

Vergaderjaar 1997–1998

26 025

Financiële verantwoordingen over het jaar 1997

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 1998

1. Versnelde aanbieding van de financiële verantwoordingen

In de 6^e wijziging Comptabiliteitswet is vastgelegd dat de minister van Financiën jaarlijks aan de Staten-Generaal een uiteenzetting geeft over het in het afgelopen jaar gevoerde financiële beheer en over de resultaten van de accountantscontrole bij het Rijk. Deze uiteenzetting is gericht op de decharge van de ministers voor het gevoerde financiële beheer. In deze brief wordt onder paragraaf 1.1 het verzoek tot dechargeverlening over 1997 gedaan. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 ingegaan op de resultaten van de accountantscontrole bij het Rijk.

Met de aanbieding van deze brief wordt de bovengenoemde uiteenzetting dit jaar twee maanden eerder aan de Staten-Generaal aangeboden. Daarmee is een start gemaakt met de versnelling van de financiële verantwoordingsprocedure. Onder paragraaf 2 wordt hier nader op ingegaan. De overige actuele ontwikkelingen in het beleid betreffende het financiële beheer en de controle komen daarin ook aan de orde, zoals de kwaliteit van de financiële verantwoording, transparantie en resultaatgericht sturen.

Op grond van de Comptabiliteitswet (artikel 68, lid 2) bied ik u met het oog op de dechargeverlening, de financiële verantwoording van het Rijk over 1997 aan. Vijf departementale verantwoordingen met het begeleidende rapport bij de financiële verantwoording van de Algemene Rekenkamer zijn inmiddels aan de Tweede Kamer verstuurd.¹

De overige departementale verantwoordingen die bij de decharge worden betrokken, worden u heden separaat aangeboden, evenals de overige rapporten bij de financiële verantwoordingen van de Algemene Rekenkamer alsmede de verklaring van goedkeuring met betrekking tot de financiële verantwoording van het Rijk.

¹ Diverse brieven met nummer B98/142M.

1.1 Verzoek dechargeverlening over 1997

De beide Kamers der Staten-Generaal worden verzocht de ministers decharge te verlenen over het door hen in 1997 gevoerde financiële beheer met betrekking tot de begroting waarover de desbetreffende minister het beheer heeft gevoerd, uitgaande van de financiële verantwoordingen over 1997.

Voorts kan bij de dechargeverlening aan de individuele ministers de financiële verantwoording over 1997 van het Rijk worden betrokken, voor zover die verantwoording een relatie heeft met desbetreffende departementale financiële verantwoording over 1997. Dit is vanzelfsprekend pas mogelijk indien de oordelen van de Algemene Rekenkamer over de financiële verantwoordingen over 1997 met betrekking tot de begroting waarover de ministers het beheer voeren en de verklaring van goedkeuring van de Rekenkamer bij de financiële verantwoording van het Rijk over 1997 naar het oordeel van beide kamers daartoe geen belemmering vormen.

1.2 Accountantsverklaringen

Over 1997 zijn, evenals 1996, bij alle departementale financiële verantwoordingen goedkeurende accountantsverklaringen afgegeven. Ook voor alle begrotingsfondsen is voor het tweede jaar in successie een goedkeurende verklaring afgegeven. Een goedkeurende verklaring betekent niet vanzelfsprekend dat het financiële beheer gedurende het gehele jaar op orde is geweest. Met name daar waar sprake is van of voornemens bestaan tot het wijzigen van de departementale structuur, die kunnen leiden tot veranderingen in het financiële beheer, bestaan risico's die de blijvende toereikendheid van het financiële beheer aantasten. In paragraaf 2.1 zal ik hier nader op in gaan.

2. Ontwikkelingen in het financiële beheer

Met deze uiteenzetting over de ontwikkeling in het financieel beheer wordt invulling gegeven aan de Comptabiliteitswet (artikel 68, lid 3). Eerst wordt ingegaan op de stand van het financiële beheer in algemene zin (paragraaf 2.1). De ontwikkelingen in het financiële beheer zijn niet los te zien van de overige tendensen binnen de overheid; het sneller beschikbaar hebben van informatie, het denken over kwaliteit van en de toenemende aandacht voor de mogelijkheid om te kunnen sturen op resultaat. Op de manier waarop deze specifieke ontwikkelingen in het financiële beheer tot uitdrukking komt wordt ingegaan in paragraaf 2.2.

2.1 Stand van het financiële beheer

Het financiële beheer bij de ministeries voldoet op hoofdlijnen aan de te stellen eisen. Toch impliceert dat niet, dat het financiële beheer bij de ministeries op alle terreinen geheel op orde is. Het beeld van het financiële beheer over 1997 bevestigt de juistheid van deze stelling. Hierop kom ik in het onderstaande terug.

Positief is dat er op veel ministeries met voortvarendheid is gewerkt aan het opheffen van een aantal specifieke knelpunten. Conform mijn toezegging naar aanleiding van het Rechtmatigheidsonderzoek 1996¹ is in het najaar 1997 met de ministeries bij welke door de Algemene Rekenkamer een bezwaaronderzoek is aangekondigd en/of bij welke tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle of in de onderhoudsorganisatie daarvan zijn geconstateerd (zonder dat dat direct tot een bezwaaronderzoek heeft geleid), ambtelijk overleg gevoerd. De

¹ Kamerstukken II, 25 470 nrs. 1–2.

naleving van de toezeggingen, onder meer gedaan in DG/SG-overleggen, zijn door mijn ministerie op de voet gevolgd. De aanpak van de desbetreffende ministeries is als goed te kenschetsen.

Een positieve ontwikkeling is ook, dat de ministeries met steeds meer oog voor efficiency en effectiviteit de eigen organisatie inrichten. In paragraaf 2.2.3 zal ik daarop terugkomen. Dergelijke organisatorische en bestuurlijke veranderingen binnen het ministerie kunnen echter hun weerslag hebben op ontwikkelingen in het financiële beheer. Als de organisatie zich vooraf onvoldoende bewust is van de effecten die dergelijke veranderingen teweeg kunnen brengen in onder meer de procedures met betrekking tot het regelen van bevoegdheden, kunnen er zwakke plekken in de AO/IC ontstaan.

Voortdurende waakzaamheid blijft dus geboden om het financiële beheer op peil te houden. In dit verband moet erop gewezen worden dat bij diverse ministeries door de departementale accountantsdiensten (DAD's) melding gemaakt wordt van knelpunten (qua aard en omvang verschillend) in de opzet of in de werking van het financiële beheer en in enkele gevallen zelfs van terugval in dit beheer. Ik vind het hierbij van belang te melden dat ondanks een goede opzet of verbeteringen in de opzet van het beheer niet altijd voldoende aandacht bestaat voor de werking van dit beheer. Ook komend jaar zal ik de voortgang bij het opheffen van knelpunten in het financiële beheer, zeker daar waar dit onderwerp is van een bezwaaronderzoek door de Algemene Rekenkamer, onder meer via DG/SG-overleggen blijven volgen.

Elk knelpunt in het financiële beheer vereist aandacht. Ondanks de gesignaleerde knelpunten is er in algemene zin geen sprake van een achteruitgang in het financiële beheer binnen het Rijk. Essentieel is wel, dat, zoals tot nu toe steeds het geval was, steeds alert gereageerd blijft worden op de specifieke knelpunten die zich aandienen. De uitvoering van een rechtmatig en doelmatig financieel beheer dient in de organisaties ingebed te zijn en onderdeel uit te maken van de cultuur.

2.2 Specifieke ontwikkelingen

In het kader van het streven naar grotere transparantie en naar verdergaande resultaatgerichtheid zijn er verschillende ontwikkelingen te noemen. Dit komt tot uiting in de versnelling en verbetering van de financiële verantwoording, hierop wordt ingegaan in de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2. Tevens komt dit streven tot uiting in de agentschapsconstructie en de verdere ontwikkeling en implementatie van kengetallen (paragraaf 2.2.3). Voorts kan verwezen worden naar de interdepartementale bedrijfsvoeringsonderzoeken. Maar ook de ontwikkelingen die zich tussen verschillende bestuurlijke lagen van het rijk afspelen worden gekenmerkt door het oogmerk van grotere transparantie en resultaatgerichtheid (controle specifieke uitkeringen in paragraaf 2.2.5). Tevens wordt ingegaan op de ontwikkelingen rond MDW-accountancy (paragraaf 2.2.4), misbruik en oneigenlijk gebruik en fraudebestrijding (paragraaf 2.2.6). Tot slot wordt ingegaan op ontwikkelingen vanuit Europa die relevant zijn voor het financiële beheer, de Europese aanbestedingsregels (paragraaf 2.2.7) en de controle van EU-gelden (paragraaf 2.2.8).

2.2.1 Versnelling financiële verantwoording

In voorgaande jaren werd de financiële verantwoording u eind augustus aangeboden. Met de aanbidding van deze brief nu, wordt een bijdrage gegeven aan de ingezette versnelling van de financiële verantwoordingsprocedure. De Tweede Kamer heeft het initiatief genomen het tijdstip

waarop de financiële verantwoordingen en de samenvattende accountantsrapporten van de ministeries gereed moeten zijn, in het jaar 2000 te vervroegen van eind april naar medio maart. Deze versnelling vormt een vereiste voor de vervroeging van de parlementaire behandeling van alle financiële verantwoordingen. Formeel is gedurende de overgangperiode (verantwoording over 1997 en 1998) voor de indiening van de departementale stukken bij mijn ministerie de datum van 23 april gehandhaafd. Meerdere ministeries hadden echter toegezegd om dit jaar al een gedeeltelijke versnelling te realiseren. Daartoe is een aanlever-schema opgesteld waarin meerdere snelheden waren verwerkt. Met waardering heb ik geconstateerd dat deze aanleverdata door vrijwel alle ministeries zijn gehaald, waarbij de ministeries oog hebben gehouden voor de kwaliteit van de verslaggeving.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij sommige ministeries het versneld opstellen van de financiële verantwoording, alsmede het versneld uitvoeren en afsluiten van de accountantscontrole, slechts moeizaam haalbaar bleken te zijn. Gezien het feit dat de meeste ministeries volgend jaar nog verder moeten versnellen, is in de financieel-beheerbrieven aangedrongen op zodanige maatregelen dat de uiteindelijke in het jaar 2000 te realiseren indieningsdatum van 15 maart haalbaar is.

2.2.2 Kwaliteit financiële verantwoording

Naast het versnellingsproces is ook een verbeteringsproces in gang gezet. In het kader van de verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoording is in 1997 op initiatief van de commissie van de Rijksuitgaven de ambtelijke werkgroep Kwaliteit financiële verantwoording ingesteld. Begin dit jaar is door deze werkgroep een tussenrapportage uitgebracht, die conform het verzoek van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven, door het Ministerie van Financiën onder de aandacht van de ministeries is gebracht. Daarbij is gevraagd om, rekening houdend met het late tijdstip waarop de tussenrapportage is verschenen, de aanbevelingen van de werkgroep zoveel mogelijk te betrekken bij de opstelling van de financiële verantwoording 1997. Tot mijn genoegen heb ik geconstateerd dat sommige ministeries aan dit verzoek gevolg hebben kunnen geven.

Afgelopen maand is het eindrapport van de werkgroep verschenen «Jaarverslag in de politieke arena». Ik heb met belangstelling kennis genomen van het rapport. Het biedt een aantal interessante voorstellen voor de verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoording. Een nieuwe ambtelijke werkgroep zal de voorstellen verder uitwerken. Daarna zal het kabinet haar standpunt terzake bepalen. Hierover zal ik u in een later stadium apart informeren.

2.2.3 Ontwikkelingen aangaande transparantie en resultaatgericht sturen

Evaluatie van agentschappen

Op 27 april 1998 heb ik de Tweede Kamer het rapport «Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991–1997» aangeboden. In dit rapport wordt als een van de belangrijkste conclusies van de evaluatie van het agentschapsmodel gesteld, dat «de agentschapsfiguur een goed middel is gebleken voor het voeren van resultaatgericht management en dat er indicaties zijn dat (resultaatgericht werken volgens) de agentschapsconstructie tot doelmatiger werken heeft geleid.» Deze bevindingen hebben mede ertoe geleid dat nu voorgesteld wordt het afwijkende beheersregime, zoals dat gevoerd wordt door de agentschappen, breder beschikbaar te stellen voor diensten binnen de rijksoverheid. De daarvoor

benodigde wijziging van de Comptabiliteitswet wordt momenteel voorbereid. De bredere beschikbaarstelling van een beheersregime gebaseerd op een baten-lastenstelsel zal een sturingsmodel kunnen bevorderen, dat uitgaat van (te maken afspraken over) prestaties en daarvoor te maken kosten.

Interdepartementale beleidsonderzoeken

Zoals vermeld in een brief aan de Tweede Kamer zijn de Interdepartementale beleidsonderzoeken die in 1997 gestart zijn, gebaseerd op de thema's «financiële vernieuwing» en «bedrijfsvoering uitvoerende diensten».¹ De bedrijfsvoeringsonderzoeken zijn uitgevoerd aan de hand van het conceptuele kader «Aansturen op resultaat».² Inmiddels zijn de rapportages aangeboden aan de betrokken ministers. Deze zijn uitgenodigd een kabinetsstandpunt ter zake te formuleren.

Transparantie door kengetallen

In het streven naar meer resultaatgericht werken binnen de rijksoverheid is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het verder ontwikkelen en samenstellen van kengetallen. In de begrotingsvoorbereidingen 1997 en 1998 lag daarbij -naast de ramingskengetallen- de nadruk ook op de doelmatigheidskengetallen. Zowel in de begrotingen, als ook in de financiële verantwoordingen is er de afgelopen jaren sprake van een toename in het opnemen van kengetallen. Daarbij is niet uit het oog verloren het belang van de kwaliteit van de kengetallen en de bijbehorende toelichtingen voor de gebruiker. Op die punten is er een verbetering te bespeuren, maar dienen er de komende jaren nog de nodige inspanningen te worden verricht door de ministeries. De verwachting is dat met het tot ontwikkeling komen van praktisch toepasbare kengetallen voor de interne sturing en bedrijfsvoering van de ministeries de kwaliteit van de kengetallen en toelichtingen in de begrotingen en financiële verantwoordingen verder zal toenemen.

Dit beeld en deze verwachting komen ook duidelijk tot uitdrukking in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar «Informatievoorziening en kengetallen» voor de periode 1995-1997 en in het vervolgonderzoek hierop, dat zich richtte op de ontwikkelingen zoals die blijken bij vergelijking van de begrotingen en verantwoordingen voor 1997 en 1998. De conclusies en aanbeveling van de Algemene Rekenkamer kan ik dan ook volledig onderschrijven, in het bijzonder om extra aandacht te besteden aan het opnemen van heldere beleidsdoelstellingen ook op artikelniveau. De Rekenkamer merkt terecht op dat dit eveneens een noodzakelijke voorwaarde is voor de ontwikkeling en het gebruik van doeltreffendheidskengetallen.

2.2.4 MDW-accountancy

Naar aanleiding van het MDW-rapport Accountancy heeft het kabinet in 1997³ het IODAD gevraagd om onderzoek te verrichten naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen subsidieontvanger en subsidieverstrekker, alsmede naar de vraag of overdracht van opdrachtverlening van de subsidieontvanger naar de subsidieverstrekker efficiencywinst oplevert. Gezien de aard van de problematiek heeft het IODAD de door haar in te stellen werkgroep uitgebreid met enkele leden van het IOFEZ.

Door de IODAD/IOFEZ-werkgroep is geconcludeerd dat het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de controle bij de subsidieontvanger (i.c. de huidige situatie) efficiënter is dan de situatie waarin de overheid optreedt als rechtstreekse opdrachtgever voor controles die door de overheid worden gevraagd. Efficiency kan binnen het huidige kader worden vergroot door in het voortraject, bij de

¹ Kamerstukken II, 25 509, nr. 1.

² Als bijlage bij Kamerstukken II, 25 509, nr. 1.

³ Kamerstukken II, 24 036, nr. 55.

totstandkoming van wet- en regelgeving, aandacht te schenken aan de vraag of in alle gevallen een accountantsverklaring moet worden gevraagd. In het voortraject kan de (bestuurlijke) keuze worden gemaakt om, ter verkrijging van zekerheid over de rechtmatigheid van subsidie-uitgaven, een ander instrumentarium in te zetten. De IODAD/IOFEZ-werkgroep heeft dan ook geconcludeerd dat de wijze waarop het toezicht op en de controle van subsidieregelingen wordt geregeld, geen «accountantsprobleem» is, maar een bestuurlijk vraagstuk. Daartoe is door de IODAD/IOFEZ-werkgroep een richtinggevend kader ontwikkeld met behulp waarvan overheidsregelingen kunnen worden doorgelicht.

Het kabinet heeft de conclusies van de rapportage van de IODAD/IOFEZ-werkgroep onderschreven en het rapport, vergezeld van het kabinetsstandpunt op 29 april 1998 aan de voorzitter van de Tweede Kamer toegezonden.¹ Op basis van het rapport van de IODAD/IOFEZ-werkgroep zal door een interdepartementale projectgroep waarin de betrokken vakdepartementen zijn vertegenwoordigd een handreiking worden opgesteld voor de doorlichting van bestaande regelingen. Deze projectgroep zal de feitelijke doorlichting, die door de afzonderlijke ministeries zal worden uitgevoerd, gaan coördineren. De uitkomst van de doorlichting zal concrete voorstellen moeten opleveren voor het aanpassen en eventueel in regelingen schrappen van de verplichte accountantsverklaring.

2.2.5 Controle specifieke uitkeringen

In het kabinetsstandpunt aangaande specifieke uitkeringen van 8 november 1996² is, naar aanleiding van de rapporten van de commissie Griffioen en de werkgroep Pennekamp, gesteld dat het probleem van de omvang van de administratieve lasten als gevolg van controle- en verantwoordingsvereisten bij specifieke uitkeringen een bestuurlijke oplossing moet krijgen. Hiertoe diende elk ministerie de haar regerende regelingen te toetsen aan de hand van een bestuurlijk kader dat gebaseerd is op drie uitgangspunten: het subsidiariteitsbeginsel, het beginsel van beheerste wetgeving en het doelmatigheidsbeginsel. Dit kader is nader uitgewerkt in een handreiking voor de toetsers.

Inmiddels is de toetsing, die in het jaar 2000 moet zijn voltooid, ter hand genomen. De voortgang verloopt volgens planning. De toetsingsresultaten worden in een breed samengestelde projectgroep besproken. In de Ministerraad van 29 mei 1998 is de voortgangsrapportage besproken die aan de Tweede Kamer is toegezegd bij brief van 16 december 1997.³ Inmiddels heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken deze voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd (5 juni 1998).

Over het voornemen van het Kabinet op het punt van rechtmatigheid een gelijkschakeling van Provinciewet/Gemeentewet met de Comptabiliteitswet te bewerkstelligen, wordt overigens in de voortgangsrapportage niet ingegaan. De discussie op dit punt kan als zo goed als afgerond worden beschouwd. Op korte termijn zal de Tweede kamer hierover separaat worden geïnformeerd.

2.2.6 Misbruik en oneigenlijk gebruik en fraudebestrijding

Handleiding ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik
Bij brief van 12 maart 1998 heb ik Tweede Kamer de «Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik» (Handleiding M&O) aangeboden. Tegelijkertijd hebben de ministeries de handleiding aangeboden gekregen. Het toezenden aan de Tweede Kamer vond plaats conform mijn toezegging tijdens een algemeen overleg van

¹ Kamerstukken II, 24 036, nr. 89.

² Kamerstukken II, 24 036, nr. 35.

³ Kamerstukken II, 24 036, nr. 72.

10 september 1997¹ met de Tweede Kamer. De Handleiding M&O is door mijn ministerie opgesteld, met gebruikmaking van de kennis en ervaring van de overige ministeries. Het voornemen tot het opstellen van de Handleiding M&O heb ik vermeld in de 30-augustusbrief² uit 1996 aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Handleiding M&O is bedoeld ter ondersteuning van de ministeries bij de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van M&O-beleid. Elk ministerie kan, uitgaande van een eigen analyse van de M&O-gevoelige regelingen waarvoor het verantwoordelijkheid draagt, bepalen in welke vorm hieraan invulling wordt gegeven. Het belang van de Handleiding M&O moet vooral gezien worden als het in onderlinge samenhang presenteren van alle aspecten die aan de orde kunnen zijn bij een goed M&O-beleid.

Voortgangsrapportage fraudebestrijding

Op 30 januari 1998 heeft de Minister van Justitie de Tweede Kamer de «Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997» aangeboden.³ Deze rapportage geeft een samenvattend beeld van de inspanningen van het kabinet op het gebied van de bestrijding van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik met nationale collectieve middelen en bevat ook informatie over de belangrijkste ontwikkelingen inzake versterking van beheer, controle en fraudebestrijding op EU-terrein. Op 9 april jl. is de Tweede Kamer in aanvulling op deze voortgangsrapportage de «Kabinetsnotitie intensivering fraudebestrijding 1998–2002»⁴ toegezonden. Deze kabinetsnotitie beschrijft in grote lijnen de visie die het huidige kabinet heeft op (de noodzaak van intensivering van) de fraudebestrijding voor de komende vier jaar. In de kabinetsnotitie worden ook ten aanzien van EG-fraudebestrijding maatregelen genoemd die in Nederland zouden moeten worden genomen. Daarbij gaat het onder meer om de opzet van een horizontale samenwerkingsstructuur tussen de controle- en opsporingsdiensten in Nederland (operationeel overleg voor EG-fraudezaken). Uitwerkingen van de voorstellen uit de kabinetsnotitie is aan het volgende kabinet. Inmiddels zijn de voortgangsrapportage en de kabinetsnotitie op 16 april 1998 aan de Tweede Kamer toegelicht en met haar besproken.

2.2.7 Europese aanbestedingsregels (EAR)

Conform de begin 1996 gemaakte afspraken in het beraad van de secretarissen-generaal (SG-beraad) is de EAR/WTO-regelgeving met ingang van 1 januari 1997 op hoofdlijnen bij de ministeries opgenomen in de administratieve organisatie. In 1997 hebben de ministeries de administratieve organisatie op dit punt waar nodig verder aangepast en verbeterd. Ook in 1998 zal echter bij een aantal ministeries nog verdere aanpassing nodig zijn. De nog resterende problematiek betreft voornamelijk twee met elkaar samenhangende vraagstukken, namelijk het binnen de departementale organisatie conform de regelgeving aanwijzen van aanbestedende diensten, alsmede het treffen van zodanige administratief-organisatorische voorzieningen dat op het niveau van de afzonderlijke aanbestedende diensten tijdig betrouwbare en op basis van gelijksoortigheid gerangschikte informatie beschikbaar is over alle voorgenomen leveringen, diensten en werken, zodat de voorgeschreven noodzakelijke aggregaties kunnen plaatsvinden.

De aanwijzing van de aanbestedende diensten is voor de ministeries een lastige opgave, in het bijzonder wat betreft de zogenaamde publiekrechtelijke instellingen. De in de richtlijnen gegeven definitie geeft in een aantal gevallen interpretatieproblemen. In het antwoord van het Interdepartementaal Overlegorgaan Europese Aanbestedingsvoorschriften (IOEA) d.d. 25 juni 1997 op de brief van de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting van 26 maart over de naleving van de EAR signaleert het IOEA deze problematiek en stelt bovendien dat de instellingen bij de vaststelling in

¹ Een algemeen overleg inzake het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 en de financiële verantwoordingen over het jaar 1996.

² Kamerstukken II, 24 844, nr. 1.

³ Kamerstukken II, 17 050, nr. 202.

⁴ Kamerstukken II, 17 050, nr. 203.

hoeverre zij voldoen aan de in de richtlijnen gestelde criteria niet alleen geconfronteerd worden met niet altijd heldere criteria maar bovendien met de situatie dat de interpretatie van de richtlijnen van instelling tot instelling – ook binnen een bepaalde sector- kan variëren en ook in de tijd kan veranderen. De door de ministeries ten behoeve van de Commissie opgestelde lijsten van aanbestedende diensten (waaronder publiekrechtelijke instellingen) vormen daarom slechts een momentopname. Hoewel het aanwijzen van publiekrechtelijke instellingen dus problematisch kan zijn, is een adequate aanwijzing van groot belang voor de goede naleving van de aanbestedingsvoorschriften. De aanwijzing als aanbestedende dienst vormt immers het natuurlijke startpunt van de implementatie van de voorschriften in de administratieve organisatie van de desbetreffende organisaties en instellingen.

In eerdergenoemde brief wijst ook het IOEA op het bestaan van een zekere spanning tussen enerzijds het centralisme van de aanbestedingsrichtlijnen en anderzijds de gangbare decentralisatie van de financiële en inkoopfunctie bij ministeries en instellingen. Het IOEA stelt dat zij zich bewust is van de spanning en de onduidelijkheid op het terrein van de verplichte aggregatie van (voorgenomen) opdrachten en kondigt de oprichting van een werkgroep aan die zich gaat buigen over het vraagstuk van splitsing en clustering van opdrachten met het doel hierover meer duidelijkheid te brengen. Als uitkomst van deze werkgroep is in april de IOEA-nieuwsbrief nummer 10 verschenen, getiteld «Raming van overheidsopdrachten voor dienstverlening».

Overeenkomstig de in eerdergenoemd SG-beraad gemaakte afspraken hebben alle DAD's de toepassing van de EAR met ingang van het afgelopen controlejaar 1997 in hun oordeel betrokken. Mede op grond van de in de DAD-rapporten gemaakte opmerkingen is in de desbetreffende financieel-beheerbrieven nader ingegaan op de belangrijkste nog resterende problemen.

2.2.8 Controle EU-gelden

Op 9 december 1997 heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer een brief gezonden met een kabinetsreactie op het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1996.¹ In die brief zijn de belangrijkste door de Europese Rekenkamer op het terrein van financieel beheer en controle geconstateerde tekortkomingen beschreven en is in hoofdlijnen aangegeven welke acties door de Commissie en de lidstaten worden ondernomen om deze tekortkomingen op te heffen. Veel van de activiteiten die de Commissie samen met de lidstaten onderneemt, vinden plaats onder de noemer van Sound and Efficient Management 2000 (SEM 2000). In genoemde brief is aangegeven dat de SEM 2000-groep van persoonlijke vertegenwoordigers haar werkzaamheden in 1998 zal voortzetten. De Europees Commissarissen Liikanen en Gradin hebben als voorzitters van deze groep aan de Ecofin-Raad van 19 mei 1998 verslag uitgebracht over de SEM 2000-werkzaamheden. In dit voortgangsverslag vestigen zij onder meer de aandacht op de noodzaak van het opnemen van adequate beheer- en controlebepalingen in de nieuwe structuurfondsverordeningen (Agenda 2000). Het gaat hierbij onder meer om een goede juridische basis voor de Commissie om de lidstaten in voorkomende gevallen een financiële correctie te kunnen opleggen (bij systematische tekortkomingen zo nodig een geëxtrapoleerde c.q. forfaitaire korting). Een aantal lidstaten heeft een dergelijke Commissiebevoegdheid steeds bestreden. De Ecofin-Raad heeft benadrukt dat het nodig is dat bij de voorbereiding van de nieuwe programma's rekening wordt gehouden met de uitkomsten van de besprekingen van de SEM 2000-groep. Over de nieuwe structuurfondsverordeningen wordt inmiddels in Raadskader onderhandeld.

¹ Kamerstukken II, 24 202, nr. 6.

De Ecofin-Raad van 19 mei 1998 heeft verder aangegeven dat de SEM 2000-uitkomsten van groot belang zijn voor de toetredings- onderhandelingen. De aspirant-lidstaten zullen zich er in hun voorbereidingen op het EU-lidmaatschap tijdig van moeten vergewissen dat hun beheer- en controlesystemen voldoen aan de communautaire eisen. Dit is mede van belang in het licht van de fraudebestrijding. In het op 6 mei 1998 door de Commissie uitgebrachte jaarverslag fraudebestrijding 1997 wordt namelijk geconstateerd dat de georganiseerde criminaliteit zich steeds meer met EU-fraude inlaat. Uit de onderzoeken blijkt dat circa 50 misdaatsyndicaten die veelal vanuit Midden- en Oost-Europa opereren, zich op dit terrein hebben begeven. Daarom wordt in het werkprogramma fraudebestrijding van de Commissie voor 1998/1999 extra aandacht besteed aan de wettelijke en de administratieve aanpassingen die de kandidaat-lidstaten zich zullen moeten getroosten.

Naast de werkzaamheden binnen de SEM 2000-groep, waarin de Commissie in het kader van het partnerschap in samenwerking met de lidstaten verbeteringen nastreeft, heeft de Commissie een aantal acties in gang gezet voor interne verbetermaatregelen (binnen haar eigen operationele diensten). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de instelling bij elk Directoraat-Generaal van een afzonderlijke financiële eenheid die voldoende tegengewicht kan bieden aan de desbetreffende beleidsfunctie, het verrichten van systematische evaluaties van alle communautaire acties en programma's, en om rationalisatie van de ex ante-controles van de Financieel Controleur (DG XX). In een interne rapportage stelt de Commissie dat op deze terreinen inmiddels belangrijke vooruitgang is geboekt, doch dat het proces van cultuurverandering ook moet worden voortgezet. De Commissie (i.c. DG XX) is verder bezig met de opstelling van een «audit manual» dat de methodologie beschrijft die van toepassing zal zijn op de audit van de nationale beheer- en controle-systemen aangaande de structuurfondsen. In dit verband zij ook gewezen op Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie van 15 oktober 1997. Deze verordening geeft nadere voorschriften voor de door de lidstaat te verrichten financiële controle op structuurfondsacties. De lidstaten dienen de Commissie voor het eerst op 30 juni in te lichten over de wijze waarop deze verordening in het vorige kalenderjaar is toegepast.

De Minister van Financiën,
G. Zalm