullen sturen.

---

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 430, nr. 2.

## 5 ACTUALITEITEN

### 5.1 Inleiding

De wijze waarop de ministeries en het Rijk verantwoording afleggen, alsmede de controle op deze verantwoordingen zijn processen die de afgelopen decennia belangrijke ontwikkelingen hebben doorgemaakt en die zich ook de komende jaren nog verder zullen ontwikkelen.

Effectiviteit, efficiency en rechtmatigheid zijn kenmerken van goed openbaar bestuur. Goede bedrijfsvoering is de verbindende schakel tussen het effectief behalen van beleidsdoelen, een rechtmatige toedeling en efficiënte besteding van overheidsmiddelen. In deze paragraaf gaat de Algemene Rekenkamer in op de volgende actuele thema's in de verantwoording en bedrijfsvoering van de rijksoverheid:

- rechtmatigheid en regeldruk;
- kwaliteitsborging bedrijfsvoering;
- voortgang VBTB;
- taakstelling formatie Rijksoverheid.

### 5.2 Rechtmatigheid en regeldruk

Het sluitstuk van goed openbaar bestuur is het afleggen van publieke verantwoording. Parlement en burgers hebben recht op goed inzicht over de besteding van overheidsmiddelen (in 2003 circa € 169 miljard). Het gaat daarbij om de vraag of de gestelde beleidsdoelen zijn gerealiseerd maar ook of het geld is besteed volgens gemaakte afspraken, ofwel is het geld «rechtmatig» besteed?

Rechtmatigheid (in de zin van de Comptabiliteitswet 2001) heeft betrekking op de totstandkoming van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten alsmede de posten in de rekening en de saldbalans.

Onder de klem van de rechtmatigheid vallen de regelingen die zijn vastgelegd in: verdragen, Europese regelgeving, Nederlandse wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur (AmvB's) en ministeriële regelingen.<sup>6</sup>

Indien niet is voldaan aan de in de regelgeving gestelde eisen, leidt dit tot een onrechtmatigheid. De wetgever stelt dus op voorhand vast welke eisen onder de rechtmatigheid(stoetsing) vallen.

Een goede afbakening van deze eisen is van belang omdat dit mede de grondslag vormt voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Over de naleving zal de minister jaarlijks verantwoording moeten afleggen in zijn jaarverslag. Deze verantwoording wordt vergezeld van een accountantsverklaring van de departementale auditdienst.

De eis van rechtmatigheid kan evenwel op gespannen voet staan met de eis van doelmatigheid. In de praktijk blijkt dat bepaalde, soms zeer gedetailleerde, eisen uit wet- en regelgeving niet altijd goed uitvoerbaar zijn. Zij kunnen bijvoorbeeld onevenredig belastend zijn voor belanghebbende en/of departement of als onredelijk worden ervaren. Als de eis in de ogen van het departement van ondergeschikt belang is, wordt niet-naleving soms «gedoogd».

De Algemene Rekenkamer vindt dit geen goede oplossing voor het rechtmatigheidsvraagstuk. De oplossing is volgens de Algemene Rekenkamer ofwel het strikt naleven van vastgestelde regelgeving of het aanpassen van regelgeving die kennelijk als «onredelijk» wordt ervaren. Dit laatste past in de wens van het kabinet tot vermindering van regeldruk

<sup>6</sup> Een ministeriële regeling betreft meestal een algemeen bindend voorschrift dat is gebaseerd op een wet en is gepubliceerd in de Staatscourant (of een ander daarvoor formeel orgaan).

en administratieve lasten. De winst die wordt gerealiseerd aan de «voorkant» (vermindering van regeldruk) door opschoning van wet- en regelgeving zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de uitvoeringslasten en de control- en auditdruk aan de «achterkant». Deze strategie past binnen de doelstellingen van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de «Regel- en controledruk».

Het behouden van een goed evenwicht tussen noodzakelijke regels en onnodige regeldruk is de verantwoordelijkheid van vakdepartementen en de wetgever. Uit oogpunt van goed openbaar bestuur is het wel van belang dat erkend wordt dat een bepaald minimumniveau aan wettelijke regels noodzakelijk is om processen beheersbaar en bestuurbaar te houden. De essentie dient immers blijvend te zijn verankerd.

Het kabinet heeft onlangs in haar reactie op het WRR-rapport over «Waarden, normen en de last van het gedrag» aangegeven dat de overheid de taak en de opdracht heeft om zelf het goede voorbeeld te geven, ook voor het handhaven van rechtsregels en het bewaken van de integriteit van het openbaar bestuur. Dit betekent dat het kabinet ook zijn eigen regels dient te handhaven. In geval dat regels als te bekklemmend worden ervaren past heroverweging.

### 5.3 Kwaliteitsborging bedrijfsvoering

#### 5.3.1 Mededeling bedrijfsvoering

Een goede bedrijfsvoering is voor een ministerie een basisvoorwaarde voor het realiseren van de beleidsdoelen. Verantwoording over de bedrijfsvoering past bij de internationale maatschappelijke ontwikkeling. Van managers wordt verlangd dat zij hun verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering nemen en daarover op transparante wijze rapporteren met een zogenaamd «in control statement». Nederland heeft daarvoor de «de Code Tabaksblat» ontwikkeld. Deze stelt onder meer:

*In het jaarverslag verklaart het bestuur dat de interne risicobeheersings- en controlesystemen adequaat en effectief zijn en geeft het een duidelijke onderbouwing hiervan. Het bestuur rapporteert in het jaarverslag over de werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem in het boekjaar. (II.1.4)*

Vergelijkbare ontwikkelingen zijn overigens ook zichtbaar in het internationale openbaar bestuur. De DG's van de EU geven bijvoorbeeld een «in control statement» en ook in het Verenigd Koninkrijk bevatten de verantwoordingen van de ministeries al enkele jaren een dergelijk statement.

In de Comptabiliteitswet 2001 is bedrijfsvoering omschreven als minimaal het financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Het woord «minimaal» maakt een ruimere definitie mogelijk. De regering heeft afgesproken zich vanaf het jaarverslag 2004 te verantwoorden over een veel ruimer begrip van bedrijfsvoering, namelijk: «de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren».

De Algemene Rekenkamer waardeert het positief dat de meeste ministeries ook in 2003 in de bedrijfsvoeringsparagraaf de mededeling hebben opgenomen dat er in het verslagjaar sprake was van beheerste processen. Dit is namelijk niet meer voorgeschreven in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2004. Het expliciet verklaren dat er sprake is van beheerste processen

kan naar de mening van de Algemene Rekenkamer bijdragen aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de politiek. De minister neemt expliciet de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering, geeft aan dat hij de zaken binnen zijn ministerie onder controle heeft en is transparant over die punten van de bedrijfsvoering waar dit nog niet of niet in voldoende mate het geval is. Beheerste processen betekent ook dat de minister beschikt over waarborgen in de bedrijfsvoering om risico's voor de realisatie van de beleidsdoelen zoveel mogelijk te ondervangen. De Algemene Rekenkamer pleit er daarom voor dat met ingang van volgend jaar alle ministeries weer een mededeling over de bedrijfsvoering opnemen.

### *5.3.2 Normenkader en criteria financieel beheer*

De minister is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van zijn ministerie. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet de minister weten aan welke kwaliteitseisen die bedrijfsvoering moet voldoen. Deels zijn die eisen formeel voorgeschreven, deels bepaalt het ministerie die zelf of vertaalt het ministerie Rijksbrede normen naar de departementspecifieke situatie.

In de praktijk blijken die normen onvoldoende duidelijk te zijn. Dit stelt niet alleen de minister voor problemen als hij zich verantwoordt over zijn bedrijfsvoering, maar ook de toezichthouders en controleurs die zich over die bedrijfsvoering een oordeel moeten vormen. Voor de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer betekent dit een potentieel probleem in de weging van aangetroffen fouten.

Bij het uitkomen van Rijk Verantwoord 2002 (Verantwoordingsdag 2003) bleek de Algemene Rekenkamer een verschil van mening te hebben met het Ministerie van Financiën over de toepassing van de normen en de weging daarvan. Inmiddels hebben beide partijen overeenstemming bereikt. De Tweede Kamer is hierover in een brief van 17 december 2004 geïnformeerd. Eén van de afspraken is dat alle partijen gebruik maken van de terminologie en de wegingsmethodiek uit de Baseline Financieel beheer en materieelbeheer of een vergelijkbare methodiek. Gezien het late tijdstip waarop de afspraken zijn gemaakt, hebben de meeste departementen deze afspraak nog niet kunnen implementeren.

Daarnaast kan departementspecifieke uitwerking van het normenkader nodig zijn. De Algemene Rekenkamer zal dit departementspecifieke normenkader bij haar beoordeling van het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie meenemen. Hiermee wordt de door de Tweede Kamer gewenste eenduidige weging van het financieel beheer bereikt tussen ministeries, het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Indien de departementspecifieke invulling naar de mening van de Algemene Rekenkamer onverhoopt strijdig is met het algemene normenkader, hanteert de Algemene Rekenkamer het algemene kader en maakt zij dit zoveel mogelijk transparant in haar rapporten bij de jaarverslagen.

De weging van onvolkomenheden is een kwalitatief proces dat niet altijd tot exact dezelfde uitkomst zal leiden. Binnen een bandbreedte kunnen zich accentverschillen voordoen. Uitgangspunt van de baseline is een wegingssystematiek waarin niet alleen het gewicht van de onvolkomenheid meeweegt maar ook de frequentie waarin deze onvolkomenheid zich voordoet.

De Algemene Rekenkamer heeft deze methodiek in haar departementale rapporten bij de Jaarverslagen 2003 zoveel mogelijk toegepast en transparant gemaakt. Het Ministerie van Financiën heeft de auditdiensten

inmiddels per brief gevraagd deze methodiek met ingang van 2004 ook zoveel mogelijk te hanteren.

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat alle genoemde actoren hun verantwoordelijkheid op dit punt nemen, zodat er de komende jaren overeenstemming ontstaat over de normen die van toepassing zijn op de bedrijfsvoering alsmede over de weging en oordeelsvorming door auditdiensten en Algemene Rekenkamer als ministeries niet aan die normen voldoen.

### *5.3.3 Totaaloordeel financieel beheer en materieelbeheer*

Een belangrijk element in de kwaliteitsborging van de bedrijfsvoering is de controle door de departementale auditdiensten op het financieel beheer en materieelbeheer. De werkzaamheden van deze auditdiensten dienen weliswaar gericht te zijn op het geven van oordelen over dit beheer, maar de CW 2001 schrijft niet strikt voor dat ze jaarlijks een totaaloordeel geven. De auditdiensten kunnen volstaan met een rapport van bevindingen over de onderzochte onderdelen van het beheer. Het beeld over de kwaliteit van het financieel beheer en materieelbeheer is daardoor onvolledig.

De Algemene Rekenkamer daarentegen moet jaarlijks een totaaloordeel geven over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. De Algemene Rekenkamer maakt hierbij zo mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de auditdiensten. Indien de controle van de auditdiensten niet het gehele financieel beheer en materieelbeheer afdekt, ontstaat een «controlegat» dat de Algemene Rekenkamer, gezien haar beperkte capaciteit, niet volledig kan dichten.

De auditdiensten van de ministeries van BZK, Financiën, Defensie, VenW, EZ, LNV, SZW en VWS hebben in hun jaarverslag een totaaloordeel opgenomen. De Algemene Rekenkamer waardeert dit positief. Bij drie van de acht daarvan betrof het zowel het financieel beheer als materieelbeheer. Bij de overige vijf alleen het financieel beheer. Bij de andere ministeries is sprake van onzekerheid of alle onderdelen van de Baseline in de controle zijn betrokken, dit noemen we het «controlegat». Deze lacune weegt zwaarder indien het ministerie ook geen Mededeling bedrijfsvoering heeft afgegeven. Er is dan sprake van het ontbreken van twee kwaliteitsborgingsmechanismen voor de bedrijfsvoering. Deze situatie doet zich alleen voor bij het ministerie van BUIZA. Overigens heeft de auditdienst van BUIZA wel een beeld gegeven over het financieel beheer en materieelbeheer.

De Algemene Rekenkamer heeft er begrip voor dat auditdiensten niet ieder jaar alle onderdelen van het financieel beheer en materieelbeheer onderzoeken. Het is mogelijk dat de DAD's jaarlijks een oordeel uitspreken over het beheer en wel over die onderdelen die zij in dat jaar hebben getoetst. Deze toetsing vindt op een zodanige manier plaats (gebaseerd op risicoanalyse en periodiek roulerend onderzoek) dat men over een aantal jaar een totaalbeeld heeft over het financieel beheer en materieelbeheer. De frequentie en de diepgang van het onderzoek kan per onderdeel en per jaar verschillen. De Baseline geeft hiervoor een handreiking. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de auditdiensten een departementspecifiek model ontwikkelen waarmee zij (op termijn) in meerjarig perspectief alle onderdelen van de Baseline afdekken zodat een eventueel «controlegat» wordt gedicht.



## 5.4 Voortgang VBTB

### 5.4.1 Inleiding

Het Ministerie van Financiën voert in de periode maart tot en met juni 2004 een tussentijdse evaluatie uit over de voortgang van het VBTB-traject. In deze paragraaf geeft de Algemene Rekenkamer enkele observaties over de voorlopige resultaten van VBTB.

Met de invoering van VBTB in 1999 heeft de Rijksoverheid zich geschaard bij een groep vooruitstrevende Westerse landen, zoals Australië en Nieuw Zeeland. In deze landen is output- en outcome-gericht sturen onderdeel geworden van de «government governance»-structuur, ofwel van de wijze waarop de Rijksdienst de doelstellingen van het openbaar bestuur borgt. De ambitie van de Nederlandse regering valt op doordat het VBTB kader zowel beleidsprestaties (outputs) als beleidseffecten (outcomes) omvat. Zo ontstaat er structureel inzicht in zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het overheidshandelen. Bovendien heeft de Nederlandse regering ingezet op een integratie van de beleidsinformatie in de begrotingscyclus in plaats van het presenteren van programma-informatie naast de financiële documenten. De Algemene Rekenkamer constateert internationaal veel belangstelling en positieve waardering voor het Nederlandse VBTB-traject.

De Rijksoverheid is met de invoering van VBTB een grote uitdaging aangegaan. Uit vergelijkbare buitenlandse ervaring kan de Nederlandse overheid leren dat outcome-gericht begroten en verantwoorden een zaak van lange adem is. Een vergelijking met de «Operatie Comptabel Bestel» kan worden gemaakt. Het heeft vijftien jaar gekost om de rechtmatige inning en besteding van de rijksmiddelen en de verantwoording daarvoor op het huidige niveau te krijgen. Dat is niet zonder slag of stoot gegaan, maar het is de moeite waard geweest. De Algemene Rekenkamer hoopt dat ook het VBTB-proces tot een dergelijk duurzaam resultaat zal leiden. In haar visie moet daarvoor het volgende traject in ieder geval nog worden doorlopen:

- verdere verbetering in de specificatie van beoogde beleidseffecten en te leveren prestaties in de begroting;
- verdere vooruitgang in de systematische toepassing van de RPE door de departementen;
- structurele controle van de kwaliteit van de niet-financiële beleidsinformatie door de departementale auditdiensten.

### 5.4.2 VBTB in begrotingen

In haar rapport «VBTB in begrotingen 2002»<sup>7</sup> concludeert de Algemene Rekenkamer dat de nieuwe begrotingsindeling inderdaad het beleidsmatig inzicht verhoogt.

Het feitelijk beleidsmatig presenteren van de begrotingen moeten ministeries echter nog wel verbeteren. Uit het rapport «Op weg naar een volwaardige VBTB-begroting: groeiparagraaf 2002–2003»<sup>8</sup> blijkt dat met name het specificeren van de beleidseffecten en de beleidsprestaties in termen van indicatoren en streefwaarden in veel gevallen nog ontbreekt. De Algemene Rekenkamer meent dat voortdurende aandacht voor het benoemen en operationaliseren van prestatie- en effectindicatoren nodig zal blijven. Vervolgens kunnen ministeries de stap zetten naar echte doelmatigheidsinformatie.

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 573, nr. 68–69.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 861, nr. 1–2.

Verbetering in de uitwerking van beoogde effecten en de te leveren prestaties is tevens mogelijk in het «Beleidsprogramma 2004–2007»<sup>9</sup> dat het kabinet Balkenende II heeft opgesteld als uitwerking van het regeerakkoord. Met name een betere aansluiting tussen dit programma en de beleidsartikelen in de begrotingen is gewenst (zie ook het rapport «VBTB-toets regeerakkoord 2002»). In de huidige opzet blijven twee afzonderlijke documenten met beleidsdoelen – de begroting en het beleidsprogramma – naast elkaar bestaan. Niettemin verdient het beleidsprogramma lof. Met een dergelijk initiatief is een belangrijk signaal gegeven over het politiek belang dat aan het «VBTB-denken» wordt gehecht.

#### 5.4.3 VBTB in het jaarverslag

In paragraaf 3.4.2 van dit rapport constateert de Algemene Rekenkamer dat als ministeries in hun begroting inzicht geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties en de daarvoor benodigde financiële middelen, het jaarverslag vervolgens ingaat op de realisatie daarvan. Met andere woorden: indien de begroting VBTB-conform is opgesteld, blijkt ook de verantwoording in het jaarverslag veelal VBTB-conform te zijn ingericht.

Het beleidsmatig verantwoordende in VBTB-termen stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de beleidsinformatie. Een goed werkende evaluatiefunctie en een adequate bedrijfsvoering zijn van groot belang voor de totstandkoming van betrouwbare beleidsinformatie.

De Algemene Rekenkamer meent dat de invoering van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) een goede bijdrage heeft geleverd aan de zorg voor betrouwbare beleidsinformatie. Wel acht zij het wenselijk dat de in de RPE opgenomen kwaliteitsnormen voor de totstandkoming van de beleidsinformatie worden aangevuld met normen voor de inhoud ervan. Voorts constateert zij in het rapport «Staat van de beleidsinformatie 2004» nog tekortkomingen in de manier waarop ministeries de RPE hebben uitgewerkt en voorgeschreven. Op grond daarvan ziet zij risico's voor de kwaliteit van de beleidsinformatie. Ook vraagt zij in het rapport aandacht voor de problematiek van de beleidsinformatie die afkomstig is van derden, zoals decentrale overheden, RWT's en onderzoeksinstellingen. Deze «derdeninformatie», die de minister gebruikt voor de beleidsverantwoording, moet eveneens voldoen aan de kwaliteitseisen van de RPE.

#### 5.4.4 Controle op het VBTB-jaarverslag

De controle en toetsing van de kwaliteit van de in de jaarverslagen opgenomen beleidsinformatie heeft zich vooralsnog met name gericht op de opzet van de totstandkoming ervan. Er bestaat nog weinig zicht op de daadwerkelijke kwaliteit van de beleidsinformatie. De Algemene Rekenkamer heeft in de CW 2001 de taak gekregen om jaarlijks ook een oordeel te geven over de kwaliteit van de beleidsinformatie. Zij kan aan deze taak een steeds bredere invulling geven als de departementale auditdiensten een adequate voorcontrole uitvoeren. De Algemene Rekenkamer constateert met instemming dat er wel enige stappen zijn gezet om invulling te geven aan deze voorcontrole. Zo is de omvorming van departementale accountantsdiensten naar departementale auditdiensten reeds in een gevorderd stadium. Verder heeft de minister van Financiën in reactie op de motie-Van Walsem een wijziging van de CW 2001 aangekondigd waardoor de controletaak van de auditdiensten wordt uitgebreid met de controle op de *deugdelijke totstandkoming* van de informatie tot de controle op de *kwaliteit* van de beleidsinformatie<sup>10</sup>. De auditdiensten zijn

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 202, nr. 2.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 849 en 28 035, nr. 25

daarnaast in interdepartementaal verband doende een passende controle-methode te ontwikkelen. De Algemene Rekenkamer plaatst echter nog wel een kanttekening bij het voornemen van de minister om het oordeel van de departementale auditediensten over de beleidsinformatie een facultatief karakter te geven. Een verplichting tot het geven van een oordeel vormt immers een goede waarborg voor een afgerond toetsingsproces. Zij pleit ervoor om dit oordeel van de auditediensten wettelijk verplicht te stellen.

In november 2002 heeft de Algemene Rekenkamer bezwaren geuit tegen de splitsing binnen het departementale jaarverslag tussen een beleidsverslag en een jaarrekening. De minister van Financiën heeft dit bezwaar meegenomen bij de evaluatie van de werking van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 (RBV2003). In zijn brief van 29 september 2003 aan de Tweede Kamer concludeert de minister dat de RBV voldoet aan artikel 58 van de CW2001 dat de financiële informatie en de niet-financiële informatie in het jaarverslag op een duidelijk van elkaar te onderscheiden wijze wordt gepresenteerd. De minister van Financiën blijft mede op grond van de evaluatie van mening dat de gekozen richting in RBV 2003 juist is. Reden voor de scheiding is dat accountants wel een oordeel geven over het financiële deel, maar niet over het niet-financiële deel. Daarom bevat het beleidsverslag de niet-financiële informatie en de jaarrekening de cijfers.

De oplossing die de minister van Financiën heeft gekozen omvat een dubbele presentatie van financiële informatie: eenmaal in het beleidsverslag en eenmaal in de toelichting bij de beleidsartikelen in de jaarrekening.

De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat integratie van financiële en niet-financiële informatie gewenst is in het belang van:

- de aansluiting tussen begroting en verantwoording;
- de in VBTB beoogde samenhang tussen de financiële en niet financiële informatie;
- efficiënte, eenduidige informatie in het jaarverslag.

Zij dringt er daarom op aan het beoogde onderscheid anders dan de genoemde splitsing te regelen.

De minister van Financiën heeft aangegeven in de loop van 2004 de ervaringen en wensen van de Kamercommissies te onderzoeken.

## 5.5 Taakstelling formatie rijksoverheid

In het regeerakkoord 2002<sup>11</sup> is de wens vastgelegd om te komen tot een doeltreffender, doelmatiger en meer transparante overheid door het verminderen van bureaucratie en het terugdringen van regelzucht en de omvang van de rijksoverheid te verkleinen. De te realiseren bezuinigingen zijn in de vorm van taakstellingen opgelegd aan de departementen. De taakstellingen richten zich op het terugdringen van het aantal ambtenaren (personeelsvolume) en het efficiënter organiseren van de taken bij de collectieve sector. De volumetaakstelling (exclusief Defensie) moet in totaal een reductie in het personeelsvolume opleveren van 1976 fte, te behalen eind 2005.

De verwachte opbrengst in geld van de taakstellingen in de collectieve sector over de periode 2003–2007 staat weergegeven in onderstaande tabel, waarin de totaalbedragen staan opgenomen die eind 2006 structureel in mindering zijn gebracht op het budget van het Rijk.

---

<sup>11</sup> Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken, strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, 3 juli 2002.

Overzicht 3: Opbrengst taakstellingen bij de collectieve sector in € miljoen.

Onderdeel	Opbrengst efficiency-taakstelling	Opbrengst volume-taakstelling	Opbrengst inhuur externen taakstelling	Opbrengst totaal
Sector Rijk	192	138	105	435
Overige sectoren	271	0		271
ZBO's	8	0		8
<b>Totaal</b>	<b>471</b>	<b>138</b>	<b>105</b>	<b>714</b>

In het regeerakkoord 2003<sup>12</sup> staan nadere ombuigingen voor efficiëntie en inhuur externen geformuleerd voor de jaren 2004–2007. Hiermee zal vanaf 2007 jaarlijks nog € 240 miljoen voor de efficiency- en volume-taakstelling en € 200 miljoen voor de taakstelling inhuur externen extra worden bespaard. Wat betreft het jaar 2003 is een besparing begroot van € 186,3 miljoen voor de efficiency- en volumetaakstelling en van € 105 miljoen voor de taakstelling inhuur externen.

Het kabinet houdt toezicht op de realisatie van de taakstellingen en voor het volgen van de realisatie van de volumetaakstelling heeft de minister van BZK een coördinerende taak. Hij zal jaarlijks over de voortgang van de volumetaakstelling rapporteren aan de Ministerraad.

De Algemene Rekenkamer verwacht dat het inherent is aan deze ombuigingsoperaties dat risico's voor de bedrijfsvoering ontstaan, omdat de structuur van organisaties dan wel de processen en procedures zullen wijzigen door de taakstelling. Een voorbeeld is dat bij een reorganisatie de administratieve organisatie moet meeveranderen.

De taakstellingen zijn input gestuurd. De Algemene Rekenkamer is van mening dat, conform VBTB, de ministeries de gevolgen van de taakstellingen, in termen van prestaties en effecten, in begrotingen en jaarverslagen zichtbaar zouden moeten maken. De Algemene Rekenkamer acht het risico groot dat de ministeries dit onvoldoende doen.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 op grond van deze risico's een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de beleidsvoorbereiding van de taakstellingen. Het onderzoek heeft zich gericht op het vaststellen of de opgelegde taakstellingen gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering en het realiseren van de doelstellingen.

In haar rapport *VBTB-toets regeerakkoord 2002* concludeert de Algemene Rekenkamer op basis van onder meer de begrotingen 2003 dat de ministeries over het algemeen nog geen zicht hadden op de gevolgen voor beoogde effecten en te leveren prestaties door de taakstellingen. Hierop waren enkele positieve uitzonderingen: de ministeries van Defensie, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken.

De Jaarverslagen 2003 geven een vergelijkbaar beeld in die zin dat de ministeries over het algemeen geen inzicht geven in de realisatie van de taakstellingen 2003 en de wijze waarop deze zijn ingevuld. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is als één van de oorzaken naar voren gekomen dat ministeries in de veronderstelling leven dat niet zij, maar het Ministerie van BZK de Tweede Kamer moet informeren over de realisatie van de taakstellingen.

De rapportage van BZK, het Sociaal Jaarverslag, gaat echter alleen in op de volumetaakstelling en de externe inhuur in totalen per ministerie. Het is de verantwoordelijkheid van de ministeries om zich over de invulling

<sup>12</sup> Meedoen, meer werk, minder regels, hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.

van de gehele taakstelling, dus inclusief de efficiencytaakstelling, te verantwoorden en over de gevolgen in termen van beleidsprestaties en -effecten.

Andere mogelijke oorzaken voor het gebrek aan informatie over de realisatie van de taakstellingen in de jaarverslagen van de ministeries zijn:

- Een belangrijk deel van de ministeries was in 2003 nog vooral bezig was met het opzetten van de implementatie van de taakstellingen en niet met het daadwerkelijk uitvoeren van maatregelen.
- Het ontbreken van goed inzicht in de realisatie van de verschillende taakstellingen, doordat deze als een totaalpakket worden ingevuld en doordat er andere acties lopen of in gang worden gezet die gevolgen hebben voor het personeelsvolume.

De Algemene Rekenkamer ziet dit laatste punt overigens ook als een risico voor de betrouwbaarheid van de informatie in het Sociaal Jaarverslag, omdat daardoor niet transparant is hoeveel van de volume- respectievelijk efficiencytaakstelling is gerealiseerd. Zij zal de uitvoering van de taakstelling en de daarmee samenhangende risico's in 2004 blijven volgen.

## 6. REACTIE VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

### 6.1 Reactie minister

De minister van Financiën heeft op 4 mei 2004 gereageerd op het rapport «Rijk Verantwoord 2003». Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie:

«Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen op het rapport «Rijk verantwoord 2003». In deze reactie beperk ik mij tot de belangrijkste punten uit het rapport.

#### *Bedrijfsvoering 2003*

Uw constatering dat in 2003 sprake is van verbetering in het financieel beheer van de ministeries en de diensten die een baten-lastenstelsel voeren, komt overeen met het beeld zoals ik dat heb vanuit mijn toezicht-houdende taak. Op onderdelen is weliswaar sprake van accentverschillen, maar die blijven zoals u ook aangeeft binnen de bandbreedte die er altijd bij een kwalitatieve wegging zal zijn. Verdere verbetering is mogelijk indien de departementen de afspraken die op dit punt tussen ons zijn gemaakt (brief van 17 december 2003) voor het jaar 2004 zullen implementeren. Deze afspraken betekenen meer verantwoordelijkheid voor de departementen om zelf binnen de wettelijke kaders invulling te geven aan het financieel en materieel beheer. Door op basis van risicoanalyse de departementale normen te expliciteren, kan bij de beheersing en de controle door alle betrokken partijen worden uitgegaan van een gemeenschappelijk vertrekpunt. Dit betekent dat geen verschillen meer zullen optreden in de basis voor de oordeelsvorming door auditdienst, Financiën en Algemene Rekenkamer. Vanuit mijn departement zijn de departementen verzocht om deze methodiek met ingang van 2004 zoveel mogelijk te hanteren.

Deze afspraken zijn het resultaat van intensief overleg tussen de Rekenkamer en mijn ministerie. Ook over het rijksbrede beeld inzake het financieel beheer heeft meerdere keren overleg plaatsgevonden. Beide overleggen zijn door mijn ministerie als zeer constructief en positief ervaren.

#### *Rechtmatigheid*

Met instemming constateer ik dat de Algemene Rekenkamer een duidelijkere afbakening en verantwoordelijkheidsverdeling van het begrip rechtmatigheid voorstaat. Tevens vind ik, evenals u, dat een opschoning van wet- en regelgeving een belangrijke bijdrage zal kunnen leveren aan het verminderen van de uitvoeringslasten en control-auditdruk. De bevindingen van de IBO-werkgroep «Regeldruk en control(e)toren», alsmede het kabinetsstandpunt daarover, kunnen leiden tot nadere voorstellen terzake.

Uw opmerking dat onrechtmatigheden soms worden «gedoogd», wil ik graag nuanceren. Bij een kwalitatieve wegging zoals die zowel door de Algemene Rekenkamer als door de auditdiensten plaatsvindt, kan aan een rechtmatigheidsfout een verschillend gewicht worden toegekend. Bij deze kwalitatieve oordeelsvorming moet immers ook de aard van een fout worden betrokken. Zoals u aangeeft, is in het kader van de IBO «Regeldruk en control(e)toren» aan de orde hoe ook op dit punt door auditdiensten, Financiën en Algemene Rekenkamer één lijn aangehouden kan worden.

### *Niet-financiële informatie*

U pleit ervoor de auditdiensten te verplichten een oordeel te geven over de kwaliteit van de niet-financiële informatie. In mijn brief van 10 juni 2003 heb ik een nieuw normen- en controlekader voor niet-financiële informatie uitgewerkt naar aanleiding van de motie van Walsem<sup>13</sup>. Daarbij is aangegeven dat de auditdienst de bevindingen van de controle van de niet-financiële informatie zal opnemen in een samenvattend rapport, waarbij de auditdiensten ervoor kunnen kiezen een oordeel te geven over de kwaliteit van de niet-financiële informatie. Ik heb hiervoor gekozen, omdat de controle en de oordeelsvorming rondom niet-financiële informatie nog niet is uitgekristalliseerd. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd.»

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

### *Bedrijfsvoering 2003*

De Algemene Rekenkamer constateert dat het beeld van de minister van Financiën over de verbetering van het financieel beheer in 2003, overeenkomt met haar oordeel. Zij is verheugd dat de minister de departementen vanuit zijn toezichthoudende taak heeft aangesproken op de kwaliteit van de controle en de oordeelsvorming over de bedrijfsvoering. Een gemeenschappelijk vertrekpunt voor de beoordeling van de departementale bedrijfsvoering zal inderdaad verschillen in de basis voor de oordeelsvorming tussen auditdienst, Ministerie van Financiën en Algemene Rekenkamer kunnen wegnemen.

### *Rechtmatigheid*

De Algemene Rekenkamer heeft kennis genomen van de zienswijze van de minister over de kwalitatieve weging van fouten. Zij staat hierbij op het standpunt dat de eisen in vastgestelde wet- en regelgeving strikt moeten worden nageleefd en dat niet-naleving tot onrechtmatigheid leidt. Als wet- en regelgeving kennelijk als «onredelijk» worden ervaren, past heroverweging.

Een duidelijkere afbakening van het begrip rechtmatigheid maakt explicitering van weging en oordeelsvorming mogelijk. Hierdoor kan een kwalitatieve afweging tot uitzonderingssituaties beperkt blijven. Wil de Algemene Rekenkamer optimaal gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van de auditdiensten, dan dienen deze hun kwalitatieve afweging op transparante wijze in het controledossier vast te leggen.

### *Niet-financiële informatie*

De Algemene Rekenkamer heeft er begrip voor dat auditdiensten nu nog geen totaaloordeel kunnen afgeven over de kwaliteit van de niet-financiële informatie, omdat de oordeelsvorming en de controle-aanpak nog niet zijn uitgekristalliseerd. Toch blijft zij van mening dat de ministers zelf een totaaloordeel over niet-financiële informatie bij hun jaarverslag moeten nastreven en dit niet alleen aan de Algemene Rekenkamer moeten willen overlaten. Een wettelijke verplichting tot het geven van een totaaloordeel door de auditdiensten over zowel financiële als niet-financiële informatie is een goede waarborg voor de kwaliteit van het jaarverslag.

---

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 849 en 28 035, nr. 25.

In miljoen euro	Uitgaven				Ontvangsten			
			Verschil				Verschil	
	Begr 2003	Rek 2003	abs	proc	Begr 2003	Rek 2003	abs	proc
<b>Begrotingen</b>								
I Huis der Koningin	8,3	7,4	- 0,9	- 10,3	0,0	0,0	0,0	
II Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	185,3	194,7	9,4	5,1	4,4	6,2	1,8	41,6
III Algemene Zaken	47,3	45,0	- 2,3	- 4,8	14,2	10,9	- 3,3	- 23,0
IV Koninkrijksrelaties	137,6	110,3	- 27,3	- 19,9	12,9	18,8	5,9	46,0
V Buitenlandse Zaken excl EU (eigen middelen)	4 033,9	3 954,4	- 79,5	- 2,0	509,3	615,2	105,9	20,8
VI Justitie	4 604,7	5 653,6	1 048,9	22,8	937,4	1 002,9	65,5	7,0
VII Binnenlandse Zaken	4 917,4	4 942,2	24,8	0,5	207,5	282,0	74,5	35,9
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	24 766,6	25 473,8	707,2	2,9	1 154,8	1 253,2	98,4	8,5
IXa Nationale Schuld (excl aflossing en uitgifte schuld)	12 698,0	16 706,4	4 008,4	31,6	981,4	3 766,7	2 785,3	283,8
IXb Financien (excl belastingen en munten)	3 705,5	3 622,3	- 83,2	- 2,2	2 688,6	4 699,8	2 011,2	74,8
X Defensie	7 311,7	7 403,9	92,2	1,3	272,6	229,9	- 42,7	- 15,7
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	3 485,7	3 504,0	18,3	0,5	55,9	210,2	154,3	276,0
XII Verkeer en Waterstaat	5 914,0	6 781,9	867,9	14,7	191,9	166,0	- 25,9	- 13,5
XIII Economische Zaken	1 742,1	1 832,7	90,6	5,2	2 855,5	3 065,9	210,4	7,4
XIV Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	2 061,3	2 454,2	392,9	19,1	616,9	693,1	76,2	12,3
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20 624,1	21 879,1	1 255,0	6,1	541,9	809,8	267,9	49,4
XVI Volkgezondheid, Welzijn en Sport	9 524,4	9 912,5	388,1	4,1	101,5	155,0	53,5	52,7
<b>Subtotaal</b>	<b>105 767,9</b>	<b>114 478,5</b>	<b>8 710,6</b>	<b>8,2</b>	<b>11 146,7</b>	<b>16 985,7</b>	<b>5 839,0</b>	<b>52,4</b>
<b>Begrotingsfondsen</b>								
A Infrastructuurfonds	6 258,9	6 796,9	538,0	8,6	6 301,1	6 952,0	650,9	10,3
B Gemeentefonds	13 217,4	13 831,1	613,7	4,6	13 217,4	13 831,1	613,7	4,6
C Provinciefonds	1 096,6	1 145,2	48,6	4,4	1 096,6	1 145,2	48,6	4,4
D Fonds Economische Structuurversterking	2 868,3	2 736,6	- 131,7	- 4,6	1 926,8	2 047,7	120,9	6,3
E Spaarfonds AOW	0,0	0,0	0,0		3 205,1	3 198,7	- 6,4	- 0,2
F Diergezondheidsfonds	0,0	272,8	272,8		0,0	277,2	277,2	
G BTW compensatiefonds	310,6	106,3	- 204,3	- 65,8	310,6	106,3	- 204,3	- 65,8
<b>Subtotaal</b>	<b>129 519,7</b>	<b>139 367,3</b>	<b>9 847,6</b>	<b>7,6</b>	<b>37 204,3</b>	<b>44 544,0</b>	<b>7 339,6</b>	<b>19,7</b>
Belastingen					97 143,4	88 534,0	- 8 609,4	- 8,9
Eigen middelen EU	5 864,4	5 586,2	- 278,2	- 4,7				
Consolidatie	- 6 589,0	- 8 276,7	- 1 687,7	25,6	- 6 589,0	- 8 276,7	- 1 687,7	25,6
Aanvullende posten	3 968,3	0,0	- 3 968,3	- 100,0	1 632,8	0,0	- 1 632,8	- 100,0
Agentschappen	437,6	179,3	- 258,3	- 59,0				
<b>Totale uitgaven en ontvangsten</b>	<b>133 201,0</b>	<b>136 856,1</b>	<b>3 655,1</b>	<b>2,7</b>	<b>129 391,5</b>	<b>124 801,3</b>	<b>- 4 590,3</b>	<b>- 3,5</b>
Aflossing en uitgifte vaste schuld	23 034,6	23 791,1	756,5	3,3	26 421,6	34 205,4	7 783,8	29,5
Mutatie vlottende schuld					0,0	2 047,9	2 047,9	
<b>Totaal uitgaven en ontvangsten (incl schuld)</b>	<b>156 235,6</b>	<b>160 647,2</b>	<b>4 411,6</b>	<b>2,8</b>	<b>155 813,1</b>	<b>161 054,6</b>	<b>5 241,4</b>	<b>3,4</b>
Muntinname/-uitgifte						36,9	36,9	
Restposten					733,1	- 444,0	- 1 177,1	- 160,6
<b>Totaal</b>	<b>156 235,6</b>	<b>160 647,2</b>	<b>4 411,6</b>	<b>2,8</b>	<b>156 546,2</b>	<b>160 647,5</b>	<b>4 101,2</b>	<b>2,6</b>
Excl. Agentschappen en consolidatie		168 744,6				169 368,2		
Buiza (inclusief Eigen Middelen)		9 540,6						
Nationale Schuld (incl schuld)		40 497,5				40 020,0		
Financien (incl munten en belastingontvangsten)		3 622,3				93 270,7		



## Overzicht 1: Verplichtingen

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2003

		totaal bedrag (In mln euro)	belangrijke fouten/ onzekerheden (in %)		belangrijke fouten (In mln euro)		belangrijke onzekerhe- den (In mln euro)	
			2003	2002	volledig- juistheid	volledig- heid	juistheid	volledig- heid
<b>Begrotingen</b>								
I	Huis der Koningin	7,4						
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	201,8						
III	Algemene Zaken	46,0						
IV	Koninkrijksrelaties	108,7						
V	Buitenlandse Zaken	8 164,9	0,1		4,3		1,1	
VI	Justitie	5 857,5	0,3		3,4		15,4	
VII	Binnenlandse Zaken	5 328,2						
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	25 269,5						
IXa	Nationale Schuld	40 497,5						
IXb	Financien	11 112,1	0,1		12,5			
X	Defensie	7 082,0	0,2	1,2	16,4			(5,5)
	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	3 010,0		0,9				
XII	Verkeer en Waterstaat	6 505,6	0,0	0,1	1,2			
XIII	Economische Zaken	2 135,8						
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	2 531,5		0,1				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19 323,3	0,0		2,0		3,0	
XVI	Volkgezondheid, Welzijn en Sport	10 635,8	1,2		12,2		114,8	
Totaal begrotingen		147 817,6	0,1	0,1	52,0	0,0	134,3	(5,5)
<b>Begrotingsfondsen</b>								
A	Infrastructuurfonds	6 480,8	0,7	2,6	29,9		13,4	
B	Gemeentefonds	13 476,4						
C	Provinciefonds	1 118,4						
D	Fonds Economische Structuurversterking	0,0						
E	Spaarfonds AOW	0,0						
F	Diergezondheidsfonds	272,8		100,0				
G	BTW compensatiefonds	0,0						
Totaal fondsen		21 348,4	0,2	1,2	29,9	0,0	13,4	0,0
Totaal generaal		169 165,9	0,1	0,2	81,9	0,0	147,7	(5,5)
<b>Agentschappen</b>								
nvt								

Overzicht 2: Uitgaven  
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2003

	totaal bedrag (In mln euro)	belangrijke fouten/ onzekerheden (in %)		belangrijke fouten (In mln euro)		belangrijke onzekerhe- den (In mln euro)		
		2003	2002	juistheid	volledig- heid	juistheid	volledig- heid	
<b>Begrotingen</b>								
I	Huis der Koningin	7,4						
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	194,7						
III	Algemene Zaken	45,0						
IV	Koninkrijksrelaties	110,3						
V	Buitenlandse Zaken	9 540,6	0,2	0,5	2,4		18,7	
VI	Justitie	5 653,6	0,5	0,5	10,3		15,8	
VII	Binnenlandse Zaken	4 942,2		0,6				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	25 473,8	2,5	0,1	25,3		615,1	
IXa	Nationale Schuld	40 497,5						
IXb	Financien	3 622,3						
X	Defensie	7 403,9	0,2	0,8	2,3	(1,2)	15,3	
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	3 504,0	0,7		26,0			
XII	Verkeer en Waterstaat	6 781,9	0,1	0,5	1,7		6,2	
XIII	Economische Zaken	1 832,7						
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	2 454,2		0,1				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	21 879,1	0,0		3,0		5,0	
XVI	Volkgezondheid, Welzijn en Sport	9 912,5						
	<b>Totaal begrotingen</b>	<b>143 855,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>71,0</b>	<b>(1,2)</b>	<b>676,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Begrotingsfondsen</b>								
A	Infrastructuurfonds	6 796,9	1,9	2,8	13,1		113,8	
B	Gemeentefonds	13 831,1						
C	Provinciefonds	1 145,2						
D	Fonds Economische Structuurversterking	2 736,6						
E	Spaarfonds AOW	0,0						
F	Diergezondheidsfonds	272,8		100,0				
G	BTW compensatiefonds	106,3						
	<b>Totaal fondsen</b>	<b>24 888,8</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>13,1</b>	<b>0,0</b>	<b>113,8</b>	<b>0,0</b>
	<b>Totaal generaal</b>	<b>168 744,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>84,1</b>	<b>(1,2)</b>	<b>789,9</b>	<b>0,0</b>
<b>Agentschappen</b>								
V	Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden							
	lasten van exploitatie	7,3						
	kapitaaluitgaven	0,3						
VI	Centraal Justitieel Incassobureau							
	lasten van exploitatie	60,7	12,2		2,5		4,9	
	kapitaaluitgaven	2,6						
VI	Dienst Justitiële inrichtingen							
	lasten van exploitatie	1 553,5		1,4				
	kapitaaluitgaven	74,0						
VI	Immigratie- en Naturalisatiedienst							
	lasten van exploitatie	337,2		0,2				
	kapitaaluitgaven	20,0						
VI	Studiecentrum Rechtspleging (tijdelijk)							
	lasten van exploitatie	23,1						
	kapitaaluitgaven	0,0						
VII	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten							
	lasten van exploitatie	54,3						
	kapitaaluitgaven	0,2						
VII	Centrale archief selectiedienst							
	lasten van exploitatie	7,0						

		totaal bedrag (In mln euro)	belangrijke fouten/ onzekerheden (in %)		belangrijke fouten (In mln euro)		belangrijke onzekerhe- den (In mln euro)	
			2003	2002	juistheid	volledig- heid	juistheid	volledig- heid
VII	kapitaaluitgaven	0,4						
	Informatie- en communicatie Technologie Organisatie							
	lasten van exploitatie	182,5						
VII	kapitaaluitgaven	22,0						
	IVOP							
	lasten van exploitatie	12,8						
	kapitaaluitgaven	0,2						
VII	Korps Landelijke Politiediensten							
	lasten van exploitatie	353,5		4,4				
	kapitaaluitgaven	41,1						
VIII	Centrale Financiën Instellingen							
	lasten van exploitatie	60,1						
	kapitaaluitgaven	3,7						
VIII	Rijksarchiefdienst							
	lasten van exploitatie	40,3						
	kapitaaluitgaven	- 2,3						
X	Defensie Telematica Organisatie							
	lasten van exploitatie	238,0		3,6				
	kapitaaluitgaven	50,8						
X	Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen							
	lasten van exploitatie	87,7						
	kapitaaluitgaven	38,9						
XI	Rijksgebouwendienst							
	lasten van exploitatie	1 363,0						
	kapitaaluitgaven	677,0						
XII	KNMI							
	lasten van exploitatie	45,7						
	kapitaaluitgaven	3,7						
XIII	Bureau Industriële Eigendom							
	lasten van exploitatie	16,6						
	kapitaaluitgaven	0,9						
XIII	Economische Voorlichtingsdienst							
	lasten van exploitatie	26,9						
	kapitaaluitgaven	0,4						
XIII	Senter							
	lasten van exploitatie	51,1						
	kapitaaluitgaven	5,3						
XIII	Telecom							
	lasten van exploitatie	34,6						
	kapitaaluitgaven	4,3						
XIII	Tijdelijk agentschap Novem							
	lasten van exploitatie	42,6						
	kapitaaluitgaven	1,2						
XIV	Bureau Heffingen							
	lasten van exploitatie	44,7						
	kapitaaluitgaven	8,7						
XIV	LASER							
	lasten van exploitatie	79,4						
	kapitaaluitgaven	5,9						
XIV	Plantenziektenkundige dienst							
	lasten van exploitatie	28,0						
	kapitaaluitgaven	2,6						
XIV	VWA/Centrale Eenheid (tijdelijk)							
	lasten van exploitatie	13,6						
	kapitaaluitgaven	8,3						
XIV	Keuringsdienst van Waren							
	lasten van exploitatie	77,0						
	kapitaaluitgaven	12,5						
XIV	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees							

		totaal bedrag (In mln euro)	belangrijke fouten/ onzekerheden (in %)		belangrijke fouten (In mln euro)		belangrijke onzekerhe- den (In mln euro)	
			2003	2002	juistheid	volledig- heid	juistheid	volledig- heid
	lasten van exploitatie	118,3						
	kapitaaluitgaven	0,9						
XV	Agentschap SZW							
	lasten van exploitatie	16,2						
	kapitaaluitgaven	0,5						
XV	IWI							
	lasten van exploitatie	40,7						
	kapitaaluitgaven	0,7						
XVI	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezond- heidszorg							
	lasten van exploitatie	8,5						
	kapitaaluitgaven	0,4						
XVI	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen							
	lasten van exploitatie	16,0						
	kapitaaluitgaven	0,3						
XVI	Tijdelijk Agentschap Nederlands Vaccin Instituut							
	lasten van exploitatie	56,3	100,0				56,3	
	kapitaaluitgaven	0,4						
Totaal lasten van exploitatie		5 097,2	0,0	1,1	2,5		61,2	
Totaal kapitaaluitgaven		985,9						

Overzicht 3: Ontvangsten  
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2003

	totaal bedrag (In mln euro)	belangrijke fouten/ onzekerheden (in %)		belangrijke fouten (In mln euro)		belangrijke onzekerhe- den (In mln euro)	
		2003	2002	juistheid	volledig- heid	juistheid	volledig- heid
<b>Begrotingen</b>							
I	Huis der Koningin	0,0					
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	6,2					
III	Algemene Zaken	10,9					
IV	Koninkrijksrelaties	18,8					
V	Buitenlandse Zaken	615,2					(21,1)
VI	Justitie	1 002,9	1,0	2,0		10,1	(1,5)
VII	Binnenlandse Zaken	282,0					
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1 253,2					
IXa	Nationale Schuld	40 020,0					
IXb	Financien	93 270,7					
X	Defensie	229,9			(3,8)		
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	210,2					
XII	Verkeer en Waterstaat	166,0	4,2	0,0		7,0	
XIII	Economische Zaken	3 065,9					
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	693,1					
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	809,8					
XVI	Volkgezondheid, Welzijn en Sport	155,0					(4,2)
Totaal begrotingen		141 809,9	0,0	0,0	0,0	(3,8)	17,1 (26,8)
<b>Begrotingsfondsen</b>							
G	BTW compensatiefonds	106,3					
A	Infrastructuurfonds	6 952,0		0,1			
B	Gemeentefonds	13 831,1					
C	Provinciefonds	1 145,2					
D	Fonds Economische Structuurversterking	2 047,7					
E	Spaarfonds AOW	3 198,7					
F	Diergezondheidsfonds	277,2					
G	BTW compensatiefonds	106,3					
Totaal fondsen		27 558,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal generaal		169 368,2	0,0	0,0	0,0	(3,8)	17,1 (26,8)
<b>Agentschappen</b>							
V	Centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden						
	baten van exploitatie	7,3					
	kapitaalontvangsten	0,0					
VI	Centraal Justitieel Incassobureau						
	baten van exploitatie	64,1					
	kapitaalontvangsten	1,2					
VI	Dienst Justitiële inrichtingen						
	baten van exploitatie	1 574,4					
	kapitaalontvangsten	1,2					
VI	Immigratie- en Naturalisatiedienst						
	baten van exploitatie	340,4					(8,4)
	kapitaalontvangsten	22,7					
VI	Studiecentrum Rechtspleging (tijdelijk)						
	baten van exploitatie	24,1					
	kapitaalontvangsten	0,0					
VII	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten						
	baten van exploitatie	59,9					
	kapitaalontvangsten	0,0					

		totaal bedrag (In mln euro)	belangrijke fouten/ onzekerheden (in %)		belangrijke fouten (In mln euro)		belangrijke onzekerhe- den (In mln euro)	
			2003	2002	juistheid	volledig- heid	juistheid	volledig- heid
VII	Centrale archief selectiedienst	7,1						
	baten van exploitatie	7,1						
	kapitaalontvangsten	0,1						
VII	Informatie- en communicatie Technologie Organisatie							
	baten van exploitatie	188,0						
	kapitaalontvangsten	5,2						
VII	IVOP							
	baten van exploitatie	13,5						
	kapitaalontvangsten	0,0						
VII	Korps Landelijke Politiediensten							
	baten van exploitatie	361,4						
	kapitaalontvangsten	41,1						
VIII	Centrale Financiën Instellingen							
	baten van exploitatie	60,5						
	kapitaalontvangsten	3,0						
VIII	Rijksarchiefdienst							
	baten van exploitatie	37,9						
	kapitaalontvangsten	0,1						
X	Defensie Telematica Organisatie							
	baten van exploitatie	263,6						
	kapitaalontvangsten	30,7						
X	Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen							
	baten van exploitatie	89,4						
	kapitaalontvangsten	32,8						
XI	Rijksgebouwendienst							
	baten van exploitatie	1 411,9						
	kapitaalontvangsten	487,0						
XII	KNMI							
	baten van exploitatie	47,6						
	kapitaalontvangsten	0,7						
XIII	Bureau Industriële Eigendom							
	baten van exploitatie	17,0						
	kapitaalontvangsten	0,0						
XIII	Economische Voorlichtingsdienst							
	baten van exploitatie	27,1						
	kapitaalontvangsten	0,0						
XIII	Senter							
	baten van exploitatie	52,1						
	kapitaalontvangsten	0,0						
XIII	Telecom							
	baten van exploitatie	32,9						
	kapitaalontvangsten	0,0						
XIII	Tijdelijk agentschap Novem							
	baten van exploitatie	43,0						
	kapitaalontvangsten	0,0						
XIV	Bureau Heffingen							
	baten van exploitatie	46,6						
	kapitaalontvangsten	2,2						
XIV	LASER							
	baten van exploitatie	76,9						
	kapitaalontvangsten	1,7						
XIV	Plantenziektenkundige dienst							
	baten van exploitatie	28,5						
	kapitaalontvangsten	3,5						
XIV	VWA/Centrale Eenheid (tijdelijk)							
	baten van exploitatie	14,4						
	kapitaalontvangsten	8,1						
XIV	Keuringsdienst van Waren							
	baten van exploitatie	75,4						

		totaal bedrag (In mln euro)	belangrijke fouten/ onzekerheden (in %)		belangrijke fouten (In mln euro)		belangrijke onzekerhe- den (In mln euro)	
			2003	2002	juistheid	volledig- heid	juistheid	volledig- heid
	kapitaalontvangsten	7,7						
XIV	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees							
	baten van exploitatie	116,7						
	kapitaalontvangsten	0,8						
XV	Agentschap SZW							
	baten van exploitatie	16,2						
	kapitaalontvangsten	2,0						
XV	IWI							
	baten van exploitatie	40,2						
	kapitaalontvangsten	0,2						
XVI	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezond- heidszorg							
	baten van exploitatie	11,1						
	kapitaalontvangsten	0,0						
XVI	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen							
	baten van exploitatie	17,2		14,1				
	kapitaalontvangsten	0,0						
XVI	Tijdelijk Agentschap Nederlands Vaccin Instituut							
	baten van exploitatie	59,1	100,0				59,1	
	kapitaalontvangsten	0,0						
Totaal baten van exploitatie		5 225,5	1,1	0,0	0,0	0,0	59,1	(8,4)
Totaal kapitaalontvangsten		652,0						

Overzicht 4: Saldibalans  
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2003

	beoordeeld subtotaal (In miljoen euro)		Gecorrigeerd totaal (mln euro)	belangrijke fouten/onzekeerheden (in %)		belangrijke fouten (In mln euro)		belangrijke onzekeerheden (In mln euro)		
	Debet	Credit		2003	2002	juistheid	volledigheid	juistheid	volledigheid	
<b>Begrotingen</b>										
I	Huis der Koningin	0,0	- 7,4	0,0						
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	32,7	201,1	48,1						
III	Algemene Zaken	14,7	- 51,7	- 0,4						
IV	Koninkrijksrelaties	901,3	561,6	1 370,9						
V	Buitenlandse Zaken	5 130,7	16 777,1	12 953,9	0,2			22,5		
VI	Justitie	4 200,2	7 145,7	6 850,7	0,1	0,6		6,6		
VII	Binnenlandse Zaken	4 944,1	8 780,2	9 061,5						
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	15 194,1	37 294,3	28 274,7						
IXa	Nationale Schuld	16 328,1	225 915,3	235 392,7						
IXb	Financien	123 050,1	50 327,9	83 606,7	0,0		12,6			
X	Defensie	2 576,5	12 120,2	7 501,5		0,0				
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	4 479,0	9 102,6	10 299,1						
XII	Verkeer en Waterstaat	2 798,5	13 624,7	10 056,9		0,0				
XIII	Economische Zaken	7 550,4	5 798,2	11 817,1						
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	7 362,0	4 589,5	9 608,6	0,9		38,7	50,3		
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 517,7	24 339,0	29 917,6						
XVI	Volkgezondheid, Welzijn en Sport	10 804,9	14 025,5	15 086,4						
	<b>Totaal begrotingen</b>	<b>231 885,0</b>	<b>430 543,7</b>	<b>471 845,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>51,3</b>	<b>0,0</b>	<b>79,4</b>	<b>0,0</b>
<b>Begrotingsfondsen</b>										
A	Infrastructuurfonds	4 786,2	19 140,8	23 926,9	0,3	1,3	34,2	33,0		
B	Gemeentefonds	29 468,1	26,4	29 494,4						
C	Provinciefonds	4 171,1	1,4	4 172,5						
D	Fonds Economische Structuurversterking	975,2	1 664,0	0,0						
E	Spaarfonds AOW	15 870,9	0,0	0,0						
F	Diergezondheidsfonds	158,8	332,4	475,3						
G	BTW compensatiefonds	106,3	0,0	106,3						
	<b>Totaal fondsen</b>	<b>55 536,5</b>	<b>21 164,9</b>	<b>58 175,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>34,2</b>	<b>0,0</b>	<b>33,0</b>	<b>0,0</b>
	<b>Totaal generaal</b>	<b>287 421,5</b>	<b>451 708,6</b>	<b>530 021,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>85,5</b>	<b>0,0</b>	<b>112,4</b>	<b>0,0</b>



Nr.	Hoofdstuk	FI	SB	FB/MB	BVI	BI
I	HdK	++	++	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
II	HoCoSta	++	++	+	n.v.t.	++
III	AZ	++	++	++	++	+
IV	Koninkrijksrelaties	++	++	+	++	+
V	Buiza	+	+	+	++	++
VI	Justitie	+	+	+	++	++
VII	BZK	++	++	-	++	+
VIII	OCW	+	+	+	+	+
IX A	Nationale Schuld	++	+	n.v.t.	n.v.t.	++
IX B	Financiën	+	+	+	++	++
X	Defensie	+	+	-	++	+
XI	VROM	+	++	+	+	+
XII	V&W	-	++	-	++	++
XIII	EZ	++	++	+	++	++
XIV	LNV	+	-	-	++	++
XV	SZW	+	++	+	+	++
XVI	VWS	+	++	-	++	++
A	Infrafondsen	+	+	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
B	Gemeentefonds	++	++	n.v.t.	n.v.t.	++
C	Provinciefonds	++	++	++	n.v.t.	++
D	FES	++	++	++	++	n.v.t.
E	AOW-Spaarfonds	++	++	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
F	DGF	++	++	+	n.v.t.	++
G	BTW-fonds	++	++	n.v.t.	n.v.t.	++

++ : voldoet aan de gestelde eisen;

+ : voldoet, met uitzondering van:

- overschrijding van tolerantiegrenzen op artikel of balanspostniveau;
- onvolkomenheden in financieel beheer of materieelbeheer;
- informatie niet deugdelijk totstand gekomen of voldoet niet aan verslaggevingseisen;

- : voldoet, met uitzondering van:

- een overschrijding van de tolerantiegrens op verantwoordings- of saldibalansniveau;
- een ernstige onvolkomenheid in financieel beheer of materieelbeheer.

n.v.t. : niet van toepassing

FI = financiële informatie

SB = saldibalans

FB/MB = financieel beheer en materieelbeheer

BVI = bedrijfsvoeringsinformatie

BI = beleidsinformatie

AO	administratieve organisatie
CDM	Clean Development Mechanism
CJIB	Centraal justitieel incassobureau
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale auditdienst
DG	Directeur-generaal
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
GW	Grondwet
H-vragen	Hebben we bereikt wat we wilden bereiken? Hebben we daarvoor gedaan wat we daarvoor zouden doen? Hebben we daarvoor uitgegeven wat we mochten uitgeven?
ITO	Informatie- en communicatie technologie organisatie
JV	Jaarverslag
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
OM	Openbaar ministerie
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
TES	Toezicht Europese subsidies
TK	Tweede Kamer
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatievoorziening Rijksoverheid
WRR	Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid
W-vragen	Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

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 directeurs 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 andere 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 en 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 artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. 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 en Evaluatieonderzoek 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).

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.

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.

#### M&O-beleid

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

#### 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.

#### Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

#### 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 financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

#### 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.

#### Prestatiegegevens

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

#### 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.

#### 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.

#### 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.

## ANNEX SAMENVATTINGEN RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK 2003 PER MINISTERIE

In deze annex staan de samenvattingen van de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen over 2003.

### Huis der Koningin (I)

De Algemene Rekenkamer heeft het jaarverslag en de saldibalans van het Huis der Koningin over het begrotingsjaar 2003 beoordeeld.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Huis der Koningin en de saldibalans per 31 december 2003 voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

De minister-president, minister van Algemene Zaken, reageerde in een brief van 22 april 2004 op het conceptrapport.

Hij deelde mee dat de positieve inhoud van het rapport hem geen aanleiding geeft voor een nadere reactie.

### Hoge Colleges van Staat en Kabinetten (II)

#### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van de Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten voldoet aan de eisen van de CW 2001.

De verantwoordingsinformatie van de Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten is nog voor verbetering vatbaar.

In de leeswijzer van het jaarverslag 2003 van de Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten is het volgende vermeld:

«Gelet op de bijzondere positie van de Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten ligt het niet zonder meer voor de hand om de activiteiten van de Colleges en Kabinetten te benaderen vanuit de VBTB-invalshoek. Binnen de context van de bijzondere positie van de Colleges en Kabinetten is gewerkt aan vernieuwing van de begroting gericht op verbetering van de informatiewaarde en de toegankelijkheid van de begroting. In de verantwoording 2003 wordt waar mogelijk verantwoording afgelegd vanuit de VBTB-invalshoek».

De Algemene Rekenkamer heeft bij haar beoordeling daarmee rekening gehouden.

#### *Bedrijfsvoering*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van de Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten hebben voldaan aan de eisen van de CW 2001, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- De administratieve organisatie en interne controle (Tweede kamer der Staten-Generaal, Raad van State);
- Het contractbeheer (Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, Raad van State);
- Het materieelbeheer (Eerste Kamer der Staten-Generaal, Raad van State).

#### *Reactie minister BZK*

Het positieve oordeel van de Algemene Rekenkamer over de financiële informatie in het jaarverslag 2003 geeft hem geen aanleiding tot een nadere reactie. Hij zal het rapport bespreken in het zogenaamde HOCOSTA-overleg. De betreffende Hoge Colleges onderkennen de

aandachtspunten en hebben inmiddels een aanvang gemaakt met een verbeterlag.

#### Ministerie van Algemene Zaken (III)

##### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van AZ voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

De (niet financiële) beleidsinformatie in het jaarverslag voldoet nagenoeg geheel aan de verslaggevingseisen. Dit is echter nog niet het geval ten aanzien van het aangeven van de budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten

##### *Bedrijfsvoering*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Ministerie van AZ hebben voldaan aan de eisen die de CW 2001 stelt.

De bedrijfsvoering bij het Ministerie van AZ is ten opzichte van 2002 verbeterd. Zo is de in het Rapport bij het Jaarverslag 2002 opgenomen onvolkomenheid ten aanzien van het contractbeheer in 2003 opgelost. Dit is vooral toe te schrijven aan het uitvoeren van het project herziening van de inkoopfunctie bij het Ministerie van AZ. De Algemene Rekenkamer gaat er vanuit dat dit project conform de planning in 2004 zal worden afgerond.

##### *Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister-president, minister van Algemene Zaken schrijft in zijn reactie dat het bij zijn ministerie gaat om kabinetsbrede prioriteiten. Het aangeven van de budgettaire en financiële consequenties zou volgens de minister noodzakelijk tot een uitgebreide en gedetailleerde administratie. Omdat het hier informatie betreft die slechts beperkt bruikbaar is voor sturing, is ervoor gekozen om de uitgaven in de begroting en verantwoording te vermelden op het niveau van de operationele doelstellingen. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de minister wel duidelijk maakt waarom hij voor het Ministerie van AZ weinig ziet in het aangeven van de budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten. Dat neemt echter niet weg dat op dit punt niet wordt voldaan aan de verslaggevingseisen.

#### Koninkrijksrelaties (IV)

##### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van Koninkrijksrelaties voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

De Algemene Rekenkamer is positief over de financiële informatie, de saldibalans en toelichting per 31 december 2003 en de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag 2003. Over de beleidsinformatie wordt geen volledig oordeel gegeven.

##### *Bedrijfsvoering*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van Koninkrijksrelaties hebben voldaan aan de eisen van de CW 2001, met uitzondering van het voorschottenbeheer.



De Algemene Rekenkamer merkt het beheer van voorschotten aan als een onvolkomenheid.

De bewaking van de afwikkeling en afboeking van voorschotten heeft in 2003 onvoldoende aandacht gekregen. Het gaat daarbij ook om de afwikkeling van overheidsprojecten. In 1998 stelde de Algemene Rekenkamer een bezwaaronderzoek in naar de achterstand in de afwikkeling van deze projecten. In de daaropvolgende jaren werd verbetering geconstateerd. In 2003 is echter opnieuw een afname in de aandacht voor het financieel beheer rond de voorschotten geconstateerd. De Algemene Rekenkamer acht dit een verontrustende ontwikkeling. Zij gaat er van uit dat het Ministerie van BZK de afwikkeling nu voortvarend aanpakt.

#### *Reactie ministers*

De ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van BZK schreven dat voor het financieel beheer van voorschotten een actieplan is opgesteld, waarbij alle voorschotten zijn geïnventariseerd die afgewikkeld en afgeboekt kunnen worden in 2004. Inmiddels is ook een plan van aanpak vastgesteld.

Met ingang van de begroting 2004 zullen de doelstellingen worden herschreven en worden nieuwe prestatie- en effectindicatoren opgenomen.

De door de Algemene Rekenkamer onderkende aandachtspunten hebben hun aandacht, een verbeteringslag is reeds gestart.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

#### *Jaarverslag*

Het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet aan de eisen die de Compabiliteitswet 2001 (CW) stelt, met uitzondering van de volgende belangrijke fouten en onzekerheden:

- aangegane verplichtingen: € 5,4 miljoen, met name door fouten en onzekerheden op het artikel 8.13 (Instellingen van de Verenigde Naties, multilateraal deskundigenprogramma);
- uitgaven: € 21,1 miljoen, met name door onzekerheden op artikel 18 Algemeen, als gevolg van onvoldoende interne controle;
- saldibalans: € 22,8 miljoen. Het betreft met name een terug ontvangen bedrag van € 22,5 miljoen, waarover onzekerheid bestaat of de boeking onder de intra-comptabele schulden juist is (zie § 3.4);
- afgerekende voorschotten: fouten en onzekerheden voor een bedrag van in totaal circa € 32,7 miljoen.

De Algemene Rekenkamer is over het algemeen positief over de financiële informatie in het jaarverslag over 2003 en de saldibalans per 31 december 2003 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het oordeel is gepreciseerd in hoofdstuk 3 van dit rapport. Wel is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de toelichting in de verantwoording bij beleidsartikel 6 «Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking» summier is.

In 2003 is de Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)-conformiteit van het jaarverslag verbeterd. Niettemin dient het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog belangrijke inspanningen te verrichten om tot een begroting voor en verantwoording over 2005 te komen die volledig VBTB-conform zijn.

#### *Bedrijfsvoering*

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoen in 2003

aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- de administratie in Piramide, met name tijdens de implementatieperiode;
- het voorschotbeheer;
- het toezicht op Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's);
- het toezicht op en de inhoud van overeenkomsten tussen de Staat en de Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO);
- het toezicht op het Instituut voor Meerpartijdemocratie (IMD) in verband met een in 2003 toegekende subsidie;
- het contractbeheer;
- integriteitsbeleid: screening lokaal personeel op een vertrouwensfunctie;
- implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR).

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de Algemene Rekenkamer, evenals voorgaande jaren, over 2003 een over het algemeen ordelijk en controleerbaar financieel beheer en materieelbeheer vast. Het jaar 2003 stond nagenoeg geheel in het teken van de implementatie van het nieuwe geautomatiseerde systeem Piramide. Hoewel Piramide inmiddels geïmplementeerd is, blijkt dat de medewerkers zich het systeem nog onvoldoende eigen hebben gemaakt, waardoor nog veel fouten worden gemaakt en niet alle gebruiksmogelijkheden van het systeem goed worden benut.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat er door de implementatie van Piramide gedurende 2003 een tijdelijke terugval in de kwaliteit van het financieel beheer is geweest. Eind 2003 waren weliswaar tijdens het jaar ontstane ernstige tekortkomingen weggewerkt, maar op diverse onderdelen van de (financiële) bedrijfsvoering is eind 2003 nog sprake van onvolkomenheden. Alhoewel de matige kwaliteit van het voorschotbeheer in dit implementatiejaar van Piramide wel enigszins is verbeterd, is nog altijd sprake van een relatief groot foutenpercentage van 1,25% op het totaal van € 2,6 miljard afgewikkelde voorschotten.

Er zal een extra inspanning moeten worden geleverd om de diverse verbeterprojecten die in 2003 zijn verstraagd, zoals opschonen en actualiseren van het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken, zo snel als mogelijk alsnog te realiseren.

De Algemene Rekenkamer stelde voor de overdrachtsuitgaven ook in 2003 onvolkomenheden vast in het toezicht op de rechtmatigheid van door derden bestede gelden. De overeenkomsten met de FMO dienen op enkele punten beter te worden ingericht, opdat de financiële belangen van het Rijk beter zijn gewaarborgd. Ook controleprotocollen dienen te worden ontwikkeld danwel te worden geactualiseerd.

Wegens de onderkende beheersrisico's bij het IMD vraagt de Algemene Rekenkamer de aandacht van de minister voor het uitvoeren van een strikt toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden door dit instituut.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat over geheel 2003 genomen, ten opzichte van 2002, er sprake is van een lichte achteruitgang in het financieel beheer. Zij beseft dat de inspanning die het ministerie in alle geledingen van de organisatie heeft moeten leveren om het Piramidesysteem te implementeren hier debet aan is. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat met een verbeterd gebruik van

dit systeem, in 2004 de kwaliteit van het financieel beheer weer zal verbeteren.

Voor de verdere ontwikkeling van het integriteitsbeleid dringt de Algemene Rekenkamer aan op het centraal vastleggen van informatie over integriteitschendingen én de wijze van afhandeling daarvan. Zo kan inzicht worden verkregen in aard, omvang en oorzaken van integriteit-kwesties. Voor 105 lokale medewerkers met een vertrouwensfunctie dient, conform de daarvoor geldende regels, op korte termijn alsnog een screening door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst plaats te vinden. Indien screening niet mogelijk blijkt, dienen andere organisatorische maatregelen te worden genomen.

#### *Reactie ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking*

De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaan in hun reactie (29 april 2004) nader in op nagenoeg alle onderwerpen van het rechtmatigheidsonderzoek, de meeste aanbevelingen worden overgenomen. De gesignaleerde onvolkomenheden ten aanzien van de implementatie van Piramide, het voorschotbeheer en het toezicht op NGO's zijn naar hun oordeel kleine onderdelen van het beleid die voor verbetering vatbaar zijn.

De ministers zijn het met de Algemene Rekenkamer eens dat er nog belangrijke inspanningen noodzakelijk zijn om tot een begroting voor en jaarverslag over 2005 te komen die volledig VBTB-conform zijn.

Naar de mening van de ministers kan over 2003 niet van een tijdelijke terugslag in de kwaliteit van het financieel beheer worden gesproken, maar hoogstens van een tijdelijke stagnatie in de verdere vooruitgang ten tijde van de uitrol van Piramide.

Het voorschotbeheer laat een voldoende voortgang zien en is de afgelopen jaren duidelijk verbeterd, aldus de ministers. Zij doen geen concrete toezeggingen om de kwaliteit van de afwikkeling van de voorschotten verder te verbeteren.

De bevindingen over het toezicht op de NGO's hebben de aandacht, de aanbevelingen worden grotendeels onderschreven. Het gaat evenwel niet om ernstige tekortkomingen of onrechtmatigheden van structurele aard, zodat geen sprake is van een onvolkomen toezicht, aldus de ministers. Inmiddels is wel een aantal additionele maatregelen getroffen om het toezicht te optimaliseren en zal aan de bevindingen van de Algemene Rekenkamer follow-up worden gegeven.

Voor de fondsen van de FMO zullen de toekomstige status en werkingsduur onderdeel zijn van de op gang zijnde discussie over de lange-termijnrelatie tussen de staat en de FMO na 2005. Met de actualisatie van controleprotocollen en de harmonisatie van de uitvoeringswerkzaamheden is inmiddels een aanvang gemaakt. De ministers gaan niet expliciet in op het Ontwikkelingsfonds.

Bij de toekenning van het volledige aangevraagde subsidiebedrag aan het IMD is een aanzienlijk risico genomen. Inmiddels is onder meer de rapportageverplichting reeds aangescherpt.

De ministers achten het niet nodig voor de bestuurskosten de interne controleresultaten separaat te registreren. In geval van structurele onduidelijkheden zal hierover verslag worden gedaan en wordt de regelgeving

aangepast. Wegens de gedecentraliseerde structuur van het ministerie, is bewust niet gekozen voor een centraal contractenregister. Bezien zal worden of vanaf 2005 wellicht de contractenmodule in Piramide intensiever kan worden gebruikt.

Het ministerie streeft er naar om in 2004 aan het VIR te voldoen. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen worden overgenomen.

Het integriteitsbeleid blijft actief gericht op het beperken van de risico's. Met voorrang zal aandacht worden besteed aan de nog te screenen lokale medewerkers.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de ministers zich over het algemeen kunnen vinden in de meeste aanbevelingen voor de bedrijfsvoering en dat zij inmiddels hiervoor ten dele al maatregelen hebben genomen. De Algemene Rekenkamer gaat er vanuit dat ook aan de gesignaleerde tekortkomingen in de financiële informatie in het jaarverslag én aan de bevindingen en aanbevelingen inzake het financieel management bij de posten en de ontwikkelingen bij de Auditdienst de nodige aandacht zal worden besteed.

De Algemene Rekenkamer is op grond van haar bevindingen van mening dat er gedurende 2003 sprake was van een tijdelijke terugslag in de kwaliteit van het financieel beheer. Dit betekent tevens, zoals de ministers ook aangeven, een stagnatie in de verdere vooruitgang van het financieel beheer ten tijde van de uitrol van Piramide.

De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de ministers geen concrete toezeggingen doen om de kwaliteit van de afwikkeling van de voorschotten te verbeteren. Daarmee zou immers het nog hoge foutpercentage verder teruggedrongen kunnen worden.

Verheugend is dat inmiddels additionele maatregelen zijn genomen om het toezicht op NGO's te optimaliseren. De Algemene Rekenkamer zal graag kennis nemen van de uitkomsten zodra deze beschikbaar zijn.

De ministers nemen de aanbevelingen ten aanzien van de betreffende fondsen van de FMO over. De Algemene Rekenkamer gaat er vanuit dat het ministerie ook de aanbeveling met betrekking tot het Ontwikkelingsfonds ter harte neemt.

Met het oog op een nadere analyse van de bevindingen is het ter zake van de bestuurskosten van belang om de resultaten van de interne controle in een overzicht vast te leggen zodat structurele onduidelijkheden zichtbaar kunnen worden.

De ministers geven nog weinig concreet aan waaruit de te nemen maatregelen ter verdere verbetering van het integriteitsbeleid precies bestaan. De Algemene Rekenkamer zal de verdere ontwikkelingen op dit gebied nauwgezet blijven volgen.

Ministerie van Justitie (VI)

#### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- fouten en onzekerheden in de financiële informatie: in de verplichtingen (€ 18,8 miljoen), in de uitgaven (€ 26,1 miljoen) en in de ontvangsten (€ 10,1 miljoen);

- fouten en onzekerheden in de saldibalans: € 6,6 miljoen op de post ontvangsten buiten begrotingsverband. Dit betreft onzekerheid over de ontvangsten in het kader van het beslag door het Openbaar Ministerie (OM).

De informatie over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Het verwezenlijken van een geheel VBTB-conforme begroting en jaarverslag zal nog de nodige inspanning vergen. Verbetering moet vooral worden gezocht in de begroting bij de invulling van de vraag «wat willen we bereiken?».

#### *Bedrijfsvoering*

Onder de noemer bedrijfsvoering is onderzoek verricht naar het subsidiebeheer, het Openbaar Ministerie, het Project Noodvoorzieningen Drugskoeriers, de personele uitgaven, de EU-aanbestedingen, het verplichtingenbeheer, het bestuursdepartement, de betalingstermijnen, de automatisering (PeRCC en Jurist 2002), de agentschappen, de Raad voor de Rechtspraak en de taakstellingen.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Ministerie van Justitie hebben voldaan aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001), met uitzondering van de volgende onderdelen:

- Het subsidiebeheer: er is nog geen vastgesteld sanctiebeleid en er zijn nog geen algemene subsidievoorwaarden opgesteld.
- Financieel beheer Openbaar Ministerie: er zijn onvolkomenheden in het beslagproces, in de verificatie van facturen voor gerechtskosten, in het contractbeheer en in de verplichtingenadministratie.
- Het Project Noodvoorzieningen Drugskoeriers: de onderbouwing van de uitgaven is ondeugdelijk.
- De personele uitgaven: het betreft onvolledigheid van de personeelsdossiers en de interne controle op de salarismutaties bij de decentrale diensten die verbetering behoeft.
- Het verplichtingenbeheer: er is onvoldoende discipline om de verplichtingen tijdig en juist in Jurist 2002 vast te leggen
- Het financieel beheer bij agentschappen (in wording): dit betreft onder andere een onvoldoende inkoopbeheer bij de directie Bestuurszaken, de Gemeenschappelijke Beheer Organisatie en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

De Algemene Rekenkamer dringt – net als in het Rapport bij het Jaarverslag 2002 – aan op één integraal plan met tijdpad om de hardnekkige problemen bij het OM op te lossen. De ontvlechting van de Zittende Magistratuur (ZM) en OM in 2004 biedt daarbij nog een extra stimulans. De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om prioriteit te geven aan de ontvlechting van gerechten en OM en daarbij tevens de te wijzigen administratie van de activa aan de orde te laten komen. Daarbij kan ook de vraag aan de orde komen hoe na de ontvlechting de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid, het toezicht daarop en de verantwoording daarover geregeld dienen te zijn voor de Raad voor de Rechtspraak.

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

Het beeld over het beheer is wisselend. Naast een aantal gerealiseerde verbeteringen zijn er onderdelen waar het beheer maar langzaam verbetert. Dat zijn bijvoorbeeld het financieel beheer bij het OM en het verplichtingenbeheer. Deze onderwerpen zijn ook als aandachtspunt

opgenomen in de mededeling bedrijfsvoering van het departement. De onvolkomenheden ten aanzien van de andere onderdelen van het beheer (subsidiebeheer, personele uitgaven, agentschappen) hebben betrekking op deelaspecten. Op die onderdelen zijn ook verbeteringen te melden.

#### *Reactie minister*

De minister van Justitie zegde verbetering toe van het financieel beheer Project Noodvoorzieningen Drugskoeriers, de personele uitgaven, het verplichtingenbeheer en het inkoopbeheer bij de directie Bestuurszaken, de Gemeenschappelijk Beheer Organisatie en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

De minister geeft de hoogste prioriteit aan het formuleren van «algemene subsidievoorschriften Justitie», een sanctiebeleid vaststellen heeft op dit moment minder prioriteit .

Voor het financieel beheer van het OM zal hij een integraal plan van aanpak vaststellen en eind mei 2004 aan de Algemene Rekenkamer sturen.

De directie Strategie Rechtspleging heeft een eerste opzet gemaakt voor de invulling van de bestuurlijke verhoudingen tussen de minister van Justitie en de Raad voor de Rechtspraak. Op basis van de opgedane ervaringen over 2003 en de gewijzigde opzet van de financiering van de rechtspraak zal de invulling van de toezichtrelatie waar nodig aangepast worden. De door de Algemene Rekenkamer genoemde aandachtspunten zullen hierbij betrokken worden.

Op het punt «beleidsinformatie» zegt de minister een significante verbetering toe van de beschrijving van de doelstellingen met ingang van de begroting 2005.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer stelt met genoegen vast dat de minister gelet op zijn uitvoerige reactie goede nota heeft genomen van het concept-rapport. Zij verwacht veel van de uitvoering van het toegezegde integrale verbeterplan Financieel Beheer voor het OM en zal dat met belangstelling blijven volgen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

#### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

#### *Bedrijfsvoering*

Onder de noemer bedrijfsvoering is onderzoek verricht naar subsidies en bijdragen, het vervolgbeswaaronderzoek van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie (ITO), contractbeheer, materieel beheer, administratieve en uitvoeringssystemen, informatiebeveiliging en betalingstermijnen.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben voldaan aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

- financieel beheer subsidies en bijdragen
- het contractbeheer

- de informatiebeveiliging
- de administratieve en uitvoeringssystemen
- de bedrijfsvoering bij de ITO

Hiervan merken wij de bedrijfsvoering bij de ITO als ernstige onvolkomenheid aan.

Het op orde komen van het beheer bij ITO is er een van lange adem. Het programma is weliswaar formeel afgesloten, maar de produkten zijn nog niet allemaal op het gewenste niveau en voor de borging moet nog gezorgd worden. Op diverse relevante onderdelen van de baseline financieel beheer is de score voor de ITO negatief.

Daarnaast brengt de integratie met het ICT-Service Coöperatie (ISC) de nodige risico's voor de bedrijfsvoering met zich mee.

De Algemene Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 2004 de ontwikkelingen bij de ITO nadrukkelijk blijven volgen.

Bij het contractbeheer, informatiebeveiliging, subsidies en administratieve systemen zijn er wel vooruitgang op onderdelen, maar er blijven onvolkomenheden. Zo bij het subsidiebeheer de rechtmatigheid van de bijdragen aan de rechtspersonen met een wettelijke taak (onder andere de politieregio's) op orde, maar zijn er onvolkomenheden in het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDUR) en de oude regelingen van het Grotestedenbeleid. De naleving van het contractbeheer is nog een onvolkomenheid, maar er wordt nu wel gewerkt aan een nieuw inkoopbeleid. Onder de noemer administratieve organisatie zijn opmerkingen gemaakt over voorschotten en het vastleggen van verplichtingen.

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

Ten opzichte van de twee voorgaande jaren is het financieel beheer alsmede het materieel beheer licht vooruitgegaan. Hierbij weegt zwaar mee het op orde komen van het beheer bij de KLPD.

#### *Reactie ministers*

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties geven aan dat op de punten waar de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden heeft geconstateerd een aantal acties in gang zijn gezet of gezet zullen worden ter verbetering. Naar aanleiding van de ernstige onvolkomenheid bij het agentschap ITO delen de ministers mede dat ITO in 2004 hun volle aandacht zal houden. Zij wijzen erop dat in 2003 bij ITO veel werk is verzet ter verbetering van de interne bedrijfsvoering. In 2004 zijn de volgende activiteiten gepland:

- Het nader specificeren van de beschrijvingen van de AO/IC, waardoor deze een verplichtend karakter krijgen;
- Het op orde brengen («afhechten laatste open einden») van het contractbeheer van ITO;
- Het inrichten van een Management Control System(MCS) dat past bij de gewenste nieuwe ISC-organisatie. De route naar de nieuwe organisatie en het MCS zullen de ministers zorgvuldig monitoren.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer verwacht dat de positieve reacties van de minister zullen bijdragen aan een verbetering van de bedrijfsvoering als geheel.

Ten aanzien van ITO onderschrijft de Algemene Rekenkamer dat er in 2003 diverse positieve ontwikkelingen zijn geweest, met name de gerealiseerde

onderdelen van het Verbeterprogramma. De weerslag hiervan op de bedrijfsvoering in 2003 was echter nog beperkt.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

#### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van OCW voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van enkele geconstateerde fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de financiële informatie, een onvolledigheid in de saldibalans, en met uitzondering van enkele onderdelen van het totstandkomingsproces van niet financiële informatie en de verslaggeving hierover. Voor wat betreft de financiële informatie vestigt de Algemene Rekenkamer de aandacht op de onzekerheid die er bestaat over de rechtmatigheid van de uitgaven aan onderwijsinstellingen waarvoor het vervolgonderzoek Rekenschap niet tijdig kon worden afgerond met het kwantificeren van de onregelmatigheden.

#### *Bedrijfsvoering*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van OCW in 2003 hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende vijf onvolkomenheden:

- het M en O-beleid voor de sectoren BVE, HBO en WO;
- het contractbeheer bij het bestuursdepartement;
- het apparaatskostenbeheer bij het bestuursdepartement;
- de toekenning en afwikkeling van garanties in het kader van de subsidieregeling indemniteit bruiklenen; en
- de uitvoering van de geplande reviews.

Verscheidene onderdelen van het M en O-beleid voor de sectoren BVE, HBO en WO zijn verbeterd, maar verdere verbeteringen blijven noodzakelijk. Het gaat hierbij met name om het controlebeleid. In de risicoanalyses moet meer en duidelijker aandacht besteed worden aan M en O-risico's en er dient een controlebeleid te worden opgesteld en uitgevoerd dat is gebaseerd op deze risico's. Hiervoor zal door de beleidsdirecties, in samenwerking met de auditdienst, een reviewbeleid moeten worden opgesteld.

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het ministerie vijf in het rechtmatigheidsonderzoek 2002 geconstateerde onvolkomenheden heeft opgelost. De twee belangrijkste zijn het M en O-beleid rond studiefinanciering en het sanctiebeleid voor specifieke uitkeringen.

De ontwikkeling van de bedrijfsvoering in het afgelopen jaar overziende is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat voor onderwerpen die meerdere jaren zijn onderzocht de verbeteringen overheersen. Dit geldt met name op het terrein van het M en O-beleid en bij de planning- en controlcyclus. Niettegenstaande deze positieve ontwikkelingen, is de Algemene Rekenkamer van mening dat de verbeteringen langzaam verlopen en dat een aantal zaken nadrukkelijk aandacht vergen. Dit geldt in het bijzonder voor de kwaliteit van de opgestelde risicoanalyses en voor de naleving van (interne) regels.



*Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer*

Uit de reactie van de minister kan worden opgemaakt dat zij de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor een groot deel onderschrijft. In haar reactie geeft zij aan dat zij zich voor komend jaar tot doel heeft gesteld om alle vijf door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden weg te werken.

De minister is verheugd dat de Algemene Rekenkamer van mening is dat de verbeteringen overheersen in de onderwerpen die de Algemene Rekenkamer meerdere jaren heeft onderzocht. De minister onderschrijft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de naleving van (interne) regels verbetering behoeft. Dit is volgens haar een belangrijk element van de verbetering van de bedrijfscultuur. Om deze cultuur te verbeteren heeft het ministerie dit jaar en vorig jaar de nodige acties in gang gezet.

De minister is het niet eens met het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2003 niet geheel voldoet aan de verslaggevingseisen. Daarbij gaat het om de (verslaggevings)eis dat prestatiegegevens die in de begroting zijn opgenomen ook in het jaarverslag moeten staan. De minister bestrijdt deze eis niet. Ze vindt echter wel dat deze eis niet te rigide moet worden gehanteerd, omdat inzichten in de relevantie van prestatiegegevens en de verkrijgbaarheid van prestatiegegevens kunnen wijzigen.

Voor wat betreft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het M en O-beleid voor de sectoren BVE, HBO en WO verwijst de minister in haar reactie naar de voortgangsrapportage Joldersma die zij recent naar de Tweede Kamer heeft verzonden en naar de beleidsreactie op het rapport van de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap. De minister zegt in haar reactie toe extra aandacht te besteden aan de inventarisatie van M en O-risico's en de implementatie van daarop betrekking hebbende maatregelen.

Over het niet tijdig uitvoeren van de geplande reviews merkt de minister op dat er goede redenen zijn geweest om de reviews door te schuiven naar 2004. De minister is van mening dat er daarom geen sprake is van een onvolkomenheid.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister in haar reactie heeft aangegeven een groot deel van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer te onderschrijven en naar aanleiding hiervan maatregelen te nemen. Zij spreekt haar waardering uit voor het doel dat de minister zich heeft gesteld om alle vijf geconstateerde onvolkomenheden het komend jaar weg te werken.

De Algemene Rekenkamer kan zich niet vinden in de mening van de minister dat een soepele toepassing mogelijk moet zijn van de eis dat prestatiegegevens die in de begroting staan ook zijn opgenomen in het jaarverslag. De Algemene Rekenkamer is van mening dat dit tot verwarring bij de lezer kan leiden. Zij vindt daarom dat het ministerie aanpassingen in de formulering van de beleidsdoelen en indicatoren door dient te voeren in de eerstvolgende begroting.

In haar reactie geeft de minister aan dat er goede redenen zijn geweest om de reviews van de auditdienst op de werkzaamheden van instellings-

accountants door te schuiven naar 2004. De Algemene Rekenkamer deelt deze mening niet.

#### Nationale schuld (IXA)

Het Jaarverslag 2003 van de Nationale Schuld voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van de toelichting bij de saldibalans. Hierin zijn de individuele vorderingen en schulden die groot zijn in verhouding tot de omvang van de desbetreffende posten niet aangegeven. Ook geeft de toelichting geen inzicht in de ouderdom en in de oorzaak van de ouderdom van de vorderingen en de schulden.

#### *Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer*

In zijn reactie gaf de minister van Financiën aan dat hij van mening was dat in het beleidsverslag en de toelichting bij de saldibalans voldoende inzicht wordt geboden in de aard van de vorderingen en de schulden. De extra-comptabele schulden zijn in de toelichting bij de saldibalans volledig gespecificeerd, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen vaste schuld, vlottende schuld en overige schuldverhoudingen. Ook de vorderingen zijn gespecificeerd, waarbij verschillen in looptijd samenhangen met de aard van de instrumenten. De minister verwijst voor het inzicht in de looptijd van de leningen verder naar het jaarbericht van het Agentschap over het beheer van de staatsschuld.

De Algemene Rekenkamer blijft van oordeel dat de toelichting bij de saldibalans van het jaarverslag van de Nationale Schuld niet geheel in overeenstemming is met de Regeling Departementale Begrotingsadministratie 1997. Dit op grond van het in de toelichting vereiste onderscheid naar de mate van liquiditeit en opeisbaarheid van de vorderingen. Ook moet inzicht worden geboden in de resterende looptijd van de schulden.

#### Ministerie van Financiën (IXB)

##### *Jaarverslag*

Het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van enkele verplichtingen die niet in de verantwoordingsstaat en de saldibalans zijn opgenomen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Financiën de VBTB-conformiteit nog verder kan verbeteren door daar waar mogelijk meer streefwaarden op te nemen in de begroting.

##### *Bedrijfsvoering*

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Financiën voldoen in 2003 aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van de informatiebeveiliging bij de Belastingdienst. In 2003 zijn nog onvoldoende concrete maatregelen getroffen om de toegang tot vertrouwelijke gegevens in te perken.

Verder beschikt de Dienst Domeinen nog niet over een actueel en toereikend integriteitsbeleid.

Een van de onderzochte onderdelen van het financieel beheer betrof het invorderingsproces bij de Belastingdienst. De uitkomsten van het onderzoek gaven de Algemene Rekenkamer geen aanleiding om hierover nader te rapporteren.

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

Het Ministerie van Financiën heeft in 2003 vier van de vijf in 2002 geconstateerde onvolkomenheden in voldoende mate opgelost. In de bedrijfsvoeringsparagraaf doet de minister, in tegenstelling tot voorgaand jaar, op transparante wijze verslag van de nog bestaande aandachtspunten en de voorgenomen verbetermaatregelen. Evenals voorgaand jaar heeft de Algemene Rekenkamer een overwegend positief beeld van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën.

#### *Reactie minister van Financiën*

In zijn reactie gaf de minister van Financiën aan dat de Belastingdienst bij de implementatie van de door de Algemene Rekenkamer in 1999 gedane aanbevelingen gekozen heeft voor een fundamentele aanpak die tijd kost. Op dit moment is de Belastingdienst nog steeds bezig om de onderscheiden aandachtsgebieden aan te pakken. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen hierbij een nadrukkelijke plaats blijven innemen. De Dienst Domeinen is volgens de minister inmiddels gestart met het voorbereiden van een vervolgotitie op het plan van aanpak voor de invoering van een integriteitsbeleid. Tevens zal er een vertrouwenspersoon integriteit worden benoemd.

Ten slotte gaf de minister aan dat het steeds verder verhogen van het VBTB-gehalte van de begroting en het jaarverslag een belangrijk aandachtspunt is, maar dat daarbij gerealiseerd moet worden dat niet alle beleidsterreinen van het ministerie van Financiën zich even makkelijk lenen voor het opnemen van streefwaarden.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van Financiën in belangrijke mate instemt met haar conclusies en aanbevelingen en daarbij ook de nodige toezeggingen doet.

Ministerie van Defensie (X)

#### *Jaarverslag*

Het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende artikeloverschrijdingen.

#### *Artikel 03, Koninklijke Luchtmacht, verplichtingen*

Een bedrag van € 4,8 miljoen aan verplichtingen is niet rechtmatig. Een bedrag van € 11,6 miljoen is ondeugdelijk weergegeven (zie § 3.3).

#### *Artikel 09, Vredesoperaties, uitgaven*

Een bedrag van € 0,7 miljoen aan uitgaven is niet juist weergegeven en over een bedrag van € 9,2 miljoen bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid (zie § 3.3).

#### *Artikel 60, Ondersteuning krijgsmacht, uitgaven*

Voor een bedrag van € 0,5 miljoen zijn vergoedingen en/of betalingen niet rechtmatig, een bedrag van € 2,3 miljoen is niet deugdelijk weergegeven en over € 4,9 miljoen bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid (zie § 3.3).

Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer dat vaak informatie ontbreekt over de effecten van het beleid en de geleverde prestaties.

### *Bedrijfsvoering*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Ministerie van Defensie voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

- verificatie (§ 4.2.1.1);
- inhuur derden en voorafgaand financieel toezicht (§ 4.2.1.2);
- verplichtingenbeheer (§ 4.2.1.3).
- de voorraadadministratie bij het Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht (§ 4.2.2.2);
- de registratie van de apparaatgoederen bij Defensie Interservice Commando (DICO) (§ 4.2.24);
- deskundigheid en beschikbaarheid financieel-economische personeel en personeel interne controle (§ 4.3);
- Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (§ 4.3.2).
- het Defensiebrede wapen- en munitiebeheer (§ 4.2.2.1);
- de magazijnvoorraadadministraties bij het Marinebedrijf en bij het Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (§ 4.2.2.2);
- de administratie bij de Divisie Gevechtssteun Commando (DGC) (§ 4.2.2.3)

Hiervan merkt de Algemene Rekenkamer de volgende onderdelen als ernstige onvolkomenheden aan:

- Wapen- en munitiebeheer

De Algemene Rekenkamer constateert diverse knelpunten in het wapen- en munitiebeheer. Gezien de hoge eisen die aan het wapen- en munitiebeheer moeten worden gesteld (nultolerantie) merkt de Algemene Rekenkamer dit aan als ernstige onvolkomenheid.

- Magazijnvoorraadadministraties bij de KL (Landelijk Bevoorradingbedrijf/Kleding en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf LBBKL/KPU) en KM (Marinebedrijf)

Bij het LBBKL/KPU en het Marinebedrijf is er nog (steeds) geen zicht op oorzaken van de structurele voorraadverschillen. Er wordt veel energie gestoken in reparaties achteraf in plaats van structurele oplossingen. Derhalve is naar de mening van de Algemene Rekenkamer sprake van ernstige onvolkomenheden.

- Materieelbeheer Divisie Gevechtssteun Commando (DGC)

De administratie geeft geen getrouw beeld van de fysiek aanwezige goederen. De grootste afwijkingen betreffen het niet (volledig) geregistreerd zijn van materieel. Bij deelwaarnemingen bedroeg de gemiddelde afwijking 23%.

DGC was in 2002 een van de resultaatverantwoordelijke eenheden (rve'en) die niet aan het materieelbeheer nieuwe stijl (MBNS) voldeed.

Gezien het terugkerend karakter van de onvolkomenheden en het materieel belang merkt de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheden aan als ernstig.

### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer ten opzichte van 2002 is verbeterd. Zij signaleert echter wel een groot risico voor achteruitgang van de kwaliteit van het (financieel) beheer in de komende jaren. Door de grootschalige reorganisatie en de forse taakstelling is de omvang van financieel deskundig personeel afgenomen. Met betrekking tot het materieelbeheer constateert de Algemene Rekenkamer dat er sprake is van een teruggang ten opzichte van 2002. De (ernstige) onvolkomenheden concentreren zich met name op het beheer

van wapens en munitie en de betrouwbaarheid van de voorraad-administraties.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat met name in de tweede helft van 2003 de (interne) control(e), zowel kwalitatief als kwantitatief, bij alle Defensieonderdelen niet op orde was. Voor de komende twee jaar wordt door Defensie zelfs een verdere daling van de control(e)capaciteit voorzien. Hierdoor ontstaat het risico dat de kwaliteit van de (interne) control(e) verder terugloopt.

Dit heeft als gevolg dat het financieel beheer, materieelbeheer en de (interne) control(e) de komende jaren verder onder druk komen te staan. Tevens concludeert de Algemene Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van de verantwoordingen over het (financieel) beheer door de Defensieonderdelen in de toprapportages onvoldoende is gewaarborgd. Structurele knelpunten in de bedrijfsvoering worden nog onvoldoende gesignaleerd en geanalyseerd naar de oorzaken. In het recent gepubliceerde rapport *Beveiliging van militaire objecten* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 415, nrs. 1–2) komt eveneens naar voren dat de toprapportages een te rooskleurig beeld geven van de beveiliging van militaire objecten.

De problematiek met betrekking tot de toprapportages wordt bij het ministerie onderkend. In de loop van 2004 wordt een nieuw rapportagesysteem ingevoerd.

Een eenvoudiger en eenduidige inrichting van processen zijn wat de Algemene Rekenkamer betreft randvoorwaarden om ook, respectievelijk juist tijdens de periode van reorganisatie *in control* te blijven. De Algemene Rekenkamer beveelt aan een terughoudend en realistisch ambitieniveau te definiëren, waarin de aandacht zich toespitst op de meest risicovolle aspecten van het beheer.

In dit kader passen ook realistische, goed in de tijd neergezette haalbare verbeterplannen voor de aanpak van de structurele oorzaken van de geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden.

#### *Reactie minister van Defensie*

De minister van Defensie gaat in zijn reactie (d.d. 28 april 2004) nader in op vijf specifieke onderwerpen uit het conceptrapport bij het Jaarverslag 2003. Hij geeft aan dat de overige onderwerpen uit de Audit Actielijst aan de orde zullen komen in het reguliere periodieke overleg op ambtelijk niveau tussen de Algemene Rekenkamer en het ministerie.

De minister onderschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en merkt terecht op dat aan een aantal punten al gewerkt wordt. Zo ligt er al een blauwdruk (d.d. 21 april 2004) voor de herinrichting van het controlveld. Ook is het ministerie actief bezig met de uitvoering van de reeds door de minister eind 2003 goedgekeurde voorstellen ter verbetering van de toprapportages. De minister geeft aan dat tegelijkertijd gewerkt wordt aan een nieuwe manier om de operationele gereedheid te meten en te presenteren. Hierdoor denkt hij in de toekomst beter te moeten kunnen komen aan de wens van de Algemene Rekenkamer tot verbetering van de specificatie van beoogde beleidseffecten. Dit zal bijdragen aan de VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag. Tevens zijn er inmiddels concrete maatregelen genomen ten aanzien van de inhuur van derden en het voorafgaand financieel toezicht.

De Algemene Rekenkamer constateert voor het tweede opeenvolgende jaar een verbetering in het financieel beheer. Het stemt de minister tevreden dat de niet aflatende inzet van capaciteit op het gebied van

verbetering van de bedrijfsvoering en toezicht hierop effect hebben gehad. Tegelijkertijd vindt de minister het spijtig dat de onvolkomenheden in het materieelbeheer ernstiger zijn geworden en dat eind 2003 ernstige onvolkomenheden in het wapen- en munitiebeheer pas aan het licht kwamen.

Met de inmiddels gemaakte aanvullende afspraken tussen de concern-controller en de Auditdienst Defensie, is naar de mening van de minister een goede basis gelegd om de ernstige onvolkomenheden in 2004, en indien realistischer, in latere jaren weg te nemen. Deze afspraken betreffen het frequenter uitwisselen van informatie, alsmede een verstevigd intensief toezicht vanuit het kerndepartement, gekoppeld aan voor 2004 realistisch gestelde (verbeter)ambities.

Deze aanpak heeft volgens de minister ook een positief effect op het reactievermogen van de organisatie om nieuwe ernstige tekortkomingen te voorkomen.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer stelt de positieve, constructieve benadering van de minister op haar bevindingen en opmerkingen op prijs.

Met de minister toont zij zich tevreden over de verbetering in het financieel beheer. Zij hoopt dat de Defensieorganisatie deze positieve ontwikkeling op het gebied van financieel beheer kan vasthouden. De grootschalige reorganisatie die gaat plaatsvinden legt immers een fors beslag op de organisatie. De Algemene Rekenkamer is verheugd over de aandacht van de minister voor het specificeren van de beoogde beleids-effecten, waardoor naar verwachting de VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag in de komende jaren zullen toenemen.

Met de minister maakt zij zich zorgen over de ontwikkelingen op het gebied van het materieelbeheer. Zij erkent dat het, mede gezien de bezuinigingstaakstelling, de grootschalige reorganisatie en de complexiteit van de logistieke processen, geen gemakkelijke opgave is om het materieelbeheer beter in de grip te krijgen. Zij is met de minister van mening dat met de inmiddels gemaakte afspraken, het verstevigd toezicht en het realistisch gehalte van de (verbeter)ambities, een goede basis is gelegd om de ernstige onvolkomenheden in 2004 en latere jaren weg te nemen.

In haar rechtmatigheidsonderzoek over 2004 zal de Algemene Rekenkamer de voortgang van de beoogde verbeteringen in het financieel beheer en het materieelbeheer nagaan. Ook zal zij de ontwikkeling van het controlveld nauwlettend blijven volgen. Zij wijst daarbij nogmaals op het belang om gedurende de komende reorganisatieperiode in control te blijven.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (XI)

#### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VROM voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van € 26 miljoen aan onrechtmatige uitgaven voor het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV).

#### *Bedrijfsvoering*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieel-

beheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van VROM in 2003 hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- naleving van Europese aanbestedingsregels;
- verstrekking van huursubsidie;
- Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing;
- verstrekking van subsidies voor bodemsanering;
- M&O-beleid energiepremieregeling;
- ICT-aspecten van de bedrijfsvoering;
- financieel beheer Rijksgebouwendienst.

#### *Bezwaaronderzoek financieel beheer directoraat-generaal Milieu*

Vorig jaar besloot de Algemene Rekenkamer een bezwaaronderzoek in te stellen naar de oorzaken van de ernstige onvolkomenheden in het financieel beheer bij het directoraat-generaal Milieu. Het bezwaaronderzoek is nog niet afgerond tijdens het opstellen van het Rapport bij het Jaarverslag 2003. De Algemene Rekenkamer zal in 2004 een vervolgbeswaaronderzoek uitvoeren. De inmiddels door het ministerie opgestelde tussenproducten voldoen aan de eisen van de Algemene Rekenkamer.

#### *Conclusie*

Volgens de Algemene Rekenkamer was het financieel beheer van het Ministerie van VROM in 2003 beter dan in 2002. Het ministerie kent geen ernstige onvolkomenheden meer. In 2003 deden zich wel nieuwe onvolkomenheden voor bij de Energiepremieregeling en het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing. Het financieel beheer bij het directoraat-generaal Ruimte en de financiële functie van de VROM-Inspectie vormen aandachtspunten. De Algemene Rekenkamer concludeert verder dat de Rijksgebouwendienst de in het onderzoek betrokken aspecten van het integriteitsbeleid in 2003 overwegend goed heeft ingevuld, maar ziet tegelijkertijd nog mogelijkheden om het beleid verder te versterken.

Zowel in 2002 als in 2003 hadden de nieuwe onvolkomenheden betrekking op de uitvoering van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving. Volgens de Algemene Rekenkamer moet het Ministerie van VROM meer aandacht schenken aan de borging van het financieel beheer bij nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving.

Het Ministerie van VROM zal in 2005 de voorschotten voor de stedelijke vernieuwing en bodemsanering mede afrekenen op basis van een beleidsverantwoording die niet door een onafhankelijke derde, bijvoorbeeld een gemeentelijke of provinciale accountant, is gecontroleerd. De Algemene Rekenkamer beschouwt dit als een tekortkoming in het controlebeleid die zal leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de afrekening, ten-zij het Ministerie van VROM alsnog maatregelen treft .

#### *Reactie minister van VROM*

De minister van VROM kan zich over het algemeen vinden in de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en constateert verheugd dat de Algemene Rekenkamer tot de conclusie komt dat het financieel beheer in 2003 beter was dan in 2002. Zij is van mening dat de VROM-brede aandacht voor goed financieel beheer blijkbaar vruchten afwerpt en zal deze aandacht in 2004 voortzetten middels de continuering van het VROM-brede verbeterplan financieel beheer. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen hierin een plek krijgen. De minister geeft bovendien aan dat zij de suggestie van de Algemene Rekenkamer om meer aandacht te schenken aan de borging van het financieel beheer

bij nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving zal laten agenderen in het Audit Committee van het Ministerie van VROM. Het vervolgebzwaar-onderzoek naar het financieel beheer van het directoraat-generaal Milieu ziet de minister met vertrouwen tegemoet.

Zij deelt de mening van de Algemene Rekenkamer niet dat het noodzakelijk is om de beleidsverantwoording van subsidies voor bodemsanering door een onafhankelijke derde te laten controleren en is van mening dat het ministerie goed in staat is de beleidsverantwoordingen zelf te beoordelen en dat de uitvoering van de bodemsanering is geborgd door kwaliteitswaarborgen. Bij de subsidies voor stedelijke vernieuwing vindt zij een «onafhankelijke controle» – naast de accountantsverklaring bij de bestedingsverantwoording – niet noodzakelijk. In haar reactie somt zij maatregelen op die naar haar oordeel de resterende onzekerheid tot een aanvaardbaar peil terugbrengen.

De ICT-aspecten van de bedrijfsvoering wil de minister verbeteren in het kader van de reorganisatie van de ondersteunende diensten (het ZEUS-project). Tevens wil zij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vragen om het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst te evalueren.

De minister heeft het voornemen meer doelmatigheid na te streven bij de door de Rijksgebouwendienst gehanteerde aanpak voor het integriteitsvraagstuk. Zonder afbreuk te willen doen aan het doel waartoe het integriteitsbeleid wordt gevoerd, is de minister de mening toegedaan dat de inzet van mensen en middelen momenteel te groot is.

Tenslotte kondigt de minister aan verder te gaan met de verbetering van het financieel beheer bij de Rijksgebouwendienst en het directoraat-generaal Ruimte. Zij is van mening dat het financieel beheer van de VROM-Inspectie inmiddels is verbeterd.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat bij de subsidies voor bodemsanering en stedelijke vernieuwing risico's blijven bestaan dat de minister zich baseert op een beleidsverantwoording waarvan de betrouwbaarheid niet is geborgd. De Algemene Rekenkamer handhaaft haar conclusie dat dit – zonder nadere maatregelen – zal leiden tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van de subsidie-afrekeningen in 2005 en nodigt de minister nogmaals uit om de betrouwbaarheid van de beleidsverantwoording te borgen door middel van een controle door een onafhankelijke derde.

De Algemene Rekenkamer waardeert het dat de minister van VROM haar collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vraagt om evaluatie van het VIR om zodoende het voorschrift dat al weer bijna tien jaar bestaat eens op zijn merites te beoordelen. Een versnelling van de aanpak voor verbetering van de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering is naar de mening van de Algemene Rekenkamer mogelijk en gewenst.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII)

#### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoet aan de eisen, die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt, met uitzondering van de financiële informatie betreffende zes begro-



tingsartikelen. Dit oordeel geeft zij onder het formele voorbehoud dat de Staten-Generaal de bijbehorende slotwetten vaststellen.

#### *Bedrijfsvoering*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- Inspectie Verkeer & Waterstaat (IVW)

Het financieel beheer bij IVW is in 2003 nauwelijks verbeterd en bevat nog steeds tekortkomingen. Vanwege de hardnekkigheid van de gesignaleerde problemen beoordeelt de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheid in het financieel beheer bij IVW als ernstig.

- Bouwdienst van het directoraat-generaal Rijkswaterstaat

De Bouwdienst is in 2003 begonnen met de implementatie van een verbeterplan voor het financieel beheer. Hiermee zijn goede vorderingen gemaakt, waardoor het financieel beheer in 2003 ten opzichte van 2002 is verbeterd. Het financieel beheer is echter nog niet op orde. Zoals vorig jaar reeds was aangekondigd voert de Algemene Rekenkamer bij de Bouwdienst in 2004 een vervolg op bezwaaronderzoek uit.

- Directoraat-generaal Goederenvervoer (DGG).

Het financieel beheer bij DGG bevat tekortkomingen. Deze tekortkomingen worden gesignaleerd bij het subsidiebeheer, het contractbeheer, het verplichtingenbeheer en het voorschottenbeheer. Hierdoor signaleert de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid in het financieel beheer van DGG.

Daarnaast voldoet ook het materieelbeheer van het ministerie nog niet geheel aan de gestelde eisen. Hoewel op dit gebied weer verbeteringen zijn te signaleren, is het totaalbeeld nog niet op orde.

#### *Beleidsinformatie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie in het jaarverslag 2003 heeft voortgebouwd op de reeds verbeterde informatie in de begroting voor het jaar 2003. Het ministerie geeft er door de terugblik op de aangekondigde effecten, prestaties en middelen blijk van het belang van transparante niet-financiële beleidsinformatie te onderkennen. Niettemin is het jaarverslag op twee belangrijke onderdelen voor verbetering vatbaar. In het jaarverslag ontbreekt tot op heden voor ruim de helft van de operationele doelstellingen informatie over de gerealiseerde effecten en gerealiseerde prestaties, langs dezelfde lijnen als in de begroting.

#### *Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer*

Onderstaand is een samenvatting opgenomen van de reactie van de Minister van Verkeer en Waterstaat op het Rapport bij het Jaarverslag 2003 en van het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

De minister gaat in haar reactie in op de constatering dat Verkeer en Waterstaat zich ten aanzien van de informatie over het beleid in een «groeiproces» bevindt en dat zij dit proces ook op de door de Algemene Rekenkamer aangehaalde aandachtspunten (het verbeteren van de informatievoorziening over gerealiseerde prestaties en effecten) zal voortzetten.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering geeft de minister aan het opnemen van de mededeling over de bedrijfsvoering te willen heroverwegen. Zij

vindt wel dat alle departementen een dergelijke verklaring zouden moeten afgeven.

Ten aanzien van het financieel beheer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat bevestigt de minister het door de Algemene Rekenkamer geschetste beeld. Zij geeft aan dat de voor 2004 te treffen maatregelen en uit te voeren acties beschreven zijn in het Verbeterplan Financieel Beheer IVW 2004 en dat de uitvoering van het verbeterplan in gang is gezet. Om de aandacht eerst volledig te kunnen richten op een ordelijk financieel beheer wordt voor het traject naar baten-lastendienst een jaar extra uitgetrokken. Ten aanzien van het financieel beheer van de Bouwdienst Rijkswaterstaat nuanceert de minister de constatering van de Algemene Rekenkamer dat «alweer gesproken wordt over afbouw of beperken van een aantal maatregelen». Zij geeft aan dat het voornamelijk gaat om een als noodmaatregel ingevoerd vangnet dat wordt opgevangen met structurele organisatorische wijzigingen. Daarnaast meldt zij dat de in het plan van aanpak genoemde structurele verbetering vanaf 31 december 2004 gerealiseerd zal zijn.

De minister ziet de ernst van de situatie op het gebied van het financieel beheer van het Directoraat-generaal Goederenvervoer in en heeft een Verbeterplan Financieel Beheer laten opstellen dat bij DGG geïmplementeerd wordt.

Dat er tekortkomingen op het gebied van het materieelbeheer bestaan wordt door de minister onderkend en om die reden is ultimo 2003 een externe audit uitgevoerd. Deze geeft per dienst van Rijkswaterstaat een helder inzicht in de aard van de tekortkomingen. Tevens geeft deze aan welke acties in 2004 uitgevoerd moeten worden om deze tekortkomingen op te lossen.

Ten aanzien van integriteit gaat de minister laten onderzoeken of het mogelijk is om één centrale geheimhoudingsverklaring op te stellen die door de onderdelen moet worden toegepast. Een en ander wordt bezien in samenhang met de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister gaat in haar reactie in op de voornaamste conclusies van de Algemene Rekenkamer en de strekking van de reactie geeft goede hoop dat met de door het departement ingezette acties verdere verbeteringen kunnen worden gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer gaat nog kort in op enkele punten uit de reactie. Zo wijst zij de minister op het feit dat vrijwel alle ministeries in de jaarverslagen 2003 een mededeling over de bedrijfsvoering hebben opgenomen. Slechts bij vier ministeries, waaronder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ontbreekt deze mededeling.

Verder is zij verheugd te constateren dat de afbouw of beperking van een aantal maatregelen bij de Bouwdienst slechts betrekking heeft op een als noodmaatregel ingevoerd vangnet en dat dit zal worden opgevangen door structurele organisatorische wijzigingen.

Ministerie van Economische Zaken (XIII)

#### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van EZ voldoet aan de gestelde eisen.

De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar onderzoek gedaan naar de VBTB-conformiteit van de niet-financiële informatie over het beleid in het jaarverslag. Zij constateert bij het Ministerie van EZ op dit punt vooruitgang, al is de VBTB-conformiteit is nog niet voor alle beleidsartikelen op orde. Het ambitieniveau van het ministerie is goed. Opvallend is dat de «h-vraag» *Hebben we daarvoor gedaan wat we daarvoor zouden doen?* in vergelijking met de twee andere h-vragen (*Hebben we bereikt wat we wilden bereiken? Hebben we daarvoor uitgegeven wat we mochten uitgeven?*) niet goed in het jaarverslag wordt beantwoord. Verbeteringen zijn mogelijk door de onderlinge aansluiting te verbeteren van de drie «w-vragen» in de begroting (*Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?*) en de drie genoemde «h-vragen» in de verantwoording.

#### *Bedrijfsvoering*

De Algemene Rekenkamer vraagt vooral aandacht voor de geconstateerde onvolkomenheden bij het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post, het tijdelijk agentschap Novem en het vorderingen- en ontvangsten-beheer.

#### Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post

Het financieel beheer bij het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DG TP) is nog niet op orde. De Algemene Rekenkamer vraagt met name aandacht voor het beheer van de overdrachts- en transactie-uitgaven. Overigens zijn er ten opzichte van vorig jaar wel verbeteringen aangebracht. Zo is de managementinformatie over de uitkomsten van de interne controle verbeterd waardoor een betere sturing en beheersing van DG TP mogelijk is geworden.

#### Novem

Bij het tijdelijk agentschap Novem is in 2003 veel bereikt in de opzet van het financieel beheer. De administratieve organisatie is voor een substantieel deel beschreven. Deze aanpassingen in de opzet hebben echter nog geen effect gehad op de werking van het financieel beheer in 2003. Er zijn op verschillende belangrijke onderdelen van het financieel beheer onvolkomenheden geconstateerd. Mede gezien de voorgenomen fusie tussen Senter en Novem is het van belang dat Novem voldoende aandacht blijft besteden aan de naleving van de procedures zoals vastgelegd in de aangepaste administratieve organisatie. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om gedurende het fusieproces voldoende aandacht te geven aan de bewaking van de kwaliteit van het financieel beheer bij Novem.

#### Vorderingen- en ontvangstenbeheer

Over 2003 valt op dat het beheer van de vorderingen en opbrengsten bij het Ministerie van EZ te wensen over laat. Dit speelt met name bij het directoraat-generaal Marktordening & Energie en bij de directie Personeel, Organisatie en Informatiemanagement (POI). Maar ook bij andere directies speelt ditzelfde probleem, zodat sprake is van een EZ-brede onvolkomenheid. Hierbij past wel de kanttekening dat de departementale auditedienst uiteindelijk heeft vastgesteld dat de opbrengsten volledig zijn verantwoord.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om de interne controle op de volledigheid van opbrengsten door de verantwoordelijke directies zelf uit te laten voeren.

In het algemeen geldt dat de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde onvolkomenheden voor een belangrijk deel worden veroorzaakt door het onvoldoende functioneren van de (*verbijzonderde*) *interne controle*. Behalve bij de drie hiervoor toegelichte onvolkomenheden geldt dit eveneens voor het financieel beheer bij de stafdirectie Interne Zaken (IZ).

De onvolkomenheden bij de stafdirecties IZ en POI acht de Algemene Rekenkamer opmerkelijk gelet op de (voorbeeld)functie van deze stafdirecties die opereren in nauwe samenwerking met de directie Financieel-Economische Zaken. De situatie bij de directie POI was reeds in het rechtmatigheidsonderzoek over 2001 als een onvolkomenheid gekwalificeerd.

#### Aandachtspunten

- Het *Centraal Bureau voor de Statistiek* is sinds januari 2004 omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Op grond van haar bevindingen vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de afwikkeling van de laatste punten uit het «onderhoudsplan financieel beheer». Zij zal de wijze waarop de minister invulling geeft aan het toezicht op dit «jonge» ZBO met aandacht blijven volgen.
- De nakoming van de toezeggingen van de minister aangaande het *Milieu Actieplan (MAP)* van de energiedistributiebedrijven loopt vertraging op. De minister heeft toezeggingen gedaan om verslag te leggen over de rechtmatige besteding van de MAP-gelden over de periode 1997–1999 en over de periode 2000–2003. De toegezegde einddatum 31 oktober 2003 is overschreden en de verantwoording laat op zich wachten. Dit baart de Algemene Rekenkamer zorgen en zij vraagt de minister aan te geven op welke wijze hij dit hiaat gaat aanpakken en wanneer hij inzicht kan verschaffen in: (a) de rechtmatigheid van de inning en besteding van de MAP-gelden, (b) de aanwending van de gevormde reserves, en (c) het daadwerkelijke voorkómen van cumulatie van subsidies.
- Bij de *Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)* en de *Dienst toezicht en uitvoering Energie (Dte)* heeft de Algemene Rekenkamer tekortkomingen geconstateerd. Gezien het relatief geringe financiële belang worden er geen kwalificaties aan toegekend. De Algemene Rekenkamer blijft de ontwikkeling met aandacht volgen in het komende verslagjaar.

#### *Ontwikkeling*

Het Ministerie van EZ heeft het financieel beheer ten opzichte van verleden jaar verder op orde gekregen.

Het aantal door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden is afgenomen van zes naar vijf. Drie onvolkomenheden zijn opgelost. Drie onvolkomenheden zijn blijven bestaan, maar zijn wel verbeterd. Er zijn twee nieuwe onvolkomenheden bijgekomen. Het ministerie onderkent de problemen en onderneemt actie om ze op te lossen.

Er zijn geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd ten gevolge van onvolkomenheden in het financieel beheer.

Concluderend is de Algemene Rekenkamer van mening dat er sprake is van een vooruitgang in het financieel beheer van het ministerie van EZ. Er is wel een aantal zaken dat in 2004 de nodige aandacht blijft vragen.

#### *Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister van EZ is tevreden met de constatering van de Algemene

Rekenkamer dat het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar verder op orde is gebracht en neemt in algemene zin de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van de geconstateerde onvolkomenheden, ter harte.

Wat de onvolkomenheden bij het *DG TP* en het *contractbeheer* betreft verwacht de minister dat deze in 2004 zijn opgelost.

Het financieel beheer bij de *stafdirectie IZ* en de uitvoering van de beheerstaken op personeelsgebied door de *stafdirectie POI* heeft de aandacht van de minister. Met organisatorische maatregelen en verbeterplannen beoogt de minister de efficiency en de kwaliteit te verbeteren. De minister is van mening dat het niveau van de bedrijfsvoering bij het *CBS* voldoet aan de daaraan te stellen eisen. De voortgang bij de verbeterpunten zal hij via zijn toezicht in 2004 volgen.

Over de rechtmatigheid van inning en besteding van de geïnde *MAP-gelden* verwacht de minister vóór de zomer een rapportage. De rapportages over de bestedingen en bestedingsplannen van de *MAP-reserves* zijn inmiddels aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking gesteld. Er wordt gewerkt aan accountantsverklaringen ter verkrijging van zekerheid over het niet cumuleren van subsidies. Bedrijven die achterblijven zullen worden gerappelleerd.

De minister deelt niet alle constatering van de Algemene Rekenkamer inzake de verbeterpunten bij de *NMa*, maar erkent wel dat verdere verbetering bij de *NMa* nodig is. De minister heeft er vertrouwen in dat de noodzakelijke verbeteringen in 2004 zullen worden gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer is positief over de maatregelen die de minister treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid (XIV)

#### *Jaarverslag*

Het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van LNV voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van belangrijke fouten en onzekerheden in:

- Een bedrag van € 2,3 miljoen aan fouten in de verplichtingen. Deze hebben voornamelijk betrekking op de programma-uitgaven van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). In een aantal gevallen was door de dienst gewerkt met een onjuist verplichtingenbegrip.
- Een bedrag van € 2,3 miljoen aan verplichtingen van de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK). Er bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van deze aangegane verplichtingen omdat de directie ter onderbouwing geen toereikende bescheiden kon overleggen.
- Een bedrag van € 4 miljoen aan betalingen door DWK en de directie Internationale Zaken (IZ) waarvoor eind 2003 nog geen betalingsverplichting bestond.
- Een bedrag van € 3,1 miljoen aan fouten en een bedrag van € 4,0 miljoen aan onzekerheden in de afgerekende voorschotten. Deze fouten en onzekerheden zijn te wijten aan het ontbreken van verantwoordingsdocumenten of het subsidiëren van activiteiten die niet binnen de subsidievoorwaarden vallen.
- In de saldibalansposten liquide middelen, de intracomptabele vorderingen en schulden (de uitgaven en de ontvangsten buiten begrotingsverband) en de extracomptabele vorderingen. Deze onzekerheden in de deugdelijke weergave vloeien voort uit kwalitatieve onvolkomen-

heden in de concernadministratie van het departement. Op deze onvolkomenheden is ingegaan in § 4.3.2. Het ministerie heeft de afwijkingen onderkend en treft maatregelen om deze in het vervolg te voorkomen.

De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar onderzoek gedaan naar de VBTB-conformiteit van de niet-financiële informatie over het beleid in het jaarverslag. Zij constateert bij het Ministerie van LNV op dit punt vooruitgang, al is de VBTB-conformiteit is nog niet voor alle beleidsartikelen op orde. Het ambitieniveau van het ministerie is goed, maar de ontwikkeling om te komen tot een ordelijke en controleerbare totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie neemt een jaar langer in beslag dan was voorzien. Dit komt mede doordat de informatiesystemen nog onvoldoende zijn toegesneden op de vereisten uit de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Verbeteringen zijn mogelijk door de beoogde beleidseffecten en de prestaties zowel in de begroting als in het jaarverslag nader te specificeren, en door de onderlinge aansluiting te verbeteren van de drie «w-vragen» in de begroting (*Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen, Wat mag het kosten*) en de drie «h-vragen» in de verantwoording (*Hebben we bereikt wat we wilden bereiken, Hebben we daarvoor gedaan wat we daarvoor zouden doen, Hebben we daarvoor uitgegeven wat we mochten uitgeven*).

#### *Bedrijfsvoering*

##### Onvolkomenheden

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van LNV heeft voldaan aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

- het beheer van openstaande voorschotten;
- administratie van het LNV-concern;
- interne controle;
- (tijdelijke) agentschappen (RVV, DLG, LASER);
- reviewbeleid;
- beschrijving en onderhoud administratieve organisatie;
- contractbeheer;
- implementatie Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR).

Bij het beheer van openstaande voorschotten gaat het om een ernstige onvolkomenheid, omdat hiermee een aanzienlijk financieel belang gemoeid is en de problemen zich bij verscheidene beleidsdirecties voordoen.

##### Te veel openstaande voorschotten

Het saldo aan openstaande voorschotten is erg hoog en er is sprake van een aanzienlijke achterstand, waardoor het toezicht op de bestedingen van deze gelden onder druk is komen te staan.

Met name door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK) is in 2003 veel aandacht gegeven aan een versnelde afwikkeling van de voorschotten. Het was voor het ministerie in 2003 echter niet mogelijk om op een verantwoorde manier de achterstand weg te werken. Dit kwam door het grote aantal openstaande voorschotten, de gebrekkige dossiervorming bij de beleidsdirecties en tekortkomingen in de subsidievoorwaarden die bij toekenning van de bijdragen door het departement aan de verantwoording door

gesubsidieerde waren gesteld. Verder is de publicatiedatum van het onderzoek van de commissie-Schutte naar de besteding van onderwijs-gelden hierop van invloed geweest.

#### Te treffen maatregelen

In 2004 zal het departement structurele maatregelen moeten treffen, onder meer om te voorkomen dat er nieuwe achterstanden ontstaan en dat het toezicht op de bestedingen onder druk komt te staan. Te denken valt aan de volgende maatregelen:

- Het optimaliseren van de administraties van het LNV-concern. De Algemene Rekenkamer vraagt in dit verband aandacht voor de kwaliteit van de voortgangsbewaking en managementinformatie en voor een eenduidig gebruik van de begrippen als verplichtingen en voorschotten door alle organisatieonderdelen. Verder vraagt zij aandacht voor een periodieke aansluiting van de financiële gegevens van de concernadministratie met het Ministerie van Financiën en met de gegevens in de administraties van uitvoerende diensten. Onderlinge verschillen dienen tijdig en volledig te worden geanalyseerd.
- Het versterken van de financiële functie bij beleidsdirecties.
- Het steviger in de organisatie verankeren van het toezicht op de uitvoering van subsidieregelingen door uitvoerende diensten.
- Het aanscherpen van het toezicht op de bestedingen van gesubsidieerde instellingen door kritischer beoordeling van verantwoordingen en accountantsverklaringen.

Het ministerie heeft een aantal concrete aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer reeds opgepakt. Zo zal er een departementale richtlijn worden opgesteld ter aansturing van het beheer van verstrekte voorschotten.

#### Overige aandachtspunten

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de borgstelling door het ministerie inzake de Nederlandse Draf- en Rensport (NDR).

Wat het toezicht op de Europese geldstromen uit de structuurfondsen betreft vraagt zij aandacht voor een aanzienlijke achterstand in de zogenoemde 5%-controles die op grond van de Europese regelgeving door de accountants van de provincies moeten worden uitgevoerd.

#### *Ontwikkeling*

Het aantal onvolkomenheden is in 2003 toegenomen, vooral bij de begrotingsgelden die door het kerndepartement worden beheerd. De onvolkomenheden doen zich in veel mindere mate voor bij de programma-uitgaven die door de erkende betaalorganen worden gerealiseerd. De toename van het aantal onvolkomenheden betekent niet dat er sprake is van een achteruitgang in het financieel beheer van het ministerie. In tegenstelling tot voorgaande jaren is bij het onderzoek de focus met name gericht geweest op de problemen waarmee de departementale auditdienst (AD) in het controleveld te maken had.

Een belangrijk deel van de geconstateerde onvolkomenheden is reeds door het ministerie onderkend en is ter hand genomen. Het wegwerken van de onvolkomenheden kost echter tijd en kan niet binnen één jaar worden gerealiseerd.

De ambtelijke top heeft de problemen die de directie FEZ, de AD en de Algemene Rekenkamer constateren op de agenda geplaatst.

De Algemene Rekenkamer heeft er vertrouwen in dat het ministerie in 2004, ondanks belangrijke ontwikkelingen in het beleid en de organisatie, verbeteringen zal aanbrengen in de bedrijfsvoering.

#### *Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister van LNV onderschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en onderneemt actie om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen.

De minister plaatst wel een kanttekening bij de kwalificatie «ernstige onvolkomenheid» bij het beheer van voorschotten.

Verder geeft de minister aan dat binnen het ministerie voldoende richtlijnen van toepassing zijn voor de uitvoering van financiële regelingen, maar dat meer controle en toezicht nodig is op de werking van de bestaande richtlijnen. Hij zegt toe het toezicht hierop te zullen intensiveren.

De Algemene Rekenkamer is positief over de maatregelen die de minister treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen. Deze maatregelen bevestigen de uitspraak van de minister dat hij belang hecht aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat bij het voorschottenbeheer sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer omdat als gevolg van de achterstand in de afrekening het toezicht op de bestedingen onder druk is komen te staan. Het grote financieel belang en het gegeven dat de problematiek zich bij verscheidene directies voordoet maken dat deze onvolkomenheid als ernstig is gekwalificeerd. De aandacht die thans bij het ministerie bestaat voor het wegwerken van deze achterstand doet niets af aan de constatering dat bij een deel van deze voorschotten onvoldoende waarborgen zijn getroffen voor een adequaat toezicht op de bestedingen. Voor de nog te verstrekken voorschotten zijn in verband hiermee maatregelen van meer structurele aard nodig.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

#### *Jaarverslag*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt, met uitzondering van de financiële informatie voor artikel 98 (personeel en materieel). In dit artikel heeft de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van betalingen die de tolerantiegrens overschrijden. Het gaat om uitgaven voor een bedrag van € 229 miljoen, waarbij onder meer sprake was van te late betalingen en het niet op de juiste wijze verwerken van de betalingen.

De Algemene Rekenkamer stelt verder vast dat in het jaarverslag veelal informatie ontbreekt over de effecten van het beleid en de geleverde prestaties. In de begroting zijn de beleidsdoelstellingen vaak nog onvoldoende uitgewerkt.

#### *Bedrijfsvoering*

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van SZW voldoen in 2003 aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- contractbeheer;
- verplichtingen- en uitgavenbeheer;
- het sanctiebeleid bij de Wet sociale werkvoorziening (WSW);



- opzet en uitvoering van het M&O-beleid van de regelingen die het Agentschap SZW uitvoert;
- kleine subsidieregelingen;
- materieelbeheer.

De onvolkomenheid in het contractbeheer bestaat al sinds 2001. Het ministerie leeft de voorschriften op het gebied van het contractbeheer onvoldoende na. Het toezicht op de uitvoering is nog niet volledig op orde.

De onvolkomenheid in het verplichtingen- en uitgavenbeheer komt tot uitdrukking in verschillende onderdelen. Deze problemen zijn deels vorig jaar al gesignaleerd door de Algemene Rekenkamer. De verplichtingen zijn in 2003 wederom vaak niet tijdig ingevoerd in de administratie en betalingen zijn niet altijd op tijd. Geautomatiseerde systemen sluiten niet op elkaar aan, waardoor het risico bestaat dat het ministerie gedurende het jaar onjuiste informatie over de hoogte van de verplichtingen heeft.

Evenals in 2002 constateert de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid bij de uitvoering van de WSW. Het ministerie heeft in 2003 mogelijk ten onrechte geen financiële maatregelen opgelegd aan gemeenten. Een aantal beleidsregels kan niet worden toegepast, omdat de verantwoordingsinformatie die het ministerie van gemeenten vraagt daarvoor niet bruikbaar is.

De onvolkomenheid die de Algemene Rekenkamer vorig jaar constateerde in de opzet van het M&O-beleid van subsidieregelingen die worden uitgevoerd door het Agentschap SZW, is deels opgelost. Het M&O-beleid is inmiddels uitgewerkt voor de twee belangrijkste regelingen, namelijk ESF3 en EQUAL. Voor de andere acht regelingen die het Agentschap uitvoert, is nog geen M&O-beleid uitgewerkt dat is toegesneden op de specifieke regelingen.

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer de uitvoering van de Tijdelijke stimuleringsregeling SUWI-bedrijfsverzamelgebouwen en de ESF3-regeling onderzocht. Bij beide regelingen doen zich M&O-risico's voor, die mogelijk de rechtmatigheid van de uitgaven kunnen aantasten. Bij de ESF3-regeling hebben deze risico's te maken met het feit dat het merendeel van de subsidieaanvragen projecten met terugwerkende kracht betreffen. Daardoor kunnen controlemaatregelen die het ministerie heeft ontwikkeld niet worden toegepast. De Algemene Rekenkamer heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd waar het M&O-beleid in 2004 aan moet voldoen. Gezien de hardnekkigheid van de problemen en het financiële risico kondigt de Algemene Rekenkamer reeds nu aan dat, als de verbeteringen dan niet tot stand zijn gekomen, zij overweegt bezwaar te maken.

De onvolkomenheid uit 2002 bij de uitvoering van kleine subsidieregelingen, zoals emancipatiesubsidies, doet zich in 2003 nog steeds voor. De kwaliteit van de accountantsverklaringen is vaak ontoereikend. Bij de controle op de accountantsverklaringen voert het ministerie geen onderzoek bij de subsidieaanvrager uit. Nog niet alle bestaande kleine subsidieregelingen hebben een rapportage- en controleprotocol voor de externe accountant. Het ministerie stelt de subsidies vast op basis van onvoldoende informatie.

De onvolkomenheid in het materieelbeheer uit 2002 is in 2003 deels opgelost. De nieuwe Regeling materieelbeheer wordt echter nog niet

volledig uitgevoerd en de toegangsbeveiliging van de inventarisadministratie is onvoldoende geregeld.

Naast deze onvolkomenheden in het financieel en materieelbeheer, is er volgens de Algemene Rekenkamer sprake van een onvolkomenheid in de aansturing van UWV en CWI.

De uitvoering van de werknemersverzekeringen laat al jaren achtereen een overschrijding van de wettelijke rechtmatigheidsnorm van 1% zien. In 2002 en 2003 geeft de accountant van UWV een oordeel over het totaal van de premie-inning én de uitkeringsverstrekking. Dit geeft een te positief beeld van de rechtmatigheid, omdat juist bij de uitkeringsverstrekking de rechtmatigheidsnorm wordt overschreden. De minister van SZW heeft hierop naar de mening van de Algemene Rekenkamer onvoldoende gereageerd.

Het ministerie is eveneens weinig nadrukkelijk sturend opgetreden bij het verbeteren van de bedrijfsvoering van CWI. Het betreft het financieel beheer van CWI en de informatievoorziening van CWI aan het ministerie over de geleverde prestaties.

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW in 2003 ten opzichte van eerdere jaren een lichte achteruitgang vertoont. Het merendeel van de onvolkomenheden uit 2002 is in 2003 blijven bestaan. Een aantal punten bestond ook al voor die tijd. De bedrijfsvoering krijgt onvoldoende aandacht binnen het ministerie. De Algemene Rekenkamer signaleert een weinig sturende rol van de beleidsdirecties als het gaat om de uitvoering van beleid. De focus is vooral gericht op het ontwikkelen van beleid, niet op het verzamelen van betrouwbare beleidsinformatie over de uitvoering en het bijsturen op basis van deze informatie.

De Algemene Rekenkamer meent dat het ministerie de bedrijfsvoering en het naleven van de regelgeving meer prioriteit moet geven. De beleidsdirecties dienen zich ervan bewust te zijn dat de bedrijfsvoering een belangrijke rol speelt bij het behalen van beleidsdoelen. Verbeteracties moeten tijdig worden opgestart en opgepakt. Nu duurt het vaak te lang voordat verbeteringen zichtbaar worden.

#### *Reactie minister*

De Algemene Rekenkamer heeft haar rapport in concept voor reactie voorgelegd aan de minister van SZW. De minister van SZW geeft in zijn reactie aan in algemene zin de conclusies uit het rapport te delen en de aanbevelingen ter harte te nemen. Op onderdelen verschilt de minister met de Algemene Rekenkamer van mening.

De minister is in zijn reactie met name ingegaan op drie hoofdpunten:

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

De minister is het op hoofdlijnen eens met de constatering dat de bedrijfsvoering in 2003 ten opzichte van eerdere jaren een lichte achteruitgang vertoont. Er is een actieprogramma opgesteld dat moet leiden tot departementsbrede beheersmaatregelen. De SZW-managers moeten meer aandacht krijgen voor de (financiële) bedrijfsvoering.

#### *M&O-beleid bij door Agentschap SZW uitgevoerde regelingen*

De minister hecht veel waarde aan de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het M&O-beleid voor de belangrijkste door het Agentschap SZW uitgevoerde regelingen, ESF3 en EQUAL, op hoofdlijnen nu

goed is geregeld. Hij geeft aan dat SZW veel heeft gedaan om het M&O-beleid te verbeteren en dat het ministerie daarmee doorgaat. Daarnaast wil hij in 2004 de vier verbeteracties realiseren waar de Algemene Rekenkamer om heeft gevraagd:

1. Het ministerie zal het M&O-beleid voor alle regelingen expliciet en per regeling beschrijven.
2. Het ministerie werkt aan een controleprotocol voor de Tijdelijke stimuleringsregeling SUWI-Bedrijfsverzamelgebouwen.
3. Het ministerie heeft aanvullende controlemaatregelen voor ESF3-projecten met terugwerkende kracht ontwikkeld.
4. Het ministerie werkt aan het op orde brengen van de dossiervorming voor de ESF3-regeling en voor de Tijdelijke stimuleringsregeling SUWI-Bedrijfsverzamelgebouwen.

#### Aansturing van de zelfstandige bestuursorganen

De minister deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet dat hij onvoldoende reageert op negatieve signalen over de zbo's. Hij geeft aan zowel CWI als UWV meermalen actief te hebben aangesproken bij gebleken knelpunten.

De minister is van mening dat de rechtmatigheid van de uitvoering door UWV een belangrijk aandachtspunt is. Het UWV dient volgens de minister in 2004 te voldoen aan de norm van 99% rechtmatigheid voor het geheel van uitvoeringsactiviteiten. Lagere rechtmatigheidspercentages voor de onderscheiden wetten zullen de aandacht van de minister blijven vragen. Voor het bepalen van de rechtmatigheid van de bedrijfsprocessen als geheel heeft UWV in 2003 een wegingsmethodiek toegepast. Met deze methode wordt naar het oordeel van SZW een representatief beeld gegeven van de rechtmatigheid van alle bedrijfsactiviteiten samen.

De minister geeft aan dat de werking van het financieel beheer van CWI aandacht vergt. Het naleven van de afgesproken procedures en de inbedding van de administratieve organisatie behoeven aandacht. De minister vraagt CWI aan te geven hoe zij deze punten in 2004 wil verbeteren. Hij zal hierbij sturen op basis van een concreet tijdpad met meetpunten.

CWI heeft diverse maatregelen ingezet voor het verbeteren van de kwaliteit van de informatie over prestaties. In 2005 zal een nieuw informatiesysteem geïmplementeerd zijn. De minister maakt met CWI de afspraak dat zij een nulmeting verricht naar de betrouwbaarheid van de informatie. Ook over dit punt maakt de minister afspraken over tijdpad en meetpunten.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister van SZW de conclusie over de ontwikkeling in de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW onderschrijft en stappen onderneemt om de bedrijfsvoering te verbeteren. De ingezette benadering kan ertoe bijdragen dat de gesignaleerde onvolkomenheden structureel worden opgelost.

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de verbeteracties voor de uitvoering van het M&O-beleid van de regelingen die het Agentschap SZW uitvoert. Zij ziet, gezien de reeds genomen stappen, de ontwikkelingen met vertrouwen tegemoet.

Wat betreft de rechtmatigheid van de werknemersverzekeringen pleit de Algemene Rekenkamer ervoor om zowel voor de premie-inning als de uitkeringsverstrekking afzonderlijk de rechtmatigheid vast te stellen. Zij

meent dat de rechtmatigheid over het geheel van uitvoeringsactiviteiten heen geen representatief beeld geeft van de twee bedrijfsprocessen van het UWV. Voorts betreurt de Algemene Rekenkamer het dat de minister geen concrete stappen onderneemt om de reeds jaren te hoge onrechtmatigheidspercentages terug te dringen.

De Algemene Rekenkamer is tevreden met de toezegging van de minister om de bedrijfsvoering van CWI te sturen op basis van een concreet tijdpad met meetpunten. Zij vraagt aandacht voor de beoordeling van de voortgang door de minister.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Het Ministerie van VWS is een ministerie, waar de nadruk ligt op het maken van beleid op de terreinen van volksgezondheid, gezondheidszorg, maatschappelijke zorg en sport. Er wordt voor ongeveer € 0,8 miljard subsidies en voor ongeveer € 1,1 miljard specifieke uitkeringen (aan gemeenten en provincies) verstrekt. De grootste post van de verantwoording 2003 is de Rijksbijdragen volksgezondheid ad € 6,8 miljard. Doel van deze post is de premiedruk voor burgers niet te hoog te laten worden.

#### *Jaarverslag*

Het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van drie posten in de financiële informatie: één fout en één onzekerheid van totaal € 127,0 miljoen, plus nog een onzekerheid over de volledigheid van ontvangsten. Over de financiële verantwoording van het tijdelijk agentschap Nederlands Vaccin Instituut (NVI) bestaat onzekerheid, omdat de administratie en het financieel beheer gedurende het hele jaar onvolledig en controleerbaar waren.

De informatie over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De begroting van 2003 gaat nog vaak niet in op de vragen: wat willen we bereiken en wat gaan we ervoor doen. Daarom is het onmogelijk de bijbehorende hoe-vragen (hebben we bereikt wat we wilden, hebben we gedaan wat we zouden doen, heeft het gekost wat we dachten) in de verantwoording te beantwoorden. De Algemene Rekenkamer dringt aan om de wat-vragen meer uit te werken in de begroting.

#### *Bedrijfsvoering*

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Ministerie van VWS hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

- subsidiebeheer;
- specifieke uitkering: ouderbijdragen bij de Jeugdhulpverlening;
- specifieke uitkering: Tijdelijke regeling vroegsignalering;
- inkopen en contractbeheer;
- informatiebeveiliging;
- administraties;
- materieelbeheer;
- het tijdelijk agentschap NVI.

Gezien het financiële belang, het belang van het proces voor het ministerie en de betrokkenheid van alle directies en het gegeven dat de problematiek structureel is, is er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer ook in 2003 nog sprake van een ernstige onvolkomenheid bij de uitvoering van het subsidiebeheer. Bij het subsidiebeheer vindt al enige jaren

onvoldoende toetsing op het naleven van de subsidievoorwaarden plaats. Ook de gebrekkige kwaliteit van de wetgeving is een oorzaak van onrechtmatigheden. Verbeteringen zoals bijvoorbeeld op het punt van het handhaven van de termijnen (tijdige ontvangst en afhandeling) en de transparantie van de besluitvorming zijn nog nodig.

Overigens is er in de loop van 2003 wel goede voortgang gemaakt met de verbetering van het subsidiebeheer en het ontwikkelen van nieuw subsidiebeleid. Resultaten daarvan zijn ook al zichtbaar. In het rechtmatigheidsonderzoek 2004 zal de Algemene Rekenkamer nagaan of deze verbeteringen bij alle betrokken directies verder worden gerealiseerd. Hoewel de Algemene Rekenkamer erop vertrouwt dat deze verbeteringen totstandkomen, ziet zij zich genoodzaakt alsdan te overwegen bezwaar te maken, mochten die verbeteringen onverhoopt uitblijven.

Het inkoopproces kan beter gecoördineerd en afgestemd worden in het voortraject. De informatiebeveiliging vereist meer prioriteit van het ministerie, want er is te weinig voortgang geboekt. Het op tijd boeken en betalen, het ordelijk en controleerbaar zijn van de administraties blijft een punt van aandacht voor het Audit Committee. Het aangepaste Besluit Materieelbeheer VWS moet uitgevoerd worden, zodat duidelijker is hoe de verantwoordelijkheden en taken op dit terrein liggen.

Bij het tijdelijk agentschap NVI is er nog veel inspanning nodig om aan de eisen van baten-lastendienst te voldoen.

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

Ondanks de ernstige onvolkomenheid bij het subsidiebeheer en de andere onvolkomenheden is de bedrijfsvoering verbeterd. Het ministerie heeft namelijk in de loop van 2003 veel activiteiten ontplooid of voorbereid die naar verwachting in de komende jaren resultaat zullen hebben. De positieve ontwikkeling is met name zichtbaar bij het subsidiebeheer en bij de administraties. Zo is te verwachten dat de aandacht voor nieuw subsidiebeleid zich vertaalt in een betere kwaliteit van de wetgeving. Er wordt gewerkt aan het actualiseren en optimaliseren van de procesbeschrijvingen van onder meer het subsidieproces, de inkopen en het betalingsverkeer. De rechtmatigheidsrisico's zullen hierdoor afnemen. De blijvende inzet van de minister en het Audit Committee is van belang om het financieel beheer op een goed niveau te brengen.

#### *Reactie minister*

De minister van VWS heeft op 29 april 2004 gereageerd op het rechtmatigheidsonderzoek 2003 van de Algemene Rekenkamer.

De minister schrijft dat de ernstige onvolkomenheid met betrekking tot de uitvoering van het subsidiebeheer de hoogste aandacht verdient. In 2004 wordt verder gewerkt aan het nieuwe subsidiebeleid en aan maatregelen om de uitvoering van het beheer te verbeteren. De minister stelt zware eisen aan doeltreffendheid en doelmatigheid van het nieuwe subsidiebeleid en -beheer. Een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling met zoveel mogelijk organisatorische scheiding tussen beleidsontwikkeling en programmering, uitvoering en beheer en tot slot de evaluatiefunctie is daarvoor van belang. Tijdigheid en transparantie zijn aspecten waar, zo schrijft de minister, aandacht voor zal zijn. Zowel voor het subsidiebeheer, als voor het inkoopproces en contractbeheer geldt dat de ingezette maatregelen pas in 2004 en later tot meetbare resultaten zullen leiden. In het Audit Committee van juni 2004 zullen de resultaten van de actualisering en optimalisering van het inkoopproces gepresenteerd worden.

De minister bevestigt het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de informatiebeveiliging voor verbetering vatbaar is, ook al zijn de genomen maatregelen voor de kritische processen van VWS, naar zijn mening, voldoende. In het Audit Committee van maart 2004 is besloten om het Stafbureau beveiliging opdracht te geven een voorstel te doen voor een gecoördineerde aanpak.

Bij de administraties, schrijft de minister, zijn op onderdelen nog steeds verbeteringen nodig. Het Audit Committee heeft in maart 2004 hiervoor een reeks van aanvullende activiteiten goedgekeurd. Ook ten aanzien van de noodzakelijke verbeteringen die samenhangen met de agentschapsvorming van het NVI is in het Audit Committee van maart 2004 een plan van aanpak opgesteld. De minister verwacht dat het NVI in 2004 een meer ordelijk en controleerbaar beheer realiseert, waarmee de definitieve agentschapstatus per 2006 binnen handbereik komt.

Het verbeteren van de indicatoren van de beoogde beleidseffecten in de begroting is voor de minister van VWS een belangrijk aandachtspunt. In de begroting 2004 is, volgens de minister, het VBTB-gehalte met de integratie van de begroting en zorgnota al verbeterd. Voor de begroting 2005 zal daaraan vervolg worden gegeven.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer neemt met waardering kennis van de reactie van de minister van VWS. De Algemene Rekenkamer constateert dat er nog veel acties voor de verbetering van het proces en beleid op de rol staan. Zij ziet met belangstelling uit naar de resultaten van de activiteiten en plannen op het terrein van het subsidiebeheer en nieuwe subsidiebeleid in 2004.

De Algemene Rekenkamer is ook ten aanzien van de voorgenomen activiteiten bij de andere geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het ministerie verheugd over de reactie van de minister. Ze hoopt dat op die onderdelen, waar in 2003 de voortgang nog beperkt is gebleven, zoals bij het materieelbeheer, de informatiebeveiliging en inkopen en contractbeheer er in 2004 voortvarend te werk gegaan zal worden.

#### Infrastructuurfonds (A)

De Algemene Rekenkamer geeft haar beoordeling van het jaarverslag van het Infrastructuurfonds over het begrotingsjaar 2003.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het Jaarverslag 2003 van het Infrastructuurfonds voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt.

Voor het oordeel en de bevindingen over het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Infrastructuurfonds wordt verwezen naar het rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierin is ook de reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat opgenomen.

#### Gemeentefonds (B)

Het Jaarverslag 2003 van het Gemeentefonds voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt.

Het rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Gemeentefonds gaf de minister geen aanleiding tot een reactie.

#### Provinciefonds (C)

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Provinciefonds en de financiële informatie over 2003 voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

De informatie over het gevoerde beleid in het jaarverslag 2003 van het Provinciefonds voldoet aan de verslaggevingseisen.

Het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Provinciefonds hebben voldaan aan de eisen die de CW 2001 stelt.

De minister van BZK ziet in de positieve inhoud van het conceptrapport bij het Jaarverslag 2003 van het Provinciefonds geen aanleiding voor een nadere reactie.

#### Fonds Economische Structuurversterking (D)

Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is een begrotingsfonds en heeft als doel het financieren van investeringsprojecten van de economische structuur van Nederland. Het verstrekt bijdragen aan vakdepartementen. Ten laste van het fonds komen derhalve geen directe betalingen aan projecten. De feitelijke projectuitgaven worden verantwoord in de jaarverslagen van de vakdepartementen. Deze zijn verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven die met de FES-bijdragen zijn gefinancierd. Het FES wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken (EZ) en Financiën en gecontroleerd door de auditdienst van het Ministerie van EZ.

##### *Jaarverslag*

Het jaarverslag over 2003 van het FES voldoet aan de gestelde eisen.

##### *Bedrijfsvoering*

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het FES hebben voldaan aan de gestelde eisen. Wel zijn er de volgende aandachtspunten:

- tijdige verwerking van mutaties;
- transparantie toezeggingsbrieven;
- zicht op rechtmatigheid en FES-waardigheid;
- administratieve verwerking.

##### Tijdige verwerking van mutaties

Voor de tijdige verwerking van mutaties is de FES-beheerder afhankelijk van tijdige aanlevering van verrekenstukken en opgaven door de vakdepartementen. Net als in voorgaande jaren merkt de Algemene Rekenkamer op dat de niet tijdige aanlevering een knelpunt is. De niet tijdige aanlevering betreft (a) de verrekenstukken van ontvangsten van aardgasbaten en van rentebaten en (b) de opgaven met betrekking tot in 2002 verrichte uitgaven van verscheidene departementen.

##### Transparantie toezeggingsbrieven

Na een besluit in de ministerraad stelt het ministerie van EZ een toezeg-

gingsbrief op waarin is aangegeven waaraan het vakdepartement deze bijdrage dient te besteden. De besluitvorming over deze toezeggingsbrieven vindt plaats in de ministerraad. De ministerraad baseert zich daarbij op interne departementale documenten, waarin de activiteiten en eventuele nadere voorwaarden worden omschreven.

De Algemene Rekenkamer vindt dat in de toezeggingsbrieven het doel van de toezeggingen veelal te summier en in te algemene bewoordingen staat beschreven. Daardoor kan geen duidelijke relatie worden gelegd tussen de besluitvorming in de ministerraad en de uiteindelijke «FES-waardigheid» van de voorgestelde projecten – die bij de toezeggingsbrieven op programmaniveau wordt vastgesteld. Onder FES-waardigheid wordt verstaan dat voldaan wordt aan de doelstelling van het fonds: investeren in het belang van de economische structuur van Nederland alsmede aan de specifieke departementale uitwerking daarvan.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de toezeggingsbrieven duidelijker moeten worden opgesteld. Deze toezeggingsbrieven dienen naar de mening van de Algemene Rekenkamer *VBTB-proof* te zijn.

#### Zicht op rechtmatigheid en FES-waardigheid

Voor de jaarlijkse verrekening van de bijdragen dient het vakdepartement uiterlijk op 15 januari van het volgende jaar een verrekenstuk op te stellen met paraaf van de accountantsdienst. De door de departementale accountantsdiensten uitgevoerde werkzaamheden betreffen uitsluitend het vaststellen of de in het verrekenstuk en de bijlagen opgenomen bedragen overeenstemmen met de administratie van het betrokken begrotingshoofdstuk ten tijde van het opstellen van het verrekenstuk. Er vindt geen controle van de FES-waardigheid plaats.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij het jaarverslag van het FES over het begrotingsjaar 2003. De controle omvat, in afwijking van artikel 66 lid 1 van de Comptabiliteitswet, niet de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. De auditdienst van het ministerie van Economische Zaken geeft een verklaring over het getrouwe beeld.

Uit doelmatigheidsoverwegingen is er bij de oprichting van het FES bewust voor gekozen om de controle van de rechtmatigheid te leggen bij de departementale accountantsdiensten. Deze maakt onderdeel uit van de controle van de rekening van de departementen waaraan bijdragen in de begroting worden verleend, respectievelijk van welke ontvangsten worden overgedragen aan het FES.

Het vakdepartement dient in principe vóór 15 mei een opgave in te leveren van de stand van de bijdragen ten laste van het FES, voorzien van een accountantsverklaring, met betrekking tot de in het voorgaande jaar verrichte uitgaven en ontvangen bijdragen. Er is een model-accountantsverklaring voorgeschreven. Dit model en de toelichting daarop behoeft echter op verscheidene punten verduidelijking. Het is thans onduidelijk of de FES-waardigheid van de uitgaven door deze controle wordt afgedekt.

#### Administratieve verwerking

De administratie van het FES wordt gevoerd in het spreadsheetprogramma Excel. Excel houdt geen audittrail bij en de vastgelegde mutaties zijn overschrijfbaar. Hierdoor bestaat het risico dat mutaties achteraf niet controleerbaar zijn. De Algemene Rekenkamer wijst op het belang van goede beheersafspraken, waaronder het regelmatig maken van back-ups.



#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

De FES-beheerder heeft adequaat beheer gevoerd over het FES-fonds. Er is sprake van een vooruitgang ten opzichte van het vorige verslagjaar. De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar geconstateerd dat er een risico bestaat dat de FES-waardigheid van uitgaven niet wordt vastgesteld, omdat (a) in de toezeggingsbrieven waarin de FES-waardigheid wordt vastgesteld de voorwaarden veelal te summier worden beschreven, (b) de FES-waardigheid niet wordt beoordeeld bij de controle van het jaarverslag van het FES door de auditdienst van het Ministerie van EZ en ook niet bij de controle van de verrekenstukken en van de departementale jaarverslagen door de departementale AD's. Gezien de omvang van de FES-uitgaven dient in 2004 aan dit probleem meer aandacht te worden besteed.

#### *Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer*

In zijn reactie geeft de minister van EZ mede namens de minister van Financiën aan dat het hem genoeg doet dat de Algemene Rekenkamer constateert dat er sprake is van vooruitgang in het beheer van het FES. De minister schrijft dat de model-accountantsverklaring zal worden geactualiseerd aan de hand van de ontwikkelingen in het verklaringensysteem alsmede het controleprotocol.

Hoewel er volgens de minister geen sprake is van risico's voor de rechtmatigheid en FES-waardigheid, is het zijns inziens wel mogelijk de procedure aan te scherpen door in de model-accountantsverklaring en het controleprotocol expliciet de toets op FES-waardigheid op te nemen, en in de toezeggingsbrieven naar onderliggende documenten te verwijzen. In 2004 zal hij deze aanscherpingen doorvoeren.

De Algemene Rekenkamer is positief over de toezeggingen van de minister. Door in de toezeggingsbrieven te verwijzen naar onderliggende documenten en in het te actualiseren controleprotocol expliciet de toets op de FES-waardigheid op te nemen is naar de mening van de Algemene Rekenkamer de controle en het toezicht op de FES-waardigheid versterkt.

#### *Spaarfonds AOW (E)*

Het Spaarfonds AOW is een apart begrotingsfonds. In het fonds worden gelden gereserveerd om de toekomstige financiering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) in het licht van de toenemende vergrijzing veilig te stellen.

#### *Jaarverslag en saldibalans*

Over 2003 bedragen de ontvangsten in het Spaarfonds AOW € 3,2 miljard. Het saldo van het Spaarfonds AOW bedraagt eind 2003 € 15,9 miljard. De financiële informatie en de toelichting bij de financiële informatie in het jaarverslag 2003 voldoen aan de gestelde eisen. De Algemene Rekenkamer heeft geen fouten en onzekerheden aangetroffen in de financiële informatie. Ook de saldibalans en de toelichting bij de saldibalans voldoen aan de vereisten.

#### *Reactie minister*

De minister geeft in zijn reactie aan geen aanleiding te zien om op het rapport te reageren.

## Diergezondheidsfonds (F)

In het Diergezondheidsfonds (DGF) worden de uitgaven en ontvangsten verantwoord die samenhangen met maatregelen ter bestrijding van besmettelijke dierziekten. In het Jaarverslag 2003 worden onder meer de uitgaven verantwoord van kosten van de bestrijding van de uitbraak van aviaire influenza (verder: vogelpest) in Nederland. Deze kosten bedroegen over 2003 in totaal € 249 miljoen.

### *Jaarverslag*

Het jaarverslag over 2003 van het DGF voldoet aan de gestelde eisen.

### *Bedrijfsvoering*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het DGF hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- het toezicht op en verantwoording over de destructie van risicomateriaal; en
- een adequate verantwoordelijkheidsverdeling tussen dienstonderdelen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voor het financieel beheer van het DGF.

### *Toezicht en verantwoording destructie van risicomateriaal*

De Algemene Rekenkamer heeft de goederenbeweging bij de bestrijding van vogelpest beoordeeld. Een beoordeling van de goederenbeweging is van belang om te kunnen vaststellen dat risicomateriaal niet in de voedselketen is terechtgekomen. De goederenbeweging dient hiervoor sluitend te zijn. Onder een sluitende goederenbeweging wordt verstaan dat de dieren zijn geruimd, zijn afgevoerd, zijn aangekomen bij de destructor, zijn vernietigd en ten slotte zijn verbrand.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de op de locaties aanwezige dieren en producten zijn geruimd, afgevoerd en bij de destructor zijn aangekomen.

Het toezicht op en de verantwoording over de vernietiging en de verbranding van risicomateriaal door dienstonderdelen van het Ministerie van LNV is echter onvoldoende geweest. Het ministerie heeft zich er onvoldoende van vergewist of de verwerkingsprocessen bij de destructoren omgeven waren door administratieve maatregelen waarmee met zekerheid zou kunnen worden vastgesteld dat het risicomateriaal niet in de voedselketen terecht is gekomen.

De Algemene Rekenkamer merkt de gebreken in het toezicht op en de verantwoording over de vernietiging en verbranding van risicomateriaal aan als een onvolkomenheid in het beheer.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan richtlijnen te formuleren en te laten implementeren voor het toezicht op en de verantwoording over de destructie van risicomateriaal.

### *Verantwoordelijkheidsverdeling financieel beheer*

De Algemene Rekenkamer meent dat de minister van LNV stappen heeft gezet voor een structurele verbetering van het financieel beheer, door het maken van afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling. De gemaakte afspraken zijn daarentegen niet volledig in 2003 geïmplementeerd. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de vastgelegde afspraken in 2004 met voortvarendheid te implementeren.

#### *Ontwikkeling bedrijfsvoering*

De bedrijfsvoering van het DGF laat in 2003 een positieve ontwikkeling zien ten opzichte van 2002.

De minister van LNV heeft de over 2002 geconstateerde onvolkomenheden in het proces van de accountantscontrole en de naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen opgelost.

#### *Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister van LNV laat in zijn reactie weten dat hij ingenomen is met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat in het afgelopen jaar verbeteringen zijn gerealiseerd in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. In zijn reactie gaat de minister specifiek in op de twee geconstateerde onvolkomenheden.

Over de verantwoordelijkheidsverdeling voor het financieel beheer merkt de minister op dat in 2003 intern afspraken zijn gemaakt ter verbetering en dat in 2004, overeenkomstig de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, op enkele punten hard zal worden gewerkt aan de implementatie hiervan.

Het uitgangspunt bij de vernietiging van destructiemateriaal is volgens de minister het waarborgen dat risicomateriaal niet in de voedselketen terecht komt. Bestaande afspraken en (controle)procedures rondom de goederenbeweging met betrekking tot destructie garanderen volgens de minister een voldoende beheerst proces. Op basis van de uitkomsten van periodieke analyse en evaluatie van inspecties zal de minister bezien in hoeverre deze afspraken en procedures aanscherping behoeven.

De Algemene Rekenkamer zal de implementatie van de afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling van het financieel beheer en de ontwikkeling in het toezicht op en de verantwoording over de vernietiging van risicomateriaal in het rechtmatigheidsonderzoek 2004 volgen.

#### BTW-compensatiefonds (G)

Het Jaarverslag 2003 van het BTW-compensatiefonds voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt.

Het rapport bij het Jaarverslag 2003 van het BTW-compensatiefonds gaf de minister geen aanleiding tot een reactie.