

Vergaderjaar 1995–1996

**24 555**

## **Decemberverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer**

**Nr. 2**

### **VERSLAG**

#### **Inhoud**

<b>Belangrijkste bevindingen</b>	<b>4</b>
<b>1. Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen</b>	<b>6</b>
1.1 Voortijdig schoolverlaten	6
<b>2. Financiën</b>	<b>22</b>
2.1 Privatisering 's Rijks Munt	22
<b>3. Verkeer en Waterstaat</b>	<b>29</b>
3.1 Bestekscontroles Noord-Holland	29
<b>4. Economische Zaken</b>	<b>35</b>
4.1 Verliezen op borgstellingskredieten midden- en kleinbedrijf	35
<b>5. Landbouw, Natuurbeheer en Visserij</b>	<b>40</b>
5.1 Uitvoering hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland	40
<b>6. Diverse beleidsterreinen</b>	<b>48</b>
6.1 Beheer van leningen door de rijksoverheid	48

## **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN**

Dit verslag bevat de resultaten van zes onderzoeken. Van elk onderzoek zijn hierna de belangrijkste bevindingen kort weergegeven.

### **Voortijdig schoolverlaten**

In een beleidsnotitie schreef de minister van Onderwijs en Wetenschappen in 1993 dat hij er naar streefde dat alle jongeren hun schooltijd moeten afsluiten met een zogeheten startkwalificatie, een diploma van een opleiding tot «beginnend beroepsuitoefening». Ook wilde de minister binnen zes jaar de harde kern van voortijdig schoolverlaters met de helft terugbrengen. Hij introduceerde hiervoor onder meer drie subsidie-regelingen.

In de beleidsnotitie noemde de minister een reeks maatregelen die scholen zouden kunnen of moeten nemen. Uit een enquête van de Rekenkamer onder 130 scholen blijkt dat de scholen medio 1995 nog nauwelijks waren begonnen met de invoering van enkele belangrijke maatregelen, zoals geautomatiseerde leerlingenvolgsystemen. Over de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden bereikt, kan de Rekenkamer nog geen uitspraak doen.

De minister acht zijn beleidsambitie nog steeds haalbaar, hoewel hij onderkent dat de beleidsinstrumenten minder krachtig lijken dan werd verwacht.

### **Privatisering 's Rijks Munt**

De voorbereiding van de privatisering van 's Rijks Munt is onvoldoende doelmatig verlopen. Zo ontbraken een noodzakelijk geacht ondernemingsplan en een marketingplan en werden goedgekeurde investeringsbudgetten overschreden. De wijze waarop de nieuwe relatie tussen de Staat en de geprivatiseerde Munt is vormgegeven, is redelijk goed. Alleen de afgesproken produktienorm van 110 miljoen munten per jaar is aan de hoge kant waardoor de Staat het risico loopt compensatie te moeten betalen. De privatisering is budgetneutraal verlopen, maar de Rekenkamer plaatst enige kanttekeningen bij de door de minister van Financiën gehanteerde berekeningswijze.

De minister van Financiën is het op een aantal punten niet eens met de kritiek van de Rekenkamer.

### **Bestekscontroles Noord-Holland**

De Rekenkamer onderzocht de contractadministraties en het toezicht van de Rijkswaterstaat bij twaalf bestekken in Noord-Holland. Hiervan bleken er zes geheel in orde. Bij vier bestekken waren er ernstige gebreken in het toezicht en bij twee werd slechts een gedeelte van het werk gecontroleerd. De directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat merkte de verschillen in uitvoering en de tekortkomingen bij de dienstonderdelen niet op. Volgens de minister van Verkeer en Waterstaat waren verbeteringen in de interne controle in 1994 en 1995 in gang gezet.

### **Verliezen op borgstellingskredieten midden- en kleinbedrijf**

Op grond van de regeling borgstelling MKB-kredieten 1988 kan de Staat borg staan voor kleine ondernemers die zelf onvoldoende zekerheid hebben om bij een bank een krediet te kunnen nemen. De verliezen die de Staat onder deze regeling heeft gelopen, beliepen tussen 1989 en 1994 jaarlijks gemiddeld f 57 miljoen (van een totaal van een gemiddeld f 2 600 miljoen aan garantieverplichtingen). Gemiddeld bedroegen de ontvangsten over die jaren f 26 miljoen per jaar. De minister van Econo-

mische Zaken heeft maatregelen genomen om het risico en de verliezen van de Staat te beperken, maar de resultaten daarvan zullen pas over enkele jaren zichtbaar zijn. Tot slot constateerde de Rekenkamer enige onvolkomenheden in de informatievoorziening.

### **Uitvoering hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland**

De Algemene Inspectiedienst (AID) controleert of inkomenscompensaties, die zijn toegekend in het kader van het hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid, terecht zijn verstrekt. Uit de resultaten van deze controles blijkt een fors aantal, vaak ernstige, overtredingen. De geldende regelingen zijn bovendien gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Een onjuiste uitvoering van de landbouwregelingen kan leiden tot een strafkorting op de Nederlandse declaraties bij de Europese Unie. De Rekenkamer pleit dan ook voor intensivering van de controle door de AID. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deelde dit standpunt niet, omdat uit een kosten-batenafweging was gebleken dat dit ondoelmatig is.

### **Beheer van leningen door de rijksoverheid**

Per jaar verstrekt de rijksoverheid voor circa f 1,4 miljard aan leningen. Hiervoor bestaat geen algemeen beleid of specifieke regelgeving. Ook zijn er tussen de ministeries verschillen in rubricering en verantwoording van leningen. Ook worden er rijksbreed aanzienlijke bedragen kwijtgescholden, buiten invordering gesteld of als rentesubsidie verstrekt. In de periode 1990–1992 ging het daarbij om f 3,3 miljard. Hierover ontbreekt informatie in de saldibalansen van de ministeries en in de staatsbalans.

Over de werkelijke waarde van leningen ontbreekt ook informatie. Deze kan in bepaalde omstandigheden lager liggen dan de nominale waarde, dat is de waarde op papier.

De Rekenkamer onderzocht bij de departementen van Economische Zaken, van Financiën en van Verkeer en Waterstaat de opzet en werking van het leningenbeheer. Zij constateerde dat zowel de opzet als de werking bij deze ministeries tekortkomingen vertoonde. Zij beval onder meer aan de informatievoorziening over het gevoerde leningenbeheer te verbeteren.

## **1. ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

### **1.1. Voortijdig schoolverlaten**

#### **SAMENVATTING**

De strijd tegen het voortijdig schoolverlaten werd in 1990 door de regering tot beleidsprioriteit verheven. Drie jaar later presenteerde de minister van Onderwijs en Wetenschappen over dit onderwerp een beleidsnotitie onder de titel «Een goed voorbereide start». Volgens deze notitie zouden op een niet nader genoemde datum alle jongeren hun schooltijd moeten afsluiten met een zogeheten startkwalificatie (een diploma van een opleiding tot «beginnende beroepsuitoefening»). Verder werd beoogd de harde kern van voortijdig schoolverlaters (dat zijn diegenen die het onderwijs zonder diploma van het Mavo of het voorbereidend beroepsonderwijs hebben verlaten) binnen zes jaar tot de helft terug te brengen. Hoe groot de harde kern is, werd niet geheel duidelijk. Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen noemde voor het jaar 1990 twee aantallen: 12 500 en 10 100 leerlingen. Een andere onduidelijkheid betrof de omvang van de totale probleemgroep. Het ministerie noemde voor 1990 een aantal van 90 000 leerlingen, maar hield bij het bepalen daarvan geen rekening met het feit dat veel uitvallers later alsnog, bijvoorbeeld via deeltijdonderwijs, een startkwalificatie verwerven.

De minister introduceerde drie subsidieregelingen gericht op bestrijding van voortijdig schoolverlaten op regionaal niveau (totaal f 30,5 miljoen per jaar). Voor alle drie gold dat ook als niet was voldaan aan één of meer voorwaarden, toch subsidie werd uitbetaald.

Van het totale pakket beleidsinstrumenten (behalve subsidies bevatte dit onder meer ook aanpassing van regelgeving en bundeling van kennis) was slechts een gering deel specifiek gericht op de harde kern.

De minister noemde in 1993 een reeks maatregelen die scholen zouden kunnen of moeten nemen. Uit een enquête die de Rekenkamer onder 130 scholen hield, bleek dat de scholen medio 1995 nog slechts in geringe mate waren begonnen met de invoering van enkele belangrijk geachte nieuwe maatregelen. Het gaat om de vorming van brede samenwerkingsverbanden met gezondheidsdiensten, regionale arbeidsvoorziening en jeugdhulpverlening, het invoeren van geautomatiseerde leerlingvolgsystemen en het (verplichte) werken met streef- en realisatiecijfers. Maatregelen die wel van de grond gekomen waren (zoals leerbegeleiding en vernieuwing van didactiek) dateerden veelal van (ver) voor 1993. Overigens gaf 90% van de scholen aan voortijdig schoolverlaten in geringe mate als een probleem te zien.

Over de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden bereikt, is nog geen oordeel te geven. Een belangrijk probleem is vooralsnog dat de noodzakelijke gegevens zowel op schoolniveau als op regionaal en landelijk niveau niet systematisch beschikbaar zijn.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen schreef in zijn reactie verwezenlijking van zijn beleidsambitie nog steeds haalbaar te achten. Tegelijkertijd erkende hij echter dat de beleidsinstrumenten minder krachtig lijken dan eerder werd verwacht.

De Rekenkamer raadt de minister dan ook aan nauwlettend in het oog te houden of met het in gang gezette beleid voldoende vorderingen worden gemaakt.

## 1. INLEIDING

### 1.1. Ontwikkeling van het beleid 1990–1994

Nadat de rijksoverheid in de jaren tachtig al diverse projecten had gestart om schoolverzuim en schooluitval tegen te gaan, werd de strijd tegen het voortijdig schoolverlaten in 1990 door het kabinet tot beleidsprioriteit verheven. In de nota van wijziging bij de begroting voor 1990 betoogden de bewindspersonen van Onderwijs en Wetenschappen dat het voortijdig schoolverlaten niet alleen voor het betrokken individu maar ook voor de maatschappij een belangrijk probleem is «dat de regering grote zorgen baart». De kennisintensieve maatschappij stelt immers hoge eisen aan de kwalificaties van de burgers ten behoeve van de economische concurrentiekracht.

De omschrijving van een voortijdig schoolverlater werd in 1990 door het kabinet aanzienlijk verruimd. Tot dat jaar werd een voortijdig schoolverlater gedefinieerd als een leerling die zonder diploma de eerste fase van het voortgezet onderwijs (Mavo en voorbereidend beroepsonderwijs) had verlaten. Voortaan zou van een voortijdig schoolverlater sprake zijn wanneer een leerling het onderwijs zonder «startkwalificatie» voor de arbeidsmarkt de rug zou hebben toegekeerd. Omdat een startkwalificatie tenminste een diploma van een opleiding «tot beginnende beroepsuitoefening» vereist, betekent dit dat bijvoorbeeld een leerling die het vwo met een diploma verlaat als voortijdig schoolverlater wordt gezien. Volgens de regering zouden jongeren door een startkwalificatie te halen beter in staat zijn een stabiele positie op de arbeidsmarkt te verwerven.

Begin 1993, drie jaar nadat het probleem als beleidsprioriteit was aangemerkt, stelde de minister van Onderwijs en Wetenschappen vast dat nader beleid nodig was om stagnatie in de afname van het aantal voortijdig schoolverlaters te voorkomen. Dit nadere beleid kreeg vorm in de notitie «Een goed voorbereide start». Doelstelling van het beleid was volgens de notitie terugdringing van het aantal voortijdig schoolverlaters. Uiteindelijk zouden alle jongeren hun schooltijd moeten afsluiten met het behalen van een startkwalificatie. In welk jaar deze doelstelling moest zijn bereikt, werd niet aangegeven.

In de notitie «Een goed voorbereide start» werden de voortijdig schoolverlaters onderverdeeld in negen groepen. Deze zijn in tabel 1 weergegeven.

tabel 1 **onderwijsverlaters zonder startkwalificatie in 1990**

bron: Een goed voorbereide start, p. 61

<i>onderwijsvorm</i>	<i>aantal</i>
uit eerste fase voortgezet onderwijs zonder diploma	20 600
uit eerste fase voortgezet onderwijs met diploma	11 500
uit vormingswerk	4 000
uit primair leerlingwezen	23 000
uit mbo 1 <sup>e</sup> /2 <sup>e</sup> leerjaar	15 000
uit bovenbouw vwo/havo zonder diploma	7 000
uit voltijd kort middelbaar beroepsonderwijs zonder diploma	7 000
uit mbo 3 <sup>e</sup> /4 <sup>e</sup> leerjaar	15 000
uit vwo/havo met diploma	25 000
<i>totaal</i>	<i>128 100</i>

De minister meende dat niet alle voortijdig schoolverlaters een echte probleemgroep vormden. Hij beperkte de probleemgroep tot de in de tabel aangeduide groepen 1 tot en met 7. In 1990 ging het daarbij om bijna 90 000 schoolverlaters, ofwel ruim een derde van de in totaal 250 000 schoolverlaters in dat jaar. Overigens noemde de minister de beschikbare cijfers over de omvang van de totale groep voortijdig schoolverlaters in de notitie «boterzacht».

Binnen de probleemgroep onderscheidde de minister een «harde kern» van in het jaar 1990 ongeveer 12 500 leerlingen<sup>1</sup>. Dit zijn degenen die het onderwijs zonder diploma van het Mavo of het voorbereidend beroepsonderwijs hebben verlaten. Het betrof volgens de minister voor een belangrijk deel kinderen van laaggeschoolde ouders en allochtonen, die een relatief kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt. De minister stelde zich in de notitie «Een goed voorbereide start» ten doel de harde kern binnen zes jaar tot de helft terug te brengen.

De minister kondigde daartoe vijf categorieën beleidsinitiatieven aan:

- aanvullende subsidies gericht op bestrijding van het voortijdig schoolverlaten;
- (aanpassing van) regelgeving, zoals de verplichting voor scholen om het uitschrijven van voortijdig schoolverlaters te melden;
- het voeren van bestuurlijk overleg met onder meer de sociale partners over zaken als uitbreiding van stageplaatsen;
- het verstrekken van onderzoek- en ontwikkelopdrachten (onderzoek naar oorzaken van voortijdig schoolverlaten en mogelijke oplossingen);
- bundeling en overdracht van kennis op het vlak van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

Met de nieuwe beleidsinitiatieven was in 1993 f 36 miljoen en in 1994 f 50 miljoen gemoeid.

Deze beleidsinitiatieven, die geleidelijk ingebed zouden moeten worden in de reguliere onderwijsstructuur, vormden volgens de minister een sluitstuk op allerlei bestaande beleidsmaatregelen. Met het totale pakket verwachtte de minister zijn doelstellingen te bereiken.

De minister wilde de uitvoering van het nieuwe beleid snel ter hand nemen, opdat de maatregelen zo veel mogelijk al in 1993 hun beslag zouden krijgen.

De notitie «Een goed voorbereide start» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 994, nr. 1) werd in januari 1993 aan de Tweede Kamer aangeboden. De notitie werd vervolgens in oktober 1993 in de Tweede Kamer behandeld (in combinatie met de behandeling van de gewijzigde Leerplichtwet).

## 1.2. Onderzoeksvragen

De Rekenkamer verrichtte in 1995 een onderzoek naar de doelmatigheid van het regeringsbeleid gericht op het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. Uitgangspunt hierbij waren de in de notitie «Een goed voorbereide start» neergelegde beleidsinitiatieven.

In het onderzoek is een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- a. voldeed de beleidsvoorbereiding aan de door de Rekenkamer gestelde eisen?
- b. leveren de bij het beleid betrokken actoren (departementale directies, intermediaire organisaties en scholen) de in de notitie vermelde bijdrage aan het bereiken van de doelen?
- c. wordt het voortijdig schoolverlaten daadwerkelijk teruggedrongen?

---

<sup>1</sup> De minister berekende dit cijfer op grond van de Referentieramingen onderwijs 1992 (die waren gebaseerd op de Onderwijsmatrix 1988). In een bijlage bij de notitie «Een goed voorbereide start» werd de omvang van deze harde kern op basis van de CBS-onderwijsmatrix 1990 echter berekend op 10 100.

In oktober 1995 zond de Rekenkamer haar bevindingen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De minister reageerde in november 1995. Deze reactie is in hoofdlijnen in dit verslagpunt opgenomen.

## 2. BELEIDSVOORBEREIDING

De Rekenkamer stelt aan de beleidsvoorbereiding de eis dat er uitgewerkte doelstellingen zijn, dat de aan het beleid ten grondslag liggende vooronderstellingen zijn onderbouwd en dat er duidelijke relaties zijn gelegd tussen instrumenten en doelstellingen.

De Rekenkamer stelde vast dat voldaan is aan de eis van het stellen van uitgewerkte beleidsdoelstellingen. Niet duidelijk is echter wanneer de doelstelling «geen uitvallers zonder startkwalificatie» bereikt moet zijn. Ook bestaat geen duidelijkheid over de startsituatie bij de doelstelling de harde kern van de doelgroep in zes jaar tijd met de helft in omvang te brengen, aangezien in de notitie «Een goed voorbereide start» twee cijfers worden genoemd voor de omvang van deze harde kern in 1990: 12 500 leerlingen en 10 100 leerlingen.

Met betrekking tot de onderbouwing van het beleid stelde de Rekenkamer vast dat de door de minister bepaalde omvang van het beleidsprobleem niet in alle opzichten door de resultaten van onderzoek werd ondersteund. Zo hebben diverse onderzoeken in de jaren tachtig uitgewezen dat veel ongediplomeerde schoolverlaters later alsnog, bijvoorbeeld door middel van deeltijdonderwijs, een startkwalificatie verwerven. Hiermee werd bij de bepaling van de omvang van het probleem geen rekening gehouden.

Om de ambitieuze doelstellingen te realiseren, nam de minister een groot aantal uiteenlopende beleidsinitiatieven. De kern van zijn aanpak bestond uit de introductie van enkele nieuwe subsidieregelingen en uit maatregelen ter bevordering van kennisoverdracht. De instrumenten waren maar zeer ten dele gericht op de, binnen het beleid als belangrijkste groep onderkende, «harde kern».

## 3. BIJDRAGEN VAN DE BETROKKEN ACTOREN

### 3.1. Departementale directies

Drie directies zijn betrokken bij de uitvoering van het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten. Het betreft de hoofddirectie Centrale Financiën Instellingen (CFI), de velddirectie Voortgezet Onderwijs (VO) en de velddirectie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE).

De departementale directies hebben drie nieuwe subsidieregelingen in uitvoering genomen:

- de Regeling Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC; vanaf juli 1994). Deze regeling is erop gericht op regionaal niveau een sluitende melding en registratie van leerlingen tot 23 jaar tot stand te brengen, alsmede een goede verwijzing van leerlingen naar passende vervolgttrajecten. Per jaar is f 6 miljoen beschikbaar;
- de Regeling startkwalificaties voortijdig schoolverlaten (vanaf schooljaar 1993–1994). Deze regeling is erop gericht de uitstroom van leerlingen met een startkwalificatie te vergroten, mede door het stimuleren van samenwerking met andere scholen en instellingen. Per jaar is f 9 miljoen beschikbaar;
- de Regeling startkwalificaties speciale doelgroepen (vanaf schooljaar 1993–1994). Deze regeling is gericht op het vergroten van de deelname

aan beroepsopleidingen van allochtone leerlingen en randgroepjongeren, mede door het stimuleren van samenwerking met andere scholen en instellingen. Per jaar is f 15,5 miljoen beschikbaar.

De Rekenkamer beoordeelde de uitvoering van de drie regelingen op twee punten: de toetsing op de subsidievoorwaarden bij aanvragen en de informatie-uitwisseling tussen de betrokken directies op het ministerie.

Zij constateerde dat de regionale plannen die werden ingediend in het kader van de RMC-regeling (door de minister betiteld als de «spil van het beleid») in het algemeen niet aan alle gestelde subsidievoorwaarden voldeden. Gezien het feit dat de regeling pas in juli 1994 werd uitgevaardigd terwijl de plannen al voor 1 september 1994 moesten worden ingediend, wekt dat geen verbazing. Met name de gevraagde kwantitatieve gegevens over het aantal voortijdig schoolverlaters ontbraken in de plannen. Slechts 18% van de regio's was in staat om deze cijfers te leveren voor de categorie leerplichtigen, terwijl geen enkele regio in staat bleek de gegevens over niet-leerplichtige leerlingen te verstrekken.

Voor alle drie de subsidieregelingen gold dat ook als niet was voldaan aan één of meer voorwaarden toch tot betaling van subsidie werd overgegaan.

In het kader van de beide startkwalificatieregelingen leveren de scholen effectrapportages aan CFI. Daarnaast beschikt deze directie over leerlinggegevens uit de officiële leerlingtellingen. CFI en BVE hebben echter geen onderlinge afspraken gemaakt over de aanlevering van gegevens over de effecten van de beide startkwalificatieregelingen. Hierdoor werden de bij CFI aanwezige gegevens niet door de verantwoordelijke beleidsdirectie BVE bewerkt tot beleidsinformatie. Dergelijke informatie is nodig wil de minister zicht kunnen houden op de voortgang van de beleidsuitvoering.

Ten aanzien van de andere beleidsvoornemens (zie paragraaf 1.1) stelde de Rekenkamer vast dat op een groot aantal punten actie was ondernomen. Zo zijn de onderzoek- en ontwikkelopdrachten en de activiteiten op het gebied van kennisoverdracht geheel volgens plan uitgevoerd.

Een aantal belangrijke voorgenomen wijzigingen van wet- en regelgeving is echter nog niet gerealiseerd. Zo is de verplichting tot melding van niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters nog niet tot stand gekomen. Hetzelfde geldt voor de aanscherping van de verslagverplichtingen ten aanzien van voortijdig schoolverlaten in het secundair beroepsonderwijs en de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Ook een informatiestatuut waarin definities en standaarden voor registratie en verslaglegging zijn opgenomen, is nog niet tot stand gekomen.

Het voorgenomen bestuurlijk overleg met bijvoorbeeld de sociale partners, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de andere departementen over de van hen verwachte bijdrage aan de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten, heeft voor een belangrijk deel wel plaatsgevonden.

### *3.2. Intermediaire organisaties*

In de notitie «Een goed voorbereide start» wordt een aantal intermediaire organisaties opgesomd dat bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten wordt ingeschakeld. Hieronder zijn de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, de Landelijke Organen voor het beroepsonderwijs, het Landelijk Dienstverlenend Centrum Studie- en Beroepskeuzevoorlichting, de Regionale Diensten Centra en de zogeheten BVE-procescoördinatie. Deze intermediaire organisaties hebben een veelheid aan stimulerende, ondersteunende en voorlichtingsactiviteiten ontplooid.



Eén van de activiteiten die in «Een goed voorbereide start» was aangekondigd, was het bundelen en verspreiden van de bestaande expertise op het beleidsterrein. Het particuliere bureau Sardes werd daarmee in het najaar van 1994 belast. De Rekenkamer stelde vast dat Sardes weliswaar een uitvoeringsplan heeft opgesteld om te komen tot «expertisebundeling» van bestaande ervaringen, methoden en projecten, maar dat veel van de voorgenomen activiteiten medio 1995 nog concreet gestalte moesten krijgen.

Uit een analyse van de RMC-plannen door het ministerie bleek dat in weinig regio's afspraken zijn gemaakt met Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening over een gezamenlijke aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Het onderzoek van de Rekenkamer bevestigde dit beeld: slechts twee van de vijf in het onderzoek betrokken Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening werkten mee aan de vorming van RMC-netwerken. Ook de betrokkenheid van de Regionale Diensten Centra was nog niet optimaal. Van de 12 onderzochte centra waren er 5 nog niet actief in het kader van de RMC-regeling.

Van de overige activiteiten verkeren vele nog in een te pril stadium om te kunnen vaststellen in hoeverre de beoogde effecten worden gerealiseerd.

### 3.3. Scholen

In de notitie «Een goed voorbereide start» stelt de minister dat de aanpak van het vraagstuk van het voortijdig schoolverlaten «primair een zaak is van het onderwijs». De minister somt in de notitie een reeks maatregelen op die scholen kunnen of moeten nemen ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten. Het gaat hierbij om zaken als:

- bewaking van de schoolloopbaan van leerlingen (door leerlingbegeleiding, studie- en beroepskeuzevoorlichting en registratie van leerlinggegevens);
- vergroting van de variëteit van het onderwijsaanbod (door aanpassing van leerwegen en vernieuwing van didactiek en methodiek);
- het aangaan van samenwerking met andere scholen en (hulpverlenings-)instellingen en het vormen van «brede netwerken»;
- het versterken van de eigen verantwoordelijkheid, onder meer door vergroting van deskundigheid op het terrein van voortijdig schoolverlaten en door het afleggen van verantwoording over de verrichte inspanningen en de bereikte resultaten.

De Rekenkamer heeft bij een steekproef van 130 opleidingen voor mavo en voorbereidend beroepsonderwijs door middel van een vragenlijst onderzocht of en zo ja wanneer scholen op de genoemde punten activiteiten hebben ontplooid.

Alle onderzochte scholen gaven aan voorzieningen te hebben getroffen ten behoeve van de bewaking van de schoolloopbaan. Deze voorzieningen lagen op het terrein van leerlingbegeleiding, studie- en beroepskeuzevoorlichting en verzameling en registratie van leerlinggegevens. Voor een belangrijk deel waren dit «traditionele» instrumenten als de inzet van mentoren en decanen, huiswerkbegeleiding en remedial teaching. Een kwart van de scholen gaf aan trainingen ter vermindering van faalangst en dyslexietrainingen aan te bieden. Persoonlijk begeleiders waren op drie kwart van de scholen actief. De meeste van de door de scholen genoemde voorzieningen dateren van vóór 1993. Slechts 2 van de 130 onderzochte scholen gaven expliciet aan over een geautomatiseerd leerlingvolgsysteem te beschikken waarin gegevens over individuele leerlingen worden geïntegreerd. Een dergelijk systeem is een belangrijke

voorwaarde voor de systematische bewaking van de schoolloopbaan van leerlingen.

Met betrekking tot de vergroting van de variëteit van het onderwijsaanbod stelde ongeveer 60% van de onderzochte scholen de leerlingen naast de reguliere ook aangepaste leerwegen aan te bieden. Drie kwart van de scholen gaf aan didactiek en methodiek te hebben vernieuwd, bijvoorbeeld door het aanbieden van projectonderwijs of het aanschaffen van onderwijsmaterialen die gericht zijn op risicogroepen. Uitbreiding van het aantal leerwegen dateert vooral van vóór 1993, terwijl vernieuwing van didactiek en methodiek met name na 1993 tot stand is gekomen (waarbij een verband met de invoering van de basisvorming per 1 augustus 1993 voor de hand ligt). Overigens bestond er geen statistisch significant verband tussen het aanbieden van aangepaste leerwegen en het doorvoeren van vernieuwingen enerzijds en de grootte van de school anderzijds.

De in de notitie «Een goed voorbereide start» bepleite samenwerking tussen scholen en (hulpverlenings-)instellingen was bij bijna alle onderzochte scholen tot stand gekomen. Over het algemeen was deze samenwerking al voor 1993 aangegaan. Overigens was van de door de minister beoogde «brede netwerken» (met gezondheidsdiensten, regionale arbeidsvoorziening, jeugdhulpverlening, etc.) nauwelijks sprake.

Streef- en realisatiecijfers ten aanzien van het aantal voortijdig schoolverlaters ontbraken in de plannen en verslagen over het schooljaar 1993–1994 van respectievelijk 90% en 80% van de scholen. Dit kan verklaard worden uit het feit dat de verplichting tot het opnemen van deze cijfers pas na afloop van het schooljaar (oktober 1994) werd gepubliceerd.

Ongeveer de helft van de scholen had in het schoolwerkplan geen informatie opgenomen over activiteiten in het kader van de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten, terwijl deze informatie bij bijna 70% van de scholen in de jaarverslagen ontbrak. Ongeveer 90% van de scholen achtte nascholing specifiek gericht op de bestrijding van voortijdig schoolverlaten niet noodzakelijk, terwijl ongeveer de helft van de scholen geen kennis nam van ervaringen en resultaten van andere scholen en projecten. Uit nadere analyse bleek overigens dat grotere scholen naar verhouding minder vaak kennis namen van resultaten en ervaringen elders dan kleinere scholen.

Opvallend was dat bijna 90% van de scholen in de enquête aangaf voortijdig schoolverlaten in geringe mate als een probleem te zien. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat de minister de scholen primair verantwoordelijk acht voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

In de bijlage bij dit verslagpunt zijn de uitkomsten van de enquête van de Rekenkamer onder de scholen meer uitgebreid weergegeven.

#### 4. TERUGDRINGING VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Op dit moment kan nog geen oordeel gegeven worden over de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn bereikt. Niet alleen heeft de doelstelling om de omvang van de «harde kern» te halveren betrekking op de periode 1993–1999, ook zijn veel van de beleidsinitiatieven pas recent in uitvoering genomen (in het bijzonder geldt dit voor de RMC-regeling). Hoewel de CBS-onderwijsmatrix over 1993 inmiddels beschikbaar is, zijn de daarin gepresenteerde cijfers niet geheel vergelijkbaar met die uit voorgaande jaren. Dit is een gevolg van het feit dat het ministerie, na een wijziging in de bekostigingssystematiek, niet langer leerlingaantallen van het deeltijdonderwijs opvraagt. Deze cijfers zijn echter noodzakelijk om

vast te kunnen stellen of een leerling het onderwijssysteem definitief heeft verlaten, en dus als voortijdig schoolverlater kan worden aangemerkt. Zonder deze gegevens zal de minister niet in staat zijn de resultaten van zijn beleid te volgen en, waar nodig, bij te sturen.

Over de jaren 1990–1992 zijn voor het voortgezet onderwijs de volgende cijfers beschikbaar:

tabel 2 **aantal voortijdig schoolverlaters uit de eerste en tweede fase voortgezet onderwijs 1990 tot en met 1992**

bron: CBS-onderwijsmatrix

	1990	1991	1992
basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs brugjaren 1,2,3	11 601	12 000	11 493
zonder diploma mavo	1 308	1 200	1 147
zonder diploma (indiv.) voorbereidend beroepsonderwijs	2 836	3 100	2 410
zonder diploma vwo	5 296	4 900	5 186
<b>subtotaal eerste fase</b>	<b>21 041</b>	<b>21 200</b>	<b>20 236</b>
correctie <sup>1</sup>	-/- 10 500	-/- 10 500	-/- 10 500
<b>subtotaal 'harde kern'</b>	<b>10 541 <sup>2</sup></b>	<b>10 700</b>	<b>9 736</b>
met diploma voorbereidend beroepsonderwijs	9 085	7 500	8 062
met diploma mavo	1 764	1 300	781
zonder diploma havo	3 638	3 300	2 998
zonder diploma vwo	3 295	3 300	4 138
<b>totaal eerste en tweede fase voortgezet onderwijs</b>	<b>28 323</b>	<b>26 100</b>	<b>25 715</b>

<sup>1</sup> Het totaal aantal voortijdig schoolverlaters uit de eerste fase vo wordt door het ministerie gecorrigeerd voor sterfte en migratie met een factor van 0,5% van de totale schoolpopulatie.

<sup>2</sup> Dit getal wijkt af van het in de notitie 'Een goed voorbereide start' genoemde getal van 10.100 als gevolg van afrondingen bij alle bestanddelen alsmede het niet meetellen van 400 schoolverlaters uit het speciaal onderwijs.

De cijfers in tabel 2 geven slechts een deel van het totale aantal voortijdig schoolverlaters weer. Over het aantal voortijdig schoolverlaters uit het secundair beroepsonderwijs zijn namelijk (met uitzondering van het (kort) middelbaar beroepsonderwijs) geen cijfers beschikbaar.

Over het beoogde effect, het verwerven van een stabiele positie op de arbeidsmarkt door schoolverlaters met een startkwalificatie, zijn evenmin systematisch verzamelde gegevens beschikbaar.

Op het niveau van de regionaal samenwerkende instellingen waren voor twee van de drie nieuwe subsidieregelingen nog geen cijfers voorhanden over de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd of konden de beschikbare cijfers niet worden vergeleken met een uitgangssituatie. Ten aanzien van de «Regeling startkwalificaties voortijdig schoolverlaten» constateerde de Rekenkamer dat bij 16 van de 28 samenwerkingsverbanden de beoogde vergroting van de deelname aan beroepsopleidingen van personen die niet voldoen aan de normale toelatingscriteria, was gerealiseerd.

<sup>2</sup> Ongediplomeerde schoolverlaters zijn in het onderzoek omschreven als leerlingen die in de loop van het schooljaar of na gezakt te zijn voor een examen de school verlaten. Voortijdig schoolverlaters zijn leerlingen die zonder startkwalificatie het gehele onderwijssysteem verlaten.

Volgens de opgaven van de in de steekproef opgenomen scholen was het percentage ongediplomeerde schoolverlaters<sup>2</sup> in de periode 1991–1994 over het algemeen gedaald. Deze daling deed zich voor op 48% van de scholen, terwijl op 29% van de scholen het percentage gelijk was gebleven.

## 5. CONCLUSIE

De Rekenkamer concludeerde dat het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten traag van de grond kwam. In 1990 verklaarde het kabinet voortijdig schoolverlaten tot een probleem dat de regering grote zorgen baarde. Pas in januari 1993 presenteerde de minister het regeringsbeleid ten behoeve van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, terwijl de Tweede Kamer in oktober 1993 tot de behandeling daarvan overging. Dat betekent dat pas vier jaar nadat de bestrijding van voortijdig schoolverlaten van het kabinet prioriteit had gekregen, met de uitvoering van het beleid werd begonnen.

Betrouwbare gegevens over de omvang van de problematiek ontbreken tot op heden. Diverse onderzoeken suggereren dat de groep voortijdig schoolverlaters niet zo groot was als in 1993 door de minister werd verondersteld, mede omdat veel schoolverlaters zich na verloop van tijd alsnog een startkwalificatie weten te verwerven. Ook de minister zelf noemde uitspraken over de omvang van de groep voortijdig schoolverlaters «boterzacht». Niettemin formuleerde de minister in 1993 enkele ambitieuze doelstellingen: alle jongeren een startkwalificatie en een reductie van de «harde kern» onder de voortijdig schoolverlaters met de helft binnen een periode van zes jaar. De minister schiep echter onvoldoende duidelijkheid over het precieze aantal voortijdig schoolverlaters dat als uitgangspunt wordt genomen bij het vaststellen van het al of niet bereiken van deze reductie.

Behalve de doelstellingen van het beleid was ook het tijdschema voor de aangekondigde beleidsinitiatieven ambitieus. Hoewel een veelheid aan beleidsinstrumenten werd ingezet en een groot aantal instanties en instellingen bij de uitvoering werd betrokken, moesten de maatregelen al in 1993 hun beslag krijgen. De Rekenkamer stelde daarbij in de eerste plaats vast dat de instrumenten maar zeer ten dele specifiek gericht waren op de «harde kern». In de tweede plaats stelde zij vast dat bij de toekenning van subsidies de voorwaarden niet strikt gehanteerd werden. Dit brengt het gevaar met zich mee dat de beoogde doelen van de subsidie niet worden bereikt. In de derde plaats bleek dat de scholen medio 1995 nog slechts in zeer geringe mate waren begonnen met de invoering van een aantal maatregelen die de minister in 1993 introduceerde. Het gaat om de vorming van brede netwerken, geautomatiseerde leerlingvolgsystemen en gepland werken met behulp van streef- en realisatiecijfers. Tenslotte wees de enquête onder scholen uit dat een grote meerderheid van de scholen voortijdig schoolverlaten niet als een probleem ervoer.

Op grond van dit alles twijfelde de Rekenkamer eraan of de minister erin zal slagen de beleidsdoelen binnen de gestelde periode te bereiken.

Een bijkomend probleem is dat de noodzakelijke gegevens zowel op schoolniveau als op regionaal niveau niet systematisch beschikbaar zijn, waardoor het moeilijk is zicht te houden op beleidsuitvoering en doelbereiking. Vanaf 1993 zijn op landelijk niveau in het geheel geen cijfers beschikbaar over de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden bereikt. De aanwezige gegevens met betrekking tot de effecten van de startkwalificatieregelingen worden op het ministerie niet tot beleidsinformatie bewerkt.

## 6. REACTIE MINISTER

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gaf in zijn reactie een verklaring voor het traag van de grond komen van het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten. Hij wees op de weerbarstigheid van

de problematiek en het tijdrorende interdepartementale overleg. Verder noemde hij enkele andere activiteiten die in de tussentijd waren ontplooid, zoals de aanscherping van de Leerplichtwet.

De constatering van de Rekenkamer dat de instrumenten slechts ten dele specifiek gericht zijn op de prioritaire groep achtte de minister juist. Een deel van de instrumenten richt zich volgens hem op een brede groep van leerlingen, met als doel een kwaliteitsverbetering in den brede, mede gericht op het voorkomen en terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

De minister achtte de constatering dat bij subsidieregelingen de voorwaarden niet strikt gehanteerd zijn, deels juist. Bij de Regeling startkwalificatie voortijdig schoolverlaten is pas tot betaling overgegaan wanneer aan alle voorwaarden was voldaan. Bij de Regeling startkwalificatie specifieke doelgroepen is in enkele gevallen, op grond van startproblemen in het veld, bewust besloten van de voorwaarden af te wijken. Voor de Regeling regionale meld- en coördinatiefunctie achtte de minister de conclusie van de Rekenkamer juist. Bij de beoordeling van de actieplannen voor 1996 zijn de criteria volgens hem strikter gehanteerd.

De minister vond het jammer dat de enquête van de Rekenkamer onder scholen beperkt was gebleven tot vbo en mavo. Tevens schreef hij dat voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs de neiging heeft zich te concentreren in een beperkt aantal scholen. Verwacht mag worden dat in die scholen het probleem het meeste leeft en dat die scholen het meest gebruik maken van de gegeven mogelijkheden. Dit was volgens de minister door de Rekenkamer niet nagegaan.

De verwezenlijking van de beleidsambitie achtte de minister nog wel degelijk haalbaar, gezien de inmiddels geboekte vooruitgang, de voorgenomen accenten in de begeleiding van de uitvoering en de jaren die nog resten. Anderzijds erkende de minister dat de beschikbare beleidsinstrumenten minder krachtig lijken dan eerder werd verwacht. De minister wees op recente beleidsplannen, zoals de overdracht van de middelen voor onderwijsvoorrangsgebieden naar de gemeenten. De minister kondigde aan dat in december een notitie naar de Tweede Kamer gezonden zal worden met betrekking tot de voorzieningen ten behoeve van de zogenoemde bodemgroepen.

## 7. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer merkt nog het volgende op.

Bij de betaalbaarstelling van de basissubsidie in het kader van de Regeling startkwalificatie voortijdig schoolverlaten is haars inziens wel afgeweken van bepaalde voorwaarden. Zo werd in alle gevallen tot betaling overgegaan, terwijl in 40% van de aanvragen de voorgeschreven kwantitatieve taakstelling ten aanzien van de doelgroepen ontbrak.

De enquête onder scholen heeft de Rekenkamer beperkt tot voorbereidend beroepsonderwijs en mavo omdat schoolverlaters zonder diploma uit deze schoolsoorten door de minister tot de «harde kern» worden gerekend waarop het beleid zich speciaal richt.

De opmerking van de minister dat het voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs zich concentreert in een beperkt aantal scholen kan de Rekenkamer op grond van haar onderzoek niet bevestigen. Wanneer dit inderdaad het geval zou zijn, roept het de vraag op waarom de minister de beleidsmaatregelen niet gericht heeft ingezet.

De heersende onduidelijkheid over de omvang en maatschappelijke reikwijdte van voortijdig schoolverlaten onderstreept volgens de Rekenkamer de noodzaak van het systematisch beschikbaar zijn van gegevens. De Rekenkamer hoopt dan ook dat de minister, naast de aangekondigde verdere beleidsontwikkeling, prioriteit zal geven aan de verbetering van het inzicht in de omvang en de gevolgen van voortijdig schoolverlaten.

Tenslotte wijst de Rekenkamer er nogmaals op dat er vier factoren zijn die het bereiken van de doelstellingen bemoeilijken: de instrumenten zijn maar zeer ten dele gericht op de harde kern, de subsidievoorwaarden worden niet strikt gehanteerd, de in 1993 geïntroduceerde maatregelen vinden medio 1995 nog maar weinig weerklank bij de scholen en een grote meerderheid van de scholen ervaart voortijdig schoolverlaten niet als een probleem. De Rekenkamer raadt de minister dan ook aan nauwlettend in het oog te houden of met het in gang gezette beleid voldoende vorderingen worden gemaakt.

De Rekenkamer ging door middel van een enquête onder 130 opleidingen voor mavo en vbo na in hoeverre scholen activiteiten hebben ontplooid die aansluiten bij de in «Een goed voorbereide start» genoemde maatregelen.

## 1. Bewaking van de schoolloopbaan

### 1.1. Leerlingbegeleiding

Bijna alle scholen (99%) gaven aan een of meer voorzieningen te hebben getroffen om vroegtijdige signalering van problemen die optreden in de voortgang van de schoolloopbaan te waarborgen. Deze voorzieningen bestonden uit een persoonlijk begeleider (75% van de scholen), een vertrouwenspersoon (64%), trainingen aan docenten (50%) en het testen van alle leerlingen respectievelijk potentiële probleemleerlingen (beide 30%).

Ten aanzien van begeleiding bij leerproblemen gaven alle scholen aan daartoe voorzieningen te hebben getroffen. Bij 90% van de scholen betrof dat het bieden van extra les en hulp aan leerlingen, zoals remedial teaching, huiswerkbegeleiding of steunlessen. Andere voorzieningen waren: inzet van interne begeleiders, met name mentoren (42%), trainingen zoals faalangstreductie- of dyslexietraining (25%) en de inzet van externe begeleiders (20%).

Alle scholen stelden eveneens maatregelen te hebben genomen om leerlingen bij persoonlijke en/of gedragsproblemen te begeleiden. Veel scholen zetten interne en/of externe begeleiders in (90% respectievelijk ruim 70%), waarbij in het laatste geval vooral het riagg of de schoolpsycholoog werden ingeschakeld. Bij een kwart van de scholen werd de interne begeleiding ondersteund door bijvoorbeeld een coördinator of een begeleidingsteam. Tenslotte bood 10% van de scholen trainingen (zoals sociale vaardigheidstrainingen) aan.

De scholen gaven aan dat de voorzieningen op deze terreinen voor het grootste deel in de periode vóór 1993 tot stand zijn gekomen, met name in de periode van 1986 tot 1992.

### 1.2. Informatie over de schoolloopbaan

Alle scholen verzamelden gegevens over de leerlingen. Ongeveer 90% van de scholen stelde dat de verzamelde informatie betrekking had op schoolverleden, studieresultaten, verzuim, gezondheid, gezinssituatie, studie- en beroepsperspectief en examenresultaten/voortijdige uitval.

Op 97% van de scholen werd de informatie door meer dan één persoon/dienst verzameld; op de helft van de scholen zelfs door vier of vijf personen. Wanneer een groot aantal personen en/of diensten betrokken is bij de verzameling van gegevens, zal de integratie van deze gegevens moeilijker zijn. Op 94% van de scholen vond integratie van gegevens plaats doordat één of meer functionarissen zeiden zicht te hebben op alle gegevens en/of doordat de gegevens in overlegsituaties uitgewisseld werden. Integratie door middel van een geautomatiseerd leerlingvolgsysteem werd door slechts twee scholen genoemd.

### 1.3. Studie- en beroepskeuzevoorlichting

Vrijwel alle scholen gaven aan voorzieningen te hebben getroffen ten behoeve van studie- en beroepskeuzevoorlichting. Op 95% van de scholen

geschiedde dit intern. De meest genoemde interne voorzieningen waren het decanaat (58%) en het mentoraat (14%). Ongeveer 60% van de scholen maakte gebruik van externe voorlichting, zoals schoolbezoek van voorlichters van bedrijven, beroepenmarkten en excursies. Op 12% van de scholen werden stages georganiseerd.

Het merendeel van de scholen stelde dat alle genoemde voorzieningen vóór 1993 waren getroffen waarbij met name het verzorgen van interne voorlichting een zeer lange traditie heeft.

## **2. Vergroting van de variëteit van het onderwijsaanbod**

### *2.1. Uitbreiding van leerwegen*

Ongeveer 60% van de scholen stelde de leerlingen aangepaste leerwegen en opleidingstrajecten aan te bieden. Deze leerwegen varieerden van wat in de notitie «Een goed voorbereide start» «beperkt» trajecten worden genoemd (34%) tot alternatieve trajecten in het kader van de vervangende leerplicht (5%). Van de mogelijkheden die de basisvorming biedt tot vrijstelling van kerndoelen of van bepaalde vakken maakte respectievelijk 22% en 32% van de scholen gebruik. Een klein percentage (6%) gaf expliciet aan geen noodzaak te zien voor het aanbieden van aangepaste leerwegen.

Een nadere analyse van deze gegevens wees uit dat er geen (statistisch) significant verband bestond tussen het al dan niet aanbieden van aangepaste leerwegen en de grootte van een school. Wel was er een duidelijk verband tussen het aanbieden van aangepaste leerwegen en de identiteit van een school. Bijzonder algemene scholen (zoals Montessori-scholen) boden naar verhouding eerder aangepaste leerwegen aan dan openbare, rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen.

De scholen zeiden veel van de genoemde opleidingstrajecten al vóór 1993 te hebben ingevoerd, met name in de periode 1986–1992.

### *2.2. Vernieuwing van didactiek en methodiek*

Ongeveer drie kwart van de scholen gaf aan methodiek en didactiek te hebben vernieuwd, het meest door invoering van nieuwe werkvormen in de klas (54%), in mindere mate door het aanbieden van projectonderwijs (20%) en door onderwijs in modules (10%). Ruim 30% van de scholen zei speciale onderwijsmaterialen gericht op risicogroepen te hebben aangeschaft. De vernieuwingen zijn met name vanaf 1993 ingevoerd.

Hoewel de beleidsverwachting is dat grotere scholen en scholengemeenschappen eerder vernieuwingen doorvoeren, bestond geen (statistisch) significant verband tussen het doorvoeren van vernieuwingen en de grootte van de school.

## **3. Samenwerking tussen scholen en instellingen**

De meeste scholen (98%) gaven aan samenwerkingsverbanden te zijn aangegaan. Ongeveer 60% stelde daarbij afspraken met hulpverleningsinstellingen te hebben gemaakt.

De partners waren in de meeste gevallen RDC's, andere scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs en instellingen als RIAGG, GG&GD en het maatschappelijk werk.

De door de minister beoogde brede netwerken (met basisgezondheidsdiensten, schoolmaatschappelijk werk, regionale arbeidsvoorziening,



jeugdhulpverlening en sociaal-educatief jeugdwerk) werden erg weinig genoemd.

Van de scholen die een invoeringsdatum invulde, stelde het merendeel dat de samenwerking vóór 1993 tot stand gekomen was, vooral in de periode tussen 1986 en 1992. De samenwerking met hulpverleningsinstellingen was vanaf 1993 in gelijke mate aangegaan als in de periode tussen 1986 en 1992.

#### **4. Versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de scholen**

##### *4.1. Werken volgens een plan en verslaglegging*

De minister acht inzicht in de feitelijke situatie, de voornemens en de bereikte resultaten vereist voor het planningsonderbouwd werken van scholen. Scholen dienen gegevens ten aanzien van het voortijdig schoolverlaten op te nemen in het jaarverslag en zich te verantwoorden over de bereikte resultaten. Regelmatige evaluatie (van stagnaties en succesvolle aanpakken) zou daarbij een belangrijke plaats moeten innemen.

Gegevens over de activiteiten die de scholen ontplooiden in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten ontbraken bij ongeveer de helft van de scholen. Ongeveer 90% van de scholen gaf aan in het geheel geen streefcijfers te hebben opgenomen in het schoolwerkplan.

Bij de verslaglegging viel op dat een meerderheid van de scholen geen informatie over activiteiten in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten noch over activiteiten in het kader van de handhaving van de leerplicht had opgenomen (69,3% respectievelijk 62,1%). Van de 97 scholen die de desbetreffende vraag hadden beantwoord, ontbrak bij ongeveer 80% informatie over gerealiseerde cijfers.

Nadere analyse wees uit dat een (statistisch) significant verband bestaat tussen min of meer volledige verslaglegging en grootte van de school. Het ontbreken van verantwoordingsinformatie wordt naar verhouding eerder aangetroffen op kleine scholen.

Drie kwart van de scholen zei het onderwijsprogramma te hebben geëvalueerd, met name in (sectie)besprekingen. Ongeveer 55% van de scholen stelde (mede) op basis van een meting van prestaties van leerlingen te evalueren, terwijl slechts 6% bij de evaluatie expliciet refereerde aan een beleids- of leerplan.

Uit een nadere analyse bleek dat opleidingen die deel uitmaken van een scholengemeenschap naar verhouding eerder evalueerden op basis van een meting van prestaties dan zelfstandige scholen.

##### *4.2. Deskundigheidsbevordering*

Bijna 90% van de scholen achtte, in tegenstelling tot de minister, nascholing van docenten, specifiek gericht op de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, niet noodzakelijk.

Ongeveer de helft van de scholen zei kennis te nemen van de resultaten en ervaringen van andere scholen en/of speciale projecten ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

Uit nadere analyse bleek overigens dat grotere scholen naar verhouding minder vaak kennisnamen van resultaten en ervaringen elders dan kleinere scholen.

## 5. Gebruik van subsidieregelingen

Een kwart van de scholen gaf aan gebruik te maken van speciale subsidieregelingen op het terrein van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten (of daaraan nauw verwante terreinen als sociale vernieuwing).

De subsidies werden ingezet voor een veelheid van activiteiten zoals extra hulp aan leerlingen, versterking van het mentoraat en verzuimbestrijding.

Van de scholen die een beroep deden op subsidieregelingen stelde meer dan de helft voor deze activiteiten ook eigen middelen te gebruiken. Ruim 80% van deze scholen zei voor deze activiteiten regulier bekostigd personeel in te zetten.

## 6. Terugdringing voortijdig schoolverlaten

De Rekenkamer heeft onderzocht of de in de steekproef opgenomen scholen voor mavo en vbo er daadwerkelijk in slagen het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. Daartoe is de scholen gevraagd gegevens te verstrekken over de periode 1991–1995.

Vooraf merkt de Rekenkamer op dat ongeveer 20% van de scholen, mede als gevolg van fusies, in het geheel geen cijfers kon geven. Meer gedetailleerde informatie over kwetsbare groepen (waaronder allochtone leerlingen en leerlingen in achterstandssituaties) met een verhoogd risico op voortijdige uitval ontbrak eveneens bij een groot aantal scholen.

Voor allochtonen gaf 50% van de scholen geen informatie en voor de andere groepen 90%.

De Rekenkamer heeft in de vragenlijst een onderscheid gemaakt tussen ongediplomeerde schoolverlaters en voortijdig schoolverlaters. Als ongediplomeerde schoolverlater geldt elke leerling die zonder diploma de opleiding verlaat. Als voortijdig schoolverlater geldt elke leerling die zonder een diploma op tenminste het niveau van het primair leerlingwezen het *gehele* onderwijssysteem verlaat.

De analyse is met name op de ongediplomeerde schoolverlaters gericht, vooral ook omdat een grote meerderheid van de scholen geen cijfers over de groep voortijdig schoolverlaters kon geven. Ook de cijfers betreffende de ongediplomeerde schoolverlaters dienen met enige voorzichtigheid gebruikt te worden. In de eerste plaats hebben niet alle scholen de leerlingen van de brugklassen meegeteld. In de tweede plaats zijn de cijfers niet gecorrigeerd voor factoren als sterfte, (r)emigratie en langdurige ziekte.

In het schooljaar 1991–1992 bedroeg het aantal ongediplomeerde schoolverlaters, uitgedrukt als percentage van het totaal aantal leerlingen per opleiding, volgens de opgave van de scholen gemiddeld 7,2%. De percentages per school liepen echter sterk uiteen, namelijk van 0% tot zo'n 29%. In het schooljaar 1992–1993 was het gemiddelde percentage gedaald tot 7%, terwijl in 1993–1994 het percentage 6,6% bedroeg.

Tussen de schooljaren 1991–1992 en 1993–1994 is het percentage ongediplomeerde schoolverlaters bij 23,3% van de scholen gestegen, bij 28,9% gelijk gebleven en bij 47,8% gedaald.

Scholen waar zich een stijging van het aantal ongediplomeerde schoolverlaters voordeed, deden naar verhouding minder aan vernieuwing van methodiek en didactiek.

Scholen waar zich een daling van het aantal ongediplomeerde schoolverlaters voordeed, verstrekten naar verhouding eerder verantwoordingsinformatie in het jaarverslag.

Om te bepalen of een (on)gediplomeerde schoolverlater een voortijdig schoolverlater wordt, is het noodzakelijk dat zijn/ haar verdere carrière gedurende een langere periode wordt gevolgd.

Ongeveer 80% van de scholen stelde niet of nauwelijks zicht te hebben op het verdere verloop van de carrière van de ongediplomeerde schoolverlater en kon dus niet bepalen of deze een voortijdig schoolverlater zou worden. Van de scholen die zeiden wel inzicht te hebben, stelde een groot aantal (van 47% in 1991–1992 tot 38% in 1993–1994) dat bij hen voortijdig schoolverlaten zich niet voordeed.

## **2. FINANCIËN**

### **2.1. Privatisering 's Rijks Munt**

#### **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer onderzocht de privatisering per 1 juli 1994 van 's Rijks Munt. Zij concludeert dat de voorbereiding van de privatisering niet voldoende doelmatig was verlopen. Zo ontbraken een noodzakelijk geacht ondernemingsplan en een marketingplan en werden de goedgekeurde investeringsbudgetten overschreden.

De wijze waarop de nieuwe relatie tussen de Staat en de geprivatiseerde Munt is vormgegeven, beoordeelt de Rekenkamer als redelijk goed. Zij acht alleen de afgesproken produktienorm van 110 miljoen munten per jaar aan de hoge kant. Bij een lagere bestelling loopt de Staat het risico dat zij compensatie moet betalen. De Rekenkamer concludeert verder dat de privatisering budgetneutraal is verlopen, maar plaatst enige kanttekeningen bij de door de minister van Financiën gehanteerde berekeningswijze. Omdat de precieze invulling van het begrip budgetneutraliteit niet duidelijk is, adviseert zij de minister om hierover nadere afspraken te maken met de Staten-Generaal.

De minister van Financien heeft laten weten dat hij het op een aantal punten niet eens is met de kritiek van de Rekenkamer.

#### **1. INLEIDING**

In de periode mei 1994 tot en met april 1995 onderzocht de Rekenkamer de privatisering van 's Rijks Munt, het laatste staatsbedrijf. Per 1 juli 1994 werd de Nederlandse Munt N.V. (DNM) opgericht, een naamloze vennootschap waarvan de aandelen voor 100% in handen zijn van de Staat.

Taak van DNM is de productie van munten voor het Nederlandse betalingsverkeer (circulatiemunten), bijzondere muntuitgiften, munten voor derden en niet-muntprodukten.

Het onderzoek richtte zich op de doelmatigheid waarmee de privatisering was voorbereid, op de wijze waarop de minister van Financiën vorm had gegeven aan zijn verantwoordelijkheid voor een ongestoorde muntvoorziening en op de mate waarin bij de privatisering sprake was van neutraliteit voor de rijksbegroting.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in juli 1995 voor commentaar aan de minister van Financiën. De hoofdlijnen van zijn in september ontvangen reactie zijn in dit verslagpunt opgenomen.

#### **2. VOORBEREIDING**

##### *2.1. Algemeen*

In het onderzoek naar de voorbereiding ging de Rekenkamer in op de financiële gevolgen van de privatisering. Daarnaast besteedde zij aandacht aan het voor 's Rijks Munt ontwikkelde berekeningssysteem voor kost- en verkoopprijzen en aan de totstandkoming van een ondernemingsplan. Voor beide laatste punten had de in 1988 door de staatssecretaris van Financiën ingestelde werkgroep Privatisering 's Rijks Munt speciale aandacht gevraagd bij de zogenoemde operatie Huis-op-Orde. Deze operatie was gericht op een meer bedrijfsmatige aanpak bij 's Rijks Munt en werd nodig geacht alvorens over eventuele privatisering te beslissen.

## *2.2. Financiële gevolgen van de privatisering*

De operatie Huis-op-Orde leidde in de periode 1990–1992 tot f 7,5 miljoen aan uitgaven ten laste van de muntbegroting. In de begroting van het Ministerie van Financiën werd verder in de periode 1992–1994 f 2,4 miljoen aan privatiseringskosten verantwoord.

De Rekenkamer stelde vast dat de uitvoering van de operatie duurder was geweest dan was begroot (f 5,3 miljoen). Zo werden in de periode 1990–1992 tot 60% hogere investeringen gedaan dan aanvankelijk was voorgesteld. De minister van Financiën verantwoordde de overschrijdingen, in overeenstemming met de met de Staten-Generaal gemaakte afspraken, in de jaarlijkse slotwetten van 's Rijks Munt.

De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) was er volgens de Rekenkamer niet in geslaagd om tijdig informatie te krijgen over de uitputting van de toegewezen budgetten omdat bij 's Rijks Munt sprake was van een tekortschietende administratie en de controllersfunctie lange tijd onbezet was.

De Rekenkamer constateerde dat de budgettaire overschrijdingen bij 's Rijks Munt het ministerie geen aanleiding hebben gegeven tot het treffen van maatregelen. Sturing in de zin van een investeringsplan door de directie Binnenlands Geldwezen (BGW) vond niet plaats. De directie FEZ besteedde veel aandacht aan het budgettair inpassen van de investeringsvoorstellen en de overschrijdingen. Zij beoordeelde niet of de budgetten een bijdrage leverden aan kostenreductie en vermindering van de verliezen. De Rekenkamer meende dat wat betreft de operatie Huis-op-Orde sprake was van ontoereikend toezicht.

## *2.3. Berekeningssysteem kost- en verkoopprijzen*

Omdat 's Rijks Munt niet de beschikking had over een systeem voor integrale kostprijsberekening, was het volgens de werkgroep Privatisering niet mogelijk op verantwoorde wijze verkoopprijzen te berekenen. Om daarin te voorzien werd met behulp van een externe adviseur een onderzoek verricht naar de kostenstructuur bij 's Rijks Munt. Deze aanpak leidde eind 1993 tot het Financieel Model, een systeem van kostprijsberekening waarmee de vergoeding voor circulatiemunten werd bepaald.

De Rekenkamer beschouwt dit systeem als een werkbaar basis voor het uitvoeren van de leveringsovereenkomst die de Staat en DNM voor de komende vijf jaar hebben gesloten.

De late totstandkoming van het systeem van kostprijsberekening was wel een belangrijk gemis in de voorbereiding van de privatisering. Daardoor was het volgens de Rekenkamer niet mogelijk de winstgevendheid van de onderneming na privatisering en het door het Ministerie van Financiën te betalen muntloon tijdig, dat wil zeggen ruim vóór de privatisering, vast te stellen. Vóór het proces van privatisering was geen sprake van een kostendekkend muntloon. Elk jaar dekte het ministerie de verliezen van 's Rijks Munt af. In 1990 was het muntloon structureel met f 0,8 miljoen verhoogd. Volgens de minister van Financiën was daarmee sprake van een kostendekkende vergoeding (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 300, hoofdstuk IX B, nr. 2).

Uit de exploitatietekorten van 's Rijks Munt na 1990 blijkt dat daarvan echter geen sprake was. Vanwege het ontbreken van inzicht in de produktiekosten bij 's Rijks Munt werd met het aanpassen van het muntloon gewacht tot na de privatisering.

## *2.4. Ondernemingsplan*

De werkgroep Privatisering beschouwde het opstellen van een

ondernemingsplan als een noodzaak voor de privatisering van 's Rijks Munt. Dat plan zou onder meer moeten bestaan uit een financiële prognose, een formatieplan en een marketingplan dat inzicht moest bieden in de markt van DNM. Het ondernemingsplan was ook bedoeld als basis voor de onderhandelingen rondom de privatisering en voor het berekenen van de budgettaire gevolgen.

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie op het moment van privatisering nog geen integraal ondernemingsplan had opgesteld. In 1993 zag wel een beleidsnotitie het licht, die als voorloper van een dergelijk plan werd aangemerkt. Deze notitie bevatte echter geen financiële onderbouwing van de geschetste toekomstverwachting en geen informatie over de noodzakelijke investeringen. Ook ontbraken gegevens over de verwachte produktie en omzet van de nieuwe onderneming. Enkele onderdelen van een ondernemingsplan waren al wel voorhanden, zoals een formatieplan en enkele bedrijfseconomische prognoses van de externe adviseur.

## *2.5. Conclusies*

De Rekenkamer concludeerde dat de voorbereiding van de privatisering van 's Rijks Munt niet voldoende doelmatig is verlopen. In deze fase was er naar het oordeel van de Rekenkamer sprake van een gebrek aan sturing en toezicht op de operatie Huis-op-Orde. Het ministerie pakte deze operatie niet volgens een vooraf bepaald plan aan. Zo waren het ondernemings- en marketingplan voor 's Rijks Munt niet van de grond gekomen. De Rekenkamer constateerde verder ruime overschrijdingen van de goedgekeurde investeringsbudgetten.

## *2.6. Reactie minister en commentaar Rekenkamer*

Volgens de minister was op het moment van de privatisering voldaan aan de belangrijkste voorwaarden van de nagestreefde marktconformiteit. Hij wees daarbij op de afgeronde Huis-op-Orde operatie, het afgesloten zakelijke leveringscontract met een kostprijsberekenningsmodel voor munten en de marktconforme openingsbalans. Hij zag ook voldoende perspectief voor de omzetontwikkeling.

Volgens de minister moet de operatie Huis-op-Orde niet worden beschouwd als onderdeel van de voorbereiding van de privatisering. Gezien de organisatorische, logistieke en technische situatie bij 's Rijks Munt was die operatie noodzakelijk om het muntbedrijf te kunnen voortzetten, los van de vraag of er geprivatiseerd ging worden. Hij wees er voorts op dat de speciaal ingestelde stuurgroep aan de hand van een plan van aanpak had bewaakt of alle voor de privatisering noodzakelijke handelingen tijdig waren verricht.

De minister schreef voorts dat het aantreden van een nieuw middenkader en het op orde brengen van de financiële administratie onderdelen waren van de operatie Huis-op-Orde. In die periode werden (aanvullende) investeringsbudgetten gevraagd op grond van voortschrijdend inzicht van dat nieuwe kader. Het middenkader werd naast zijn reguliere werkzaamheden geconfronteerd met de operatie Huis-op-Orde. Zo was sprake van afbouw van het personeelsbestand, verbetering van huisvesting en logistiek, vernieuwing van het machinepark, invoering van een kostprijsstelsel en van automatisering. Een overgangsfase met de daaraan verbonden problemen was volgens de minister onvermijdelijk gezien de beoogde noodzakelijke veranderingen. Een op voorhand volledig overzicht van alle te verrichten werkzaamheden was te prefereren geweest, maar de signalen van het middenkader konden niet worden genegeerd.

De minister liet verder weten dat er volgens hem wel degelijk sturing en toezicht heeft plaatsgevonden. De (aanvullende) investeringsaanvragen voor de operatie Huis-op-Orde werden door de Muntmeester onderbouwd, door het ministerie beoordeeld en zonodig in overleg met de Muntmeester aangepast. Waar mogelijk werden investeringen op hun terugverdiendtijd beoordeeld. Naarmate de operatie Huis-op-Orde vorderde, namen de overschrijdingen van de budgetten af.

Het is volgens de minister over de periode tot privatisering moeilijk uit de administratie op te maken wat de invloed van de investeringen op de produktiekosten van 's Rijks Munt is geweest. De produktiekosten werden voor een belangrijk deel vertekend door incidentele tegenvallers in onder andere huisvestingskosten en aanloopkosten in verband met de grotere omzet voor derden. De uiteindelijke effecten van de investeringen op de produktiekosten zullen pas na privatisering kunnen blijken in de vorm van verbeterde resultaten.

De Rekenkamer merkt ten aanzien van de operatie Huis-op-Orde op dat een aantal verbeteringen bij 's Rijks Munt noodzakelijk was, ook los van een eventuele privatisering. De ermee beoogde effecten waren echter wel bepalend voor de mogelijkheid om 's Rijks Munt te privatiseren. Op grond hiervan meent de Rekenkamer dat de operatie Huis-op-Orde, overigens ook qua planning, onlosmakelijk verbonden was met de privatisering.

De Rekenkamer meent verder dat de verklaringen die de minister aanvoert voor het niet geheel vlekkeloos verlopen van de privatisering niets afdoen aan de geconstateerde overschrijdingen van de investeringsbudgetten en het ontbreken van de noodzakelijk geachte ondernemings- en marketingplannen.

### 3. RELATIE STAAT EN MUNTBEDRIJF

#### 3.1. Algemeen

Een overweging om 's Rijks Munt te privatiseren was dat de productie van circulatiemunten niet noodzakelijkerwijs een staatstaak is. De Staat zou als afnemer van een private producent van munten ook voor een ongestoorde muntcirculatie kunnen zorgdragen. Daarbij werd tevens overwogen dat 's Rijks Munt in geprivatiseerde vorm effectiever en zonder gevaar voor concurrentievervalsing in de commerciële markt zou kunnen opereren. Privatisering zou leiden tot een striktere en duidelijker scheiding van de verantwoordelijkheden van de Staat en het muntbedrijf en er zou sprake zijn van profijt voor de Staat als afnemer van munten en toekomstig aandeelhouder.

De minister van Financiën houdt ook na de privatisering van 's Rijks Munt op grond van de Muntwet 1987 als enige het recht de in deze wet genoemde munten te laten slaan en uit te geven. Als zodanig veranderde er door de privatisering niets in de relatie tussen het Ministerie van Financiën en het muntbedrijf. Wel trad wijziging op in beider werkrelatie. Voorheen was er sprake van een onder verantwoordelijkheid van de minister c.q. staatssecretaris opererend staatsbedrijf; vanaf juli 1994 is sprake van een contract tussen een opdrachtgever en een (commerciële) producent van munten. Deze relatie is door betrokken partijen vastgelegd in een vijfjarige leveringsovereenkomst.

#### 3.2. Produktienorm

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor een ongestoorde muntvoorziening. Hij moet daartoe jaarlijks de hoeveelheid munten die in omloop is aanvullen. De Staat en DNM hebben daarom afspraken

gemaakt over het aantal circulatiemunten dat het ministerie jaarlijks afneemt. Zij gaan daarbij uit van een produktienorm van 110 miljoen munten. Hiervoor dient DNM te allen tijde productiecapaciteit beschikbaar te houden. DNM heeft ook een inspanningsverplichting om de productie zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de vraag van het ministerie. In de overeenkomst staat verder dat het ministerie een overwerkvergoeding moet betalen als meer dan 110 miljoen munten worden besteld. Ook is een regeling getroffen voor de compensatie van onderbezettingsverliezen van DNM bij een geringere jaarafname dan 110 miljoen munten. DNM moet in dat geval wel aantonen dat het onmogelijk is de onderbezetting te compenseren door het produceren van munten in opdracht van derden.

De hoogte van de overeengekomen produktienorm was volgens de Rekenkamer vooral gebaseerd op cijfers over de begrote en gerealiseerde aantallen in de aan de privatisering voorafgaande jaren. Zo werd voor de periode 1990–1993 de productie van 's Rijks Munt door de directie Binnenlands Geldwezen nog begroot op 135 tot 145 miljoen munten per jaar. De afname door de Staat bedroeg in 1993 echter nog maar 106 miljoen munten. Volgens een schatting van De Nederlandsche Bank uit 1993 zou zelfs met een jaarlijkse productie van 70 miljoen circulatiemunten kunnen worden volstaan.

Zelf ging 's Rijks Munt uit van een jaarlijkse vraag naar 125 miljoen Nederlandse circulatiemunten.

### *3.3. Conclusies*

De Rekenkamer beoordeelde de wijze waarop aan de relatie tussen de Staat en DNM na privatisering vorm is gegeven, als redelijk goed. Zij achtte echter de overeengekomen produktienorm van 110 miljoen circulatiemunten per jaar aan de hoge kant. Hierdoor ontstaan grotere risico's op compensatie-aanspraken dan op grond van de cijfers over de benodigde munten nodig zou zijn.

### *3.4. Reactie minister en commentaar Rekenkamer*

Over de overeenkomst tussen de Staat en DNM merkte de minister op dat het ministerie wel heeft onderkend dat munten ook in het buitenland kunnen worden besteld, maar dat de aard van het produkt, de veiligheidsaspecten en het productieproces (geschiktheid machinepark) voorsnog pleiten voor productie door DNM. De Staat heeft zich voor vijf jaar aan dezelfde producent verbonden, maar dit betekent niet dat de Staat een blanco cheque tekende. Via het Financieel Model heeft de Staat inzicht in de produktiekosten van DNM en kan op die kosten invloed uitoefenen. Op grond van dat model zijn de muntprizen voor drie jaar vastgesteld. De minister wees er verder op dat hij, als opdrachtgever, belang heeft bij een langdurige relatie. Hij moet er immers op kunnen vertrouwen dat bij een toename van de behoefte aan munten capaciteit bij DNM beschikbaar is tegen redelijke kosten.

De minister stelde dat over de hoogte van de normproductie vooraf is overlegd met DNM en De Nederlandsche Bank, mede aan de hand van schattingen over de vraag naar munten. De vastgestelde normproductie stemt volgens de minister overeen met de best mogelijke schatting op het moment van privatisering.

De minister was van mening dat de regeling voor onderbezettingsverliezen voordelig is voor zijn ministerie, omdat bij een geringere jaarlijkse afname dan 110 miljoen circulatiemunten DNM tegen een lager bedrag dan de vaste kosten de gegarandeerde productiecapaciteit voor de Staat in stand moet houden. Hierbij is geen rekening gehouden met ontwikkelingen op betalingsgebied, omdat het effect hiervan op de



behoefte aan munten gedurende de contractperiode onvoldoende duidelijk was. Deze ontwikkelingen hebben echter wel bijgedragen aan de bezinning op de hoogte van de normproductie, de lengte van de contractperiode van vijf jaar en de capaciteitsreservering.

De Rekenkamer wijst op de sinds 1993 waarneembare trend naar minder circulatiemunten: in 1994 zijn slechts 68 miljoen munten geslagen en voor 1995 is een aantal van 70 miljoen geraamd. Volgens de Rekenkamer zou er bij de onderhandelingen over een eventuele contractverlenging rekening moeten worden gehouden met de vele veranderingen in het gebruik van muntgeld en met de eventuele invoering van een Europese munt.

#### 4. GEVOLGEN VOOR DE RIJKSBEGROTING

##### 4.1. Algemeen

Financiële voorwaarde bij de privatisering van 's Rijks Munt was dat deze, mede rekening houdend met de belastingopbrengsten van het nieuwe bedrijf, neutraal zou verlopen voor de rijksbegroting (budgetneutraliteit). Aan deze voorwaarde werd volgens de minister ten tijde van de privatisering om en nabij voldaan (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 314, nr. 2).

Volgens het ministerie is sprake van budgetneutraliteit als er geen verschil bestaat tussen (1) de geraamde uitgaven minus de ontvangsten voor de rijksbegroting volgens de meerjarencijfers bij ongewijzigd beleid en (2) de geraamde uitgaven minus de ontvangsten voor de rijksbegroting na privatisering.

De Rekenkamer constateerde dat de privatisering volgens deze definitie budgetneutraal was verlopen. Wel stelde zij vast dat in de gepresenteerde berekeningen bepaalde (eenmalige) uitgaven buiten beschouwing werden gelaten. Voorts bleken de uitkomsten van de berekeningen sterk te variëren, afhankelijk van de keuze van het basisjaar. 's Rijks Munt gaf elke twee jaar een bijzondere munt uit. Dit leidde in dat betreffende jaar tot geringere verliezen voor 's Rijks Munt dan in een jaar waarin geen bijzondere munt werd geslagen. Volgens de Rekenkamer veroorzaakte de door het ministerie gebruikte berekeningswijze uitkomsten die te veel afhankelijk waren van toevallige omstandigheden.

De Rekenkamer constateerde voorts dat de informatie die de toenmalige minister bij het wetsvoorstel tot oprichting van DNM verstrekt had, zich beperkte tot (alleen de saldi van) reeksen ramingen met en zonder privatisering over de periode 1994–1998. Daarin werd geen specificatie gegeven van de gehanteerde uitgangspunten en de financiële gegevens die waren gebruikt. Ook werd niets vermeld over de invloed van het basisjaar op de uitkomst van de berekening. Was bijvoorbeeld uitgegaan van becijferingen voor privatisering van 's Rijks Munt per 1 januari 1995, dan was sprake van een negatief effect van f 4 miljoen op de rijksbegroting.

##### 4.2. Conclusies

Uitgaande van de gehanteerde definitie verliep de privatisering van 's Rijks Munt zoals beoogd neutraal voor de rijksbegroting. Wel riep de wijze waarop de berekeningen van de budgetneutraliteit bij het ministerie tot stand waren gekomen vragen op. De Rekenkamer achtte de gebruikswaarde van het begrip budgetneutraliteit beperkt voor de beoordeling van de financiële gevolgen van de privatisering. Volgens de Rekenkamer zal

het begrip aan waarde kunnen winnen indien hierover tussen regering en Staten-Generaal nadere afspraken worden gemaakt. Daarbij denkt zij onder meer aan afspraken over de in de berekeningen te betrekken uitgaven en ontvangsten. Ook moet er aandacht zijn voor de wijze waarop informatie over de gevolgen voor de rijksbegroting, inclusief de gebruikte wijze van berekening, de gehanteerde veronderstellingen en de invloed van het basisjaar, worden gepresenteerd aan de Staten-Generaal (zie ook Algemene Rekenkamer, Verslag 1994, deel 2 over onderzoek naar verzelfstandigingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nrs. 1–2, blz. 31 e.v.).

#### *4.3. Reactie minister en commentaar Rekenkamer*

De minister deelde mee dat de gebruikte definitie met de Tweede Kamer is afgestemd. Deze definitie is van het begin af aan gebruikt en ongewijzigd gebleven en er bestond geen onduidelijkheid over de daarbij horende uitgaven en inkomsten en de betrokken periode. Door permanente monitoring werd de uitkomst van de berekening doorlopend aangepast.

De gehanteerde berekening van de budgetneutraliteit vloeide voort uit de gebruikelijke systematiek van de meerjarenbegroting, namelijk de kaseffecten in het kasjaar en de meerjarenramingen voor de vier jaren daarna. De minister achtte het niet zinvol achterhaalde informatie over voorgaande (dan wel toekomstige) jaren te presenteren. In de gehanteerde systematiek is dat overigens ook niet gebruikelijk.

De minister stelde tot slot dat de gebruikswaarde van het begrip budgetneutraliteit inderdaad beperkt is en dat nadere afspraken met de Tweede Kamer die waarde zouden kunnen verhogen. Daarbij ligt volgens de minister een aanvullende bedrijfseconomische toetsing voor de hand, waardoor ook vermogenseffecten en effecten buiten de beschouwde periode kunnen worden meegenomen in de berekening. Overigens wees de minister erop dat de vermogenseffecten wel in het oog zijn gehouden bij de privatisering van 's Rijks Munt. Zij waren argument om, ondanks een negatief effect van f 4 miljoen voor de rijksbegroting, eventuele privatisering van 's Rijks Munt per 1995 toch doorgang te laten vinden.

De Rekenkamer volgt met belangstelling de verdere ontwikkelingen rond DNM en ziet de resultaten van nadere afspraken tussen de minister en de Staten-Generaal over het begrip budgetneutraliteit met belangstelling tegemoet.

### **3. VERKEER EN WATERSTAAT**

#### **3.1. Bestekscontroles Noord-Holland**

##### **SAMENVATTING**

De Rekenkamer onderzocht de contractadministraties en het toezicht van de Rijkswaterstaat bij twaalf bestekken in Noord-Holland. Hiervan bleken er zes geheel in orde. Bij vier bestekken waren er ernstige gebreken in het toezicht en bij twee werd slechts een gedeelte van het werk gecontroleerd.

De directie Noord-Holland merkte de verschillen in uitvoering en de tekortkomingen bij de dienstonderdelen niet op. Volgens de minister van Verkeer en Waterstaat waren verbeteringen in de interne controle in 1994 en 1995 in gang gezet.

##### **1. INLEIDING**

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode juli 1994 tot en met maart 1995 onderzoek verricht naar de wijze waarop de directie Noord-Holland van de Rijkswaterstaat (RWS) besteksadministraties voert. Hiertoe werd bij 12 contracten gecontroleerd of de contractadministratie op juiste en volledige wijze werd gevoerd. Een belangrijk aspect van het onderzoek was de toepassing van de aanschrijving Uniformering Contracten-administratie (UCA) en de handleiding controleplan UCA. Daarin is met name de volledigheid van de vaststelling van door de opdrachtnemers geleverde prestaties door eigen metingen van toezichthouders van de RWS van belang. Daarnaast zijn ook nog andere aspecten van het financiële beheer onderzocht.

In de controle werden betrokken administraties van de bestekken (of overeenkomsten) van de dienstkring Haarlem (1), de dienstkring Amsterdam (2), de dienstkring Noordzeekanaal (2), de dienstkring Alkmaar (2), de dienstkring Waterland (2), de dienstkring Texel (2) en van de Hoofdafdeling Realisatie Werken (1).

De twaalf contracten samen vertegenwoordigen een financieel belang van f 67,6 miljoen. Hiervan had f 54,4 miljoen betrekking op 1994 en f 13,3 miljoen op 1992 en 1993. De totale contractuitgaven in de grond-, water- en wegenbouw (GWW) van de directie Noord-Holland in 1994 bedroegen circa f 200 miljoen.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in september 1995 naar de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze antwoordde in november 1995. De hoofdlijnen van haar reactie zijn in dit verslagpunt verwerkt.

##### **2. UCA-REGELGEVING**

In de aanschrijving UCA en de Handleiding Controleplan UCA, beide van Rijkswaterstaat, zijn de minimumeisen opgenomen om een betrouwbare en controleerbare contractenadministratie te waarborgen, zodat de verrekening tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer op rechtmatige wijze plaatsvindt.

De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- de aannemer en de toezichthouder van de RWS dienen onafhankelijk van elkaar de verrichte prestaties volledig te meten en vast te leggen;
- het toezicht op de door de aannemer geleverde prestaties, de confrontatie van de gegevens van de aannemer en die van de toezichthouder en de vaststelling van de prestaties dient niet in één hand te zijn.

Tussen de bij de uitvoering van een werk betrokken RWS-ambtenaren dient dus een functiescheiding te bestaan.

### 3. HANDBOEK UCA NOORD-HOLLAND

Binnen de directie Noord-Holland werd in de onderzoeksperiode gebruik gemaakt van een interne instructie (Handboek UCA Noord-Holland). Deze gaf in strijd met de regelgeving van Rijkswaterstaat aan dat in een aantal gevallen volstaan kon worden met het meten van slechts een gedeelte van de door de opdrachtnemer geleverde prestatie. Als gevolg hiervan werden de controleplannen veelal onjuist opgesteld.

Geconstateerd werd echter dat het Handboek UCA van de directie Noord-Holland bij zes onderzochte contracten op dit punt bewust niet was gevolgd. Bij deze contracten waren de prestaties van de opdrachtnemer volledig gemeten en vastgesteld, waardoor de belangrijkste tekortkoming van het Handboek in de sfeer van de uitvoering werd ondervangen. De administraties van deze contracten waren in orde. Het betrof hier contracten bij de dienstkringen Amsterdam (2), Noordzeekanaal (2), Alkmaar (1) en bij de Hoofdafdeling Realisatie Werken (1).

Bij vier van de gecontroleerde contracten vond het toezicht op de uitvoering structureel onjuist plaats. De door de toezichthouders verrichte waarnemingen en bijbehorende vastleggingen konden niet gerelateerd worden aan de door de opdrachtnemer geleverde prestaties. Het betrof hier contracten bij de dienstkringen Haarlem (1), Waterland (2) en Alkmaar (1).

Bij twee van de gecontroleerde contracten vond het toezicht op de uitvoering plaats conform het Handboek UCA Noord-Holland en werd dus volstaan met slechts een gedeelte van de door de opdrachtnemer geleverde prestatie te meten. Het betrof twee contracten van de dienstkring Texel.

De Rekenkamer constateerde dat de betrokken functionarissen doorgaans niet op de hoogte waren van het feit dat het handboek op dit punt onjuiste instructies gaf. Door een hiaat in de interne controle werden ook de hieruit voortvloeiende gebreken in het toezicht op de uitvoering en in de administratie op centraal niveau onvoldoende onderkend.

De Rekenkamer heeft reeds in september 1994 aangedrongen op wijziging van het handboek, maar pas begin maart 1995 kregen de dienstkringen bericht dat het handboek aangepast zou worden. Door middel van een nota van de stafafdeling Planning en Control van de directie Noord-Holland werden de fouten in het Handboek UCA Noord-Holland rechtgezet.

### 4. INVENTARISATIEBESTANDEN

Bij een aantal contracten werden de met de aannemer te verrekenen hoeveelheden (bijvoorbeeld te onderhouden oppervlakten) bepaald aan de hand van inventarisatiebestanden.

De Rekenkamer stelde vast dat deze inventarisatiebestanden soms fouten bevatten. De grootste fout werd aangetroffen in de dienstkring Haarlem. Daar was in het bestand ( in 1987 opgezet door een ingenieursbureau) ten onrechte een oppervlakte van 999 999 m<sup>2</sup> vermeld in plaats van de werkelijke oppervlakte van 150 m<sup>2</sup>. De code 999 999 wordt gebruikt om aan te geven dat een oppervlakte nog gemeten moet worden.

Hoewel de dienstkring deze fout in maart 1994 ontdekte, was er in augustus 1994 nog niets ondernomen om na te gaan of er onjuiste hoeveelheden met de aannemer waren verrekend. De dienstkring ontkennde dat de foutieve bestanden bij voorgaande contracten waren

gebruikt om hoeveelheden te verrekenen met de aannemer. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek echter dat de desbetreffende bestanden vanaf 1989 waren gebruikt voor de verrekening van maaiwerkzaamheden met aannemers. Vanaf 1989 was op vier contracten in totaal een bedrag van ruim f 1,1 miljoen teveel betaald.

Doordat de vastleggingen van de toezichthouders niet gerelateerd konden worden aan de geleverde prestaties en de inventarisatiebestanden niet werden gecontroleerd en geactualiseerd, kon deze fout in het bestand jarenlang onopgemerkt blijven. De Rekenkamer is van mening dat het toezicht ernstig tekort is geschoten.

Een verzoek van de RWS om terugbetaling van het onverschuldigd betaalde bedrag werd door de aannemer afgewezen. Door de RWS gemaakte en jarenlang niet gecorrigeerde fouten behoorden volgens hem niet voor zijn rekening en risico te komen. In juli 1995 waren nog besprekingen gaande tussen de RWS en de aannemer over een voor beide partijen acceptabele oplossing.

De Rekenkamer merkt op dat de RWS ook nog dient uit te zoeken in hoe verre niet aangebrachte wijzigingen als gevolg van de Wet Herziening Wegenbeheer hebben geleid tot onverschuldigde betalingen. Zij benadrukt dat gewaarborgd moet zijn dat inventarisatiebestanden die worden gebruikt voor zowel het opstellen van het bestek als voor de verrekening van door de aannemer geleverde prestaties de juiste gegevens bevatten.

## 5. INHUUR PERSONEEL EN MATERIEEL

Inhuur van personeel en materieel is in principe bedoeld om werkzaamheden uit te voeren die zich moeilijk laten kwantificeren of om tijdelijke capaciteitstekorten op te vangen. De Rekenkamer constateerde echter bij een aantal contracten dat structureel personeel en materieel werd ingehuurd om reguliere onderhoudstaken uit te voeren. Dit leidt naar haar mening tot onnodig hoge kosten. Indien de RWS deze werkzaamheden in eigen beheer zou uitvoeren en het materieel zelf zou aanschaffen, zouden besparingen kunnen worden gerealiseerd. Bij één contract berekende de Rekenkamer deze besparing op f 1,5 miljoen.

## 6. KOFFIEVOORZIENING

Omdat in tijdelijke directieverblijven vaak geen kantinefaciliteiten aanwezig zijn, is het gebruikelijk dat de voorziening van warme en koude dranken in het bestek wordt opgenomen. In één dienstkring bleek het echter gebruikelijk dat de koffie-, thee- en frisdrankenvoorziening voor ambtenaren op het dienstkringkantoor ten laste van de bestekken werd gebracht. Voor het onderzochte bestek betekende dit een kostenpost van f 94 000 (bijna f 900 per week). Het grootste deel van dit bedrag werd besteed aan de koffievoorziening op het dienstkringkantoor. Ook de medewerkster voor het serveren van de koffie werd via dit bestek ingehuurd. De Rekenkamer acht deze wijze van financieren van de koffievoorziening voor ambtenaren op het dienstkringkantoor onjuist.

## 7. AANBESTEDING

De Rekenkamer stelde vast dat bij de aanbesteding van één contract onjuiste argumenten waren gebruikt om de in het bestek genoemde eisen en criteria voor inschrijvers aan te scherpen. Het ging om de uitvoering van op zichzelf niet zeer complex onderhoud, waarbij echter wel organisatorisch complexe verkeersmaatregelen noodzakelijk waren. Men zocht dus een aannemer die «onder andere ervaring had met de technische en organisatorische problematiek van de zwaarbelaste autosnelwegen in de

Randstad». Omdat de gestelde eisen zich moeilijk in een besteksomschrijving lieten vatten werd gekozen voor financiële-geschiktheids- en omzetcriteria, die zich wel objectief lieten toetsen. De Rekenkamer constateerde echter dat de verkeersmaatregelen binnen dit bestek alle werden getroffen onder verantwoordelijkheid van de RWS zelf en dat de gestelde omzeteisen irreëel hoog waren.

De opdracht werd overigens gegund aan een aannemer die al vanaf 1974 onderhoudswerk in deze dienstkring verricht.

Om iedere schijn van willekeur bij aanbesteding van werken te voorkomen dient de RWS naar de mening van de Rekenkamer zorg te dragen voor objectieve inschrijvingsvereisten en gunningscriteria die in een redelijke verhouding staan tot de omvang en de zwaarte van het aan te besteden werk.

## 8. RENTECLAIM

Bij één contract constateerde de Rekenkamer dat als gevolg van de late toewijzing van de benodigde middelen en hierdoor de te late betaling aan de opdrachtnemer, RWS een vergoeding voor verschuldigde rente van f 100 000 diende te betalen aan de desbetreffende opdrachtnemer.

## 9. BAGGERWERKZAAMHEDEN

Bij een contract voor het uitvoeren van onderhoudszuigwerk in een havenmond constateerde de Rekenkamer aanzienlijke overschrijdingen (f 2,4 miljoen). In hoeverre de overschrijdingen veroorzaakt werden door de overgang naar een nieuw geautomatiseerd verrekensysteem (Tonnen Droge Stofsysteem, TDSS) was niet exact vast te stellen. De op te zuigen massa slib wordt volgens de nieuwe methode weergegeven in gewichtseenheden (tonnen droge stof). Voorheen gebeurde dit in kubieke meters slib. De nieuwe methode heeft het nadeel dat de aannemer het gewicht kan beïnvloeden door dieper te zuigen, waardoor meer zand en minder slib wordt opgezogen. Hierdoor krijgt de aannemer meer verrekend.

Bij het berekenen van de bestekshoeveelheden was uitgegaan van het gemiddelde aantal opgezogen kubieke meters slib over de periode 1986–1993, omgerekend naar tonnen door middel van een door de dienstkring bepaalde omrekeningsfactor. In deze omrekeningsfactor was echter het effect van de mogelijkheid om zwaardere mengsels te zuigen niet verwerkt, waardoor de berekeningen te laag uitvielen. Volgens de Rekenkamer was dit de voornaamste oorzaak van de geconstateerde overschrijdingen.

Volgens de desbetreffende dienstkring had men de mogelijkheid om zwaardere mengsels te zuigen niet verwerkt, omdat men nog geen ervaring had met het nieuwe verrekensysteem en dus ook niet kon weten hoe de aannemer het zuigwerk uit zou gaan voeren. Bovendien kon men daar geen invloed op uitoefenen. Daarnaast merkte men op dat een deel van de overschrijding van f 2,4 miljoen wellicht te verklaren was door extra aanwas van zand in de havenmond. Dit was echter door het ontbreken van exacte gegevens niet aan te tonen.

Aan de hand van de besteksadministratie berekende de Rekenkamer dat de aannemer inderdaad zwaardere mengsels had opgezogen en dat circa f 1,7 miljoen minder zou zijn uitgegeven als er verrekend was op basis van kubieke meters slib.

Bij de aanbesteding werden twee alternatieve inschrijvingen aangeboden, waarin het op diepte houden van de havenmond werd aangeboden voor een vast bedrag per jaar. Deze werden niet gekozen omdat

van de overgang naar het nieuwe systeem voor de bepaling van hoeveelheden een besparing van 30% werd verwacht, die bij een overeengekomen vast bedrag geheel aan de aannemer zou toevallen. De Rekenkamer merkt hierbij op dat deze mogelijke besparingen nooit aan de RWS zouden toekomen, omdat er bij de bepaling van de omrekeningsfactor geen rekening mee was gehouden.

Volgens de Rekenkamer zou het gebruik maken van één van de twee alternatieve inschrijvingen betekend hebben dat bij de uitvoering van het werk in 1994 in ieder geval circa f 3 miljoen minder uitgegeven zou zijn.

De Rekenkamer wijst erop dat indien het niet mogelijk is om rekening te houden met het feit dat de aannemer het te verrekenen gewicht kan beïnvloeden door het zuigwerk op een andere manier uit te voeren, het TDS-systeem niet meer toegepast moet worden.

Ook dient bij toepassing van het TDS-systeem rekening gehouden te worden met de mogelijkheid van extra aanwas van zand, omdat dit een grote invloed heeft op de verrekening met de aannemer.

## 10. TOEZICHT DIRECTIE NOORD-HOLLAND

De Rekenkamer constateerde dat bij vier van de twaalf onderzochte contracten er zodanige gebreken waren in de vastleggingen van toezichthouders dat van een toereikend toezicht nauwelijks tot geen sprake was. De directie Noord-Holland bleek niet op de hoogte te zijn van de verschillen in toezicht en wist ook niet bij welke contracten het toezicht onvoldoende was. Ook ernstige tekortkomingen in de wijze van toezicht werden niet opgemerkt.

De Rekenkamer beoordeelt het toezicht van de directie Noord-Holland op het door de dienstonderdelen uitgevoerde contractenbeheer dan ook als onvoldoende.

## 11. CONCLUSIES

De Rekenkamer concludeert dat bij zes van de twaalf onderzochte contracten de administraties in orde waren. Bij twee contracten waren de waarnemingen en vastleggingen goed, maar werden veelal slechts gedeelten van verrichte prestaties gemeten. Bij vier contracten vond het toezicht op de uitvoering structureel onjuist plaats.

De directie Noord-Holland merkte de ernstige tekortkomingen in het door de dienstonderdelen uitgevoerde contractenbeheer niet op. De Rekenkamer beoordeelt het toezicht van deze directie dan ook als onvoldoende.

Dit leidt tot de slotconclusie dat de administratieve organisatie en interne controle rondom de uitvoering van contracten bij de directie Noord-Holland in opzet en werking in 1994 nog ernstige tekortkomingen vertoonde.

## 12. REACTIE MINISTER

De minister van Verkeer en Waterstaat erkende in haar reactie dat op de door de Rekenkamer gemelde feiten nagenoeg niets viel af te dingen. Wel vond zij dat de gekozen bewoordingen weinig stimulerend werken voor het proces van het op orde krijgen van de bedrijfsvoering.

Zij schreef dat het handboek UCA voor de directie Noord-Holland thans werd herzien. Vanaf begin 1995 werd conform de regelgeving gewerkt.

Over de fout in het inventarisatiebestand schrijft de minister dat deze door een ongelukkige samenloop van omstandigheden lange tijd niet ontdekt is. Na ontdekking van de fout is volgens haar door de verantwoor-

delijken onvoldoende zorgvuldig gehandeld. Van opzet was echter geen sprake geweest. Twee interne onderzoeken naar de gang van zaken liepen nog.

Wanneer op korte termijn met de betrokken aannemer geen overeenstemming zou worden bereikt over de financiële afwikkeling, zou tot arbitrage worden overgegaan.

De minister onderschreef dat inhuur van externe medewerkers op uurbasis structurele vormen begon aan te nemen. De directie had maatregelen genomen om deze structurele inhuur terug te dringen.

De minister onderschreef eveneens dat elke schijn van willekeur bij aanbestedingen altijd moet worden vermeden. Bij toekomstige aanbestedingen zouden de door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten niet meer voorkomen.

De verstrekking van koude en warme dranken zou in volgende bestekken anders worden geregeld.

Volgens de minister waren de consequenties van het werken met het TDS-systeem nog niet in hun volle omvang bekend. Om deze reden werd het systeem binnen de Rijkswaterstaat geëvalueerd. Indien de uitkomsten van deze evaluatie daartoe aanleiding geven zal de minister alsnog op de bevindingen van de Rekenkamer op dit punt reageren.

Tenslotte schreef de minister dat in de directie Noord-Holland in 1994 een start is gemaakt met het uitwerken van de verbijzonderde interne controle, waarbij gekozen is voor een planmatige en structurele aanpak. Jaarlijks wordt een integraal controleplan opgesteld. In 1995 is tevens een Risico-Informatie-Systeem-Contracten ontwikkeld. Hierdoor is het mogelijk de risico's op een structurele wijze te analyseren, te kwantificeren en te aggregeren om de diverse managementniveaus van gerichte informatie te voorzien.



## 4. ECONOMISCHE ZAKEN

### 4.1. Verliezen op borgstellingskredieten Midden- en Kleinbedrijf

#### SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht de omvang van de onder de Regeling borgstelling MKB-kredieten 1988 geleden verliezen. Op grond van deze regeling kan de Staat borg staan voor kleine ondernemers die zelf onvoldoende zekerheid hebben om bij een bank een krediet te kunnen nemen.

De verliezen tussen 1989 en 1994 beliepen jaarlijks gemiddeld f 57 miljoen (van een totaal van gemiddeld f 2 600 miljoen aan garantieverplichtingen). Gemiddeld bedroegen de ontvangsten over die jaren f 26 miljoen per jaar. De minister van Economische Zaken heeft maatregelen genomen om het risico en de verliezen van de Staat te beperken, maar de resultaten daarvan zullen pas over enkele jaren zichtbaar zijn. Tot slot constateerde de Rekenkamer enige onvolkomenheden in het informatievoorzieningssysteem.

#### 1. INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar de omvang van de onder de Regeling borgstelling MKB-kredieten 1988 (RBMKB 1988) geleden verliezen.

Het onderzoek betreft de periode 1989 tot en met 1994. De RBMKB 1988 is namelijk op 1 januari 1989 in werking getreden.

De probleemstelling voor het onderzoek is:

Hoe heeft het Ministerie van Economische Zaken de RBMKB 1988 tussen 1989 en 1994 toegepast uit een oogpunt van de beheersing van het risico en de verliezen voor de Staat?

De problematiek is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- hoe groot waren de verliezen van het ministerie in de periode 1989 – 1994 in verhouding tot de omvang van de kredietverlening?
- heeft het ministerie maatregelen getroffen om de omvang van het risico en de verliezen te beperken?
- hoe is de informatievoorziening met betrekking tot de uitvoering van de regeling ingericht?

Het doel van de opeenvolgende kredietregelingen is om de banken aan ondernemers in het midden- en kleinbedrijf met bevredigende continuïteits- en rentabiliteitsperspectieven kredieten te doen verstrekken, die naar normaal bankgebruik niet voor eigen rekening en risico worden verstrekt vanwege een tekort aan zekerheden.

De minister van Economische Zaken sluit op verzoek van een bank met deze kredietinstelling een borgstellingsovereenkomst.

Op grond van deze overeenkomst verstrekt de bank kredieten aan ondernemers in het midden- en kleinbedrijf onder borgstelling van de Staat. De bank meldt de verstrekking van het krediet aan het ministerie onder gelijktijdige afdracht van de verschuldigde provisie van 3% van de hoofdsom van het krediet. De bank is verplicht gelijktijdig met het borgstellingskrediet een ten minste even groot krediet voor eigen risico te verstrekken. Daarnaast draagt de bank 10% van het risico op het borgstellingskrediet.

Voor de kredietverlening aan startende ondernemers is het risico van de bank kleiner en is voor kredieten tot en met f 100 000 geen garantieprovisie verschuldigd.

Indien een ondernemer ter zake van de aflossing op een borgstellingskrediet in gebreke blijft, spreekt de bank het ministerie aan voor het niet afgeloste deel van het krediet op grond van de borgstellingsovereenkomst. Ter beperking van de rentelasten belast de bank gelijktijdig de door het ministerie bij de desbetreffende bank aangehouden rekening voor het gedeclareerde verlies.

Het ministerie beoordeelt de verliesdeclaratie en stelt deze definitief vast. Eventuele verschillen met de voorschotbetaling worden onder rentevergoeding verrekend. Het ministerie beoordeelt dus achteraf of de bank het borgstellingskrediet terecht heeft verleend.

Na de betaling van de declaratie krijgt de Staat een vordering op de desbetreffende ondernemer. De bank is belast met de inning daarvan.

## 2. FINANCIËLE UITKOMSTEN VAN DE KREDIETVERLENING

### 2.1. Risico van de Staat

De in de onderzochte periode verstrekte en uitstaande borgstellingskredieten, geleden verliezen en gerealiseerde opbrengsten zijn opgenomen in tabel 1. De verliezen zijn gerelateerd aan de ultimo van de jaren uitstaande kredieten.

tabel 1

#### kosten verlening borgstellingskredieten

bedragen x f 1 miljoen

jaar	verstrekte kredieten		totaal uitstaand bedrag ultimo	verliesdeclaraties		opbrengsten	nettokosten
	aantal	bedrag		bedrag	percentage <sup>1</sup>		
1989	4 699	892	2 657	45,8	(1,7)	32,3	13,5
1990	3 089	497	2 951	44,6	(1,5)	27,8	16,8
1991	3 731	612	2 589	65,6	(2,5)	24,5	41,1
1992	3 349	568	2 744	53,4	(1,9)	22,4	31,0
1993	3 364	572	2 410	63,5	(2,6)	21,7	41,8
1994	3 516	620	2 308	68,0	(2,9)	30,0	38,0
gemiddeld	3 621	627	2 600	56,8	(2,2)	26,4	30,4

<sup>1</sup> tussen haakjes is het percentage van het totaal van de uitstaande kredieten aangegeven

In de onderzochte periode verstrekten de banken onder garantie van de Staat jaarlijks gemiddeld f 627 miljoen krediet aan circa 3600 ondernemers. Het gemiddeld uitstaand risico van de Staat (obligo) bedroeg f 2 600 miljoen.

Voor de raming van de jaarlijkse verliezen (de artikelbelasting) hanteert het ministerie een norm van 2,5% van het obligo. Deze norm is met de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën overeengekomen. De norm is niet verder onderbouwd.

De verliezen betreffen zowel de onder de RBMKB 1988 verstrekte borgstellingskredieten als de onder eerdere regelingen verstrekte garantiëkredieten.

In de onderzochte periode bedroegen de verliezen gemiddeld 2,2% van het obligo en bleven daarmee onder de begrotingsnorm van 2,5%. Wel namen de verliezen zowel absoluut als in verhouding tot het obligo toe. In 1995 vergoedde het ministerie tot en met augustus f 25 miljoen.

### 2.2. Risico van de banken

De banken zijn verplicht om bij een borgstellingskrediet een even groot krediet voor eigen risico te verstrekken. Voor kredieten verstrekt aan starters, die niet meer bedragen dan f 100 000 is deze eis gehalveerd. Aan

de hand van de verstrekte borgstellingskredieten kan de minimaal verplichte eigen financiering door de banken worden berekend. Voor de verleningen in 1994 is deze berekening opgenomen in tabel 2.

tabel 2 **in 1994 verstrekte borgstellingskredieten en voor eigen risico verstrekte kredieten** *bedragen x f 1 miljoen*

	<i>borgstellingskrediet</i>	<i>minimaal aanvullend krediet van de banken</i>	<i>totale kredietverstreking</i>
starters < f 100.000,-	52	50 % = 26	78
starters > f 100.000,-	61	100 % = 61	122
zitters	507	100 % = 507	1 014
<i>totaal</i>	620	594	1 214

In 1994 verstrekten de banken voor eigen risico minimaal f 594 miljoen krediet. Het risico van de banken in de totale kredietverlening voor dat jaar bedraagt minimaal f 645 miljoen (f 594 miljoen + 10% risico op de borgstellingskredieten aan gevestigde ondernemers ad f 507 miljoen).

Uitgaande van het in de onderzochte periode gemiddeld per jaar verstrekte borgstellingskrediet van f 627 miljoen (zie paragraaf 2.1) bedraagt het voor eigen risico verstrekte krediet van de banken in deze periode circa f 600 miljoen ( $627/620 \times f 594$  miljoen). Hierbij is aangenomen dat de verdeling over de categorieën van ondernemers van 1994 overeenkomt met die van de gehele onderzochte periode.

### 3. MAATREGELEN

#### 3.1. Onderzoeken

Het onverwacht ruime gebruik in de eerste zeven maanden van 1989 van de op 1 januari 1989 in werking getreden RBMKB 1988 leidde er toe dat de minister een onderzoek deed instellen naar de oorzaken daarvan.

Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek limiteerde de minister, ter beperking van toekomstige verliezen, het bedrag waarvoor de banken in 1989 nog krediet konden verstrekken op f 225 miljoen.

Een werkgroep samengesteld uit medewerkers van de departementen van Economische Zaken, van Financiën, van Algemene Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft in april 1993 gerapporteerd over het heroverwegingsonderzoek naar de garantieregelingen Borgstellingsregeling MKB, Bijzondere Financiering en Borgstellingsfonds LNV.

In aansluiting op de conclusies van het heroverwegingsonderzoek is op 1 januari 1994 voor de RBMKB 1988 de garantieprovisie verhoogd van 2 % tot 3 %.

#### 3.2. Aanpassing van de regelgeving

In de opeenvolgende regelingen zijn de volgende maatregelen genomen ter beperking van het risico en de verliezen van de Staat:

- het stellen van een maximum aan de borgstelling per ondernemer. Sedert 15 januari 1990 worden borgstellingskredieten slechts in aanmerking genomen voor zover deze per ondernemer in totaal niet meer bedragen dan f 1 000 000;
- het per 1 januari 1989 niet langer borg staan voor de rente, provisie en kosten verbonden aan het borgstellingskrediet;
- het beperken van de borgstelling tot 90 % van het borgstellings-

krediet, verminderd met de inmiddels plaatsgevonden afbouw van de borgstelling volgens een vooraf overeengekomen vast schema;

- het beperken van de looptijd van het borgstellingskrediet. Vanaf 15 januari 1990 bedraagt deze maximaal zes jaar. Voor borgstellingskredieten bestemd voor de financiering van onroerende goederen is de looptijd maximaal 12 jaar;

- het met ingang van 1989 in alle gevallen beperken van de borgstelling tot de som van de door de bank voor eigen rekening en risico verstrekte kredieten. Op 15 januari 1990 is deze voorwaarde aangescherpt. De bank moet bij de verlening van een borgstellingskrediet gelijktijdig een minimaal even groot krediet voor eigen risico verstrekken. Eerder verleende kredieten tellen dus niet meer mee;

- het vanaf augustus 1989 aan een maximum binden van de jaarlijks te verstrekken borgstellingskredieten. Deze zogenaamde meldingslimiet wordt, op grond van hun aandeel in de kredietverlening van het voorgaande jaar, verdeeld over de banken waarmee de minister een borgstellingsovereenkomst is aangegaan. Voor 1989 en 1990 is het totale garantiëplafond vastgesteld op f 750 miljoen, voor 1992 en 1993 op f 600 miljoen. Voor 1994 is de limiet weer gesteld op f 750 miljoen;

- het ingaande 1994 verhogen van de eenmalige garantiëprovisie over de hoofdsom van het borgstellingskrediet van 2 naar 3%. De verhoging van deze inkomsten is bedoeld als compensatie voor de te verwachten toename van de verliezen door de verhoging van het garantiëplafond per 1 januari 1994.

Anderzijds zijn in de RBMKB 1988 bepalingen opgenomen waardoor het risico en de verliezen van de Staat wellicht worden vergroot:

- het geheel in handen van de banken leggen van het verstrekken van de borgstellingskredieten;

- het voor de financiering van startende bedrijven aantrekkelijker maken van de regeling.

#### 4. INFORMATIEVOORZIENING

De informatievoorziening van de banken naar het ministerie geschiedt op door de minister voorgeschreven modelformulieren.

Voor de onder de RBMKB 1988 verstrekte kredieten heeft de bank onder meer de volgende informatieplicht. Binnen een maand na het sluiten van de kredietovereenkomst moet het krediet aan het ministerie gemeld worden. Ook moet zij uit hoofde van de borgstellingsovereenkomst uiterlijk binnen negen maanden nadat de bank een borgstellingskrediet heeft opgezegd, bij het ministerie een aanvraag om betaling indienen.

Het Borgstellingen Onderzoek Registratie en Informatiesysteem (BORIS) is het managementinformatiesysteem van de hoofdafdeling Ondernemingsfinanciering. Het systeem is in 1992 in werking getreden. De kredietverlening onder de RBMKB 1988 over 1989 tot en met 1991 is achteraf in het systeem opgenomen.

In de loop van het onderzoek kwam naar voren dat een specificatie van het uitstaand saldo aan garantiëverplichtingen naar het jaar van kredietverlening niet beschikbaar is. Bovendien verschaft het systeem geen informatie over de verdeling van de verliezen naar het jaar van kredietverlening en is niet bekend in welke jaren na kredietverlening de verliezen vallen.

#### 5. CONCLUSIES

In de periode 1989 tot en met 1994 is jaarlijks gemiddeld aan 3600 ondernemers in het Midden- en Kleinbedrijf f 627 miljoen borgstellingskrediet verstrekt. De daarmee samenhangende aanvullende financiering

voor risico van de banken beliep minimaal f 600 miljoen per jaar. Het saldo aan uitstaande garantieverplichtingen bedroeg gemiddeld f 2 600 miljoen.

De door de Staat vergoede verliezen en gerealiseerde ontvangsten bedroegen in de onderzochte periode gemiddeld f 57 miljoen, respectievelijk f 26 miljoen per jaar. Voor een deel vloeien deze uitgaven en ontvangsten voort uit kredieten die zijn verstrekt in de aan de onderzochte periode voorafgaande jaren op grond van eerdere regelgeving. Gemiddeld bleven de uitgaven onder de begrotingsnorm van 2,5% van het obligo. De uitgaven vertoonden wel een stijgende lijn. Over 1995 kunnen de uitgaven lager uitkomen; de eerste acht maanden bedragen zij f 25 miljoen.

In de opeenvolgende regelingen heeft het ministerie voornamelijk maatregelen genomen ter beperking van het risico en het verlies voor de Staat.

Het onverwacht ruime gebruik van de RBMKB 1988 begin 1989 heeft geleid tot een verdere aanscherping van de regelgeving ter beperking van het verlies van de Staat. Gezien de looptijd van de kredieten zullen deze maatregelen eerst over enkele jaren invloed hebben op de omvang van de verliezen.

Onder de RBMKB 1988 is de informatievoorziening van de banken naar het ministerie in opzet goed geregeld. Zo moeten de banken nu iedere kredietverlening aan het ministerie melden. Onder de voorgaande regelingen bestond deze verplichting niet.

Door onvolkomenheden in het administratiesysteem BORIS is niet bekend hoe groot de verliezen per jaar van kredietverstrekking zijn en in welke jaren na de kredietverlening deze verliezen vallen. Evenmin is een overzicht beschikbaar waarin de uitstaande garantieverplichtingen zijn gerubriceerd naar het jaar van kredietverlening. Deze gegevens zouden een beter inzicht kunnen verschaffen in de effecten van wijzigingen in de regelgeving en een hulpmiddel kunnen zijn bij de raming van de toekomstige verliezen.

Het ontbreken van een inzicht in de jaarlijkse kredietverlening en de daarop geleden verliezen maakt eveneens een vergelijking van de individuele banken op dit punt onmogelijk.

## **5. LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

### **5.1. Uitvoering hervormd Europees landbouwbeleid in Nederland**

#### **SAMENVATTING**

Op grond van haar onderzoek naar de uitvoering van het hervormde Europese landbouwbeleid in Nederland pleit de Rekenkamer voor intensivering van de controles door de Algemene Inspectiedienst (AID). De AID controleert of de in het kader van dit beleid toegekende inkomenscompensaties aan boeren terecht verstrekt zijn. Uit de resultaten van deze controles blijkt een fors aantal overtredingen. Een aanmerkelijk deel van deze overtredingen is ernstig. Omdat de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de regelingen veelal van belanghebbenden afkomstig zijn, beoordeelt de Rekenkamer de regelingen bovendien als gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Een onjuiste uitvoering van de landbouwregelingen kan leiden tot een strafkorting op de Nederlandse declaratie bij de Europese Unie.

De minister achtte op grond van een kosten-batenanalyse een intensivering van de AID-controles ondoelmatig. Aan het verzoek van de Rekenkamer om deze analyse ter beschikking te stellen kon hij echter niet voldoen.

#### **1. INLEIDING**

De Rekenkamer publiceerde op 17 november 1995 het rapport *Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*.

Dit rapport bevat een door de Rekenkamer uitgevoerde inventarisatie naar de wijze waarop het beheer van en de controle op EG-geldstromen in Nederland zijn geregeld. Het onderhavige onderzoek betreft de wijze waarop één specifieke Europese regeling, de Mac Sharry maatregelen, in Nederland wordt uitgevoerd.

In de periode september 1994 tot en met januari 1995 heeft de Rekenkamer dit onderzoek verricht. Het onderzoek betrof de controlesituatie in het jaar 1994. Onderzocht werd in hoeverre de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij maatregelen heeft getroffen voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de EG-verordeningen in het kader van de Mac Sharry-besluiten in Nederland. Voorts werd nagegaan of deze maatregelen binnen de kaders van de EG-regelgeving in hun opzet de waarborg bieden dat misbruik en oneigenlijk gebruik tot een minimum beperkt blijven en of de uitvoeringspraktijk voldoet aan de beoogde werking.

Een deugdelijke uitvoering van de verordeningen is van belang om de jaarlijks door Nederland bij het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de landbouw (eogfl) in te dienen declaratie volledig gehonoreerd te zien. Bij gebleken ondeugdelijke uitvoering kan hierop een korting worden toegepast. De Nederlandse declaratie voor inkomensvoelagen aan boeren in het kader van de Mac Sharry-besluiten over 1994 bedroeg f 280 miljoen. Voor de toekomst wordt een aanzienlijke toename van het te declareren bedrag verwacht.

De Mac Sharry-besluiten, zo genoemd naar de ontwerper daarvan, EG-landbouwcommissaris Mac Sharry, hebben produktievermindering tot doel door middel van stapsgewijze verlaging van de vastgestelde marktprijzen voor binnen de EG geproduceerde akkerbouw- en veehouderijproducten. De deelnemende agrariërs worden financieel schadeloos gesteld door inkomensvoelagen.

Op basis van deze besluiten zijn verordeningen uitgewerkt voor:

- de akkerbouw, waarin voorzien is in steun in Nederland voor een aan een maximum gebonden aantal hectaren voor maïs (208 300 hectare) en voor granen, oliezaden en eiwithoudende gewassen (235 800 hectare);
- de rundvleessector, waarin per producent voor een beperkt aantal stieren en een beperkt aantal zoogkoeien premie kan worden verkregen;
- de schapensector, waarin voorzien is in een premie per producent voor een beperkt aantal ooien.

In 1994 diende Nederland de volgende aantallen aanvragen in:

sector	aantal
akkerbouw	54 000
stieren	13 662
zoogkoeien	4 648
ooien	20 020

De Rekenkamer heeft de volgende aspecten in haar onderzoek betrokken:

- de uitwerking van verordeningen in regelingen en uitvoeringsvoorschriften;
- de controle van de aanvragen op juistheid en volledigheid;
- het toetsen van de aanvragen aan de voorwaarden om voor toepassing van de regelingen in aanmerking te komen;
- de controle door de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- de controle door de AID;
- de aard van de bevindingen van de controles door de AID;
- de invoering van het door de Raad van Ministers van de Europese Unie noodzakelijk geachte geïntegreerde beheers- en controlesysteem;
- de gevoeligheid van de regelingen voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

Op 24 april 1995 deed de Rekenkamer de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de resultaten van haar onderzoek toekomen. De minister reageerde op 13 juni 1995. Het antwoord van de bewindsman was voor de Rekenkamer aanleiding om bij brief van 28 juli 1995 op drie punten nadere toelichting aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te vragen. Deze informatie deed de bewindsman de Rekenkamer bij brief van 15 augustus 1995 toekomen. De reacties van de minister zijn in dit verslag verwerkt.

## 2. UITWERKING REGELGEVING EN CONTROLE EN TOETSING AANVRAGEN

De EG-regelgeving is door het departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij omgezet in regelingen en uitvoeringsvoorschriften. De Rekenkamer stelde vast dat dit juist en volledig was gebeurd.

Bij de regionale directies van het departement worden de door agrariërs ingediende aanvragen gecontroleerd op volledigheid van de in te vullen gegevens en bij te voegen bewijsstukken. Daarnaast vindt een administratieve controle plaats op de juistheid en waarschijnlijkheid van de ingevulde gegevens.

Het onderzoek gaf de Rekenkamer geen aanleiding tot het plaatsen van opmerkingen.

Om voor een financiële tegemoetkoming in aanmerking te komen moeten agrariërs aan een aantal per produktgroep wisselende voorwaarden voldoen. De regionale directies toetsen de aanvragen aan deze voorwaarden voordat ze in behandeling worden genomen.

Met betrekking tot de sector akkerbouw merkte de Rekenkamer op dat niet werd gecontroleerd hoe de in de aanvraag genoemde gronden voorafgaand aan de invoering van de regelingen werden gebruikt, hoewel dit wel is voorgeschreven. Uit het onderzoek bleek dat de benodigde gegevens voor deze controle bij de regionale directies niet aanwezig waren omdat ze nog nooit voor eerdere regelingen nodig waren geweest. Wel was een aanvang gemaakt met het opzetten van een systeem om deze gegevens in de toekomst te leveren.

### 3. CONTROLE DOOR DE DEPARTEMENTALE ACCOUNTANTSDIENST

De accountantsdienst (AD) is belast met de controle op de uitvoering van de regelingen door de regionale directies. Het doel van de controle is vast te stellen of bij elk betaalorgaan de procedures en de maatregelen van interne controle van dien aard zijn, dat deze leiden tot de uitbetaling van geautoriseerde bedragen aan de juiste personen/organisaties en of de procedures en maatregelen ook worden nagekomen. Daarnaast dient de formele juistheid van de declaraties bij het eoogl te worden vastgesteld.

Uitgangspunt voor de controle zijn de toegekende aanvragen zoals die uit de dossiers van de regionale directies blijken. De AD controleert dus niet of de aanvragen terecht zijn toegekend. Dit is onderwerp van de controle door de Europese Commissie. De beperking van de controle door de AD berust op een afgesproken taakverdeling tussen de EC en Nederland. Als gevolg van die beperking geeft de AD geen accountantsverklaring af over de bij het eoogl gedeclareerde uitgaven in het kader van de Mac Sharry-besluiten. Volstaan wordt met een rapport van bevindingen.

De AD rapporteert jaarlijks over de resultaten van haar controles bij de regionale directies. De controle over het jaar 1993 was vooral gericht op de beoordeling van de bij de regionale directies bij de verwerking en uitbetaling toegepaste geautomatiseerde systemen. Deze dienen per 1 januari 1996 volledig ingevoerd te zijn. Aan de invoering werd dus nog gewerkt.

De AD concludeerde dat de opzet van de systemen niet de vereiste zekerheid gaf over de juistheid en de rechtmatigheid van de betalingen. De door de AD uitgevoerde aanvullende gegevensgerichte detailcontroles leidden echter tot de conclusie dat de betalingen rechtmatig hebben plaatsgevonden.

In zijn antwoord stelde de minister dat de conclusie van de Rekenkamer dat beperkingen zijn aangebracht, in de controle door de AD niet geheel juist is. De beperkingen in de controle van de AD op het punt van de interpretatie en de toepassing van de regelingen in individuele gevallen worden naar zijn mening in belangrijke mate opgevangen door de algemene controle door de AD.

Met deze bewering van de minister is de Rekenkamer het oneens. De AD controleert immers niet of bij de regionale directies alle controle-rapporten van de Algemene Inspectiedienst (AID) aanwezig zijn, noch de wijze van uitvoering van deze controles.

### 4. CONTROLES DOOR DE ALGEMENE INSPECTIEDIENST

De verordeningen schrijven voor dat de Algemene Inspectiedienst jaarlijks een bepaald aantal fysieke controles bij agrariërs verricht.



De Rekenkamer stelde vast dat de AID in 1994 de voorgeschreven aantallen fysieke controles had verricht. De aantallen waren:

sector	aantal fysieke controles
akkerbouw	1 030
stieren	1 366
zoogkoeien	581
ooien	2 260

De AID maakt van de door haar uitgevoerde controles een rapport op dat ter verdere afhandeling wordt gezonden aan de regionale directies van het departement. Indien afwijkingen worden vastgesteld worden deze rapporten gecodeerd met een R (rapport van bevindingen), in de overige gevallen met een A (akkoord). In 1994 werden 943 R-rapporten opgemaakt. Uit deze rapporten trok de Rekenkamer een representatieve steekproef om een beeld te krijgen van de omvang van de geconstateerde overtredingen.

Deze kunnen als volgt worden weergegeven:

afwijking <sup>1</sup>	0%	0-5%	5-10%	10-15%	15-20%	> 20%	totaal
akkerbouw	9	19	9	5	4	20	66
stieren	52	29	33	14	10	42	180
zoogkoeien	5	-	1	1	1	2	10
ooien	21	28	30	18	11	99	207
<b>totaal</b>	<b>87</b>	<b>76</b>	<b>73</b>	<b>38</b>	<b>26</b>	<b>163</b>	<b>463</b>

<sup>1</sup> in aantallen

De Rekenkamer stelde vast dat controle door de AID in 18% van de gevallen leidde tot het opmaken van een r-rapport. Binnen deze 18% werd vastgesteld dat in 81% van de gevallen de aanvrager de voorwaarden om voor een financiële tegemoetkoming in aanmerking te komen op één of andere wijze had overtreden. In 35% zelfs in die mate dat in het geheel geen financiële tegemoetkoming meer kon worden gegeven.

Op grond van deze bevindingen constateerde de Rekenkamer dat het wenselijk was de intensiteit van de controle op te voeren, zodat de «pakkans» vergroot wordt.

In zijn eerste reactie deelde de bewindsman mee, dat aanvullende controles noodzakelijk zijn indien volgens de EG-regelgeving sprake is van belangrijke onregelmatigheden. Omdat in de EG-regelgeving het begrip belangrijke onregelmatigheid niet nader is gedefinieerd heeft Nederland, aldus de bewindsman, hier zelf invulling aan gegeven. Een doelmatige uitvoering, waarbij een kosten-batenanalyse is gemaakt heeft geleid tot de volgende interpretatie van het begrip belangrijke onregelmatigheid. Hiervan is sprake indien meer dan 15% van de gecontroleerde dossiers een afwijking van tenminste 25% op het betaalbaar te stellen bedrag (met een minimum van f 500) vertoont of als het recht op premie geheel vervalt. De minister was van oordeel dat bij toepassing van deze formule het aantal belangrijke onregelmatigheden beperkt bleef tot:

stieren	3%
zoogkoeien	2%
ooien	5%

Voor de akkerbouw werd geen percentage opgegeven.

Het was de Rekenkamer niet duidelijk waarom de minister afwijkingen onder de grens van f 500 niet doorgeeft aan de EC, terwijl in die gevallen (terecht) wel de declaratie van de agrariër wordt gekort of afgewezen. Met toepassing van de interpretatie van de minister zonder het hanteren van deze ondergrens zien de percentages belangrijke overtredingen er als volgt uit:

akkerbouw	14,3%
stieren	5,5%
zoogkoeien	5,3%
ooien	6,2%

De Rekenkamer verzocht de minister haar de onderbouwing van de gemaakte kosten-batenafweging over te leggen en tevens aan te geven of het risico dat Nederland gekort zou worden op de declaratie bij het EOGFLI voldoende was afgedekt.

In zijn tweede brief gaf de minister geen nadere onderbouwing voor de kosten-batenafweging. Hij erkende dat één en ander wel beter vastgelegd kon worden. De minister was van oordeel dat door het invoeren van nieuwe eisen bij de erkenning van betaalorganen en het per regeling vaststellen van een controlememorandum de risico's van een korting op de declaratie aan het eogfl tot een minimum zouden worden beperkt.

De Rekenkamer concludeert dat de minister zijn stelling dat intensivering van de controle ondoelmatig zou zijn en dat het risico op een straffkorting door de EG gering is niet onderbouwt. Zij ziet geen verband tussen het stellen van nieuwe eisen aan de erkenning van betaalorganen en het terugdringen van het aantal belangrijke overtredingen. Of het opstellen van een controlememorandum per regeling de controle daadwerkelijk zal versterken moet volgens de Rekenkamer worden afgewacht.

## 5. AFWIKKELING AID RAPPORTEN DOOR DE REGIONALE DIRECTIES

Op basis van de steekproef uit de r-rapporten onderzocht de Rekenkamer de verwerking van deze rapporten door de regionale directies.

De in de steekproef betrokken rapporten van de AID zijn, samen met de desbetreffende dossiers, bij de regionale directies onderzocht. De dossiervorming bij de regionale directies vertoonde echter zodanige tekortkomingen, dat in eerste instantie 149 van de 463 AID-rapporten niet in de dossiers werden aangetroffen. De Rekenkamer kon in 111 gevallen zelfs niet vaststellen of het ontbrekende AID-rapport eventueel elders aanwezig was.

Door aanvullende werkzaamheden van de regionale directies om alsnog aan het verzoek van de Rekenkamer te voldoen kwamen nog 99 rapporten boven water, zodat uiteindelijk twaalf rapporten ontbraken.

Uit het onderzoek bleek dat de afwikkeling van de AID-rapporten door de regionale directies zonder grote problemen verliep. Naar het de Rekenkamer voorkomt verdient het echter wel aanbeveling aan de archivering van AID-rapporten en dossiers de nodige aandacht te schenken.

## 6. GEÏNTEGREERD BEHEERS- EN CONTROLESYSTEEM

Een doeltreffende uitvoering van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de ombuiging van de bestaande markt-ondersteuningsmaatregelen maakte het volgens de Raad van Ministers noodzakelijk een geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) op te zetten. In eerste instantie dient dit systeem van toepassing te zijn op alle regelingen waarbij financiële steun wordt verleend in de sectoren akkerbouw, rundvlees en schapevlees. In een later stadium zou het systeem echter ook van toepassing moeten zijn voor andere regelingen waarbij aan de oppervlakte gekoppelde steun wordt toegekend.

Het GBCS dient de volgende onderdelen te omvatten:

- een databank, waarin van elk landbouwbedrijf de gegevens uit de steunaanvragen worden opgenomen;
- een systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond, welke onder andere tot stand wordt gebracht aan de hand van kadastrale kaarten en documenten of van luchtfoto's of satellietbeelden;
- een systeem voor de identificatie en de registratie van dieren;
- steunaanvragen;
- een geïntegreerd controlesysteem dat betrekking heeft op alle ingediende steunaanvragen met name wat betreft de administratieve controle, de controles ter plaatse en in voorkomend geval de verificaties met behulp van teledetectie.

Per 1 februari 1993 diende het GBCS voor wat betreft de steunaanvragen, een systeem voor de identificatie en registratie van runderen en het controlesysteem van toepassing te zijn. Het gehele GBCS moet uiterlijk 1 januari 1996 in werking zijn getreden.

In Nederland is ervoor gekozen de aspecten uit de GBCS-verordening te integreren in de nationale sectorbeschikkingen en geen aparte nationale beschikking ter zake te publiceren. Het ministerie heeft besloten het GBCS gefaseerd in te voeren.

Aan de voorwaarden om de steunaanvragen, een systeem voor identificatie en registratie van runderen en het controlesysteem voor 1 februari 1993 in te voeren is voldaan.

Met ingang van november 1993 wordt gebruik gemaakt van de bij de Stichting Gezondheidsdienst voor Dieren operationeel dierregistratiesysteem (Identificatie- en Registratiesysteem voor runderen). Daarnaast is de ontwikkeling van een perceelsregistratiesysteem in gang gezet. De afronding en implementatie van het GBCS wordt door het ministerie voorzien op 1 januari 1996.

Het Nederlandse systeem bevindt zich, vergeleken met dat van andere lidstaten, in een vergevorderd stadium.

## 7. GEVOELIGHEID REGELINGEN VOOR MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

De Rekenkamer merkt een regeling als gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik aan wanneer de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de uitkering of heffing afhankelijk is van gegevens die door een belanghebbende verstrekt moeten worden. Voor de onderhavige regelingen wordt veelvuldig gebruik gemaakt van dergelijke gegevens en de Rekenkamer beoordeelt ze dan ook als gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij de beoordeling van beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik

en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) betreft de Rekenkamer de volgende aspecten:

- regelgeving;
- voorlichting;
- controle;
- sanctiebeleid.

Bij de beoordeling van de onderhavige regelingen is naast de eigen analyse gebruik gemaakt van de analyse in de controlememoranda van het departement.

Onder *regelgeving* wordt in dit verband verstaan zowel de Nederlandse regelgeving op basis van de EG-verordeningen als de daarop betrekking hebbende uitvoeringsvoorschriften. Ter voorkoming van misbruik dienen wettelijke criteria controleerbaar te zijn. Om oneigenlijk gebruik tegen te gaan dient de regelgeving helder te zijn.

Uit het onderzoek bleek dat de wettelijke criteria, die overigens door de EC en niet door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bepaald worden, niet altijd administratief controleerbaar zijn. Voor de akkerbouwregeling kan niet administratief worden vastgesteld of:

- de opgegeven perceelsgegevens overeenstemmen met de feiten;
- de historische perceelsgegevens correct zijn;
- de braaklegregeling correct wordt toegepast;
- de ingezaaide hoeveelheid zaad voldoet.

De premiereregeling voor rundvleesproducenten en die voor oaien kunnen nagenoeg geheel administratief gecontroleerd worden. De Rekenkamer miste alleen een definitie van «mesten» in de bepaling dat op grond van de EG-verordening alleen meststieren in aanmerking komen voor premie.

Uit het onderzoek bleek dat er geen actief *voorlichtingsbeleid* wordt gevoerd om deelnemers aan de regelingen te wijzen op de consequenties van onjuist handelen, ondanks het feit dat de controles uitwijzen dat bij 18% van de gevallen afwijkingen voorkomen.

In zijn antwoord deed de minister de toezegging in het voorlichtingsbeleid meer aandacht te zullen schenken aan de mogelijke gevolgen (sancties) voor de aanvragers in geval van overtredingen.

Uit het onderzoek en uit de controlememoranda bleek dat voor enkele uitvoeringsaspecten administratieve noch fysieke *controle* mogelijk is.

Nederland heeft in het kader van de EG-verordeningen een *sanctie-beleid* opgesteld. Voor dit sanctiebeleid, waarin de sancties snel zwaarder worden naarmate de overtreding van de voorwaarden groter is, is instemming verkregen van de EC. Het sanctiebeleid is gericht op preventie, het wegnemen van behaald voordeel en het op achterstand zetten van de misbruiker.

## 8. CONCLUSIES

De Rekenkamer concludeerde dat de efficiënte en effectieve uitvoering van de EG-verordeningen in het kader van de Mac Sharry besluiten in Nederland door middel van regelgeving en uitvoeringsvoorschriften in opzet gewaarborgd is.

De regelingen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik omdat veel gegevens door belanghebbenden verstrekt dienen te worden. Er is echter geen waarborg dat misbruik en oneigenlijk gebruik tot een minimum beperkt blijven.

Bij fysieke controles door de AID worden veel overtredingen vastgesteld, waarvan een aanmerkelijk deel van belangrijke aard. De Rekenkamer pleit dan ook voor intensivering van de controle door de AID.

De Rekenkamer heeft twijfel over de goede werking van de uitvoeringspraktijk omdat de archivering van AID-rapporten bij de regionale directies belangrijke tekortkomingen vertoont en de afstemming tussen AID en regionale directies niet optimaal is. De afwikkeling van de geconstateerde overtredingen door de regionale directies is wel correct.

## 9. HOOFDLIJNEN REACTIE MINISTER

In zijn antwoord deelde de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij mee, de algehele conclusie van de Rekenkamer niet te delen. De Rekenkamer had volgens de bewindsman onvoldoende aandacht geschonken aan de context waarbinnen zich de uitvoering van de Mac Sharry regelingen in 1994 afspeelde. Het hervormde landbouwbeleid was in 1994 in het tweede uitvoeringsjaar. Gelet op de gecompliceerdheid van de EG-regelgeving en de risico's daarvan – waar Nederland bij voortdurende ook in Brussel op heeft geattendeerd – is in Nederland naar het oordeel van de minister een uitermate knappe prestatie neergezet met de uitvoering, controle en handhaafbaarheid van dit nieuwe instrumentarium.

De minister deelde het standpunt van de Rekenkamer over de gewenstheid van intensivering van de AID-controles niet omdat volgens hem uit een kosten-batenafweging was gebleken dat dit ondoelmatig is. Verder had volgens hem reeds zodanige besluitvorming plaatsgevonden dat de werkwijze rond de aansturing van de fysieke controles in 1995 is aangepast. Wel deed hij de toezegging in het voorlichtingsbeleid meer aandacht te schenken aan de mogelijke gevolgen voor de aanvragers in geval van overtredingen.

## 10. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer blijft, gezien de hoeveelheid en ernst van de geconstateerde overtredingen van mening dat de AID-controles geïntensiveerd dienen te worden. De minister heeft volgens haar niet aannemelijk gemaakt dat dit ondoelmatig en overbodig zou zijn. De kosten-batenanalyse die zijn stelling onderbouwt, kon de minister niet tonen.

## **6. DIVERSE BELEIDSTERREINEN**

### **6.1. Beheer van leningen door de rijksoverheid**

#### **SAMENVATTING**

In 1994 voerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit naar de bij de ministeries uitstaande leningen in de periode 1990 tot en met 1992. Bij drie ministeries (Economische Zaken, Financiën en Verkeer en Waterstaat) voerde de Rekenkamer tevens een meer diepgaand onderzoek uit naar opzet en werking van het leningenbeheer.

Per jaar verstrekt de rijksoverheid voor circa f 1,4 miljard aan leningen. Eind 1992 stond er voor ruim f 64 miljard aan leningen uit waarvan f 48 miljard aan woningwetleningen.

De rijksoverheid heeft geen algemeen beleid of specifieke regelgeving ontwikkeld voor het verstrekken van leningen. Ook zijn er tussen de ministeries verschillen in rubricering en verantwoording van leningen.

Over de mate waarin geleende bedragen worden kwijtgescholden, als rentesubsidie worden verstrekt of buiten invordering worden gesteld, ontbreekt informatie in de saldibalansen van de ministeries en in de staatsbalans. Uit een inventarisatie van de Rekenkamer bleek dat het hierbij om aanzienlijke bedragen gaat. Over de periode 1990 tot en met 1992 is op deze wijze rijksbreed voor ruim f 3,3 miljard gesubsidieerd (kwijtgescholden, buiten invordering gesteld of als rentesubsidie verstrekt). Dit inclusief de incidentele afboeking van per saldo bijna f 1,2 miljard met betrekking tot de Rijn Schelde Verolme Machinefabriek (RSV) in 1990. Uit de reactie van de minister van Economische Zaken blijkt overigens dat na deze afboeking in 1994 nog f 483 miljoen is ontvangen. Bovendien verwacht de minister nog enkele tientallen miljoenen te ontvangen.

Ook over de werkelijke waarde van de leningen ontbreekt informatie. Deze werkelijke waarde kan lager liggen dan de nominale waarde (de waarde op papier) wanneer bijvoorbeeld leningnemers in betalingsmoeilijkheden komen of wanneer in het leningcontract vrijblijvende voorwaarden voor terugbetaling zijn opgenomen. Zo stonden bij het Ministerie van Economische Zaken eind 1992 leningen uit met een totale nominale waarde van bijna f 3,3 miljard. De werkelijke waarde hiervan bedroeg volgens de Rekenkamer f 1,5 miljard, zodat sprake was van een waardevermindering van f 1,8 miljard.

Bij de drie nader onderzochte ministeries vertoonde de opzet van de organisatie voor het beheer van leningen tekortkomingen. Zo ontbreken bij het Ministerie van Economische Zaken uniforme gedragslijnen voor de schuldregeling en beschikt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet over een beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle rond leningen.

Ook de werking van de organisatie voor het beheer van leningen was bij de drie onderzochte ministeries voor verbetering vatbaar. Zo grijpt het Ministerie van Economische Zaken niet of nauwelijks in bij het verslechteren van de financiële gang van zaken bij steunbehoevende bedrijven om vorderingen uit hoofde van verstrekte leningen in meer of mindere mate zeker te stellen.

De Rekenkamer beveelt onder meer aan de informatievoorziening over het gevoerde leningenbeheer te verbeteren. Daartoe dient het jaarlijkse verloop van de leningen per ministerie in de financiële verantwoordingen

te worden opgenomen. Hetzelfde geldt voor een benadering van de werkelijke waarde van het totaal aan leningen per departement.

De ministers van Financiën, Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat hadden alle drie punten van kritiek op het onderzoek.

De belangrijkste gemeenschappelijke elementen daarin waren opmerkingen met betrekking tot de methoden van berekening van de rentesubsidie en de visie van de ministers dat gunstige leningvoorwaarden moeten worden beschouwd als onderdeel van het totale pakket aan beleidsmaatregelen.

De Rekenkamer merkt op dat zij bij de berekening van de rentesubsidie primair voor ogen had om het bestaan daarvan aan te tonen en om een indicatie van de omvang te geven. Zij acht het positief dat door de minister van Financiën een aantal maatregelen is toegezegd om de informatieverstrekking met betrekking tot leningen van het rijk te verbeteren.

## 1. INLEIDING

Uit de miljoenennota's en rijksbegrotingen uit de periode 1990–1992 blijkt dat het Rijk gemiddeld per jaar f 1,4 miljard aan leningen verstrekt. Het gaat hierbij om leningen aan particulieren (bijvoorbeeld studieleningen), leningen aan bedrijven en leningen aan instellingen zonder winstoogmerk. Het saldo aan uitstaande leningen bedroeg op 31 december 1992 ruim f 64 miljard, waarvan f 48 miljard aan woningwetleningen.

In 1994 voerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit naar de leningen die in de periode 1990 tot en met 1992 bij de ministeries uitstonden.

Centraal daarbij stonden de volgende vragen:

- is er specifieke regelgeving voor het verstrekken van leningen door het Rijk;
- door welke ministeries zijn leningen verstrekt en onder welke voorwaarden;
- wat was de omvang van de aflossingen, de rente-ontvangsten, de kwijtscheldingen en buiten invordering gestelde bedragen en de uitstaande eindsaldi in de jaren 1990, 1991 en 1992;
- is de informatievoorziening over de leningen voor de Staten-Generaal toereikend om zich een deugdelijk oordeel te kunnen vormen over het gevoerde beheer en om het budgetrecht goed te kunnen uitoefenen.

Bij drie ministeries voerde de Rekenkamer tevens een onderzoek uit naar de aanwezigheid van procedureel-organisatorische voorzieningen ter waarborging van een recht- en doelmatig beheer van leningen. Tevens onderzocht zij de mate van toepassing van deze voorzieningen bij deze ministeries. Het betreft de ministeries van Economische Zaken, van Financiën en van Verkeer en Waterstaat.

Opzet en werking van het leningenbeheer van de drie ministeries heeft de Rekenkamer getoetst aan elementaire normen, zoals:

- het aanwezig zijn van regelgeving, procedures en criteria voor het verstrekken van leningen en de naleving daarvan;
- het aanwezig zijn van een beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle en de naleving daarvan;
- het bestaan van functiescheidingen tussen de verschillende stappen in het proces: beslissen/toekennen/contracteren, registreren, invorderen, schuldregeling en interne controle;

- het ordelijk en controleerbaar vastleggen van de besluitvorming en de verrichte handelingen;
- betrouwbaarheid van informatie.

In juni 1995 zond de Rekenkamer de resultaten van haar onderzoek voor commentaar aan de ministers van Economische Zaken, van Financiën en van Verkeer en Waterstaat. De ministers reageerden in juli en augustus 1995. De hoofdlijnen van deze reacties zijn in dit rapport verwerkt.

## 2. RIJKSBREED BEHEER VAN LENINGEN

### 2.1. Algemeen

Onder het begrip lening verstaat de Rekenkamer het onder bepaalde voorwaarden (zoals rente, looptijd, terugbetalingscondities) verstrekken van gelden die na verloop van zekere tijd dienen te worden terugbetaald.

In de memorie van toelichting bij de Algemene Wet Bestuursrecht (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 700, nr. 3) staat dat de overheid kredieten (lees leningen) vrijwel steeds verstrekt met het oog op wenselijk geachte activiteiten van de ontvanger en onder voorwaarden die gunstiger zijn dan de ontvanger op de vrije markt zou kunnen bedingen. Derhalve is volgens de memorie van toelichting kredietverlening door de overheid op essentiële punten vergelijkbaar met subsidiëring «à fonds perdu».

Onder het beheer van leningen verstaat de Rekenkamer het geheel van handelingen en procedures ter sturing van het leningenproces binnen een departement. Volgens de Miljoenennota 1993 moet het beheer zodanig zijn ingericht dat voldoende instrumenten voorhanden zijn om een goede politieke prioriteitstelling en beleidsuitvoering te ondersteunen. De beschikbaarheid van betrouwbare (juiste, tijdige en volledige) management- en verantwoordingsinformatie is hierbij volgens de Rekenkamer essentieel. Belangrijke kwantitatieve informatie omtrent het gevoerde leningenbeheer is:

- de omvang van subsidiëring in het kader van leningen, blijkend uit zowel de kwijtscheldingen en de buiten invordering gestelde bedragen als de verleende rentesubsidie. Onder rentesubsidie verstaat de Rekenkamer het (contractueel) overeenkomen van rentepercentages beneden de rentepercentages die het Rijk betaalt op staatsleningen en/of het ontvangen van minder dan de overeengekomen rente;
- de eventuele afname in waarde van de uitstaande leningen, blijkend uit het verschil tussen de werkelijke waarde en de nominale waarde. Deze waarde-afname kan ontstaan wanneer de financiële positie van de leningnemer zodanig verslechtert dat deze in betalingsmoeilijkheden komt. Ook wanneer de leningvoorwaarden in het contract vrijblijvend geformuleerd zijn, kan de werkelijke waarde van de lening lager komen te liggen dan de nominale waarde.

Overigens wordt opgemerkt dat de omvang van subsidiëring in het kader van leningen niet alleen afhankelijk is van het gevoerde leningenbeheer. Ook de bij de verstrekking van de lening gestelde contractuele voorwaarden en de ontwikkeling van de financiële positie van de leningnemer bepalen de omvang van de subsidiëring.

### 2.2. Interdepartementale regelgeving

Voor het verstrekken van leningen door het Rijk is geen algemeen beleid ontwikkeld en is geen specifieke regelgeving ontworpen. Leningen worden beschouwd als een bijzondere vorm van extracomptabele vorderingen. Ten aanzien daarvan heeft de minister van Financiën regels



gesteld voor de inrichting van de departementale administratie, de invordering en de financiële verantwoording. Deze zijn vastgelegd in de Beschikking kasbeheer (1978), de Regeling departementale begrotingsadministratie (1993) en de Rijksbegrotingsvoorschriften (1993).

### 2.3. Inventarisatie leningen

Omdat kwantitatieve informatie over uitstaande leningen slechts gedeeltelijk voorhanden was, voerde de Rekenkamer een inventarisatie uit aan de hand van de departementale administraties. In tabel 1 zijn per departement de opbouw en de omvang van de uitstaande leningen weergegeven zoals die uit deze inventarisatie naar voren zijn gekomen.

tabel 1 **uitstaande leningen bij de rijksoverheid** bedragen x f 1 miljoen ultimo 1992

ministerie	saldo 1992	categorie leningnemer		
		bedrijven	non-profit	overig
Algemene Zaken	1	1		
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	339			339
Buitenlandse Zaken	364		4	360
Binnenlandse Zaken	1	1		
Onderwijs en Wetenschappen <sup>1</sup>	3 869	3		3 866
Financiën	1 857	1 748		109
Defensie	7			7
VROM	47 967	13	47 862	92
Verkeer en Waterstaat	6 132	6 112	4	16
Economische Zaken	3.260	3.043	168	49
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	1.018	1.018		
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur <sup>1</sup>	11			11
<b>totaal</b>	<b>64 826</b>	<b>11 939</b>	<b>48 038</b>	<b>4 849</b>
<b>percentage</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>74</b>	<b>8</b>

<sup>1</sup> de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft is bepalend voor de naamgeving van deze twee departementen

De cijfers per eind 1992 verschillen weinig van die per eind 1991 en 1990.

Uit de tabel blijkt dat bij de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Financiën en van Onderwijs en Wetenschappen de grootste bedragen aan leningen uitstonden. De openstaande leningbedragen bij de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bestonden voor nagenoeg 100% uit studieleningen (f 3 866 miljoen) respectievelijk woningwetleningen (f 47 862 miljoen). Als gevolg van de Balansverkorting Volkshuisvesting vindt momenteel een financiële afwikkeling van de woningwetleningen plaats. De Rekenkamer is in haar rapport «Balansverkorting Volkshuisvesting: verificatie begrotingsramingen» (februari 1995) op deze materie ingegaan.

Ofschoon de cijfers uit tabel 1 en de saldibalansen aan dezelfde departementale administraties zijn ontleend, vertonen deze onderlinge verschillen. Eind 1992 bedroeg dit verschil f 3 229 miljoen (f 64 826 miljoen op grond van de inventarisatie tegen f 61 597 miljoen op grond van de saldibalansen).

Dit verschil kan worden toegeschreven aan afwijkingen in interpretatie en rubricering van leningen.

In de miljoenennota wordt met gebruikmaking van het systeem van economische classificatie inzicht gegeven in de ontwikkeling van de in- en uitgaande geldstromen. De voornaamste hoofdgroepen die worden onderscheiden zijn: lopende uitgaven en ontvangsten, inkomens- en kapitaaloverdrachten, investeringen, rente, kredietverleningen en kredietaflossingen. Een juiste toepassing van het classificatiesysteem is onder meer van belang voor de minister van Financiën. Deze gebruikt de gegevens in het kader van zijn financieel-economische politiek bij het geven van sturing aan de ontwikkeling van de verschillende hoofdgroepen. Ook het Centraal Planbureau (CPB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maken gebruik van deze gegevens.

In tabel 2 wordt, uitgaande van de in de miljoenennota onderscheiden hoofdgroepen kredietverleningen, kredietaflossingen en rente, een vergelijking gegeven tussen de jaarlijkse uitgaven en ontvangsten volgens de miljoenennota enerzijds en de inventarisatie van de Rekenkamer anderzijds.

tabel 2 **Miljoenennota versus inventarisatie van de Rekenkamer** *bedragen x f 1 miljoen*

		1990	1991	1992
<b>kredietverleningen</b>	volgens Miljoenennota	1 903	1 432	1 400
	volgens inventarisatie	1 694	1 426	1 287
<i>verschil in absolute cijfers</i>		<i>-/- 209</i>	<i>-/- 6</i>	<i>-/- 113</i>
<i>verschil in procenten</i>		<i>-/- 11</i>	<i>0</i>	<i>-/- 8</i>
<b>kredietaflossingen</b>	volgens Miljoenennota	1 522	1 149	1 294
	volgens inventarisatie	868	964	1 483
<i>verschil in absolute cijfers</i>		<i>-/- 654</i>	<i>-/- 185</i>	<i>+ 89</i>
<i>verschil in procenten</i>		<i>-/- 43</i>	<i>-/- 16</i>	<i>+ 15</i>
<b>rente-ontvangsten</b>	volgens Miljoenennota	3 957	4 650	4 123
	volgens inventarisatie	4 353	4 448	4 366
<i>verschil in absolute cijfers</i>		<i>+ 396</i>	<i>-/- 202</i>	<i>+ 243</i>
<i>verschil in procenten</i>		<i>+ 10</i>	<i>-/- 4</i>	<i>+ 6</i>

De verschillen werden met name veroorzaakt door het feit dat:

- niet-leningen in de miljoenennota ten onrechte waren verantwoord onder kredietverleningen en -aflossingen;
- kredietverleningen in de miljoenennota ten onrechte waren verantwoord onder lopende uitgaven, inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten;
- aflossingen in de miljoenennota ten onrechte waren verantwoord onder verkoop van goederen, rente-ontvangsten, dividenden, inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten;
- rente-ontvangsten in de miljoenennota ten onrechte waren verantwoord onder dividenden, inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten.

#### 2.4. Omvang subsidiëring

Bij subsidiëring in het kader van leningen moet een onderscheid gemaakt worden in rentesubsidies en subsidies als gevolg van kwijtscheldingen en buiten invordering gestelde bedragen (zie paragraaf 2.1).

Omdat de departementale financiële verantwoordingen geen informatie verschaffen over de omvang van de rentesubsidie heeft de Rekenkamer

deze zelf globaal becijferd door over het gemiddeld uitstaand bedrag van de leningen een rente te berekenen gelijk aan de gemiddelde rente die het Rijk betaalt op staatsleningen en deze te verminderen met de werkelijk ontvangen renten. Volgens de maandstatistieken Financiën van het CBS bedroeg het gemiddeld effectief rendement op staatsleningen over de laatste dertig jaar circa 7,8%. De Rekenkamer is bij de berekening evenwel uitgegaan van een lager percentage van 7.

De omvang van de subsidies als gevolg van kwijtscheldingen en buiteninvorderingstellingen is bepaald aan de hand van de door de ministeries bijgehouden administraties van extracomptabele vorderingen.

De uitkomsten van de berekeningen van de Rekenkamer zijn weergegeven in tabel 3.

tabel 3 **mate waarin de rijksoverheid in het kader van leningen subsidieert** bedragen x f 1 miljoen

ministerie	1990		1991		1992	
	rente-subsidie	BIS <sup>1</sup> / kwijtschelding	rente-subsidie	BIS <sup>1</sup> / kwijtschelding	rente-subsidie	BIS <sup>1</sup> / kwijtschelding
Algemene Zaken	0,0		0,0		0,0	
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	15,9		15,5		15,1	
Buitenlandse Zaken	15,2		20,7		17,6	8,2
Binnenlandse Zaken	0,0		0,0		0,0	
Onderwijs en Wetenschappen	108,1		107,1	0,4	116,8	0,6
Financiën	8,8		6,9		0,0	
Defensie	1,6		0,8		0,4	
VROM	0,0		0,0		0,0	
Verkeer en Waterstaat	45,0	127,7	39,8		34,8	
Economische Zaken	231,3	1 240,9	193,7	267,6	229,6	296,3
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	53,8		32,9		38,9	
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	2,5	7,6	1,7	10,4	1,0	4,9
<b>totaal</b>	<b>482,2</b>	<b>1 376,2</b>	<b>419,1</b>	<b>278,4</b>	<b>454,2</b>	<b>310,0</b>
<b>totale subsidiëring</b>	<b>1 858,4</b>		<b>697,5</b>		<b>764,2</b>	

<sup>1</sup> Buiteninvorderingstellingen

De tabel laat zien dat de met leningen samenhangende subsidiëring aanzienlijk is.

De uitschieter in 1990 bij het Ministerie van Economische Zaken is overigens veroorzaakt door een incidentele afboeking ad f 1 177 miljoen bij de Rijn Schelde Verolme Machinefabriek (RSV). In 1994 is hiervan nog f 483 miljoen ontvangen, terwijl het ministerie verwacht dat nog enige tientallen miljoenen kunnen worden ontvangen.

## 2.5. Informatievoorziening omtrent leningen

Volgens de Rekenkamer dient de Staten-Generaal inzicht te worden gegeven in het jaarlijkse verloop van de leningen (de mutaties als gevolg van nieuw verstrekte leningen, rentebijbeschrijvingen en -ontvangsten, aflossingen, kwijtscheldingen en buiten invordering gestelde bedragen) en in de werkelijke waarde van de uitstaande leningen per einde van het jaar. Deze informatie hebben de Staten-Generaal nodig om zich een deugdelijk oordeel te kunnen vormen en hun budgetrecht goed te kunnen uitvoeren.

De informatievoorziening omtrent leningen vindt als volgt plaats. Per ministerie worden jaarlijks in de begroting en de rekening de uitgaven aan

en de ontvangsten uit leningen gerubriceerd naar economische hoofdgroepen (zie paragraaf 2.3). De totalen van deze uitgaven en ontvangsten worden per hoofdgroep weergegeven in de miljoenennota. De standen van de leningen aan het einde van het verslagjaar worden per ministerie tegen nominale waarde in de saldibalans opgenomen. Voorts worden in de staatsbalans (een onderdeel van de miljoenennota) de totalen van alle uitstaande leningen bij de rijksoverheid vermeld.

Uit de beoordeling van de in de financiële verantwoordingen en de miljoenennota verstrekte informatie over leningen is gebleken dat:

- de kwijtscheldingen, de buiteninvorderingstellingen en de rentesubsidies niet in de financiële verantwoording tot uitdrukking komen, omdat deze geen uitgaaf of ontvangst tot gevolg hebben;
- de departementen geen uniforme gedragslijn hanteren bij het verantwoorden van de eindstanden in de saldibalans. Leningen zijn te vinden onder de posten «intracomptabele vorderingen», «extra-comptabele vorderingen», «voorschotten», «rechten», «deelnemingen» en «leningen». Hierdoor ontstaat geen eenduidig beeld van de uitstaande leningen aan het einde van het verslagjaar;
- de rubricering en de omvang van de uitstaande leningen in de saldibalansen afwijken van die in de staatsbalans. Cijfermatige afwijkingen komen voort uit het feit dat de leningen in de staatsbalans niet alleen worden ontleend aan de departementale saldibalansen, maar ook aan andere bronnen, zoals de jaarverslagen van deelnemingen. Ook zijn enkele leningen in de staatsbalans opgenomen voor de werkelijke waarde, terwijl de leningen in de saldibalans, conform de interdepartementale voorschriften, zijn opgenomen tegen de nominale waarde.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat in de saldibalansen noch in de staatsbalans melding wordt gemaakt van de mutaties als gevolg van rentebijbeschrijvingen en -ontvangsten en kwijtscheldingen/buiten invordering gestelde bedragen. Wel hebben enkele departementen in de toelichting bij de saldibalans afwaarderingen vermeld in verband met surséance van betaling of faillissement van de leningnemers.

## *2.6. Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer stelde vast dat er voor het verstrekken van leningen geen specifiek beleid is ontwikkeld. Zij achtte het van belang dat hieraan aandacht besteed wordt. Gedacht zou hierbij onder meer kunnen worden aan:

- het ontwerpen van interdepartementale regelgeving;
- het eisen van inzichtelijke verantwoordingsinformatie;
- het voor zover mogelijk uniformeren van voorwaarden voor het verstrekken van leningen en het eisen van onderbouwingen indien van deze voorwaarden wordt afgeweken.

De economische classificatie werd door de ministeries bij het vastleggen en aanleveren van kwantitatieve gegevens niet juist gebruikt. De Rekenkamer drong aan op naleving van het economische classificatiesysteem door de ministeries. Daarbij dienen eenduidige definities (onder meer van het begrip leningen) te worden gehanteerd.

De Rekenkamer concludeerde verder dat er met de leningen een aanzienlijke subsidiëring gemoeid is. Over de periode 1990 tot en met 1992 is volgens een inventarisatie van de Rekenkamer rijksbreed voor ruim f 3,3 miljard gesubsidieerd, inclusief de incidentele afboeking van bijna f 1,2 miljard met betrekking tot RSV in 1990. Het gaat hierbij om kwijtscheldingen, buiteninvorderingstellingen en verleende rentesubsidies.

Niet inbegrepen bij het door de Rekenkamer geïnventariseerde bedrag aan subsidies zijn de verschillen die kunnen ontstaan tussen de nominale waarde van uitstaande leningen en de werkelijke waarde ervan. Waardeverminderingen kunnen zich voordoen wanneer bijvoorbeeld een leningnemer in betalingsmoeilijkheden komt of wanneer in het leningcontract vrijblijvende voorwaarden zijn opgenomen. De exacte omvang van de hiermee gemoeide bedragen is niet bekend, omdat door de ministeries weinig informatie wordt verschaft over de werkelijke waarde van de uitstaande leningen.

Op grond van de hiervoor vermelde gebreken in de informatievoorziening was de Rekenkamer van mening dat het voor de Staten-Generaal niet goed mogelijk is zich een deugdelijk oordeel te vormen over het gevoerde leningenbeheer en de financiële positie aan het einde van het verslagjaar. Dit is voor de Staten-Generaal een belemmerende factor bij het uitoefenen van hun budgetrecht.

De Rekenkamer deed de aanbeveling om de informatievoorziening zodanig te verbeteren dat in de toekomst wel een deugdelijk oordeel kan worden gevormd. Hierbij kan worden gedacht aan:

- het stellen van inrichtingseisen waaraan de leningenadministraties van de ministeries dienen te voldoen;
- het verduidelijken van de regelgeving om uniformiteit in de verslaggeving over de uitstaande leningsaldi in saldi- en staatsbalans te bewerkstelligen;
- het in de financiële verantwoording opnemen van duidelijker informatie over het verloop van de leningen en van informatie over de omvang van de rentesubsidie;
- het jaarlijks vermelden van een benadering van de werkelijke waarde van het totaal aan leningen per departement in de toelichting bij de saldibalans.

## *2.7. Reactie ministers*

De minister van Financiën antwoordde dat het verstrekken van een lening onderdeel uitmaakt van een pakket aan beleidsmaatregelen en ook als zodanig moet worden beoordeeld.

Het ondersteuningselement van de leningen is gelegen in de soepele(re) voorwaarden. Leningen die het Rijk verstrekt, kennen meestal een groter risico dan de leningen die door commerciële banken worden verstrekt.

Ter ontwikkeling van een specifiek beleid voor het verstrekken van leningen dacht de minister van Financiën aan het groeperen van mogelijke voorwaarden, die bij het verstrekken van een lening langsgelopen behoren te worden. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een bewuste keuze wordt gemaakt uit de mogelijke leningvoorwaarden. Denkbaar is dat ministeries die relatief veel leningen verstrekken, een op het ministerie toegesneden set van standaardvoorwaarden ontwikkelen. Deze lijn is vergelijkbaar met die bij het subsidiebeleid.

De minister gaf aan dat het ontwerp van de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) bepalingen bevat over subsidies die onder andere betrekking hebben op de aspecten rechtszekerheid, rechtmatigheid, effectiviteit, doelmatigheid en budgettaire beheersbaarheid. Volgens het subsidiebegrip in de AWB valt ook het verstrekken van leningen voor een bepaalde activiteit hieronder. De minister verwachtte dat hiervan voor het leningenbeleid een zekere uniformering van voorwaarden zal uitgaan. Niettemin zegde hij toe de bepalingen voor het verstrekken van leningen te inventariseren en bijeen te voegen en als informatief document op te nemen in het Handboek Financiële Informatie

en Administratie Rijksoverheid (HAFIR). Tevens zag de minister in de bevindingen van de Rekenkamer aanleiding om in de regeling Departementale begrotingsadministratie een paragraaf expliciet te wijden aan de administratie van de verstrekte leningen. Deze paragraaf zal een aantal aanvullende inrichtingseisen bevatten.

De minister deelde verder mee dat er thans voorbereidingen worden getroffen om de toelichting bij de saldibalans te verbeteren. Hiermee wordt beoogd een beter inzicht in het vorderingenbeheer te geven. Voor het leningenbeheer wordt dit inzicht toegespitst door op geaggregeerd niveau informatie te verschaffen over het beginsaldo, bijboekingen, afboekingen (gesplitst naar ontvangsten, buiteninvorderingstellingen en kwijtscheldingen) en het eindsaldo van de leningen. De minister kon zich indenken dat deze informatie ook van belang is voor een uiteindelijke beoordeling van verstrekte leningen door de Staten-Generaal.

In de systematiek van de saldibalans (het opnemen van naar het volgende jaar overlopende saldi) past volgens de minister geen waarde die afwijkt van de nominale waarde. Hij tekende aan dat thans wordt gewerkt aan een verbetering van de informatieve functie van de staatsbalans. Hij zegde toe dat in dat kader ook zal worden gekeken naar de waardering van de leningen op de staatsbalans.

Hoewel de minister het nuttig achtte van tijd tot tijd berekeningen te maken van de met de verstrekte leningen samenhangende rentesubsidie, betwijfelde hij of het zinvol is deze informatie als vast onderdeel in de financiële verantwoording op te nemen. Wel achtte de minister het denkbaar dat in de toelichting bij de rekening een opsomming gegeven wordt van de verstrekte leningen met vermelding van looptijd en rentepercentage.

Tenslotte zou de minister van Financiën invulling geven aan de door de Rekenkamer gedane aanbeveling inzake de toepassing van de economische classificatie door een (kleine) wijziging aan te brengen in de voorschriften. Voorts deelde hij mede zijn collegae te wijzen op een juiste toepassing.

De minister van Economische Zaken schreef dat het door de Rekenkamer geschetste beeld van het leningenbeheer bij zijn ministerie voor hem slecht herkenbaar was. Volgens hem waren nagenoeg uitsluitend (bancaire) financiële criteria en maatstaven gehanteerd en was geen rekening gehouden met de beleidsmatige en historische context waarin de leningen tot stand zijn gekomen.

Deze context speelde met name bij de ad hoc leningen, waarvan het gros eind zeventiger, begin tachtiger jaren is verstrekt, een belangrijke rol. Toen gold een defensief op de industrie gericht steunbeleid dat later is vervangen door een offensief en generiek (industrie)beleid. Anno de jaren negentig is de situatie volgens de minister derhalve geheel anders, zeker ook tegen de achtergrond van de Europese steunkaders. Het huidige (industrie)beleid gaat er van uit dat er geen rechtstreekse steun (leningen) wordt verstrekt, uitzonderingen daargelaten. Vanwege de aard en beleidsmatige achtergrond van de ad hoc steunleningen aan een diversiteit van steunbehoevende bedrijven, was het volgens de minister evident dat het hierop loslaten van fictieve, uniforme beheerscriteria oneigenlijk is. Indicatoren als rentebijbeschrijvingen of rentesubsidie spelen volgens de minister geen rol van gewicht in het «afbouw»-beheer ten aanzien van deze leningen.

Tegen dezelfde achtergrond zette de minister vraagtekens bij de gekozen benadering en de juistheid van de becijferde subsidie-omvang, zoals weergegeven in tabel 3. Volgens de minister zijn in de kolommen

«kwijtscheldingen 1991» en «kwijtscheldingen 1992» bedragen vervat die betrekking hebben op NOVEM, van respectievelijk f 191,6 miljoen en f 119 miljoen. De aan NOVEM verstrekte programmamiddelen worden volgens hem om beheerstechnische redenen als renteloze achtergestelde leningen geboekt. Eenmaal per jaar wordt deze post gecorrigeerd voor de door NOVEM aan derden verstrekte middelen. Aangezien dit een administratieve omzetting betreft, is hier volgens de minister geen sprake van kwijtschelding. Deze NOVEM-vorderingen leken de minister dan ook niet te vallen onder de door de Rekenkamer gehanteerde definitie van lening.

Met betrekking tot de kwijtschelding aan RSV van bijna f 1.2 miljard merkte de minister op dat het hier ging om een administratieve afwikkeling van een RSV-dading. Er was hierbij geen sprake van een lening, maar van een terugvordering van (voorschotten op) betaalde steun en subsidies die opeisbaar werden bij het inroepen van surséance. Circa een derde van het bedrag betreft rente-bijgeschrijving vanaf het moment van surséance (1983) en is dus een administratieve vordering.

De minister van Verkeer en Waterstaat sloot zich ten aanzien van het leningenbeheer in algemene zin aan bij de reactie van de minister van Financiën. Met name kon zij zich vinden in diens visie ten aanzien van de rentesubsidie. Deze diende volgens haar in samenhang met de overige gemaakte afspraken te worden gezien. Daarnaast legt de voorgestelde berekeningswijze volgens haar een volstrekt onnodige administratieve druk op de organisatie.

## *2.8. Commentaar Rekenkamer*

De Rekenkamer is verheugd dat de minister van Financiën in zijn reactie blijk geeft van voortvarendheid bij het verbeteren van het leningenbeheer. Wat betreft de waardering van de uitstaande leningen in de staatsbalans merkt zij nog op dat zij graag een zodanige presentatie ziet dat een verband kan worden gelegd tussen de werkelijke waarde in de staatsbalans en de nominale waarde in de saldibalans per ministerie.

De Rekenkamer heeft in tabel 3 een conservatieve schatting gemaakt van de omvang van de subsidiëring. De tabel en de voor de berekening van de rentesubsidie gehanteerde rentevoet van 7% zijn bedoeld om een indicatie te geven van de mate waarin de rijksoverheid leningen subsidieert. Bij de berekening van het totale bedrag aan subsidies spelen de aard en gedifferentieerdheid van de leningen geen rol.

De door de minister van Economische Zaken bedoelde vorderingen vallen volgens de Rekenkamer wel onder de door haar gehanteerde definitie van leningen. Ook in de administratie van het departement zijn deze vorderingen als lening geboekt.

De administratieve afboeking op de RSV-vordering in 1990 kwam inhoudelijk overeen met het buiten invordering stellen. De Rekenkamer acht deze handelwijze niet juist omdat nadien nog een aanzienlijke som geld kon worden gevorderd, zoals bleek uit de ontvangst van f 483 miljoen in 1994.

Met betrekking tot de transacties met NOVEM merkt de Rekenkamer op dat, indien daadwerkelijk geen sprake is van leningen en kwijtscheldingen, deze transacties ook niet als zodanig door het ministerie dienen te worden gepresenteerd. Beter ware het deze uitgaven te verantwoorden als voorschotten op subsidies.

### 3. MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

#### 3.1. Algemeen

Het totale financiële belang van de per 31 december 1992 bij het ministerie uitstaande leningen bedroeg volgens de inventarisatie van de Rekenkamer f 3 260 miljoen nominaal en was onder te verdelen naar de volgende categorieën:

- |                                    |                 |
|------------------------------------|-----------------|
| • bedrijven                        | f 3 043 miljoen |
| • instellingen zonder winstoogmerk | f 168 miljoen   |
| • overige                          | f 49 miljoen    |

Voor het onderzoek naar het beheer van leningen door het ministerie is onderscheid gemaakt in ad hoc leningen (f 1 607 miljoen) en leningen gebaseerd op een regeling (f 1 653 miljoen). Hierbij gaat het voor bijna 100% om leningen in het kader van de Regeling technische ontwikkelingskredieten (TOK).

Het beheer van de ad hoc leningen wordt gevoerd door het ministerie en het beheer van de leningen die gebaseerd zijn op een regeling wordt gevoerd door Senter, een agentschap van het ministerie.

Bij het departement worden afhankelijk van de mate van invorderbaarheid vijf categorieën leningen onderscheiden. In de departementale administratie wordt dit onderscheid echter niet gemaakt, reden waarom de Rekenkamer bij haar onderzoek dit onderscheid evenmin heeft kunnen maken.

#### 3.2. Ad hoc leningen

Het ministerie huldigt het standpunt dat iedere organisatie-eenheid een eigen verantwoordelijkheid heeft voor het beschrijven en onderhouden van de administratieve organisatie en interne controle. Een coördinerende en toetsende rol is toebedeeld aan de directie Financiën.

De Rekenkamer heeft de opzet van de administratieve organisatie en interne controle met betrekking tot ad hoc leningen beoordeeld en constateerde dat:

- delen van de beschrijvingen van de administratieve organisatie en interne controle verouderd waren. Aan dit probleem werd overigens wel aandacht besteed. Zo was een begin gemaakt met de aanpassing van de beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle van de directie Financiering en Deelnemingen;
- niet steeds duidelijk was of besluiten uit het coördinatieteam administratieve organisatie (dat onder voorzitterschap van de directie Financiën staat) een verplichtende status hebben;
- de beschrijvingen onvoldoende waren getoetst op consistentie, uniformiteit en onderlinge verwijzingen. Het onderling verwijzen is belangrijk, omdat diverse organisatie-eenheden zijn betrokken bij het verstrekken en het beheren van ad hoc leningen;
- de procedures voor de schuldregeling (waartoe het voorlopig en definitief buiten invordering stellen en het kwijtschelden behoren) niet waren uitgewerkt in toepasbare criteria en uniforme gedragslijnen.

Het ministerie verstrekte leningen in het algemeen onder gunstige en vrijblijvende voorwaarden. Zo was in een aantal gevallen overeengekomen dat geen dan wel lage rente hoefde te worden betaald, dat er niet behoefde te worden afgelost en dat kwijtschelding op eenvoudige wijze mogelijk zou zijn. Voor een aantal contracten, met een saldo van f 464,6 miljoen op 31 december 1992, was reeds vanaf het begin duidelijk dat het uitstaande leningbedrag nimmer zou worden terugbetaald.



Jaarlijkse informatie over de omvang van subsidiëring als gevolg van kwijtscheldingen en buiteninvorderingstellingen ontbrak. De leningen werden zonder benadering van de werkelijke waarde als volwaardige vorderingen gepresenteerd.

De werkelijke waarde van de per 31 december 1992 uitstaande ad hoc leningen ad f 1 607 miljoen nominaal bedroeg naar schatting van de Rekenkamer ongeveer f 807 miljoen.

Het ministerie verstreekte met name ad hoc leningen aan steun-behoevende bedrijven. Het voerde geen actief beleid om in te grijpen indien de financiële situatie van deze bedrijven verslechterde.

Volgens de door het ministerie vastgelegde procedures dient bij niet tijdige betaling binnen 30 dagen aangemaand te worden onder berekening van de wettelijke rente. De Rekenkamer constateerde echter dat het al dan niet (tijdig) invorderen in de praktijk afhankelijk werd gesteld van de situatie bij de leningnemer. Dit gold ook voor het in rekening brengen van de wettelijke rente bij het niet nakomen van de contractuele verplichtingen.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat de in de dossiers vastgelegde onderbouwingen van de genomen besluiten voor verbetering vatbaar waren.

### *3.3. Technische Ontwikkelingskredieten*

De Regeling technische ontwikkelingskredieten (TOK) bestaat sinds 1954 en heeft ten doel technische ontwikkelingsprojecten tot stand te brengen die zonder het ontwikkelingskrediet niet of slechts met grote vertraging zouden worden uitgevoerd. De staat participeert hiertoe in het risico van de ondernemer. Aan het einde van 1992 stond er aan technische ontwikkelingskredieten een bedrag uit van f 1 653 miljoen.

De minister heeft Senter gemandateerd tot het beslissen over de aanvragen voor technische ontwikkelingskredieten en het beheren van de reeds verleende kredieten. Teneinde deze taken gestructureerd uit te kunnen voeren, heeft Senter een beschrijving gemaakt van de administratieve organisatie en de interne controle en een «handleiding projectadviseur» samengesteld. Jaarlijks ontvangt de minister van Senter een van een accountantsverklaring voorzien rapport, waarin verslag wordt gedaan van de verleende kredieten, het gevoerde beheer en de financiële resultaten.

Over de toekenning van technische ontwikkelingskredieten rapporteerde de Rekenkamer in het Juniverslag 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 230, nrs. 1–2). Hier gaat het om het beheer van deze kredieten.

De Rekenkamer constateerde dat Senter geen operationele criteria had ontwikkeld op grond waarvan het aanvankelijk vastgestelde terugbetalingsschema kan worden bijgesteld, indien bedrijven gedurende de looptijd van het technische ontwikkelingskrediet in financiële moeilijkheden komen. De termijn voor het in rekening brengen van de wettelijke rente had Senter gesteld op 70 dagen. Het agentschap week daarmee af van het ministerie, dat 30 dagen hanteerde. In enkele gevallen waren de opeisbare bedragen niet tijdig ingevorderd en is geen wettelijke rente in rekening gebracht.

Uit de door de Rekenkamer onderzochte dossiers bleek tevens dat de besluiten rondom de toekenning van de lening, de opstelling van het terugbetalingsschema en de invordering/schuldregeling in een aantal gevallen te summier waren vastgelegd en onderbouwd.

Senter brengt jaarlijks een overzicht uit, ingedeeld naar lopende en beëindigde projecten. Hierin is informatie opgenomen over de sinds 1954 netto uitgekeerde bedragen, de terugbetaalde bedragen en het terugbetalingspercentage. De Rekenkamer constateerde dat de rente die in het overzicht verantwoord werd, slechts een deel van de werkelijk ontvangen rente betrof. Hoe hoog het totale bedrag aan ontvangen rente was, kon niet worden vastgesteld.

Aangezien het overzicht niet aansloot op de saldibalans van het ministerie (de saldibalans is f 380 miljoen hoger) en de jaarlijks terugbetaalde bedragen volgens het overzicht hoger waren dan de in de rekening van het ministerie verantwoorde bedragen, had de Rekenkamer geen zekerheid over de betrouwbaarheid van het overzicht.

De minister deelde aan de hand van het overzicht over de periode 1954 tot en met 1990 op 4 februari 1991 aan de Vaste Commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer mee dat ongeveer 40% van de technische ontwikkelingskredieten wordt afbetaald en dat 60% «down the drain» is. Hij baseerde deze uitspraak op het voor de beëindigde projecten berekende terugbetalingspercentage van 39,2%. In het overzicht van 1990 is voor deze categorie onder de terugbetaalde bedragen f 17,3 miljoen rente opgenomen. Dit bedrag is ten onrechte in de berekening opgenomen. Indien de rente van het terugbetaalde bedrag afgetrokken wordt, dan bedraagt het terugbetalingspercentage slechts 35,6%.

Omdat slechts een deel van de werkelijk ontvangen rente in het overzicht was vermeld, zal het werkelijke terugbetalingspercentage nog lager liggen. Hoeveel lager viel vanwege ontbrekende gegevens niet vast te stellen.

Gezien de onzekerheid omtrent de betrouwbaarheid van het overzicht van Senter, was het niet mogelijk een betrouwbare schatting te maken van de werkelijke waarde van de per 31 december 1992 uitstaande technische ontwikkelingskredieten ad f 1 653 miljoen. De uitspraak van de minister volgend, zou de afwaardering van de uitstaande technische ontwikkelingskredieten ruim f 1 000 miljoen bedragen.

### *3.4. Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer concludeerde dat de opzet van de departementale beheerorganisatie van de ad hoc leningen een aantal tekortkomingen vertoonde.

Gelet op de geconstateerde onvolkomenheden in de beschrijvingen van de administratieve organisatie, beval de Rekenkamer de directie Financiën aan om meer invulling te geven aan haar coördinerende en toetsende rol.

Ook de werking van de departementale beheerorganisatie vertoonde tekortkomingen. In dit verband beval de Rekenkamer het departement aan om een meer actieve houding aan te nemen bij het invorderen en het in rekening brengen van de wettelijke rente. Ook de dossiervorming verdiende verbetering.

De opzet van de administratieve organisatie voor technische ontwikkelingskredieten is op enkele kleinere punten na als voldoende te beschouwen. De Rekenkamer beval wel aan om de door Senter gehanteerde termijn voor het in rekening brengen van wettelijke rente af te stemmen op die van het ministerie. Ook beval zij aan de besluitvorming om te komen tot aanpassing van het terugbetalingsschema helder en op onderbouwde en onafhankelijke wijze te laten plaatsvinden.

Over de betrouwbaarheid van het jaarlijkse overzicht van technische ontwikkelingsprojecten van Senter kon de Rekenkamer geen zekerheid

krijgen. Aanbevolen werd het overzicht te verbeteren, zodat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over het gevoerde beheer en de financiële positie.

De door het ministerie verstrekte leningen en kredieten gingen gepaard met een aanzienlijke subsidiëring. In de periode 1990–1992 bedroeg de subsidiëring bijna f 2,4 miljard (zie paragraaf 2.4). Daarnaast was er bij het per 31 december 1992 uitstaande leningsaldo (zowel ad hoc leningen als technische ontwikkelingskredieten) sprake van een waardevermindering van f 1 800 miljoen (het verschil tussen de nominale waarde ad f 3 260 miljoen en de geschatte werkelijke waarde ad f 1 460 miljoen). Om een verantwoorde oordeelsvorming mogelijk te maken, verdiende het volgens de Rekenkamer aanbeveling om de opgetreden waardeverminderingen tijdig in de financiële verantwoording te vermelden.

### *3.5. Reactie minister van Economische Zaken en commentaar Rekenkamer*

De minister deelde mee dat de actualisering van de beschrijvingen van de administratieve organisatie en interne controle van de directie Financiering en Deelnemingen inmiddels was afgerond en dat de beschrijvingen waren getoetst op consistentie, uniformiteit en onderlinge verwijzingen.

De opmerking over de onduidelijkheid met betrekking tot de status van de besluiten van het coördinatieteam administratieve organisatie verraste de minister. Dit orgaan was volgens hem ingesteld om operationele besluiten op het terrein van de administratieve organisatie te nemen.

De Rekenkamer heeft inderdaad besluiten van dit orgaan aangetroffen, doch de status van deze besluiten was niet steeds duidelijk. Zo was niet altijd duidelijk of de betrokkenen met de besluiten hadden ingestemd en was de datum van inwerkingtreden niet steeds helder.

Volgens de minister was het gezien de diversiteit in (soorten) schuldregelingen niet mogelijk gebleken deze in operationele criteria en uniforme gedragslijnen uit te werken. Uiteraard worden door het beleid voorgestelde schuldregelingen individueel kritisch en zorgvuldig getoetst.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat er haars inziens wel mogelijkheden zijn tot verduidelijking van criteria. Gedacht kan hierbij worden aan het vaststellen van een maximaal bedrag aan schuldregeling waartoe iemand zelfstandig kan besluiten, het duidelijk vaststellen en afbakenen van overige bevoegdheden en het duidelijk vastleggen van het besluitvormingsproces.

Ten aanzien van het ontbreken van een actief beleid om in te grijpen bij verslechterende financiële situaties van steunbehoevende bedrijven merkte de minister op dat de aard van het merendeel van deze voordeelingen met zich meebrengt dat actief ingrijpen niet aan de orde is.

Wat betreft de Regeling technische ontwikkelingskredieten merkte de minister op dat het eventueel aanpassen van het terugbetalingsschema bij bedrijven die in financiële moeilijkheden verkeren, maatwerk is. Daarvoor kunnen geen algemeen geldende operationele criteria worden opgesteld.

De Rekenkamer wijst erop dat het gevoerde financiële beheer controlebaar moet zijn. Dit is onvoldoende het geval als (desnoods algemeen gestelde) normen waaraan getoetst kan worden, ontbreken. Zeker bij het ontbreken van toetsingscriteria, dient de besluitvorming om te komen tot aanpassing van het terugbetalingsschema helder en onafhankelijk te zijn en de onderbouwing duidelijk. Dit bleek niet altijd het geval te zijn.

De minister stelde verder dat in tegenstelling tot hetgeen de Rekenkamer had gemeld het bedrag aan ontvangen rente wel kan worden vastgesteld. Dit kan weliswaar niet op grond van het jaarlijkse cumulatieve overzicht van Senter, dat daarvoor niet is bedoeld, maar wel op basis van de Senter-administratie. Daarin worden volgens de minister de restantschuld (exclusief rente) en de totaal bijgeschreven rente separaat bijgehouden. De minister stelde tevens dat het geen reële verwachting lijkt dat er behalve de in het overzicht genoemde f 17,3 miljoen nog veel rente zal zijn begrepen in het terugontvangen bedrag. Dit gelet op het feit dat terugbetalingen pas op rente betrekking hebben zodra het totaal verstrekte krediet is afgelost en op het feit dat de in het overzicht genoemde projecten slechts voor een zeer beperkt deel van de krediet som hebben afgelost. Hij was van mening dat het door de Rekenkamer vermelde percentage van 35,6 niet noemenswaardig kan veranderen.

Het komt de Rekenkamer voor dat het principiële onjuist is om terugbetalingen pas als rente te beschouwen zodra het totaal verstrekte krediet is afgelost. De leningnemer is immers contractueel verplicht periodiek rente te betalen. De administratie van Senter dient zodanig te zijn ingericht dat ontvangsten worden uitgesplitst in ontvangen aflossingen en ontvangen renten. Bij een dergelijke wijze van administreren zal volgens de Rekenkamer blijken dat het terugbetalingspercentage aanzienlijk lager ligt dan 35,6.

De Rekenkamer merkt verder nog op dat het overzicht van Senter deel uitmaakt van het jaarverslag van Senter en van de begroting van het departement en door de minister wordt gebruikt om de Staten-Generaal te informeren. Het is daarom van belang dat dit overzicht betrouwbaar is, een juist en volledig inzicht geeft en aansluit op de rekening van Senter en de saldibalans van het ministerie.

#### 4. MINISTERIE VAN FINANCIËN

##### 4.1. Bevindingen

Het totaalsaldo van de per 31 december 1992 uitstaande leningen bij het Ministerie van Financiën bedroeg volgens de inventarisatie van de Rekenkamer f 1 857 miljoen nominaal en is onder te verdelen naar de categorieën:

• bedrijven	f 1 748 miljoen
• instellingen zonder winstoogmerk	f 0 miljoen
• overige	f 109 miljoen

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie het financiële beheer gedecentraliseerd heeft. Om de eindverantwoordelijkheid als concern-controller te kunnen dragen, geeft de centrale directie Financieel-Economische Zaken richtlijnen aan de gedecentraliseerde eenheden en houdt zij toezicht op de kwaliteit en de actualiteit van de beschrijvingen van de administratieve organisatie.

In geen van de handboeken administratieve organisatie en interne controle stonden procedures en maatregelen van interne controle ter waarborging van de betrouwbaarheid van de aangeleverde vorderingen-gegevens beschreven.

Het ministerie brengt wettelijke rente in rekening wanneer betaling langer dan 2,5 maand na een aanmaning uitblijft. Daarmee weekt het ministerie af van het Ministerie van Economische Zaken (30 dagen) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (14 dagen).

Overigens ging het bij het invorderen van de vervallen aflossingen rentetermijnen om een gering aantal leningen en voerde de accountantsdienst aan de hand van een eigen administratie een integrale controle uit

van de juistheid, tijdigheid en de volledigheid van de verantwoorde renten en aflossingen.

Bij het ministerie zijn in 1990, 1991 en 1992 geen bedragen afgeboekt wegens buiteninvorderingstelling respectievelijk kwijtschelding van uitgeleende gelden.

Mede als gevolg van het incidentele karakter van de door het ministerie verstrekte leningen liepen de contracten qua vorm, inhoud en omvang nogal uiteen. In ruim 88% van de gevallen waren marktconforme voorwaarden overeengekomen.

Wel bleek dat uitzonderlijk gunstige voorwaarden waren overeengekomen met:

- internationale instellingen: 0% en 2,5% tot 4,5% rente (conform internationale afspraken);
- een bedrijf (Begemann Groep NV): 1% rente en vervroegd aflossen van een bedrag dat veel lager is dan het restant van de schuld;
- een geprivatiseerde instelling (Nederlands Inkoop Centrum NV): de mogelijkheid tot kwijtschelding voor een bedrag van f 11,5 miljoen.

De leningen werden door het ministerie zonder benadering van de werkelijke waarde als volwaardige vorderingen gepresenteerd. De werkelijke waarde van de drie leningen met gunstige voorwaarden werd door de Rekenkamer geschat op f 38 miljoen, terwijl de nominale waarde daarvan f 98 miljoen bedroeg. Overigens was het merendeel van de door het ministerie verstrekte leningen als volwaardig te beschouwen.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat de inrichting van de dossiers niet uniform was en dat de vastleggingen en de onderbouwingen in enkele gevallen te summier waren.

#### *4.2. Conclusies en aanbevelingen*

Mede door het geringe aantal leningen en de integrale controle door de accountantsdienst kwam de Rekenkamer tot een overwegend positief oordeel over de werking van de beheerorganisatie. Wel meende zij dat het aanbeveling verdient om de gesignaleerde tekortkomingen in de opzet van het beheer op te heffen. Zo dient de termijn voor het in rekening brengen van de wettelijke rente te worden beperkt.

Ook de dossiervorming is voor verbetering vatbaar.

Tevens is het gewenst dat er een indicatie van de werkelijke waarde van de leningen wordt gegeven.

In de periode 1990–1992 bedroeg de subsidiëring f 15,7 miljoen. Het ging hierbij uitsluitend om rentesubsidies (zie tabel 3 in paragraaf 2.4). Daarnaast was er bij het per 31 december 1992 uitstaande leningsaldo sprake van een waardevermindering van f 60 miljoen als gevolg van het verschil tussen nominale en werkelijke waarde.

#### *4.3. Reactie minister en commentaar Rekenkamer*

De minister van Financiën schreef in zijn reactie dat de Rekenkamer zich, voor wat betreft de termijn van het in rekening brengen van de wettelijke rente, baseerde op een incidenteel geval. Bij te late betaling wordt volgens de minister het contractueel overeengekomen boetepcentage in rekening gebracht en zo daarin niet is voorzien, bestaat de mogelijkheid direct wettelijke rente te berekenen.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat haar constatering gebaseerd is op de interne voorschriften en procedures voor de afhandeling van vorderingen en niet op een incidenteel geval.

De minister was verder van mening dat een oordeel over de marktconformiteit van een lening pas kan worden gegeven nadat de lening nader is beschouwd in het licht van het totaal van de onderhandelingen en de daaruit voortgevloeide afspraken.

De Rekenkamer is dit met de minister eens. Zij heeft evenwel geen onderzoek gedaan naar het steunbeleid van de ministeries. De door de Rekenkamer aangehaalde gevallen zijn slechts bedoeld om te illustreren hoe hoog het subsidiegehalte van leningen per departement is.

## 5. MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

### 5.1. Bevindingen

Het totale financiële belang van de per 31 december 1992 bij het ministerie uitstaande leningen bedroeg f 6 132 miljoen nominaal en is onder te verdelen naar de categorieën:

- |                                    |                 |
|------------------------------------|-----------------|
| • bedrijven                        | f 6 112 miljoen |
| • instellingen zonder winstoogmerk | f 4 miljoen     |
| • overige                          | f 16 miljoen    |

De centrale directie Financieel-Economische Zaken draagt als concern-controller de eindverantwoordelijkheid voor de opzet van de administratieve organisatie en interne controle. Uit de beoordeling van deze opzet door de Rekenkamer is onder meer gebleken dat:

- voor de leningenorganisatie geen beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle was gemaakt;
- er voor het kwijtschelden van vorderingen geen procedure was, omdat kwijtscheldingen niet zouden voorkomen.

Uit het onderzoek naar het feitelijk beheer bleek dat:

- het Ministerie van Verkeer en Waterstaat jaren achtereen decharge verleende op basis van jaarrekeningen waarin vervallen termijnen aan renten en aflossingen als kwijtschelding waren verwerkt, zonder dat daar officieel toestemming voor bestond. Het Ministerie van Financiën kon daarom niet anders dan achteraf de kwijtschelding van de (achterstallige) rente- en aflossingstermijnen ad f 128 miljoen fiatteren;
  - in één geval een annuïteit in rekening was gebracht van 0,2%, terwijl oorspronkelijk (in 1938) twee leningen waren overeengekomen met rentepercentages van 2,5% en 3,8%. Als gevolg hiervan heeft het ministerie circa f 11 miljoen aan rente gederfd;
  - in een ander geval door het ministerie was aangedrongen op een vervroegde aflossing teneinde in de financiële tekorten van een directoraat-generaal te kunnen voorzien. Daarbij kon het ministerie kiezen uit een versnelde invordering van een 7% rentedragende lening en een rentevrije lening. De beslissing om te kiezen voor de versnelde invordering van de rentedragende lening heeft een rentederving van f 2,9 miljoen tot gevolg gehad.

Voorts heeft de Rekenkamer twee opmerkelijke gevallen aangetroffen waarbij het ministerie ogenschijnlijk een rentevergoeding van de instelling ontving, terwijl deze in werkelijkheid via een exploitatiesubsidie door een andere directie van hetzelfde ministerie werd vergoed. Met deze gevallen was een bedrag gemoeid van circa f 34,5 miljoen.

Als gevolg van het ad hoc-karakter van de leningen liepen de contracten qua vorm, inhoud en omvang nogal uiteen. Uitzonderlijk gunstige contractvoorwaarden waren overeengekomen met:

- particulieren (leerlingen van de KLM-luchtvaartschool): leningen tegen 0% rente met de mogelijkheid om de lening niet geheel af te lossen;

- een non-profit instelling (stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium), waaraan in een periode van 7 jaar f 4 miljoen aan leningen verstrekt was ter financiering van de structureel slechte exploitatie-resultaten. Deze leningen behoeften niet te worden afgelost. In feite ging het hier om een (voorwaardelijke) exploitatiesubsidie.

Het merendeel van de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verstrekte leningen is als volwaardig te beschouwen. Van twee leningen met een nominale waarde van f 14 miljoen is door de Rekenkamer de werkelijke waarde geschat op f 8 miljoen.

Jaarlijkse informatie omtrent de omvang van subsidiëring als gevolg van kwijtscheldingen en buiteninvorderingstellingen ontbrak.

Tot slot constateerde de Rekenkamer dat de dossiers van de leningen als gevolg van de decentrale organisatie van het ministerie verspreid werden bewaard. Ook was de inrichting van de dossiers niet uniform en waren de vastleggingen en onderbouwingen in enkele gevallen summier.

### *5.2. Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer concludeerde dat de beheerorganisatie onvoldoende waarborgen bevatte voor een recht- en doelmatig beheer van de leningen. Zij beval aan om de leningenorganisatie en de procedures met betrekking tot het kwijtschelden van vorderingen te beschrijven.

Verder beval de Rekenkamer aan om de gesignaleerde tekortkomingen in het feitelijk beheer op te heffen en maatregelen te nemen om herhaling in de toekomst te voorkomen.

Ook de dossiervorming achtte de Rekenkamer voor verbetering vatbaar. Het is volgens haar gewenst dat jaarlijks informatie over de omvang van de subsidiëring als gevolg van kwijtscheldingen en buiten invordering gestelde bedragen wordt verstrekt en dat er een indicatie van de werkelijke waarde van de leningen wordt gegeven.

In de periode 1990–1992 bedroeg de subsidiëring f 247,3 miljoen (zie tabel 3 in paragraaf 2.4).

Daarnaast was er bij het per 31 december 1992 uitstaande leningen-saldo sprake van een waardevermindering van f 6 miljoen als gevolg van het verschil tussen nominale en werkelijke waarde.

### *5.3. Reactie minister en commentaar Rekenkamer*

De minister antwoordde dat een beoordeling van een individuele lening haars inziens alleen zinvol is bij een beoordeling van het totale pakket aan afspraken en gaf uitleg over een aantal individuele leninggevallen.

De minister achtte een nuancering op zijn plaats door te vermelden dat van het in de nota genoemde bedrag ad f 6 132 miljoen een bedrag van f 6 089,4 miljoen betrekking had op de lening aan KPN (waarover de Tweede Kamer uitvoerig is geïnformeerd). Met betrekking tot KPN is thans volgens de minister voldaan aan alle voorwaarden voor een goed financieel beheer.

De minister deelde de mening van de Rekenkamer dat uniformiteit in de wijze van boeken en verantwoorden de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer ten goede kan komen en dat terughoudend beleid ten aanzien van kwijtschelden uitgangspunt moet zijn. Hiertoe was binnen het ministerie de aanschrijving «vorderingenbeheer» ontwikkeld, welke deel zal uitmaken van de beschrijving van de administratieve organisatie.

Ten aanzien van de verstrekte annuïteit merkte de minister op dat deze is gebaseerd op een afspraak uit 1938, waarbij is overeengekomen dat gedurende de aanvangsperiode geen rente en in een later stadium respectievelijk 2,5% en 3% rente in rekening zou worden gebracht. Het in het rapport genoemde percentage van 0,2% vormt volgens haar het gemiddelde en zegt verder niets over het pakket van gemaakte afspraken.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij bij het door haar berekende percentage van 0,2% al rekening gehouden heeft met het feit dat aflossing pas in een later stadium zou plaatsvinden.

De minister deelde tenslotte mee dat de informatievoorziening bij de saldibalans, en daarmee ook de informatievoorziening over leningen, na 1992 een duidelijke kwaliteitsverbetering liet zien. De minister sprak de verwachting uit dat ook de kwaliteit van de vastlegging en de dossiervorming zullen verbeteren.