

Vergaderjaar 1999–2000

**27 127**

**Financiële verantwoordingen over het jaar 1999**

**Nr. 16**

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1999 VAN HET  
MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKS-  
RELATIES, KONINKRIJKSRELATIES EN HET PROVINCIEFONDS**

**Rapport bij de financiële verantwoording 1999 van het Ministerie  
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

**Inhoud**

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2 Financieel beheer</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Accountantscontrole	11
2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	12
2.4 Financiële functie	13
2.5 Automatisering	14
2.6 Agentschappen	17
2.7 Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten	17
2.8 Transactieuitgaven en ontvangsten (aanbestedingen)	20
2.9 Beheer financiële bindingen	21
2.10 Conclusies over het financieel beheer	21
<b>3 Overige beheersonderzoeken</b>	<b>22</b>
3.1 Aanbestedingen	23
3.2 Materieelbeheer	23
<b>4 Bezwaar- en vervolgonderzoek</b>	<b>26</b>
4.1 Bezwaaronderzoek administratieve organisatie (AO)	26
4.2 Vervolgonderzoek financieel beheer Dienst Ziektekosten- voorziening Overheidspersoneel (DZVO)	29

<b>5</b>	<b>Financiële verantwoording</b>	<b>33</b>
5.1	Rekening	33
5.2	Toelichting bij de rekening	34
5.3	Saldibalans met toelichting	35
5.4	Agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel	36
5.5	Agentschap Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	36
5.6	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)	36
5.7	Agentschap Informatie- en communicatie Technologie Organisatie (ITO)	37
5.8	Oordeel over financiële verantwoording	37
<b>Bijlage</b>	<b>Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999</b>	<b>39</b>

## **SAMENVATTING**

### **Ontwikkelingen**

Eind 1998 heeft het ministerie in de vorm van een project een aanvang gemaakt met de verbetering van haar financiële functie. In februari 2000 publiceerde zij het rapport «Kwaliteitsprogramma financiële functie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties», waarin onder andere de doelstellingen voor het vervolgtraject in kaart zijn gebracht. In 1999 heeft het ministerie onder meer aandacht gegeven aan het opnieuw beschrijven van de administratieve organisatie, de ontwikkeling van een normenkader voor de sturing van verzelfstandigde organisaties en het in kaart brengen van de financiële informatie en communicatie technologie (ICT).

Met name op het terrein van de administratieve organisatie heeft het ministerie, ondanks een wat trage start, in de tweede helft van 1999 nog belangrijke resultaten geboekt in de opzet van processen. Belangrijke delen van de administratieve organisatie dienden echter nog te worden beschreven en de implementatie van de beschreven procedures moest nog plaatsvinden. Verder diende men op een meer adequate wijze invulling te geven aan de onderhoudsorganisatie. De vertraging bij het opstarten van de activiteiten in 1999 zal volgens de Rekenkamer doorwerken bij de implementatie en het verder beschrijven en stroomlijnen van procedures in 2000. De einddatum van het verbeteringsproject zal hierdoor onder druk komen te staan.

Naast het Kwaliteitsprogramma financiële functie vragen ook de ontwikkelingen in het kader van het rijksbrede project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» en een in 1999 ingezet traject ter verhoging van de kwaliteit van het financiële personeel, de nodige aandacht.

### **Aandachtspunten**

#### *Aansturing van decentrale organisaties en overheden*

De uitgaven en ontvangsten van het ministerie hebben in belangrijke mate betrekking op de geldoverdrachten aan decentrale organisaties en overheden. De beheersing van deze financiële stromen vraagt om een adequate financiële aansturing, die vorm zou moeten krijgen in duidelijke afspraken met de genoemde organisaties en overheden over de wijze waarop zij verantwoording moeten afleggen en over de door hen te leveren prestaties. In dat kader acht de Rekenkamer de volgende bevindingen van belang:

- Het ministerie heeft in 1999 ruim f 410 miljoen aan overdrachtsuitgaven gerealiseerd en verantwoord onder hoofdstuk IV van de Rijksbegroting: Koninkrijksrelaties. De Rekenkamer stelde vast dat de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten op Aruba en de Nederlandse Antillen ondanks een geringe afname in 1999 nog steeds aanzienlijk is. Zij vindt dit een ernstige tekortkoming;
- De aanbevelingen van de Rekenkamer uit het onderzoek «Financieel beheer politieregio's», dat in 1998 is gepubliceerd, worden in veel gevallen niet door de politiekorpsen opgevolgd. De informatie die het ministerie in 1999 heeft ontvangen van de korpsen liet mede hierdoor in vrijwel alle opzichten te wensen over. In 1999 betaalde het ministerie in dit kader ruim f 5 miljard aan bijdragen;
- Het financiële beheer bij de agentschappen en de aansturing van deze organisaties door het ministerie lieten in 1999 nog te wensen over. Met

- name bij het agentschap Informatie- en communicatie Technologie Organisatie (ITO) zijn omvangrijke tekortkomingen geconstateerd in de managementrapportages, de interne controle op de volledigheid van de baten en op de naleving van de regeling contractbeheer;
- Bij het ontwerpen van regelgeving heeft het departement in het verleden te weinig aandacht geschonken aan de liquiditeitsbehoefte van de bijdrageontvanger waardoor er vaak te hoge voorschotten aan de bijdrage-ontvangers zijn toegekend. Per ultimo 1999 stond voor ruim f 10 miljard aan nog af te wikkelen voorschotten open. De departementsonderdelen hebben in 1999 overigens wel een actief beleid gevoerd met betrekking tot de afwikkeling van voorschotten.

Het ministerie heeft in 1999 een eerste stap gezet op weg naar een eenduidig beleid voor de financiële aansturing en verantwoording door verzelfstandigde organisaties. In 1999 heeft een extern organisatiebureau een eerste aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een normenkader voor sturing van en verantwoording door agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).

#### *Taakgebieden voor coördinatie*

Naast de hiervoor beschreven taakgebieden waarbij het ministerie over duidelijke aansturende bevoegdheden beschikt, dient ook voor de volgende knelpunten nog een adequate oplossing te worden gezocht:

- De sectorale vorming- en opleidingsfondsen, waarin het ministerie sinds 1994 de gelden voor de arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholing stort, vragen extra aandacht. Inmiddels beschikken deze fondsen namelijk over aanzienlijke saldi aan liquide middelen. Bovendien staat de wijze waarop één van deze fondsen invulling geeft aan het beheer van de projecten ter discussie. Volgens de Rekenkamer verdient het aanbeveling de wijze waarop deze fondsen worden gefinancierd opnieuw te bezien;
- De kwaliteit van de uitvoering van remigratieregelingen door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is in 1999 verder verslechterd. Het ministerie heeft in 1999 f 67 miljoen in verband met deze uitvoering betaald;
- De huidige regelgeving op het terrein van het Grote Stedenbeleid draagt, door z'n complexiteit, het risico in zich dat aan het beheer, de verantwoording en de controle van de uitgaven op dit terrein niet op doelmatige wijze vorm kan worden gegeven. In 1999 is het ministerie in verband met het Grote Stedenbeleid voor ruim een miljard aan verplichtingen aangegaan. Om een deel van de genoemde risico's weg te nemen zou een wettelijk kader moeten worden gecreëerd voor de verdere uitbouw van het beleid<sup>1</sup>.

#### **Financiële verantwoording**

De Rekenkamer trof in de aangegane verplichtingen en in de gereali-seerde ontvangsten geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Bij de volledigheid van de ontvangsten plaatst de Rekenkamer echter wel een kanttekening ten aanzien van ruim f 15 miljoen die het ministerie om begrotingstechnische redenen ten onrechte niet bij de gemeenten heeft geïncasseerd. Verder was in ruim één procent van de uitgaven sprake van belangrijke fouten en onzekerheden (betreft ondermeer het in strijd handelen met Europese regelgeving en het parkeren van begrotingsgeld). De bij dit ministerie onderzochte aanbestedingprocedures blijken in groten getale niet te voldoen aan de wet- en regelgeving. Hieruit vloeit

<sup>1</sup> Momenteel voert de Rekenkamer een onderzoek uit naar de wijze waarop het Grote Stedenbeleid door de rijksoverheid wordt uitgevoerd en naar de doorwerking daarvan bij de steden.

onzekerheid van de rechtmatigheid voort, die de tolerantiegrenzen te boven gaat. Door de eerder genoemde tekortkomingen in het financieel beheer van het agentschap ITO was het ministerie niet in staat tijdig een departementale financiële verantwoording op te leveren die geheel aan de eraan te stellen eisen voldeed.

De verantwoording is verder rekening houdend met het vorenstaande en na verwerking van de hiermee verband houdende correctiebladen een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

### Financieel beheer

De volgende tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten over 1999 en 1998 voor de ijkpunten.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	x	x				
Wet- en regelgeving	x	x				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			x			x
Financiële functie		x	x			
Automatisering			x	x		
Agentschappen		x			x	
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten				x	x	
Transactieuitgaven en -ontvangsten			x	x		
Beheer financiële bindingen	x	x				

De Rekenkamer constateert dat op het onderdeel AO in 1999 door het ministerie vooruitgang is geboekt ten opzichte van 1998. Zij constateert echter ook dat er in 1999 bij een aantal ijkpunten nog sprake was van een achteruitgang in het financieel beheer. Dit betreft de ijkpunten «financiële functie», «agentschappen» en «overdrachtsuitgaven en ontvangsten». Bij de andere aandachtsgebieden hadden de activiteiten van het departement in 1999 nog niet tot merkbare resultaten geleid. De door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in het financieel beheer van het departement waren deels ernstig van aard.

In 1999 is door het ministerie voldoende aandacht besteed aan de toezeggingen die de minister ter oplossing van de geconstateerde knelpunten in de kwaliteitszorg van de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) heeft gedaan. In 2000 dienen echter nog wel de nodige activiteiten in dit kader plaats te vinden. De minister zou verder meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de vraag wanneer en op grond waarvan zal kunnen worden vastgesteld dat de diverse verbeteringsprojecten als afgesloten mogen worden beschouwd.

Hoewel de Rekenkamer bij de implementatie van de maatregelen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) tekortkomingen heeft geconstateerd onderkent zij, omdat het hier slechts een geringe achterstand betreft, geen specifieke risico's. De tekortkomingen in de personeels- en voorraadadministratie nopen evenwel tot passende

maatregelen, daar de betrouwbaarheid van de uit te betalen salarissen en de beheersing van voorraadgegevens hier in het geding zijn.

Het rijksbreed onderzoek naar het materieelbeheer en het aanbestedingsbeleid heeft voor het Ministerie van BZK de volgende conclusies opgeleverd:

- Het materieelbeheer voldoet in opzet aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer, maar is nog niet toereikend ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Dit zit hem in het ontbreken van een sluitend systeem van interne controlemaatregelen, toezicht door de directie FEZ en inbedding van het materieelbeheer in de planning en control-cyclus;
- Het ministerie heeft het inkoopproces uitgebreid beschreven in de AO met verwijzingen naar de Europese regelgeving. In het najaar 2000 zal er een «toolkit inkopen» voor het faciliteren van de Europese aanbestedingsprocedures opgeleverd worden, met te volgen procedures, methodieken en formulieren. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor het vergroten van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

### **Reactie ministers**

De ministers merkten in hun reactie op dat uit de bevindingen naar voren kwam dat het ministerie er over het algemeen in slaagt de jaarlijks door de Rekenkamer gesignaleerde aandachtspunten voortvarend aan te pakken. De gesignaleerde knelpunten hangen volgens de ministers grotendeels samen met recent aan het ministerie toegevoegde taken en organisatieonderdelen.

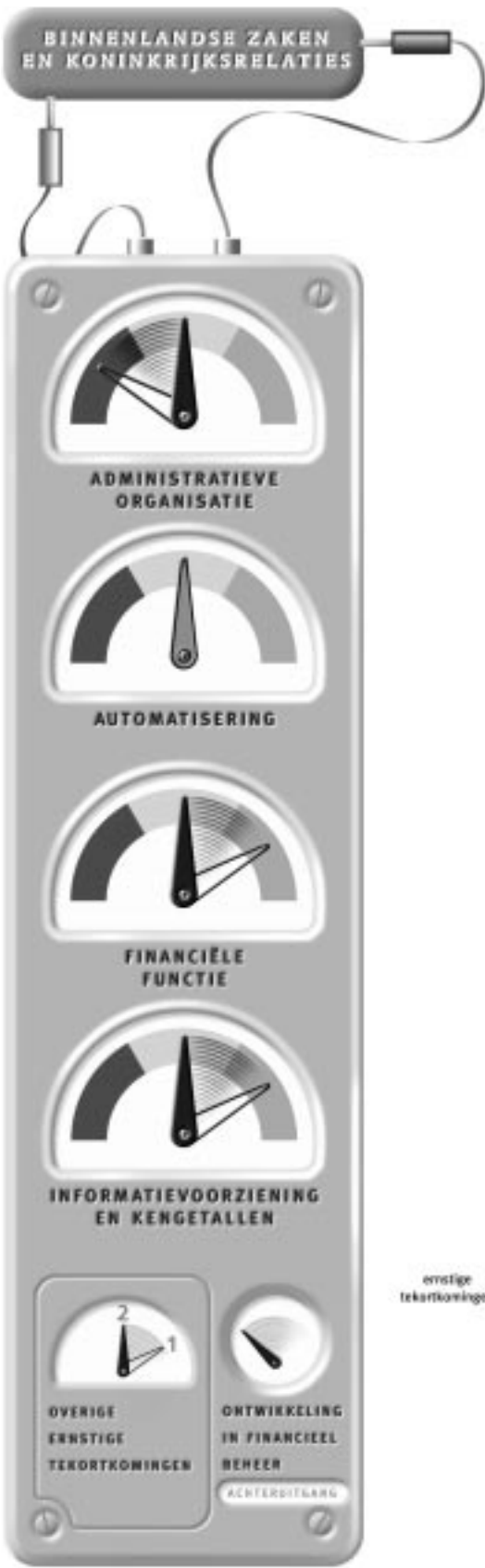
Het oordeel van de Rekenkamer heeft de ministers er in gesterkt de eind 1998 in gang gezette acties door te zetten. De acties die betrekking hebben op de nieuwe taken en organisatie-onderdelen moesten wel worden verdiept. Ten aanzien van de late aanlevering van stukken door agent-schappen en de gevolgen daarvan voor de totstandkoming van de financiële verantwoording gaven de ministers aan maatregelen te hebben getroffen om de gesignaleerde tekortkomingen in de toekomst te voorkomen.

Verder wezen de ministers erop dat het hebben van vooral coördinerende taken bij gemeenten en politieregio's een zekere afhankelijkheid inhoudt bij de uitoefening van de bevoegdheden bij deze autonome instellingen.

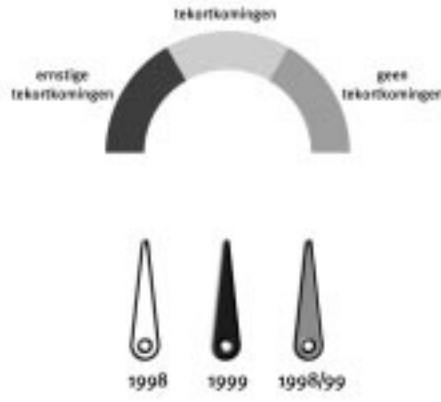
De minister onderschreef het belang van de door de Rekenkamer naar voren gebrachte aandachtspunten naar aanleiding van het bezwaar-onderzoek «beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie». Hij was zich ervan bewust dat veel aandacht nodig zal blijven voor de implementatie, borging en monitoring teneinde de verbeteringen te behouden en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Uit zijn antwoord kwam verder naar voren dat hij de tot op heden getroffen

maatregelen voldoende achtte. Hij zegde toe dat indien de personele capaciteit in de toekomst ontoereikend mocht blijken er passende maatregelen zouden worden getroffen.

De interne controle op het materieelbeheer is volgens de minister in de onlangs herziene opzet adequaat en de registratie van kunst is ter hand genomen. De organisatie van het aanbestedings- en inkoopbeleid is inmiddels herijkt en beschreven in een werkplan. Inmiddels is een «kerngroep verwervingen» geformeerd, met deskundigheid op inkoop-, juridisch en financieel gebied, die ondersteuning biedt bij Europese aanbestedingen.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch





## 1 INLEIDING

Dit rapport bij de financiële verantwoording bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 dat de Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor de begrotingsgelden van dit ministerie is de minister van BZK primair verantwoordelijk. Verder is de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) medeverantwoordelijk voor de circa f 326 miljoen aan begrotingsuitgaven die op zijn beleidsterrein betrekking hebben. De Rekenkamer heeft over het rechtmatigheidsonderzoek 1999 met de minister van BZK gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt. Ingevolge artikel 68, eerste lid van de Comptabiliteitswet wordt dit rapport uitgebracht aan de Staten-Generaal alsmede aan de betrokken minister.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven. Het heeft voornamelijk coördinerende taken op het gebied van openbaar bestuur, beheer van het Gemeente- en Provinciefonds (sociale vernieuwing, grote steden- en minderhedenbeleid), openbare orde en veiligheid (Politie, coördinatie bij calamiteiten, Brandweer en rampenbestrijding) en op het terrein van management, informatisering en personeelsbeleid (arbeidsvoorwaardenbeleid voor de overheid als geheel en voor de sector Rijk in het bijzonder).

Verder is het ministerie verantwoordelijk voor de totstandkoming en ordelijke uitvoering van de overeenkomst inzake wachtgelden met de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO). Daartoe heeft het ministerie tevens een aantal coördinerende taken.

Onder het ministerie ressorteren vier agentschappen. Het agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) is belast met het ontwerpen, ontwikkelen, bouwen, in stand houden en exploiteren van personeelsinformatie-systemen voor de salarisadministratie en voor het personeelsbeleid en het personeelsbeheer. Het agentschap Centrale Archiefselectiedienst (CAS) verricht archiefbewerkingsactiviteiten en adviseert over archiefvorming, -documentatie en -beheer.

De Informatie- en communicatie Technologie Organisatie (ITO) is een agentschap dat onder andere tot taak heeft systemen en (netwerk) infrastructuren te ontwikkelen en te beheren voor de sector Openbare Orde en Veiligheid, de strafrechtelijke keten en andere opsporings- en hulpverleningsorganisaties. Het ITO is er niet in geslaagd tijdig een financiële verantwoording 1999 op te stellen die voldeed aan de eraan te stellen eisen. De financiële verantwoording van het ministerie zoals deze in het samenvattend accountantsrapport was opgenomen en door de Rekenkamer in haar onderzoek was betrokken moest in verband hiermee nog op belangrijke punten worden gewijzigd.

Op 1 januari 1999 is bij het ministerie verder een nieuw agentschap gevormd. Op die datum zijn namelijk het voormalige agentschap Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en de taken van de voormalige afdeling Reisdocumenten en Bevolkingsadministratie (beiden organisatieonderdelen van het Ministerie van BZK) samengevoegd in het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en

Reisdocumenten (BPR). Naast het beheer van het GBA-netwerk en het uitoefenen van controle op de ontwikkeling, productie en distributie van paspoorten houdt dit agentschap zich onder andere bezig met de voorbereiding van het beleid en van de wet- en regelgeving die hiermee verband houden.

### *Financieel belang*

In de rekening zijn verplichtingen verantwoord tot een bedrag van f 9,7 miljard, uitgaven van f 7,7 miljard en ontvangsten van f 0,8 miljard. De belangrijkste categorie van uitgaven wordt gevormd door de bijdragen aan derden (circa f 5,3 miljard<sup>1</sup>) waarvan de bijdrage aan de politie (f 5 miljard) de omvangrijkste uitgave is. Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten is circa 44 % (f 362 miljoen) gerealiseerd door de directie Politie van het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid. Bij deze directie betreft dit hoofdzakelijk ontvangsten van de Dienst Geneeskundige Verzorging Politie (f 312 miljoen).

De Rekenkamer heeft in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 een bezwaar- en een vervolgonderzoek uitgevoerd. Het bezwaaronderzoek betrof de beschrijving en onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Het vervolgonderzoek had betrekking op het vorig jaar uitgevoerde onderzoek naar het financieel beheer van de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel.

De Rekenkamer heeft tevens aandacht geschonken aan het materieelbeheer en de aanbestedingen. Over de uitkomsten van deze onderzoeken wordt gerapporteerd in hoofdstuk drie van dit rapport en in het Algemeen gedeelte van de Bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1999.

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk twee betreft het financieel beheer. In hoofdstuk drie doet de Rekenkamer verslag van twee beheersonderzoeken die zij bij alle departementen heeft uitgevoerd. Verder zijn in hoofdstuk vier de resultaten uit het hiervoor genoemde bezwaar- en het genoemde vervolgonderzoek neergelegd. In hoofdstuk vijf is vervolgens gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording. Het rapport sluit af met een bijlage inzake de over 1999 geconstateerde tekortkomingen in de rekening en in het financieel beheer.

---

<sup>1</sup> Betreft de artikelen: 02.04 (f 56,6 mln), 02.12 (f 46,0 mln), 5.20 (f 156,7 mln), 05.23 (f 5 011,7 mln), 05.26 (f 7,0 mln), 07.17 (f 8,7 mln), 07.18 (f 4,5 mln)

## 2 FINANCIËEL BEHEER

### 2.1 Inleiding

De Rekenkamer onderscheidt twaalf «ijkpunten» aan de hand waarvan zij het financieel beheer van een minister beoordeelt en haar bevindingen rapporteert. Deze bevindingen zijn afkomstig uit:

- Rijksbreed onderzoek;
- Departementsspecifiek onderzoek;
- Rapportages van de departementale accountantsdiensten.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 is rijksbreed onderzoek verricht naar de ijkpunten die ook in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 zijn onderzocht. Dit zijn:

- de accountantscontrole;
- de financiële functie;
- de automatisering;
- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie;
- de informatievoorziening en de kengetallen.

Over de resultaten van het onderzoek naar de administratieve organisatie wordt gerapporteerd in hoofdstuk vier «bezwaar- en vervolgonderzoek». Verder wordt in paragraaf 5.2 «de toelichting bij de rekening» gerapporteerd over de informatievoorziening en de kengetallen. Op de resultaten van het onderzoek naar de overige ijkpunten wordt hieronder ingegaan.

De Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat de ministers hun financieel beheer op orde dienen te hebben. Voor het signaleren van tekortkomingen gebruikt zij de volgende categorieën:

- **Geen noemenswaardige tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek geen tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Ernstige tekortkomingen.** Hiervan spreekt de Rekenkamer in de volgende situaties: uit het onderzoek zijn tekortkomingen gebleken, die
  - kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer voor het ijkpunt;
  - betrekking hebben op kritische processen;
  - wijd verbreid zijn binnen het ministerie;
  - tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid;
  - of die voor de Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

De Rekenkamer geeft tevens aan welke risico's voor rechtmatigheid en/of doelmatigheid zij aan de gesignaleerde tekortkomingen verbonden acht en welke verbeteringsmogelijkheden zij ziet.

### 2.2 Accountantscontrole

#### 2.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1999 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende

basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1999. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

Zij stelde vast dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen in zijn controle heeft betrokken.

### *2.2.2 Accountantscontrole financieel beheer*

De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de resultaten van de accountantscontrole gericht op het financieel beheer.

## **2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO**

### *2.3.1 Inleiding*

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de beheersprocessen rondom de financiële zaken en daarnaast ook voor processen op andere terreinen, zoals het materieel- en het personeelsbeheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk.

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO.

### *2.3.2 Bevindingen*

Uit hoofdstuk 4 van dit rapport blijkt dat de Algemene Rekenkamer een bezwaaronderzoek heeft ingesteld naar de beschrijving en onderhoudsorganisatie AO. De Rekenkamer constateerde dat het ministerie in het vierde kwartaal van 1999 een aanzienlijke krachtsinspanning heeft geleverd om tot een verbetering van de AO te komen. Uit de voortgangsrapportage over januari 2000 blijkt dat de eerste fase van de inhaalslag, te weten het vervaardigen van de richtlijnen FEZ en het tot stand brengen van de formele AO bij de onderdelen van BZK, vrijwel was afgerond. De beschrijving van de onderhoudsorganisatie voldeed grotendeels aan de daaraan te stellen eisen. Verder zijn voorschriften gegeven voor de aard en de vorm van de beschrijvingen die in de handboeken van de onderdelen moeten worden opgenomen. Bij BZK vindt een oriëntatie plaats omtrent de wijze waarop de AO voor de gebruikers toegankelijker kan worden gemaakt (bijvoorbeeld de AO-beschrijvingen via intranet beschikbaar stellen).

Inmiddels zijn de onderdelen begonnen met het actualiseren/beschrijven van de werkinstructies en kritische bedrijfsprocessen. Beoogd wordt de inhaalslag op 31 mei 2000 te beëindigen.

Kwantitatieve en kwalitatieve personeelsproblemen in het vierde kwartaal 1999 en de eerste maanden van 2000 zijn door inhuur opgelost. De Rekenkamer heeft nog geen onderzoek gedaan naar de werking van de geïmplementeerde verbetermaatregelen.

### *2.3.3 Conclusie*

De situatie met betrekking tot de beschrijving en onderhoud van de AO was eind 1999/begin 2000 verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Belangrijke delen van de AO dienden evenwel in het kader van de inhaalslag nog te worden beschreven. De Rekenkamer constateerde derhalve ten aanzien

van het ijkpunt beschrijving en de onderhoudsorganisatie AO in 1999 nog tekortkomingen. Zij vraagt nadrukkelijk aandacht voor een goede monitoring van de implementatie, de werking en het onderhoud van de AO op centraal en decentraal niveau. Ook acht zij het van belang dat het ministerie structureel voorziet in personele capaciteit voor het onderhoud en dat zij verder zorg draagt voor adequate opleidingen op dit terrein.

## **2.4 Financiële functie**

### *2.4.1 Inleiding*

De Rekenkamer heeft, evenals vorig jaar, de financiële functie onderzocht. Onder de financiële functie verstaat zij het geheel van organisatorische voorzieningen dat zorg draagt voor het (ordelijk en controleerbaar) financieel beheer. Deze voorzieningen betreffen onder andere de organisatiestructuur, de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden.

### *2.4.2 Bevindingen*

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt sinds 1990 volgens een sturingsmodel waarin de integrale verantwoordelijkheid berust bij de secretaris-generaal (SG) en niet bij een collectief orgaan. In het sturingsmodel zijn de directeuren-generaal (DG's) als integrale managers geheel verantwoordelijk voor hun producten en heeft de SG in zijn relatie tot de DG's vooral een coördinerende en controlerende rol. De integrale verantwoordelijkheid van de DG's strekt zich ook uit tot de financiële sturing en de werking van het financieel beheer. In het model wordt de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) beschouwd als de financiële concerncontroller. Zij coördineert de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering, stelt interne kaders en voorschriften op en bewaakt de kwaliteit van de financiële infrastructuur.

Eind 1998 is het kwaliteitsproject financiële functie van start gegaan. In februari 2000 publiceerde het ministerie een rapport «Kwaliteitsprogramma financiële functie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties» waarin naast bereikte resultaten en conclusies ook de doelstellingen voor het vervolg van het project in kaart zijn gebracht. Belangrijk in dit geheel is dat het ministerie de sturing zowel intern naar de departementsonderdelen als extern naar de agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) wil verbeteren.

In 1999 deed de AD van BZK een onderzoek naar de vorm, inhoud, actualiteit en toegankelijkheid van de besluiten met betrekking tot de bevoegdheden tot het verrichten van handelingen namens de minister van BZK. De conclusie was dat de structuur en de inrichting van de besluiten bij BZK complex, niet eenduidig en onoverzichtelijk zijn en in sommige gevallen niet aansluiten bij de organisatie. Op advies van de AD besloot het Audit Committee in november 1999 de gehele structuur van besluiten opnieuw vorm te geven overeenkomstig het vastgestelde sturingsmodel.

In het kader van het deeltraject «Verbetering van de financiële sturing van agentschappen en ZBO's» heeft een extern bureau in juli 1999 een rapport «Raamwerk voor de sturingsrelatie tussen BZK en verzelfstandigde organisaties» uitgebracht. Het ministerie heeft op basis hiervan een plan van aanpak opgesteld om per verzelfstandigd orgaan te komen tot de

implementatie van een op maat gesneden informatiestatuut. Hiermee is tegemoetgekomen aan de opmerking in paragraaf 2.3.3 van het rapport bij de financiële verantwoording 1998 dat het bij het ministerie ontbrak aan een eenduidig beleid met betrekking tot de financiële aansturing en verantwoording op centraal en decentraal niveau.

Sinds 1998 liggen de beheers- en beleidsverantwoordelijkheden voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De taken die hiermee verband houden zijn ondergebracht bij het directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (DGCZK) in de directie Koninkrijksrelaties.

Het Provinciefonds valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Het fonds ressorteert onder het directoraat-generaal Openbaar Bestuur (DGOB). De directeur-generaal Openbaar Bestuur heeft in het «Besluit doormandatering DGOB 1998» onder meer de financiële bevoegdheden ten aanzien van het Provinciefonds doorgemandateerd aan de directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO).

### *2.4.3 Conclusies en aanbevelingen*

De wijze waarop het ministerie vorm heeft gegeven aan de sturing van de agentschappen en ZBO's liet in 1999 te wensen over. In formele zin diende ook de sturing van de departementsonderdelen ingrijpend te worden aangepast. De geconstateerde tekortkomingen brengen risico's met zich mee voor de betrouwbaarheid van de informatie en de wijze waarop op decentraal niveau met bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt omgegaan.

Het ministerie heeft echter in 1999 een belangrijke stap gezet om te komen tot een eenduidig beleid op deze terreinen. Dit neemt niet weg dat de totstandkoming van de departementale verantwoording over 1999 ernstige belemmeringen heeft ondervonden van de tekortkomingen in de sturing van het agentschap ITO.

De Rekenkamer beveelt daarom aan op korte termijn te komen tot een afronding van de vorming en implementatie van bedoeld beleid.

## **2.5 Automatisering**

### *2.5.1 Inleiding*

Een betrouwbare en continu functionerende automatisering is een essentieel hulpmiddel voor de beheersing van de financiële processen, het personeelsbeheer en het materieelbeheer.

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) onderzocht. Daarnaast heeft de Rekenkamer de organisatie van de automatisering en het functioneren van begrotingsadministratiesystemen, personeels-informatiesystemen en in mindere mate voorraadadministratiesystemen onderzocht.

### *2.5.2 Bevindingen*

#### *Het VIR*

In het VIR zijn minimumeisen vastgelegd waaraan de beveiliging van de geautomatiseerde systemen binnen de Rijksdienst per 1 januari 1997 zou moeten voldoen. Het voorschrift gaat er vanuit dat:

- de departementen een informatiebeveiligingsbeleid opstellen, op grond waarvan een;
- stappenplan wordt opgesteld om per organisatie-eenheid te komen tot een actueel beveiligingsplan dat is gebaseerd op;
- afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses voor alle operationele geautomatiseerde systemen.

De departementale accountantsdiensten moeten de implementatie van deze plannen vervolgens beoordelen.

Op verzoek van de Bestuursraad van het departement zijn de opzet en de inhoud van het informatiebeveiligingsbeleid van het Ministerie van BZK in 1999 geëvalueerd. Het beleidskader, dat niet drastisch veranderd behoefde te worden, is in 1999 geactualiseerd en op onderdelen aangepast. Het beleid is, nadat de Bestuursraad met de aanpassingen had ingestemd, door de Secretaris-Generaal van het departement vastgesteld.

Per ultimo 1999 waren bij het Ministerie van BZK nog niet alle afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses gereed. De Rekenkamer stelt zich bij dit rijksbrede onderzoek op het standpunt dat in ieder geval deze analyses per ultimo 1999 gereed hadden moeten zijn. Het ministerie is met de opstelling van deze analyses in 1999 wel een eind gekomen. De ontbrekende analyses waren per 1 februari 2000 wel gereed. Voor de vervolgtactiviteiten beschikte men bovendien over een gefundeerde planning.

#### *De begrotingsadministratie*

De begrotingsadministratie van het departement wordt gevoerd in het CAFAS-systeem. De accountantsdienst ziet er bij de jaarlijkse controle op toe dat de noodzakelijke functiescheidingen hierin zijn doorgevoerd. In 1999 zijn er geen belangrijke wijzigingen in de applicatie doorgevoerd. De Rekenkamer constateert dat er over 1999 geen noemenswaardige tekortkomingen voorkomen in het begrotingsadministratiesysteem van het departement.

#### *Administratie personeelsgegevens*

De Rekenkamer heeft eveneens het Interdepartementaal Personeelsinformatie- en Automatiseringssysteem (IPA) in haar onderzoek betrokken. IPA is een systeem voor salarisberekening en -betaling en is bij alle departementen in gebruik. In het verlengde van de coördinerende taak voor het overheidspersoneelsbeleid valt de eindverantwoordelijkheid voor IPA onder de minister van BZK. Het agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) is belast met het beheer.

De EDP Audit Pool (EAP) verzorgt ten behoeve van de deelnemende partijen jaarlijks een mededeling over de beheerorganisatie, het IPA-salarissysteem en de verwerkingsorganisatie. Over 1999 komt de EAP tot een positieve mededeling met uitzondering van het stelsel van maatregelen en procedures binnen de beheerorganisatie IVOP dat gericht is op het in stand houden van de functionele beschikbaarheid van IPA. Dit laatste heeft de EAP in 1998 eveneens geconstateerd. Deze tekortkoming vormt vooral een risico indien het IPA systeem zou moeten worden aangepast aan (meer complexe) gewijzigde omstandigheden zoals bijvoorbeeld nieuwe regelgeving. Overigens zijn in 1999 slechts een aantal kleine wijzigingen in het IPA salarissysteem aangebracht. IVOP heeft inmiddels projecten geïnitieerd met als doel de kwaliteit van het stelsel van de beheerorganisatie IVOP structureel te verbeteren.



In 1998 is een renovatieproject van het IPA-salarissysteem afgebroken. Dit renovatieproject was gestart om knelpunten op het gebied van onderhoud en exploitatie en de toenemende inflexibiliteit van het systeem op te lossen. De Rekenkamer drong destijds aan op een zo spoedig mogelijk vervolg van het afgebroken renovatieproject van IPA. IVOP is eind 1998 met een nieuw project gestart, het project Toekomst, met als doel een plan van aanpak op te stellen waaraan een nieuw salarissysteem vanaf 1 januari 2003 zou moeten voldoen. Gestreefd wordt om medio 2000 tot besluitvorming te komen over mogelijke oplossingsrichtingen.

Een aantal departementen maakt ten behoeve van de decentrale invoer in het IPA gebruik van het New Frontend IPA (NFI). In 1999 heeft de EAP in opdracht van de accountantsdiensten van zeven departementen een onderzoek uitgevoerd naar beheersingsaspecten van NFI. Op grond van dit onderzoek concludeerde de EAP dat de beheersbaarheid en controleerbaarheid van het mutatietraject NFI, alsmede de integriteit van de NFI-database zelf, voor een afdeling personeelsadministratie onvoldoende is, zeker bij meer omvangrijke mutatiestromen. De EAP deed een aantal aanbevelingen om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Inmiddels heeft een interdepartementale werkgroep zich gebogen over de nadere concretisering van deze aanbevelingen.

#### *Administratie voorraadgegevens*

Het ministerie beschikt niet over een geautomatiseerd voorraadadministratie systeem. In het rapport bij de financiële verantwoording 1998 constateerde de Rekenkamer diverse tekortkomingen in de kwaliteit en de actualiteit van de voorraadadministratie. Deze tekortkomingen hadden ondermeer te maken met het ontbreken van goede criteria voor de registratie van de activa.

In december 1999 heeft de directie Financieel Economische Zaken een richtlijn voor het materieelbeheer opgesteld. De administratieve organisatie van de departementsonderdelen moet in 2000 nog aan de hand van deze richtlijn worden aangepast.

Verder wordt opgemerkt dat de Rekenkamer in 1999 het materieel beheer rijksbreed heeft onderzocht. De resultaten van dat onderzoek zijn in paragraaf 3.3 van dit rapport opgenomen.

#### *2.5.3 Conclusies*

Omdat in 1999 nog niet alle afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses gereed waren luidt de conclusie van de Rekenkamer ten aanzien van de implementatie van het VIR dat er tekortkomingen zijn geconstateerd. Deze zijn echter begin 2000 weggenomen.

Ook zijn bij de geautomatiseerde systemen, in het bijzonder ten aanzien van de personeelsadministratie, in 1999 nog tekortkomingen geconstateerd. Ten aanzien van de voorraadadministratie zijn passende maatregelen getroffen.

Het geheel overziende wordt op ijkpuntniveau ten aanzien van de automatisering bij het Ministerie van BZK opgemerkt dat er in 1999 nog tekortkomingen bestonden.



#### *2.5.4 Risico's en aanbevelingen*

Hoewel de Rekenkamer bij de implementatie van het VIR tekortkomingen heeft geconstateerd onderkent zij hier geen specifieke risico's omdat het hier slechts een geringe achterstand betreft. De tekortkomingen in de (geautomatiseerde) personeels- en voorraadadministratie nopen evenwel tot passende maatregelen, daar de betrouwbaarheid van de uit te betalen salarissen en de beheersing van voorraadgegevens hier in het geding zijn.

### **2.6 Agentschappen**

Het agentschap Informatie- en communicatie Technologie Organisatie (ITO) had half maart 2000 nog geen financiële verantwoording 1999 opgesteld die voldeed aan de eraan te stellen eisen. De financiële verantwoording van het ministerie zoals deze in het samenvattend accountantsrapport was opgenomen en door de Rekenkamer in haar onderzoek was betrokken moest in verband hiermee nog op belangrijke punten worden gewijzigd. In haar interimrapportage gaf de AD al aan dat het financieel beheer van dit agentschap nog onvoldoende was. Omvangrijke tekortkomingen werden ondermeer geconstateerd in de managementrapportages, de interne controle op de volledigheid van de baten en de naleving van de regeling contractbeheer. De aanbevelingen op deze punten uit eerdere audits zijn, in onvoldoende mate door het agentschap opgevolgd. De Rekenkamer kon pas eind maart 2000 beschikken over de definitieve bevindingen inzake het financieel beheer bij de ITO. Uit de definitieve bevindingen bleek dat het financieel beheer van dit agentschap nog steeds onvoldoende was.

Het per 1 januari 1999 ingestelde agentschap BPR oefent controle uit op de ontwikkeling, de productie en de distributie van paspoorten door gemeenten. In dat kader heeft het agentschap in 1999 een aantal instrumenten voor de gemeenten ontwikkeld ter verbetering van de beveiligingssituatie. Zo kan men op basis van vrijwilligheid een door BPR in te huren bureau een quick scan laten uitvoeren naar deze beveiligingssituatie. De resultaten van de quick scan zullen geanonimiseerd aan BPR worden gemeld.

De AD acht de anonimisering van resultaten ongewenst omdat het de minister onvoldoende in staat stelt de Tweede Kamer op adequate wijze te informeren over de eventuele risico-gemeenten.

Verder blijkt uit de bevindingen van de AD dat de aansturing van het agentschap door het ministerie te wensen overliet. De AD heeft geconstateerd dat het ministerie in 1999 een bedrag van f 4,6 miljoen aan begrotingsgeld bij dit agentschap heeft geparkeerd. De Rekenkamer heeft deze uitgave die op artikel 08.01 is verantwoord als onrechtmatig aangemerkt. Haar tolerantiegrens is op dit artikel daarmee overschreden.

De Rekenkamer heeft derhalve inzake de agentschappen ernstige tekortkomingen geconstateerd.

Deze tekortkomingen brengen risico's met zich mee voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitgaven van het ministerie.

### **2.7 Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten**

#### *2.7.1 Koninkrijksrelaties*

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties kan worden gekarakteriseerd als overdrachts-uitgaven. Ruim f 410 miljoen daarvan is in 1999 gerealiseerd en verantwoord onder hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. De beheersing van deze gelden die bij voorschot aan de overzeese gebiedsdelen worden uitgekeerd geeft al jaren problemen. De Rekenkamer stelde vast dat de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten ondanks een geringe afname in 1999 nog steeds aanzienlijk is. Zij achtte de geconstateerde tekortkomingen in verband met deze overdrachtsuitgaven ernstig van aard. Voor een specificatie van de genoemde tekortkomingen wordt verwezen naar het rapport bij de financiële verantwoording 1999 van Koninkrijksrelaties.

### *2.7.2 Europese gelden (URBAN)*

In het rapport bij de financiële verantwoording 1998 heeft de Rekenkamer gerapporteerd over de Europese gelden voor de grote steden. De Rekenkamer concludeerde toen dat het ministerie verschillende stappen had ondernomen om toezeggingen die de minister in dat kader had gedaan ten uitvoer te brengen. Wel zag zij nog risico's die samenhangen met de volgende aandachtspunten:

- de realisatie van de verplichtingen;
- de personele bezetting binnen het ministerie;
- het toezicht dat het ministerie op de gemeenten moet houden bij het oplossen van knelpunten in de uitvoering.

In verband met deze aandachtspunten heeft de Rekenkamer in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 wederom aandacht besteed aan de coördinerende rol van het ministerie bij de uitvoering van de zogenoemde Urban-regeling door gemeenten.

Ten aanzien van het eerste aandachtspunt bleek uit de voorlopige cijfers van de vier grote steden dat ze conform de regelgeving per ultimo 1999 alle verplichtingen zijn aangegaan. In mei 2000 wordt echter pas duidelijk in hoeverre de realisatie ook op het niveau van de eindbegunstigden heeft plaatsgevonden. De totale uitgaven van f 194 miljoen moeten uiterlijk december 2001 door de eindbegunstigden zijn gerealiseerd.

Door de wijze waarop de vier grote steden hun voorlopige financiële gegevens over 1999 hadden gepresenteerd was de vergelijkbaarheid van deze gegevens volgens de Rekenkamer in het geding. De AD gaf aan dat de onderlinge verschillen in de rapportages mede werden veroorzaakt door het ontbreken van toegankelijke voorschriften voor de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd. Het ministerie is voornemens hiervoor een model te ontwikkelen dat bij het opstellen van de verantwoording over 1999 door alle gemeenten moet worden gebruikt.

Ten aanzien van het tweede aandachtspunt (de personele bezetting) stelde de Rekenkamer vast dat het ministerie deze (na herhaaldelijke mutaties) inmiddels op orde had gebracht.

Bij het derde aandachtspunt (het toezicht op het oplossen van de knelpunten in de uitvoering door gemeenten) stelde de Rekenkamer vast dat het ministerie het toezicht op de uitvoering van de Urban-regeling door gemeenten, actief ter hand heeft genomen.

De AD signaleerde verder in haar rapportages procedurele belemmeringen met betrekking tot het beheer, de verantwoording en de controle die voortvloeien uit de huidige regelgeving op het terrein van het Grote

Stedenbeleid. Om een deel van deze belemmeringen op te heffen acht zij het raadzaam een wettelijk kader te creëren voor de verdere uitbouw van dit beleid.

De Rekenkamer wijst erop dat de tekortkomingen in de huidige regelgeving op dit terrein het risico in zich dragen dat aan het genoemde beheer, de verantwoording en de controle van deze uitgaven op ondoelmatige wijze vorm wordt gegeven. Verder concludeert de Rekenkamer dat er met betrekking tot de eerder genoemde aandachtspunten vooruitgang is geboekt. Het financieel beheer inzake de Europese gelden voor de grote steden blijft echter onverminderd de aandacht vragen. Daarbij zal het ministerie ook voldoende aandacht moeten geven aan de voortgang in de uitvoering van het programma dat in 2001 gereed moet zijn.

De Rekenkamer zal bij het vaststellen van de programmering voor het rechtmatigheidsonderzoek 2000 nagaan of zij in dat kader wederom aandacht aan deze geldstroom zal schenken.

### *2.7.3 Incasso paspoortleges*

Al in september 1999 is het ministerie gestopt met de incasso van paspoortleges die door de gemeenten aan het Rijk moeten worden afgedragen. De reden van deze vroegtijdige beëindiging van de incasso is dat het in de begroting opgenomen bedrag was bereikt en het ministerie daarom begrotingstechnisch gezien geen aanleiding meer zag de resterende f 15,3 miljoen in 1999 te incasseren. De AD gaf aan dat op deze wijze aanzienlijke bedragen onnodig lang onder het beheer van gemeenten blijven. In feite betreft het dus een vorm van «parkeren van begrotingsgeld». De Rekenkamer wijst er verder nog op dat door het ten onrechte niet incasseren van deze f 15,3 miljoen het Rijk ruim een ton aan renteopbrengsten misloopt. De Rekenkamer heeft de ontvangsten voor f 15,3 miljoen op artikel 02.04 als onvolledig aangemerkt.

### *2.7.4 Sectorale vorming- en opleidingsfondsen*

In 1994 zijn de middelen die bestemd zijn voor de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid en scholing toegedeeld aan de bestemmingen die zijn aangewezen door de sectoren die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden. Deze bestemmingen bestonden veelal uit een fonds. De AD wijst erop dat de liquide middelen van deze fondsen inmiddels aanzienlijk zijn en dat het projectbeheer bij een van de fondsen (de subcommissie Arbeidsmarkt Opleidingsprojecten Politie) binnen het bestuur tot discussie leidt.

### *2.7.5 Bijdragen Politieregio's*

De aanbevelingen uit het onderzoek «Financieel beheer politieregio's» dat de Rekenkamer in 1998 heeft gepubliceerd worden in veel gevallen niet door de korpsen opgevolgd. Zo blijkt uit de bevindingen van de AD dat de behandeling van de begroting en de jaarrekening in het regionaal college in sommige gevallen worden afgehandeld als «hamerstuk». Ook het advies om een Audit Committee in te stellen vindt nauwelijks navolging. Verder blijkt uit de bevindingen van de AD dat ook de administratieve organisatie bij de politieregio's nog veel te wensen overlaat. De informatie die het ministerie in 1999 heeft ontvangen van de politiekorpsen liet mede hierdoor in vrijwel alle opzichten te wensen over. Enkele uitzonderingen daargelaten, is de informatie die noodzakelijk is voor de vaststelling van

de bijdragen niet tijdig ontvangen, onduidelijk en onvolledig. Op het punt van verslaglegging is ook de door de regio-accountants uitgevoerde controle nog voor verbetering vatbaar.

In zijn reactie aan de Rekenkamer verzekerde de minister dat er bij de politieregio's de nodige aandacht bestond voor de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Hij wees erop dat deze zaken in het najaar van 1998 met de politiekorpsen zijn besproken en dat de effecten van de implementatie van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer op z'n vroegst bij de behandeling van de jaarrekeningen 1999 in 2000 merkbaar zullen worden.

#### *2.7.6 Uitvoering remigratiebeleid*

De AD constateerde een verdere verslechtering van de kwaliteit van de uitvoering van de remigratieregelingen. In 1999 is in verband met het remigratiebeleid op artikel 03.05 circa f 67 miljoen door het ministerie betaald. De uitvoering van het beleid geschiedt door de Sociale Verzekerings Bank (SVB) onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De gesignaleerde verslechtering had met name betrekking op de kwaliteit van de gevalsbehandeling door de SVB en op het functioneren van haar financiële administratie.

In zijn reactie aan de Rekenkamer gaf de minister aan dat de bevindingen met de SVB waren besproken.

#### *2.7.7 Toekenning van voorschotten*

De AD heeft mede naar aanleiding van de recent in het nieuws gekomen vermogenstransacties van de Provincie Zuid-Holland in 1999 een onderzoek naar de doelmatigheid van de voorschotverlening uitgevoerd. De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek was dat de departementsonderdelen in 1999 een actief beleid hebben gevoerd met betrekking tot de afwikkeling van voorschotten. Hierbij werd echter aangetekend dat bij het ontwerpen van regelgeving te weinig aandacht werd geschonken aan de liquiditeitsbehoefte van de bijdrageontvanger waardoor er vaak te hoge voorschotten aan de bijdrageontvangers zijn toegekend.

De Rekenkamer acht de geconstateerde tekortkomingen inzake de overdrachtsuitgaven en -ontvangsten ernstig van aard. Zij wijst in dit kader met name op de risico's voor rechtmatigheid die kleven aan het op ondoelmatige wijze alloceren en parkeren van begrotingsgelden.

### **2.8 Transactieuitgaven en ontvangsten (aanbestedingen)**

De AD heeft bij diverse departementsonderdelen geconstateerd dat in 1999 in strijd is gehandeld met de Europese aanbestedingsregels. De hoogte van de hieruit voortvloeiende onzekerheid heeft de AD door afschatting bepaald. Op het uitgavenartikel 05.27 resulteerde deze afschatting in een bedrag van f 10,3 miljoen waarover onzekerheid bestaat. De tolerantiegrens die de Rekenkamer voor het signaleren van tekortkomingen hanteert is daarmee op dit artikel overschreden.

In de transactieuitgaven en -ontvangsten heeft de Rekenkamer tekortkomingen geconstateerd. De Rekenkamer wijst in verband hiermee op de risico's voor de rechtmatigheid.

## 2.9 Beheer financiële bindingen

In 1994 is in het kader van het Grote Stedenbeleid door het ministerie met de gemeenten afgesproken dat zij f 500 miljoen op de markt zouden lenen. Het ministerie zou dan de rentekosten die daaruit voortvloeien jaarlijks vergoeden. Deze afspraak was destijds ingegeven door een liquiditeitstekort bij de overheid. Omdat de rente waartegen de gemeenten de leningen in 1994 hebben afgesloten veel hoger is dan de huidige rentestand en er inmiddels geen sprake meer is van een liquiditeitstekort bij de overheid adviseerde de AD om in overleg met het Ministerie van Financiën de mogelijkheden te bezien om deze leningen vervroegd af te kopen. Op het terrein van de financiële bindingen heeft de Rekenkamer geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd.

## 2.10 Conclusies over het financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het departement relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	X	X				
Wet- en regelgeving	X	X				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			X			X
Financiële functie		X	X			
Automatisering			X	X		
Agentschappen		X			X	
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten	X	X				
Transactieuitgaven en -ontvangsten			X	X		
Beheer financiële bindingen	X	X				

De Rekenkamer constateert dat op het onderdeel AO in 1999 door het ministerie vooruitgang is geboekt ten opzichte van 1998. Zij constateert echter ook dat er in 1999 bij een aantal ijkpunten nog sprake was van een achteruitgang in het financieel beheer. Dit betreft de ijkpunten «financiële functie», «agentschappen» en «overdrachtsuitgaven en ontvangsten».

Bij de andere aandachtsgebieden hadden de activiteiten van het departement in 1999 nog niet tot merkbare resultaten geleid. De door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in het financieel beheer van het departement waren deels ernstig van aard.

Samenvattend concludeert de Rekenkamer derhalve dat er in 1999 vergeleken met 1998 slechts op één punt merkbare vooruitgang is geboekt met het wegnemen van de (deels ernstige) tekortkomingen in het financieel beheer van het ministerie.

### 3 OVERIGE BEHEERSONDERZOEKEN

#### 3.1 Aanbestedingen

##### 3.1.1 Rijksbreed beeld

De Rekenkamer heeft in de periode januari 1999 tot januari 2000 onderzocht of het aanbestedingsbeleid bij het Rijk voldoet aan de wet- en regelgeving en of er suggesties voor verbetering mogelijk zijn. Hiertoe zijn rijksbreed in totaal 110 aanbestedingsprocedures onderzocht. Bij de 13 kernministeries zijn aselect 98 leveringen en diensten getrokken uit de gedane betalingen in 1998 boven f 100 000,-. Tevens zijn bij een drietal diensten van ministeries in totaal 12 werken in de steekproef opgenomen.

Uit het rijksbrede onderzoek blijkt dat de onderzochte aanbestedingsprocedures in groten getale niet voldoen aan de wetten regelgeving. Slechts 12 van de 110 onderzochte procedures voldoen aan alle gestelde eisen. De Rekenkamer wijst erop dat in de regelgeving waarborgen zijn verwerkt voor zowel rechtmatigheid, doelmatigheid als integriteit. Niet-naleven van de regels levert dus risico's op deze gebieden op. Volgens de Rekenkamer is het noodzakelijk dat er verbeteringen worden aangebracht in de opzet en uitvoering van het aanbestedingsbeleid van de Rijksoverheid. Het kabinet heeft eind 1999 voor alle ministeries precies met dit doel een actieplan opgesteld, het «Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden». Uitgangspunt van het actieplan is dat ieder ministerie verantwoordelijk blijft voor het eigen aanbestedingsbeleid, maar dat er meer aandacht moet komen voor samenwerking, standaardisatie en coördinatie binnen en tussen de ministeries.

##### 3.1.2 Ministerie BZK

De Rekenkamer vraagt bij alle ministeries met name aandacht voor de volgende punten uit het voorgenoemde actieplan:

- Het aanwijzen van de functionaris die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het actieplan; het Ministerie van BZK heeft in de financiële verantwoording 1999 overigens aangegeven dat dit de PSG is geworden.
- Het meewerken aan coördinatie tussen de ministeries; ook hiervoor geeft het Ministerie van BZK in de financiële verantwoording expliciet aan dit te stimuleren.
- Het met andere ministeries vormen van netwerken van inkopers en aanbesteders per produktgroepen voor de uitwisseling van kennis, standaardisatie, benchmarking en de bundeling van volumes.
- Het tot stand brengen van een jaarlijkse verantwoordingsrapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang van het actieplan.

Daarnaast vraagt de Rekenkamer bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aandacht voor het volgende:

- Meer inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures door het structureel bijhouden van de kosten van de procedures, en het achteraf evalueren van de procedures.

Het Ministerie van BZK heeft het inkoopproces uitgebreid beschreven in de AO. Hierin wordt onder andere verwezen naar de Europese regelgeving. In de financiële verantwoording 1999 wordt aangekondigd dat voor het faciliteren van de Europese aanbestedingsprocedures een «toolkit inkopen» tot stand zal worden gebracht, met te volgen proce-

dures, methodieken en formulieren. Deze toolkit zal in het najaar 2000 gereed zijn.

Een positief punt is dat het Ministerie van BZK expliciet aandacht besteedt aan integriteitswaarborgen bij het aanbestedingsproces.

## **3.2 Materieelbeheer**

### *3.2.1 Inleiding*

De Rekenkamer onderzocht in de tweede helft van 1999 het materieelbeheer bij 13 ministeries en instellingen. Daaronder bevond zich het kerndepartement van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Onderzocht werd of in opzet sprake is van een rechtmatig en doelmatig beheer van materiële activa. De werking van het materieelbeheer werd onderzocht aan de hand van diverse waarnemingen ter plaatse bij de centrale directie Facilitaire Zaken en bij de directie Informatievoorziening. Het materieelbeheer bij het kerndepartement is centraal georganiseerd, met uitzondering van dat bij de directies Politie en Brandweer.

Het onderzoek richtte zich op goederen met een verhoogd risico op verlies (in welke vorm dan ook), zoals draagbare personal computers (lap tops), mobiele telefoontoestellen (gsm's), videoapparaten en kunst. Ook kantoormeubilair werd in het onderzoek betrokken.

Omdat het Besluit Materieelbeheer 1996 en de toelichting daarop veel vrijheid laten, heeft de Rekenkamer het besluit vertaald in een aantal meetbare normen, aangevuld met eisen voor een ordelijk en controlebaar beheer en met enkele doelmatigheidseisen. Zij richtte zich niet op het risicobeheer als bedoeld in de artikelen 8 en 10 van het besluit. Voorts werd andere regelgeving in het onderzoek betrokken, zoals het Besluit Taak FEZ en het Besluit Taak DAD. De normen zijn gerangschikt onder de aspecten: organisatie, registratie, toezicht en controle, en informatievoorziening. In de Geleidebrief worden algemene conclusies weergegeven en wordt nader ingegaan op het Besluit Materieelbeheer.

### *3.2.2 Organisatie*

De Rekenkamer is van mening dat de organisatie van het materieelbeheer gebaseerd dient te zijn op een vastgelegde risicoanalyse, op daarvan afgeleide doelstellingen en uitgangspunten en op beschreven regels en procedures.

In 1998 heeft het Ministerie van BZK – mede op basis van het Besluit Materieelbeheer 1996 – een nieuwe opzet uitgewerkt voor het materieelbeheer. In deze opzet is voorzien in een risicoanalyse en in formulering en nadere uitwerking van uitgangspunten en doelstellingen. Voor de in het onderzoek betrokken materiële activa heeft de nieuwe opzet in de praktijk tot nu toe echter nog weinig gestalte gekregen. Met name dient de organisatie van het materieelbeheer te worden verbeterd bij kunstvoorwerpen en (gewone) kantoorinventaris. Een gunstige uitzondering vormt de organisatie van het beheer van automatiseringsapparatuur (inclusief draagbare personal computers).

### *3.2.3 Registratie*

De Rekenkamer heeft onderzocht of inventarisadministraties en uitgifte-



registraties aanwezig waren, of bepaalde gegevens werden vastgelegd en of de volledigheid en betrouwbaarheid van deze gegevens was gewaarborgd.

Uit doelmatigheidsoverwegingen heeft het Ministerie van BZK er bewust voor gekozen het gewone kantoormeubilair niet te registreren. Van kunstvoorwerpen (deels in bruikleen van het Instituut Collectie Nederland) is geen goede registratie voorhanden. De registraties met betrekking tot de overige in het onderzoek betrokken materiële activa voldoen aan de eisen. De toetsing van de volledigheid en betrouwbaarheid van de gevoerde registraties vindt plaats door maatregelen van interne controle en door het uitvoeren van inventarisaties en aanwezigheidscontroles. De Rekenkamer constateerde bij de waarnemingen ter plaatse dat de registratie van automatiseringsapparatuur en van communicatieapparatuur echter niet actueel was.

#### *3.2.4 Toezicht en controle*

De Rekenkamer spreekt van adequaat toezicht en adequate controle op het materieelbeheer als het ministerie conform het Besluit taak FEZ toezicht uitoefent, evaluaties worden verricht, interne controlemaatregelen worden uitgevoerd en conform het Besluit Taak DAD accountantscontrole op het materieelbeheer plaats heeft.

Op de volgende punten wordt hieraan nog niet voldaan: het uitoefenen van toezicht door de directie FEZ, het verrichten van evaluaties en het uitvoeren van interne controle. Bij de laatste vormt automatiseringsapparatuur echter een gunstige uitzondering. De accountantscontrole op het materieelbeheer maakt deel uit van de reguliere controle door de AD. In haar rapportages wordt aan het materieelbeheer slechts summier aandacht besteed.

#### *3.2.5 Informatievoorziening*

De Rekenkamer is van mening dat over het materieelbeheer informatie beschikbaar moet zijn voor het management, dat op basis hiervan sturing geeft.

De Rekenkamer stelde vast dat er geen periodieke verantwoordingsinformatie beschikbaar is over het gevoerde materieelbeheer ten behoeve van het departementaal management. Evenmin is de verantwoordelijkheid daarvoor geregeld. Verder constateerde zij dat alleen met betrekking tot het beheer van automatiseringsapparatuur sprake is van enige waarborging van de juistheid, tijdigheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de sturingsinformatie. Bij de overige in het onderzoek betrokken materiële activa is deze waarborg er niet.

#### *3.2.6 Conclusies en aanbevelingen*

De Rekenkamer concludeert dat het materieelbeheer bij het kerndepartement van het Ministerie van BZK op verschillende punten nog niet voldoet. Weliswaar wordt in opzet voldaan aan de minimumeisen van het Besluit Materieelbeheer, maar het beheer is vanuit de optiek van ordelijkheid en controleerbaarheid en van doelmatigheid niet toereikend. Zij beveelt ter verbetering aan:

- een sluitend systeem van interne controlemaatregelen bij het materieelbeheer op te zetten en te implementeren;



- het toezicht door de directie FEZ op het materieelbeheer vorm te geven;
- het materieelbeheer tot een expliciet onderdeel te maken van de planning en controlcyclus, zodat het management op basis van verantwoordingsinformatie het beheer kan sturen.

### *3.2.7 Reactie minister*

In de onlangs herziene richtlijnen en procedures voor het materieelbeheer is volgens de minister voorzien in een adequate interne controle op het materieelbeheer. De registratie van kunstvoorwerpen is bij het ministerie inmiddels ter hand genomen.

## **4 BEZWAAR- EN VERVOLGONDERZOEK**

### **4.1 Bezwaaronderzoek beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie (AO)**

#### *4.1.1 Inleiding*

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de beheersprocessen rondom de financiële zaken en daarnaast ook voor processen op andere terreinen, zoals het materieel- en het personeelsbeheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is verder een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk.

Ten aanzien van dit ijkpunt van financieel beheer bij het ministerie constateerde de Rekenkamer in 1998 ernstige tekortkomingen en beoordeelde het financieel beheer onder meer daarom als «onvoldoende». In verband hiermee kondigde de Rekenkamer aan dat in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 een bezwaaronderzoek zou worden uitgevoerd naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO. Over de uitkomsten van dit onderzoek wordt hieronder gerapporteerd. Voordat echter wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek wordt eerst een schets gegeven van de situatie in 1998.

#### *4.1.2 Situatie in 1998*

In het rapport bij de financiële verantwoording 1998 stelde de Rekenkamer dat het beleid van het Ministerie van BZK ten aanzien van de beschrijving en het beheer van de AO de afgelopen jaren geen hoge prioriteit had gekregen. Bij de beleidsonderdelen van het departement zijn voor het onderhoud van de AO functionarissen aangetrokken, maar deze hadden hun prioriteiten bij andere taken op het financieel-economisch terrein gelegd. De toezichthoudende functie van de directie FEZ had met betrekking tot het onderhoud onvoldoende invulling gekregen. Het handboek AO van de directie FEZ was niet actueel en de beschrijvingen in de handboeken van de decentrale dienstonderdelen dateerden voor een belangrijk deel nog uit het begin van de jaren negentig. In de handboeken van de departementsonderdelen ontbraken beschrijvingen van hun organisatie en van diverse bedrijfs- en beheersprocessen. Verder beschikte het departement nog niet over een regeling inzake het onderhoud van de AO.

#### *4.1.3 Aanbevelingen 1998*

In het rapport bij de financiële verantwoording 1998 beval de Rekenkamer aan, de handboeken van het Ministerie van BZK op alle niveau's te actualiseren en hierin een adequate onderhoudsorganisatie te verankeren. Volgens de Rekenkamer dienen in een dergelijke regeling dwingende regels te zijn opgenomen voor:

- de inrichting van de AO;
- de verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- de wijzigings- en goedkeuringsprocedures.

Verder zou de onderhoudsprocedure, meer dan voorheen het geval was geweest, een continu proces moeten zijn. Dit om in het vervolg te kunnen voorkomen dat periodiek de gehele AO opnieuw moet worden beoordeeld en herschreven.

Tenslotte beval de Rekenkamer aan de randvoorwaarden voor beschrijving van processen zo spoedig mogelijk in richtlijnen te expliciteren.

#### 4.1.4 Opstelling en uitvoering plan van aanpak 1999

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten over 1998 is medio 1999 een plan van aanpak door het ministerie opgesteld. Het plan voorzag in een zogenoemde inhaalslag ter actualisering en completering van de AO bij het ministerie. Uit het plan bleek dat het ministerie de AO beschrijvingen heeft onderverdeeld in vier categorieën die onder andere wat het niveau van detaillering betreft van elkaar verschillen. In onderstaand overzicht is bij deze categorieën aangegeven in welke periode de beschrijvingen gereed moesten zijn.

Categorieën AO-beschrijvingen	Periode van uitvoering van de activiteiten	Datum gereed
Richtlijnen FEZ	2 <sup>e</sup> t/m 4 <sup>e</sup> kw. 1999	31/12/1999
Formele AO (beschrijvingen van de beheersprocessen van de departementsonderdelen)	3 <sup>e</sup> en 4 <sup>e</sup> kw. 1999	31/12/1999
Werkinstructies	4 <sup>e</sup> kw. 1999, tot en met het 1 <sup>e</sup> kw. 2000	31/3/2000
Kritische bedrijfsprocessen	4 <sup>e</sup> kw. 1999 tot en met het 2 <sup>e</sup> kw. 2000	31/5/2000

Na de realisatie van de opzet van de AO, waarbij de opzet van het onderhoud extra aandacht verdient, dient de daadwerkelijke implementatie nog plaats te vinden.

Uit het Rekenkameronderzoek bleek dat het plan van aanpak en de nadien door de onderdelen opgestelde deelplannen voor het actualiseren en aanvullen van de formele AO op de volgende punten niet voldeden aan de criteria die de Rekenkamer hanteert bij de toetsing van deze plannen. De plannen gaven geen, op het ministerie respectievelijk op de onderdelen gerichte, analyse van de oorzaken van de gebreken in de AO. Evenmin werd in detail weergegeven welke taken door welke functionarissen op welke tijdstippen moesten worden verricht. Ook een detailplanning voor het verdere verloop van het verbetertraject was er niet. De directie FEZ gaf aan dat aan de wensen van de Rekenkamer op dit punt niet kon worden tegemoet gekomen.

De Rekenkamer is van mening dat een dergelijke vastlegging een belangrijke waarborg vormt voor beheersing van het verdere verbeterproces. De noodzaak van een detailplanning is des te meer aanwezig omdat een extra druk op de financieel-economische sector zal komen te liggen door onder meer de versnellingsprocedure van de financiële verantwoording 1999 en de werkzaamheden in het kader van de begroting nieuwe stijl 2000.

De huidige plannen bieden geen op het ministerie respectievelijk op de onderdelen gerichte analyse van de oorzaken van de gebreken in de AO. De plannen geven, mogelijk mede daardoor geen volledig uitsluitend over structurele oplossingen zoals de personeelsinvulling met betrekking tot het toekomstige onderhoud. Uit aanvullende informatie van de directeur FEZ bleek dat bij het ministerie werd uitgegaan van een structurele

personele capaciteit voor het onderhoud en het opstellen van de AO van ruim 8 fte.

Uit het onderzoek bleek verder dat het project relatief laat van start was gegaan. In het vierde kwartaal van 1999 heeft het ministerie echter veel werk verzet om te komen tot een verbetering van de AO. De nadruk van de werkzaamheden heeft daarbij gelegen op de realisatie van de richtlijnen van FEZ en op de formele AO. Onder formele AO verstaat het ministerie de beschrijving van de (financiële) beheersprocessen van haar organisatie-onderdelen in processchema's. In de genoemde richtlijnen heeft de directie FEZ randvoorwaarden gesteld aan de AO van de departementsonderdelen. Ook aan de vorm waarin de formele AO moet worden vastgelegd zijn thans voorschriften verbonden. Bij het onderzoek is vastgesteld dat de opgestelde richtlijnen en processchema's van goede kwaliteit zijn.

Verder stelde de Rekenkamer vast dat de termijn voor het afronden van de actualisering en aanvulling van de formele AO beschrijvingen niet is gehaald. De desbetreffende activiteiten werden eind januari 2000 nagenoeg afgerond. Door deze vertraging komt de afronding van het totale project, uiterlijk op 31 mei 2000, volgens de Rekenkamer onder druk te staan. Hierbij speelt ook een rol dat de onderdelen van het ministerie in 1999 vrijwel niet waren toegekomen aan de actualisering van de werkinstructies en de beschrijving van kritische bedrijfsprocessen. Volgens het plan van aanpak had men met deze werkzaamheden in het vierde kwartaal 1999 al een aanvang moeten maken.

#### *4.1.5 Conclusie*

De activiteiten die het ministerie in 1999 heeft ondernomen ter actualisering en completering van de AO-beschrijvingen zijn laat op gang gekomen. De Rekenkamer constateerde echter dat het ministerie in het vierde kwartaal van 1999 een aanzienlijke krachtsinspanning heeft geleverd om tot een verbetering van de AO te komen. Voor het vervolgtraject ontbreekt echter een adequate detailplanning zodat nog onzekerheid bestaat over de uitvoering in de eerste helft van 2000 en de tijdige realisatie van het project. Beoogd wordt de inhaalslag op 31 mei 2000 te beëindigen. Bij het onderzoek is geconstateerd dat bij de directie FEZ en de beleidsonderdelen voldoende aandacht bestond voor de uitvoering van de verbetermaatregelen. Kwantitatieve en kwalitatieve personeelsproblemen worden door inhuur opgelost. Bovendien wordt de bestuursraad van het ministerie maandelijks over de voortgang van het project op de hoogte gesteld.

De Rekenkamer hanteert bij de beoordeling van verbeterplannen bepaalde criteria. Alhoewel niet aan al deze criteria is voldaan, maakt de Rekenkamer, gezien de geleverde inspanning en de bereikte resultaten, echter geen bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer.

Gezien het tijdstip van afsluiten van het onderzoek heeft de Rekenkamer nog geen onderzoek gedaan naar de werking van de geïmplementeerde verbetermaatregelen bij de dienstonderdelen. Het gaat daarbij om de werking van de beschreven AO en om het functioneren van de onderhoudsorganisatie.

In verband met het vorenstaande vroeg de Rekenkamer nadrukkelijk aan de minister er in 2000 voor zorg te dragen dat:

- met betrekking tot de implementatie, de werking en het onderhoud van de AO op centraal en decentraal niveau er een goede monitoring plaatsvindt. Dit betekent dat aangegeven wordt wie, wat wanneer doet. Verder houdt dit in dat wordt aangegeven door wie, met welke frequentie en op welke wijze over de implementatie, werking en het onderhoud wordt gerapporteerd. Ook houdt dit in dat wordt aangegeven wie deze rapportages beoordeelt, wie toetst of ze overeenkomen met de werkelijke situatie en wie bevoegd is tot bijsturen;
- structurele personele capaciteit voor de afronding van het verbeteringstraject en van het onderhoud beschikbaar komt;
- opleidingen om daarmee de kennis en het belang van AO op peil te brengen en te behouden worden gefaciliteerd.

#### *4.1.6 Reactie minister*

De minister onderschreef het belang van de door de Rekenkamer naar voren gebrachte aandachtspunten. Hij was zich ervan bewust dat veel aandacht nodig zal blijven voor de implementatie, borging en monitoring teneinde de verbeteringen te behouden en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Uit zijn antwoord kwam verder naar voren dat hij de tot op heden getroffen maatregelen voldoende achtte. Hij zegde toe dat indien de personele capaciteit in de toekomst ontoereikend mocht blijken er passende maatregelen zouden worden getroffen.

### **4.2 Vervolgonderzoek naar het financieel beheer van de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO)**

#### *4.2.1 Inleiding*

In het Rapport bij de financiële verantwoording (RFV) 1998 is gerapporteerd over een bezwaaronderzoek naar het financieel beheer bij de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO). Dit onderzoek was gericht op de volgende knelpunten in de kwaliteitszorg van de dienst:

- De ontoereikende managementinformatie;
- Het ontbreken van actuele beschrijvingen van procedures;
- De kwaliteit van de verificatie;
- De ordelijkheid en controleerbaarheid van het jaarwerk.

Voor de oplossing van deze knelpunten waren binnen de DZVO activiteiten in gang gezet en deels nog voorzien. Ter verdere structurering en verdieping van deze activiteiten en verder om de overdraagbaarheid van de verbeteractiviteiten te bevorderen adviseerde de Rekenkamer om de bewaking op de uitvoering van deze activiteiten in een beheersplan te verankeren. Op 9 juni 1999 stuurde de minister een beheersplan aan de Rekenkamer waarmee hij, onder meer ten aanzien van de hiervoor genoemde knelpunten, toezeggingen heeft gedaan. De Rekenkamer stelde aan de hand van interviews en terzake door de DZVO overgelegde stukken vast dat het toezicht op de realisatie en voortgang van de projecten in de tweede helft van 1999 aan de eraan te stellen eisen heeft voldaan. Tijdens het vervolgonderzoek is verder nagegaan welke invulling het ministerie in 1999 aan de verbeteractiviteiten heeft gegeven en of de minister daarmee aan zijn toezeggingen heeft voldaan.

#### 4.2.2 Managementinformatie

In dit kader zegde de minister in het beheersplan toe dat in 1999 met nadruk invulling zou worden gegeven aan de managementrapportages van:

- verificateurs
- interne controle
- afhandelaars van bezwaarschriften

Deze rapportages zouden volgens het beheersplan een duidelijk beeld moeten geven van oorzaken van geconstateerde fouten, opdat gericht acties zouden kunnen worden ondernomen om deze in het vervolg te voorkomen.

Gelet op het feit dat de activiteiten voor alle drie de genoemde informatiebronnen nog in 2000 moeten worden voortgezet kan dit knelpunt eind 1999 nog niet als opgelost worden beschouwd. De activiteiten zoals deze in het beheersplan waren vastgelegd liepen eind 1999 op onderdelen iets achter op het schema. Het betreft de totstandkoming van managementrapportages van de verificateurs en van de afhandelaars van bezwaarschriften. Over de omvang van de vertragingen en het tijdstip waarop de activiteiten als afgesloten mogen worden beschouwd bestaat nog geen duidelijkheid. De onduidelijkheid op dit punt en de vertragingen verhinderen echter niet dat is vastgesteld dat de minister aan zijn toezeggingen met betrekking tot dit knelpunt heeft voldaan en dat in 1999 met nadruk aan de oplossing ervan invulling is gegeven.

#### 4.2.3 Administratieve organisatie

Over de administratieve organisatie gaf de minister in het beheersplan aan dat de procedurebeschrijvingen in het handboek Administratieve Organisatie (AO) zouden worden aangevuld met de nog ontbrekende procedures. Verder zou worden toegezien op vaststelling, implementatie en naleving van de beschreven procedures en de structurele systematische inbedding in de plannings controlcyclus. Bijzondere aandacht zou, zo volgde uit het beheersplan, de verbetering van de IT-organisatie in dit kader krijgen. Ook met betrekking tot dit project is overigens niet geheel duidelijk wanneer en op grond waarvan zal kunnen worden vastgesteld dat het project als afgesloten mag worden beschouwd. De Rekenkamer beveelt aan hierover meer duidelijkheid te verschaffen.

Ten aanzien van dit knelpunt stelde de Rekenkamer vast dat de uitvoering van de activiteiten conform het beheersplan heeft plaatsgevonden doch dat het knelpunt in 1999 nog niet als opgelost mag worden beschouwd.

#### 4.2.4 Verificatie

Het inhoudelijk en op uniforme wijze functioneren van de verificatiefunctie vormt een belangrijk knelpunt in de kwaliteitszorg van de DZVO. In het beheersplan zegde de minister daarom toe de verificatiefunctie te zullen verbeteren. Het knelpunt kan als opgelost worden beschouwd zodra binnen alle drie de productie-eenheden op gelijke wijze wordt geverifieerd volgens een (op basis van risico's) geactualiseerd verificatieplan. Deze resultaten waren in 1999 nog niet bereikt.

Het project heeft in 1999 enige vertraging ondervonden. Hiervan is de Rekenkamer in november 1999 schriftelijk door de minister in kennis gesteld. De achterstand die het project in 1999 heeft opgelopen bedraagt

volgens de directie van de DZVO circa drie maanden. Verwacht werd dat het project eind maart 2000 gereed zal zijn.

#### *4.2.5 Jaarwerk*

Tot en met 1998 had dit knelpunt tot gevolg dat er niet voor alle sectoren een goedkeurende verklaring bij de verantwoording van de DZVO kon worden gegeven. De minister zegde toe de uitvoering van de jaarwerk-procedure te verbeteren. Deze toezegging is nader in het beheersplan uitgewerkt in een aantal activiteiten. Hoewel deze activiteiten vrijwel geheel zijn uitgevoerd en de minister zijn toezegging is nagekomen is de Rekenkamer van mening dat het knelpunt daarmee nog niet is weggenomen.

De Rekenkamer stelde vast dat het onderzoek dat de DZVO heeft uitgevoerd ter vaststelling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de procedure jaarwerk op adequate wijze heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer is het echter niet eens met de conclusies die daaruit zijn getrokken. Zij sluit zich aan bij de mening dat de uitvoering van de genoemde procedure binnen de DZVO over het geheel genomen goed heeft plaatsgevonden. Maar zij stelt zich op het standpunt dat deze procedure door de afhankelijkheid van slecht beïnvloedbare externe factoren, onvoldoende waarborgen biedt voor goede resultaten. De Rekenkamer stelde vast dat er alternatieven bestaan waardoor het gebruik van de jaarwerkgegevens tot een minimum kan worden beperkt. Door het inzetten van deze alternatieven neemt de afhankelijkheid van de genoemde externe factoren af en kan meer zekerheid worden verkregen over de rechtmatigheid van de uitgaven. De Rekenkamer beveelt aan om deze alternatieven nader te onderzoeken. Zij is van mening dat dit knelpunt nog niet als opgelost kan worden beschouwd.

#### *4.2.6 Conclusie*

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het toezicht van het management van de DZVO in de tweede helft van 1999 op de realisatie en voortgang van de verbeterprojecten aan de eraan te stellen eisen voldeed. Aan alle toezeggingen die de minister ten aanzien van de geconstateerde knelpunten in de kwaliteitszorg van deze dienst heeft gedaan is in 1999 in voldoende mate aandacht besteed. In twee gevallen zijn echter toch vertragingen in de uitvoering geconstateerd. De minister heeft de Rekenkamer daarvan tijdig in kennis gesteld. Ondanks deze vertragingen ligt de uitvoering van de verbeteractiviteiten redelijk op schema. De Rekenkamer komt derhalve tot de conclusie dat in 1999 hard door de DZVO is gewerkt om de kwaliteitszorg van de dienst op een acceptabel niveau te brengen. Ter verdere realisatie daarvan dienen in 2000 nog wel de nodige activiteiten plaats te vinden.

De Rekenkamer beveelt aan meer duidelijkheid te verschaffen over de vraag wanneer en op grond waarvan zal kunnen worden vastgesteld dat de diverse verbeteringsprojecten als afgesloten mogen worden beschouwd. Verder beveelt zij aan om de alternatieven voor gebruikmaking van de resultaten van het jaarwerk nader te onderzoeken.

#### *4.2.7 Reactie minister*

Volgens de minister kon het kwaliteitsverbeteringsproject van de DZVO begin mei 2000 met uitzondering van het automatiseringsprobleem als

afgerond worden beschouwd. De bereikte kwaliteitsverbeteringen zijn, zo deelde hij mede, ingebed in de reguliere planning & controlcyclus die uitmondt in een maandelijkse managementrapportage. De inmiddels bereikte kwaliteitsverbeteringen zijn daarmee volgens de minister voldoende geborgd. De activiteiten ter oplossing van het automatiseringsprobleem zullen doorlopen tot in 2001. In verband hiermee is toegezegd dat een afzonderlijk plan van aanpak zal worden opgesteld.



## 5 FINANCIËLE VERANTWOORDING

### 5.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1999 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

#### Overzicht 1

#### Bedragen van de rekening 1999, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	9 730,5	7 708,9	815,0
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	9 730,5	7 620,2	815,0
Belangrijke fouten/ onzekerheden	–	88,7	–
Onvolledigheden			15,3

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 661,2 miljoen respectievelijk f 74,9 miljoen aan overschrijdingen die nog bij slotwet moeten worden vastgesteld. De overschrijdingen op de verplichtingen worden met name veroorzaakt door de in december 1999 afgesloten convenanten op artikel 02.12 Grote stedenbeleid (f 513,8 miljoen). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De fouten en onzekerheden hadden betrekking op twee uitgavenartikelen en één ontvangstenartikel.

Op artikel U05.27 (Informatiebeleid Openbare Orde en Veiligheid) is in totaal voor f 7,2 miljoen aan fouten geconstateerd. Dit betreft ondermeer f 6,5 miljoen aan te hoge voorschotbetalingen (parkeren van begrotingsgelden).

Verder bestaat op dit artikel onzekerheid over de rechtmatigheid van f 76,9 aan uitgaven. Dit betreft een niet nader te specificeren deel van f 74,6 miljoen aan uitgaven op contracten die in strijd met Europese aanbestedingsregels tot stand zijn gekomen. Daarnaast betreft dit f 2,3 miljoen aan betalingen waarvan de juistheid, door het ontbreken van specificaties, niet kon worden vastgesteld.

Verder is door het directoraat generaal Openbaar Bestuur (DGOB) in 1999 op artikel U08.01 een uitgave van f 4,6 miljoen verantwoord aan het agentschap BPR. De activiteiten die het agentschap in verband hiermee moet verrichten zullen pas in 2000 aanvangen. De Rekenkamer is van mening dat het geld door de overbevoorschotting tot 2000 ten onrechte bij het agentschap is geparkeerd. De wijze waarop het bedrag thans door het agentschap en het ministerie is verantwoord zal tot gevolg hebben dat het bedrag in 2000 zonder tussenkomst van de Tweede Kamer opnieuw voor het departement beschikbaar komt.

Bij de volledigheid van de ontvangsten op artikel 02.04 (Paspootleges) maakt de Rekenkamer tenslotte de kanttekening dat het ministerie voor

f 15,3 miljoen aan paspoortleges om begrotingstechnische redenen ten onrechte niet bij de gemeenten heeft geïncasseerd (zie 2.7.3).

De minister gaf in zijn reactie aan dat de op artikel 05.27 geconstateerde fouten in feite een «nasleep» zijn uit vorige jaren. De fouten betreffen het in strijd handelen met de Europese aanbestedingsregelgeving. Om meerdere redenen konden de relaties met de contractanten volgens de minister in 1999 niet abrupt worden beëindigd. Wel gaf hij aan dat er inmiddels maatregelen zijn getroffen om een herhaling in 2000 te kunnen voorkomen.

## 5.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de kengetallen in de financiële verantwoording onderzocht. De Rekenkamer definieert een kengetal als iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van het overheidshandelen, met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen.

### 5.2.1 Bevindingen

In de artikelsgewijze toelichting van de begroting 1999 worden de doelstellingen van het beleid in algemene zin weergegeven. De doelstellingen worden veelal nader gekwantificeerd.

In de begroting van het Ministerie zijn in totaal 39 kengetallen opgenomen (inclusief de agentschappen). Het betreft 28 ramings-, negen doelmatigheids- en twee doeltreffendheidskengetallen.

Het aantal met kengetallen toegelichte artikelen is ten opzichte van vorige jaar iets toegenomen. Zo zijn er bij twee artikelen in 1999 voor het eerst ook doeltreffendheidskengetallen<sup>1</sup> opgenomen.

Vergelijking van de 39 kengetallen uit de begroting met de kengetallen die zijn opgenomen in de financiële verantwoording wees uit dat:

- de twee doeltreffendheidskengetallen niet zijn opgenomen in de financiële verantwoording;
- de in de begroting opgenomen kengetallen in drie gevallen niet zijn overgenomen in de financiële verantwoording. In plaats daarvan zijn in de financiële verantwoording andere aspecten van deze artikelen toegelicht met kengetallen;
- in vijf gevallen de informatie in de toelichtingen op de begroting en op de financiële verantwoording niet geheel overeen kwam.

In de financiële verantwoording zijn bij twee kengetallen alleen de waarden voor de raming vermeld. Twee andere kengetallen gaven alleen de waarden voor de realisatie. De overige kengetallen gaven beide waarden aan.

Bij 15 (uitgaven) kengetallen ontbrak een toelichting op de verschillen tussen raming en realisatie. In een aantal gevallen waren de verschillen klein. In tien gevallen was er echter geen verklaring voor het ontbreken van een toelichting.

Op grond van deze bevindingen constateerde de Rekenkamer bij het onderdeel informatievoorziening en kengetallen tekortkomingen.

De beoordeling van de gerealiseerde kengetallen zoals die worden gepresenteerd in de financiële verantwoording maken deel uit van de reguliere accountantscontrole. Naast een verificatie van de gegevens met de historische gegevens voert de AD een cijferbeoordeling uit en worden

---

<sup>1</sup> Een doeltreffendheidskengetal geeft informatie over de effecten of eventuele neveneffecten dat beleid op de samenleving heeft.

de gepresenteerde cijfers nagerekend. De kengetallen uit de begroting zijn niet aan een accountantscontrole onderworpen.

### 5.2.2 Conclusie

Op grond van de bevindingen constateert de Rekenkamer bij het onderdeel informatievoorziening en kengetallen dat er tekortkomingen zijn.

De Rekenkamer constateert tevens dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen globaal in zijn controle heeft betrokken.

De toelichting bij de rekening 1999 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoet daarmee niet geheel aan de eisen.

De (presentatie van de toelichting bij de) rekening voldoet formeel niet aan de huidige regelgeving, omdat deze vooruitloopt op de uitgangspunten uit de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». De Rekenkamer kan hiermee instemmen.

### 5.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen heeft de Rekenkamer onderzocht of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen te boven gaan.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1999. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

#### Overzicht 2

##### Bedragen van de saldibalans per 31 december 1999, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	33 697,7	33 697,7
Niet beoordeeld	22 859,7	12 134,2
Beoordeeld	10 838,0	21 563,5
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	10 838,0	21 563,5
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eraan te stellen eisen. De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 6,8

miljard afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

#### **5.4 Financiële verantwoording agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP)**

De dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel is een in 1995 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 21,2 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 21,1 miljoen. Het voordelig resultaat over 1999 bedroeg f 0,1 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 0,5 miljoen en f 0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 8,7 miljoen.

De toelichtingen voldeden aan de eisen met uitzondering van:

- De opbouw van de rekening van baten en lasten en de balans die niet geheel conform het in de rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen model zijn opgesteld;
- Het ontbreken van een overzicht «totaalbedragen» inzake de rekening voor het agentschap conform het in de desbetreffende regelgeving voorgeschreven model.

#### **5.5 Financiële verantwoording agentschap Centrale Archief Selectiedienst (CAS)**

De Centrale Archiefselectiedienst is een in 1997 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 14,2 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 13,6 miljoen. Het voordelig resultaat over 1999 bedroeg f 0,6 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 2,3 miljoen en f 0,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 6,2 miljoen.

De toelichtingen voldeden aan de eisen met uitzondering van:

- De opbouw van de rekening van baten en lasten en de balans die niet geheel conform het in de rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen model zijn opgesteld;
- Het ontbreken van een overzicht «totaalbedragen» inzake de rekening voor het agentschap conform het in de desbetreffende regelgeving voorgeschreven model.

#### **5.6 Financiële verantwoording agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)**

De dienst Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens was een in 1998 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Per 1 januari 1999 is het agentschap samengevoegd met de afdeling Reisdocumenten en Bevolkingsadministratie van het departement tot het nieuwe agentschap BPR. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 64,3 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 62,8 miljoen. Het voordelig resultaat over 1999 bedroeg f 1,5 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 1,4 miljoen en f 0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 19,8 miljoen.

De toelichtingen voldeden aan de eisen met uitzondering van:

- De opbouw van de rekening van baten en lasten en de balans die niet

- geheel conform het in de rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen model zijn opgesteld;
- Het ontbreken van een overzicht «totaalbedragen» inzake de rekening voor het agentschap conform het in de desbetreffende regelgeving voorgeschreven model.

### **5.7 Financiële verantwoording agentschap Informatie- en communicatie Technologie Organisatie (ITO)**

De Informatie- en communicatie Technologie Organisatie is een in 1998 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 161,1 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 154,4 miljoen. Het voordelig resultaat over 1999 bedroeg f 6,7 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 9,3 miljoen en f 0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 93,4 miljoen.

De toelichtingen voldeden aan de eisen met uitzondering van:

- De opbouw van de rekening van baten en lasten en de balans die niet geheel conform het in de rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen model zijn opgesteld;
- Het ontbreken van een overzicht «totaalbedragen» inzake de rekening voor het agentschap conform het in de desbetreffende regelgeving voorgeschreven model.

### **5.8 Oordeel over financiële verantwoording**

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen IVOP, CAS, BPR en ITO voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van voor f 11,8 miljoen aan onrechtmatige uitgaven. Dit bedrag heeft vrijwel geheel betrekking op voorschotbetalingen die in strijd met het besluit verlening voorschotten zijn gedaan (het parkeren van begrotingsgeld);
- een bedrag van f 76,9 miljoen aan uitgaven waarvan de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen. Dit betreft een niet nader te specificeren deel van f 74,6 miljoen aan betalingen op contracten die in strijd met Europese aanbestedingsregels zijn tot stand gekomen en voor f 2,3 miljoen aan ongespecificeerde betalingen;
- het saldo aan ontvangsten in de rekening dat voor f 15,3 miljoen als onvolledig kan worden beschouwd omdat dit bedrag om begrotings-

technische redenen ten onrechte niet door het ministerie bij derden is geïncasseerd.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen IVOP, CAS, BPR en ITO voldoen aan eerstgenoemde eis, met uitzondering van de volgende vormvereisten:

- De opbouw van de rekening van baten en lasten (IVOP, CAS, BPR en ITO) en de balans (IVOP, CAS, BPR) die niet geheel conform is met het in de rijksbegrotingsvoorschriften voorgeschreven model;
- Het ontbreken van een overzicht «totaalbedragen».

De verantwoordingen van de agentschappen voldoen aan de tweede eis.

**Bijlage****Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bedragen x 1 miljoen)**

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
<b>Uitgaven</b>								
Onjuiste toepassing Europese aanbestedingsregels.	1999			74,6	U05.27	Informatie beleid Openbare Orde en Veiligheid	137,3	5.1
Besluit verlening voorschotten (parkeren van begrotingsgeld)			6,5		U05.27			
Diversen			0,7		U05.27			
Ongespecificeerde betaling en onzekerheid over de juistheid van de hoogte van een betaling	1999			2,3	U05.27	Informatiebeleid Openbare Orde en Veiligheid	137,3	5.1
Besluit verlening voorschotten (het parkeren van begrotingsgeld).	1999		4,6		U08.01	Bevordering informatievoorziening overheid	45,9	5.1
<i>Totaal</i>			11,8	76,9				
<b>Ontvangsten</b>								
Ten onrechte niet geïncasseerde legesopbrengsten.	1999			(15,3)*	O02.04	Paspoortleges	95,6	2.7.3 5.1
<i>Totaal</i>				(15,3)*				
<b>Overige tekortkomingen</b>								
AO: Opzet, implementatie en onderhoudsorganisatie	1997							2.3
Geldoverdrachten aan Koninkrijksrelaties	1999							2.7.1
Informatieverstrekking politiekorpsen	1999							2.7.5
Financieel beheer agentschap ITO	1999							2.6
Projectbeheer SAOP	1999							2.7.4
Saldi aan liquide middelen sectorale vorming- en opleidingsfondsen	1999							2.7.4
Kwaliteit uitvoering remigratieregelingen door SVB	1999							2.7.6
Complexiteit regelgeving GSB	1999							2.7.2
Personeels- en voorraadadministratie	1998							2.5

\* Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen

# Rapport bij de financiële verantwoording 1999 van Koninkrijksrelaties

## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>41</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>43</b>
<b>2 Financieel beheer</b>	<b>44</b>
2.1 Inleiding	44
2.2 Accountantscontrole	45
2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	45
2.4 Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten	45
2.5 Conclusies over het financieel beheer	46
<b>3 Bezwaaronderzoek</b>	<b>47</b>
3.1 Bezwaaronderzoeken	47
3.2 Vervolgonderzoek op bezwaar	47
3.3 Bevindingen	47
3.4 Reactie minister en nawoord Rekenkamer	51
<b>4 Financiële verantwoording</b>	<b>52</b>
4.1 Rekening	52
4.2 Toelichting bij de rekening	52
4.3 Saldibalans met toelichting	53
4.4 Oordeel over de financiële verantwoording	54
<b>Bijlage Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999 Koninkrijksrelaties</b>	<b>55</b>



## **SAMENVATTING**

### **Ontwikkelingen**

De Rekenkamer constateert dat de kwaliteit van het financieel beheer in 1999 vrijwel niet is gewijzigd in vergelijking met 1998.

### **Aandachtspunten**

Bij het ijkpunt «Informatievoorziening/kengetallen» is geen sprake van noemenswaardige tekortkomingen. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar. Bij de ijkpunten «Beschrijving en onderhoudsorganisatie Administratieve Organisatie» en «Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten» (afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba) is wederom sprake van tekortkomingen respectievelijk ernstige tekortkomingen.

Met betrekking tot de administratieve organisatie (AO) is de beschrijving van de reguliere administratieve processen nagenoeg gereed. Wat nog rest is de formele vaststelling door het management van de formele processen, de beoordeling van enkele zogenaamde kritische bedrijfsprocessen en het actueel houden van de beschrijvingen.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 heeft de Rekenkamer een vervolgonderzoek op bezwaar uitgevoerd naar de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Eén van de conclusies van dit onderzoek is dat de achterstand bij de afwikkeling van overheidsprojecten per 31 december 1999 weliswaar in vergelijking met vorig jaar enigszins is afgenomen, maar dat deze nog steeds aanzienlijk is.

### **Financiële verantwoording**

In de rekening 1999 van Koninkrijksrelaties zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 410,9 miljoen en ontvangsten tot een bedrag van f 7,6 miljoen.

De belangrijkste uitgaven zijn verricht voor samenwerkings-middelen voor diverse overheidsprojecten (f 370,1 miljoen).

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1999 van Koninkrijksrelaties. In de aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

## Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten zowel over 1999 als 1998.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	x	x				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			x	x		
Informatievoorziening Kengetallen	x			x		
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten					x	x

De Rekenkamer vraagt wederom nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

### Reactie minister en nawoord rekenkamer

De minister verwacht, mede dankzij de door hem in 1999 en voorgaande jaren getroffen maatregelen, een aanzienlijke afname van het voorschottenbestand van de overheidsprojecten. Hij voegt er aan toe afhankelijk te zijn van de medewerking van de Nederlandse Antillen.

De Rekenkamer merkt op dat er al vele jaren grote achterstanden in het afwikkelen van overheidsprojecten bestaan. Het realiteitsgehalte van de verwachting van de minister kan moeilijk getoetst worden daar hij met name geen opsomming van mogelijkheden en belemmeringen geeft om tot snelle afwikkeling van een project te kunnen overgaan.

## 1 INLEIDING

Dit rapport bij de financiële verantwoording bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 dat de Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd bij het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties. De Rekenkamer heeft over dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de reactie van de minister is in dit rapport verwerkt. Ingevolge artikel 68, eerste lid van de Comptabiliteitswet wordt dit rapport uitgebracht aan de Staten-Generaal alsmede aan de betrokken minister.

Het voormalig Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA) is in de loop van 1998 geïntegreerd in het nieuwe directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (DGCZK) tot de directie Koninkrijksrelaties.

DGCZK heeft als taak de voorbereiding en uitvoering van het Nederlands beleid voor de Nederlandse Antillen en Aruba. In de rekening van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 410,9 miljoen en ontvangsten tot een bedrag van f 7,6 miljoen.

De belangrijkste uitgaven zijn verricht voor samenwerkingsmiddelen voor diverse overheidsprojecten (f 370,1 miljoen).

De administratieve ontvlechting van de Kabinetten van de Gouverneur en de Vertegenwoordigingen op Aruba en de Nederlandse-Antillen is per 1 januari 1999 afgerond. De overheveling van begrotingsgeld van hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) naar hoofdstuk II (Hoge Colleges van Staat) voor de Kabinetten en naar hoofdstuk VII (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) voor de Vertegenwoordigingen is bij voorjaarsnota 1999 gerealiseerd.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 heeft de Rekenkamer een vervolgonderzoek op bezwaar uitgevoerd naar de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit onderwerp is ook in vorige jaren aan de orde gekomen in het rechtmatigheidsonderzoek.

Dit rapport bestaat uit 4 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer. Aangezien Koninkrijksrelaties onderdeel uitmaakt van BZK wordt voor de bevindingen en oordeelsvorming over de ijkpunten grotendeels verwezen naar hetgeen daarover is weergegeven in het rapport bij de financiële verantwoording van BZK. In dit rapport wordt wel ingegaan op de ijkpunten accountantscontrole op de financiële verantwoording, beschrijving en onderhoudsorganisatie AO en informatievoorziening/kengetallen. Tevens is bij Koninkrijksrelaties aandacht besteed aan de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba (overdrachtsuitgaven en -ontvangsten). In hoofdstuk 3 doet de Rekenkamer verslag van het vervolgonderzoek op bezwaar. In hoofdstuk 4 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording. Het rapport sluit af met de bijlage inzake de over 1999 geconstateerde tekortkomingen.

## 2 FINANCIËEL BEHEER

### 2.1 Inleiding

De Rekenkamer onderscheidt twaalf «ijkpunten» aan de hand waarvan zij het financieel beheer van een minister beoordeelt en haar bevindingen rapporteert.

Deze bevindingen komen voort uit verschillende bronnen:

- Rijksbreed onderzoek;
- Departementsspecifiek onderzoek;
- Rapportages van de departementale accountantsdiensten.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 is rijksbreed onderzoek verricht naar dezelfde vijf ijkpunten welke in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 zijn onderzocht. Dit zijn:

- de accountantscontrole;
- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie;
- financiële functie;
- automatisering;
- informatievoorziening en kengetallen.

Het laatste ijkpunt is opgenomen in paragraaf 4.2 Toelichting bij de rekening.

Aangezien Koninkrijksrelaties onderdeel uitmaakt van BZK wordt voor de bevindingen en oordeelsvorming over de ijkpunten grotendeels verwezen naar hetgeen daarover is weergegeven in het rapport bij de financiële verantwoording van BZK. In dit rapport wordt wel ingegaan op de ijkpunten accountantscontrole op de financiële verantwoording, beschrijving en onderhoudsorganisatie AO, informatievoorziening/kengetallen en de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba (overdrachtsuitgaven en -ontvangsten).

De Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat de ministers hun financieel beheer op orde dienen te hebben. Voor het signaleren van tekortkomingen gebruikt zij drie categorieën. Dit zijn:

- **Geen noemenswaardige tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek geen tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Ernstige tekortkomingen.** Hiervan spreekt de Rekenkamer in de volgende situaties: uit het onderzoek zijn tekortkomingen gebleken, die
  - kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer voor het ijkpunt;
  - betrekking hebben op kritische processen;
  - wijd verbreid zijn binnen het ministerie;
  - tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid;
  - of die voor de Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

De Rekenkamer geeft tevens aan welke risico's voor rechtmatigheid en/of doelmatigheid zij aan de gesignaleerde tekortkomingen verbonden acht en welke verbeteringsmogelijkheden zij ziet.

## **2.2 Accountantscontrole**

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1999 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1999. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

## **2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO**

### *2.3.1 Inleiding*

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de beheersprocessen rondom de financiële zaken en daarnaast ook voor processen op andere terreinen, zoals het materieel- en het personeels-beheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk.

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO.

### *2.3.2 Bevindingen*

De beschrijvingen van de AO van het voormalig KABNA dateerden van juni 1997. Gezien de overgang van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij naar BZK in 1998 en de organisatorische inbedding in een nieuw directoraat-generaal diende de beschrijving van de AO te worden aangepast aan de nieuwe situatie bij BZK. Een extern bureau heeft in 1998 de AO geactualiseerd en een voorlopig voorstel tot aanpassing van de personele en financiële processen opgesteld. DGCZK heeft echter besloten om de beschrijvingen die door het externe bureau waren vervaardigd niet in te voeren doch aan te sluiten bij de inhaalslag administratieve organisatie van het Ministerie van BZK. Op basis van de geactualiseerde richtlijnen van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) zijn door DGCZK 24 formele processen beschreven, waaronder de onderhoudsorganisatie AO. Naast deze formele processen onderkent DGCZK een aantal kritische bedrijfsprocessen. Naar verwachting zal de beschrijving van deze processen medio 2000 gereed zijn.

### *2.3.3 Conclusies*

Op basis van vorenstaande concludeert de Rekenkamer dat er sprake is van verbetering, maar dat er nog tekortkomingen met betrekking tot de AO bestaan.

In het rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van BZK wordt uitvoerig ingegaan op het uitgevoerde bezwaaronderzoek naar de AO van het gehele ministerie.

## **2.4 Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten**

Onder overdrachtsuitgaven en -ontvangsten worden onder andere subsidies, specifieke uitkeringen, fondsen en rijksbijdragen verstaan. De Rekenkamer heeft een vervolgonderzoek gedaan naar de afwikkeling

van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba (zie hoofdstuk 3). In het onderzoek heeft de Rekenkamer nagegaan of de toegezegde maatregelen door de minister waren geïmplementeerd. Tevens ging zij na of de overheidsprojecten in 1999 tijdig en volledig waren afgewikkeld.

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de achterstand bij de afwikkeling van overheidsprojecten per 31 december 1999 weliswaar, in vergelijking met vorig jaar, enigszins is afgenomen maar nog steeds aanzienlijk is.

## 2.5 Conclusies over het financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het begrotingshoofdstuk relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	x	x				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			x	x		
Informatievoorziening Kengetallen	x			x		
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten					x	x

De Rekenkamer vraagt wederom nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

### **3 BEZWAARONDERZOEK**

#### **3.1 Bezwaaronderzoeken**

Er zijn in 1999 geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

#### **3.2 Vervolgonderzoek op bezwaar**

##### *3.2.1 Afwikkeling overheidsprojecten op de Nederlandse-Antillen en Aruba*

Sinds 1990 maakt de Rekenkamer in haar rapporten bij de financiële verantwoording melding van achterstanden in de afwikkeling van overheidsprojecten.

Zowel in 1997 als 1998 maakte de Rekenkamer bezwaar tegen het financieel beheer met betrekking tot de afwikkeling van overheidsprojecten. Naar aanleiding van toezeggingen van de bewindspersonen, handhaafde de Rekenkamer in beide jaren haar bezwaar niet.

Met onderhavig vervolgonderzoek gaat de Rekenkamer na of de toezeggingen met voldoende voortvarendheid zijn nagekomen en hebben geleid tot een structurele oplossing van de problematiek. Tevens werd onderzocht of de overheidsprojecten in 1999 tijdig en volledig waren afgewikkeld.

#### **3.3 Bevindingen**

##### *3.3.1 Nakomen toegezegde maatregelen*

Eind 1998 constateerde de Rekenkamer dat een belangrijk deel van de toezeggingen niet of slechts gedeeltelijk was nagekomen. De Rekenkamer ging na in hoeverre de door de bewindslieden toegezegde maatregelen in opzet en werking tot een structurele oplossing van de knelpunten hebben geleid.

De toezeggingen hadden betrekking op:

- De aanpassing van procedureregels;
- De verbetering van het toezicht van het Antilliaanse bureau Interne Deskundige.

Tevens ging de Rekenkamer na of de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten (verder) was ingelopen.

De minister zegde in april 1998 toe met ingang van 1998 overzichten van eindafgerekende projecten (met de bijbehorende uitgaven) aan de minister van Financiën van de Nederlandse Antillen en het Bestuurscollege van het eilandengebied Curaçao te zullen sturen. Ultimo 1998 constateerde de Rekenkamer dat toezending nog niet had plaatsgevonden. De Rekenkamer stelde vast dat de staatssecretaris van BZK inmiddels bedoelde overzichten aan genoemde autoriteiten heeft doen toekomen.

In 1999 zijn eveneens overzichten van eindafgerekende projecten aan de Arubaanse autoriteiten verzonden.

Toezending van deze overzichten wordt voornamelijk bepaald door de ontvangen accountantsrapportage – die tot nu toe jaarlijks verschijnt – en de processen-verbaal van projectbeëindiging. BZK streeft er naar om de accountantsrapportage niet jaarlijks maar per beëindigd project te laten plaatsvinden, zodat de afsluiting van projecten sneller kan geschieden en

er ook met grotere regelmaat overzichten van eindafgerekende projecten kunnen worden verzonden.

De Rekenkamer vernam eind 1998 dat een nieuw geautomatiseerd projectinformatiesysteem ter ondersteuning van de voortgangscntrole waarschijnlijk in het tweede kwartaal van 1999 zou worden geïmplementeerd.

In het kader van haar onderzoek stelde de Rekenkamer vast dat pas in augustus 1999 het projectinformatiesysteem in gebruik is genomen. De implementatiefase is nog niet afgerond. In de loop van 2000 zal het aantal gebruikers van het systeem worden uitgebreid met medewerkers van de directie Koninkrijksrelaties en van de Vertegenwoordigingen van Nederland op de Nederlandse Antillen en Aruba. Omdat het systeem pas onlangs in gebruik is genomen, wordt ten aanzien van de niet meer lopende, maar nog niet afgesloten projecten een aparte administratie gevoerd. Het is de bedoeling dat uiteindelijk al deze gegevens alleen nog in het nieuwe systeem worden opgeslagen.

De minister zegde in april 1998 toe dat een duidelijker format zou worden opgesteld voor het proces-verbaal van projectbeëindiging. De Rekenkamer stelde vast dat het nieuwe format voor het proces-verbaal van projectbeëindiging met ingang van augustus 1999 daadwerkelijk in gebruik is genomen. Formalisering van het nieuwe format heeft inmiddels plaatsgevonden.

In 1997 beval de Rekenkamer aan voor de Stichting Overheids-accountantsbureau (SOAB) van de Nederlandse Antillen en de Centrale Accountantsdienst (CAD) van Aruba een accountantsprotocol te laten opstellen. De toenmalige bewindspersoon zegde dit toe. De Rekenkamer stelde vorig jaar vast dat dit protocol was opgesteld. In juni 1999 werd bedoeld protocol aan genoemde controle-instanties ter beschikking gesteld.

Naar aanleiding van de langdurige en forse onderbezetting en vele personele wisselingen binnen het Antilliaanse bureau Interne Deskundige (ID) heeft een commissie een onderzoek gedaan naar de functie, taken en bevoegdheden en positionering van het toezicht door dit bureau op de realisatie van overheidsprojecten.

De Rekenkamer stelde eind 1998 vast dat het uitgebrachte rapport nog niet met betrokkenen was besproken om tot een structurele oplossing voor het bureau te komen. Zowel de voormalige minister van Nederlandse-Antilliaanse en Arubaanse Zaken als de regering van de Antillen hadden een standpunt bepaald maar onderlinge afstemming had nog niet plaatsgevonden. Overleg zou op korte termijn plaatsvinden. De Rekenkamer stelde vast dat bedoeld overleg in december 1999 had plaatsgevonden. Hierbij is het Nederlandse voorstel met betrekking tot de taken en positionering van de ID besproken. Op hoofdlijnen is overeenstemming bereikt. De ID heeft een adviserende en toezichhoudende rol. Maandelijks zal de Vertegenwoordiging van Nederland overleg met de ID voeren, waarbij de financiële en inhoudelijke voortgang van de projecten zal worden besproken. Daarnaast zal afsluiting van reeds beëindigde projecten een vast agenda-onderwerp zijn.

Begin 1999 had de Rekenkamer becijferd dat er per 31 december 1998 in totaal 60 achterstandsprojecten waren met een financieel belang van f 97,7 miljoen. Eind 1999 bleek dat deze gegevens niet correct waren. Uit een in het voorjaar van 1998 gehouden onderzoek van de AD bleek dat 11



projecten met een financieel belang van f 9,1 miljoen ten onrechte waren afgesloten. Deze projecten zijn vervolgens opnieuw als achterstandsproject in de administratie opgenomen.

Het gecorrigeerde aantal achterstandsprojecten eind december 1998 bedraagt 71 met een financieel belang van f 106,8 miljoen. In 1999 werden hiervan 27 projecten met een financieel belang van f 66 miljoen afgewikkeld. In dat jaar ontstonden er echter weer 24 nieuwe achterstandsprojecten. Hierdoor is de stand per 31 december 1999: 68 achterstandsprojecten met een financieel belang van f 89,5 miljoen. Het verloop van de verplichtingen blijkt uit de volgende tabel:

**Tabel 1**  
**Verloop verplichtingen 1999\* (bedragen x f 1 miljoen)**

Peildatum	Nederlandse Antillen		Aruba		Totaal	
	Financieel belang	Aantal	Financieel belang	Aantal	Financieel belang	Aantal
Saldo 31-12-1998	102,3	66	4,5	5	106,8	71
Afgewikkeld in '99	63,6	26	2,4	1	66	27
Restant 31-12-1999	38,7	40	2,1	4	40,8	44
Ontstaan in 1999	48,5	22	0,2	2	48,7	24
Saldo 31-12-1999	87,2	62	2,3	6	89,5	68

\* Laatste betaling 2 jaar of langer geleden; excl. projecten waarvan de laatste betaling meer dan 2 jaar geleden is, maar die om verschillende redenen nog lopend zijn.

De Rekenkamer stelt vast dat het aantal achterstandsprojecten ultimo 1999 ten opzichte van eind 1998 alsmede het totaalbedrag aan openstaande verplichtingen licht is gedaald.

Het Ministerie van BZK kan een project pas administratief afwikkelen nadat de uitvoeringskosten definitief zijn vastgesteld. Daarvoor zijn nodig een proces-verbaal van projectbeëindiging (pvpb), de accountants-rapportages over de jaren waarin de uitgaven voor het project zijn gedaan en een ID-verslag dat wordt opgesteld nadat het proces-verbaal van projectbeëindiging en het accountantsrapport beschikbaar zijn. Na ontvangst van deze stukken kan BZK een proces-verbaal van eindafrekening (pve) opstellen.

Het stadium van het afwikkelingsproces de achterstandsprojecten kan als volgt worden samengevat.

**Tabel 2**  
**Achterstandsprojecten per 31 december 1999: stadium van het afwikkelingsproces**  
**(bedragen x f 1 miljoen)**

	Nederlandse Antillen		Aruba		Totaal	
	Financieel belang	Aantal	Financieel belang	Aantal	Financieel belang	Aantal
Ontbrekende documentatie ten behoeve van de afwikkeling						
Pvpb én accountantsrapport	26,2	16	1,4	1	27,6	17
Pvpb	12,1	9	0,5	1	12,6	10
Accountantsrapport	36,6	32	0,3	3	36,9	35
Overig *	12,4	5	0,1	1	12,5	6
Totaal achterstand	87,3	62	2,3	6	89,6	68

\* «Overig» omvat de activiteiten die in de financiële administratie in 1999 niet zijn afgesloten omdat geen schriftelijke bevestiging in 1999 kon worden gestuurd (betreft 3 projecten van de Nederlandse Antillen met een financieel belang van f 3,3 miljoen) of omdat op grond van de accountantsverklaring en pvpb geen eindafrekening kon worden opgesteld.

Uit tabel 2 leidt de Rekenkamer het volgende af.

De achterstand wordt grotendeels veroorzaakt door het ontbreken van documentatie die vanuit de Nederlandse Antillen moet worden aangeleverd. Bij 16 achterstandsprojecten op de Nederlandse Antillen ontbraken zowel het proces-verbaal van projectbeëindiging, dat door het bureau ID moet worden opgemaakt, als het accountantsrapport, dat door de SOAB moet worden opgemaakt. Het gaat om een openstaand saldo van ruim f 26 miljoen. Bij 32 projecten op de Antillen (openstaand saldo f 36,6 miljoen) ontbrak alleen het accountantsrapport.

Het Ministerie van BZK heeft meerdere malen het Antilliaanse Ministerie van Financiën en de SOAB verzocht om de beschikbare rapportage sneller af te wikkelen c.q. de accountantsrapportage sneller gereed te hebben. BZK meent dat de Nederlandse Antillen niet aan haar verplichting heeft voldaan om tijdig de accountantsrapportage over 1999 te verstrekken. Ook de sector Interne deskundige is volgens BZK in gebreke gebleven, ondanks schriftelijke afspraken. Inmiddels heeft BZK besloten betalingen aan te houden tot de Antillen, inclusief de Interne deskundige, aan haar verplichtingen heeft voldaan. Het in gebreke blijven van betrokkenen is onderwerp van gesprek geweest tijdens het overleg inzake de procedurele wijzigingen in februari 2000. Gebleken is dat betrokkenen hun inspanningsverplichtingen hebben waargemaakt. Het aanhouden van betalingen is inmiddels opgeheven.

### 3.3.2 Conclusie

Hoewel de situatie in 1999 licht is verbeterd in vergelijking met 1998 concludeert de Rekenkamer wederom dat er sprake is van ernstige tekortkomingen.

De Rekenkamer vroeg de minister in zijn reactie in het bijzonder in te gaan op de volgende punten:

- Het opstellen van een overzicht van projecten met vermelding van een korte omschrijving van het project, het financieel belang, de ouderdom van het project en de ontbrekende documenten om tot definitieve afwikkeling van het betreffende project over te kunnen gaan;
- Een opsomming van mogelijkheden en belemmeringen die er bestaan

- om tot snelle afwikkeling van een project te kunnen overgaan. Bij belemmeringen zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan de staatsrechtelijke verhouding;
- Het verschaffen van inzicht in het (verwachte) effect van (te nemen) maatregelen in 1999 en 2000;
  - Een verwachting omtrent een substantiële vermindering van het aantal nog af te wikkelen projecten en het totale financiële belang hiervan in de komende periode.

### **3.4 Reactie minister en nawoord Rekenkamer**

In zijn antwoord merkt de minister op dat in februari 2000 de bestuurlijke beheersafspraken van december 1999 ambtelijk zijn uitgewerkt en dat deze uitwerkingen zijn overeengekomen met de Nederlandse Antillen. Onder meer is overeengekomen de afwikkeling van overheidsprojecten in het vervolg per project in tegenstelling tot de oude geconsolideerde jaarlijkse afwikkeling te laten plaatsvinden. Hiermede heeft de minister, naar zijn mening, het maximale gedaan.

De minister verwacht dat zijn inspanningen in 2000 zullen leiden tot een aanzienlijke afname van het voorschottenbestand. De minister tekent hierbij wel aan dat hij, ook in 2000, afhankelijk is van de medewerking van de Nederlandse Antillen. Prestatie- en verantwoordingsgegevens dienen immers te worden verstrekt door de Nederlandse Antillen, aldus de bewindspersoon.

De Rekenkamer merkt op dat er al vele jaren grote achterstanden in het afwikkelen van overheidsprojecten bestaan. Omdat dit ook in 1999 nog het geval was, verzocht de Rekenkamer de minister onder meer een opsomming van mogelijkheden en belemmeringen te geven om tot snelle afwikkeling van een project te kunnen overgaan. Ook het verschaffen van inzicht in het effect van de maatregelen in 1999 vond zij van belang. De minister heeft deze analyse, die van belang is om de problematiek meer inzichtelijk te krijgen, niet gegeven. De Rekenkamer betreurt dit omdat hierdoor het realiteitsgehalte van de verwachting van de minister (aanzienlijke afname van het voorschottenbestand) moeilijk getoetst kan worden.

## 4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

### 4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1999 van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de rekening 1999, Koninkrijksrelaties (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	1 323,7	410,9	7,6
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	1 323,7	410,9	7,6
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0
Onvolledigheden (2)	0	0	0

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 0,4 miljoen respectievelijk f 111,1 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

<sup>2</sup> Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag.

### 4.2 Toelichting bij de rekening

#### 4.2.1 Informatievoorziening en kengetallen

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de kengetallen in de financiële verantwoording onderzocht. De Rekenkamer definieert een kengetal als iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidshandelen, met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen.

#### 4.2.2 Bevindingen

In de artikelsgewijze toelichting van de begroting worden de doelstellingen van het beleid in algemene zin aangegeven. De doelstellingen worden niet nader gekwantificeerd. Vier van de vijf kengetallen, die in de begroting zijn opgenomen, worden in de financiële verantwoording vermeld. Eventuele verschillen tussen raming en realisatie worden toegelicht. Over de ontwikkeling van kengetallen wordt zowel in de begroting als in de financiële verantwoording niet ingegaan. Naar aanleiding van het Rechtmatigheidsonderzoek 1998 deelde de minister van BZK mee dat binnen het ministerie inmiddels een programma-manager kengetallen was aangesteld. Deze is belast met het opstellen van een plan van aanpak voor de bevordering van het gebruik van kengetallen.

#### 4.2.3 Conclusie

Op grond van deze bevindingen constateert de Rekenkamer bij het onderdeel informatievoorziening en kengetallen geen noemenswaardige tekortkomingen. De Rekenkamer constateert dat de AD de in de

toelichting opgenomen kengetallen globaal in zijn controle heeft betrokken.

De toelichting bij de rekening 1999 van Koninkrijksrelaties voldoet daarmee vrijwel geheel aan de eisen.

#### 4.2.4 Overige bevindingen

De presentatie van de toelichting bij de rekening voldoet formeel niet aan de huidige regelgeving, omdat deze vooruitloopt op toekomstige regelgeving vanwege de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». (De Rekenkamer kan hiermee vooralsnog instemmen).

De verplichtingen op artikel 02.13 (Samenwerkingsmiddelen; f 1 280,5 miljoen) zijn f 1 032,2 miljoen hoger uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd (248,3 miljoen). Als oorzaken kunnen worden genoemd:

- In de slotverklaring politieke beleidsdialoog Nederland-Aruba, is voor de periode 2000–2010, aan Aruba in totaal f 490 miljoen toegezegd. De kaseffecten van deze toezegging kunnen binnen de bestaande kasmeerjarenraming worden opgevangen. Het verplichtingenbudget dient in dit verband hiermee in 1999 te worden opgehoogd met f 480 miljoen. Dit onder gelijktijdige verlaging van het meerjarige verplichtingenbudget voor eenzelfde bedrag (vanaf 2000 per jaar – f 48 miljoen). Het resterende verschil van f 10 miljoen aan verplichtingen is binnen het bestaande verplichtingenbudget opgevangen.
- In verband met de administratieve overdracht van het voormalige KABNA naar het Ministerie van BZK heeft een conversie plaatsgevonden van de in de administratie van het Ministerie van LNV openstaande verplichtingen. Dit ministerie heeft tot ultimo 1998 de begrotingsadministratie met betrekking tot hoofdstuk IV gevoerd. Deze conversie houdt in dat alle in het verleden aangegane en thans nog openstaande verplichtingen circa f 650 miljoen, met ingang van het jaar 1999 in de BZK-administratie zijn vastgelegd.

### 4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1999. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

**Overzicht 2**  
**Bedragen van de saldibalans per 31 december 1999, Koninkrijksrelaties (bedragen x f 1 miljoen)**

	Debet	Credit
Totaal	4 264,2	4 264,2
Niet beoordeeld	2 419,8	1 883,4
Beoordeeld	1 844,4	2 380,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 844,4	2 380,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
Onvolledigheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 238,4 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

#### **4.4 Oordeel over de financiële verantwoording**

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de genoemde eisen.

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/ toezeggingen	Omschrijving	Paragraaf
De beschrijving van de reguliere administratieve processen is nagenoeg gereed. Wat rest is de formele vaststelling van de processen, beoordeling van enkele kritische bedrijfsprocessen en het actueel houden van de beschrijvingen.	1998, 1999		Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	2.3
Hoewel de situatie ten aanzien van het afwickelen van overheidsprojecten op de Nederlandse-Antillen en Aruba licht is verbeterd concludeert de Rekenkamer wederom dat er sprake is van ernstige tekortkomingen.	1998, 1999		Afwikkeling overheidsprojecten op Nederlandse Antillen en Aruba	Hfd. 3

# Rapport bij de financiële verantwoording 1999 van het Provinciefonds

<b>Samenvatting</b>	<b>57</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>58</b>
<b>2 Financieel beheer</b>	<b>60</b>
2.1 Accountantscontrole	60
2.1.1 Accountantscontrole financiële verantwoording	60
2.1.2 Accountantscontrole financieel beheer	60
2.1.3 Reactie minister	60
<b>3 Financiële verantwoording</b>	<b>61</b>
3.1 Rekening	61
3.2 Toelichting bij de rekening	61
3.3 Saldibalans met toelichting	61
3.4 Oordeel over de financiële verantwoording	62



## **SAMENVATTING**

De begroting van het Provinciefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën. De administratie in de zin van de Comptabiliteitswet (CW) en de departementale accountants-controle gebeurt door het Ministerie van BZK. Het fonds ressorteert onder de directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO) van het directoraat-generaal Openbaar Bestuur (DGOB) van BZK.

De uitkeringen aan de provincies dienden aangemerkt te worden als voorschotten en ook als zodanig te worden verantwoord. Vorig jaar constateerde de Rekenkamer dat er sprake was van een ondeugdelijke weergave van de post «Voorschotten» op de saldibalans 1998 ten bedrage van f 3 335,8 miljoen. Tevens had het Ministerie van BZK verzuimd in de toelichting bij de saldibalans melding te maken van de in 1998 afgerekende voorschotten ten bedrage van f 4 024,8 miljoen. Het Ministerie van BZK stuurde in april 1999 wijzigingsbladen aan de minister van Financiën om de bedragen alsnog in de saldibalans, respectievelijk de toelichting bij de saldibalans op te nemen.

Dit jaar heeft het ministerie, conform de gestelde regels, de uitkeringen aan de provincies correct verantwoord.

De uitgaven van het Provinciefonds worden bij begrotingswet vastgesteld. Het totaal van de uitgaven in 1999 bedroeg f 1 818,2 miljoen. De ontvangsten zijn ingevolge artikel 4, tweede lid van de Financiële-verhoudingswet gelijk aan de uitgaven over ieder uitkeringsjaar.

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1999 van het Provinciefonds.

In de aangepane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Bij het ijkpunt «Accountantscontrole» zijn geen noemenswaardige tekortkomingen gesignaleerd.

Aangezien BFO een organisatie-onderdeel is van BZK, wordt voor de onderzoeksresultaten van de overige relevante ijkpunten financieel beheer verwezen naar het rapport bij de financiële verantwoording 1999 van het Ministerie van BZK.

De minister van BZK had geen op- of aanmerkingen op het rapport van de Rekenkamer.

## 1 INLEIDING

Dit rapport bij de financiële verantwoording bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 dat de Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet (CW) heeft uitgevoerd bij het Provinciefonds. De Rekenkamer heeft over dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de reactie van de minister is in dit rapport verwerkt. Ingevolge artikel 68, eerste lid van de CW wordt dit rapport uitgebracht aan de Staten-Generaal alsmede aan de betrokken minister.

De begroting van het Provinciefonds wordt beheerd door de ministers van BZK en van Financiën. De administratie in de zin van de CW en de departementale accountantscontrole gebeurt door het Ministerie van BZK. Het fonds ressorteert onder de directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO) van het directoraat-generaal Openbaar Bestuur (DGOB) van BZK.

Met ingang van 1998 is een wijziging van de Financiële Verhoudingswet (Fvw) in werking getreden. Als gevolg hiervan is de bestaansgrond van het Provinciefonds en de verdeling van het fonds op hoofdlijnen niet langer in de Provinciewet maar in de Fvw verankerd.

Tevens is de financiële verhouding tussen Rijk en provincies belangrijk vernieuwd. Er is een nieuw verdeelstelsel van de algemene uitkering uit het Provinciefonds dat meer georiënteerd is op de kosten van de provincies. Er wordt een aantal taakclusters onderscheiden waarvoor in totaal meer verdeelmaatstaven beschikbaar zijn dan in het oude verdeelstelsel. De integratie-uitkeringen zullen worden teruggedrongen maar blijven wel mogelijk om het overhevelen van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering te vergemakkelijken. Er komt een inkomensmaatstaf in het verdeelstelsel van de algemene uitkering. Hierdoor wordt voortaan in de algemene uitkering rekening gehouden met verschillen in capaciteit tot het heffen van provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

Ook het bepalen van de ontvangsten van het fonds is gewijzigd.

Bestonden de ontvangsten voor 1998 uit een percentage van de opbrengsten van alle belastingmiddelen, vanaf 1998 is bepaald dat voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk wordt afgezonderd voor het Provinciefonds. Omdat in artikel 4, lid 2 van de Fvw is bepaald dat de uitgaven en ontvangsten van het Provinciefonds over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk zijn zal er geen sprake zijn van een batig of nadelig saldo op de rekening.

In 1997 is besloten tot het vormen van een behoedzaamheidsreserve binnen het Provinciefonds. Immers als zich binnen de bestaande normeringmethodiek onderuitputting op de rijksbegroting voordoet, kan blijken dat de bevoorschotting voor het lopende begrotingsjaar te hoog is geweest ten opzichte van het feitelijke nagecalculeerde accres (ontwikkeling van de rijksuitgaven) van het begrotingsjaar. De behoedzaamheidsreserve komt binnen het lopende begrotingsjaar niet tot uitkering, maar wordt na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de uitkomsten van de nacalculatie van het accres. Hiermee wordt vooraf rekening gehouden met het mogelijk effect van de terugwerkende kracht van de nacalculatie, en wordt meer stabiliteit verkregen in de algemene uitkering uit het Provinciefonds. Per jaar zal vooraf f 40 miljoen worden gereserveerd. De nieuwe normeringsmethodiek houdt in dat de nacalculatie van het accres van enig jaar plaatsvindt op basis van de Voorlopige Rekening van

de rijksbegroting die in de regel in februari van het jaar daarop verschijnt. De neerwaartse bijstellingen van het accres in enig jaar als gevolg van de onderuitputting op de rijksbegroting worden met de behoedzaamheidsreserve verrekend.

De uitgaven van het Provinciefonds worden bij begrotingswet vastgesteld. In 1999 heeft het Provinciefonds voor in totaal ruim f 1,8 miljard aan de provincies uitgekeerd.

Naast deze inleiding bevat dit rapport nog twee hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer. Omdat de directie BFO een onderdeel is van het DGOB van het Ministerie van BZK, zullen de bevindingen inzake de ijkpunten financieel beheer (beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie, financiële functie, automatisering en informatievoorziening/kengetallen) bij BZK aan de orde worden gesteld. In hoofdstuk 2 zal alleen worden ingegaan op het ijkpunt «Accountantscontrole». In hoofdstuk 3 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1999 van het Provinciefonds.

## **2 FINANCIËEL BEHEER**

### **2.1 Accountantscontrole**

#### *2.1.1 Accountantscontrole financiële verantwoording*

De administratie van het Provinciefonds wordt gevoerd bij het Ministerie van BZK. De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1999 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1999. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

#### *2.1.2 Accountantscontrole financieel beheer*

De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de resultaten van de accountantscontrole gericht op het financieel beheer.

#### *2.1.3 Reactie minister*

De minister had geen op- of aanmerkingen naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek.

## 3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

### 3.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1999 van het Provinciefonds is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de rekening 1999, Provinciefonds (x f 1 miljoen)**

	Verplichtingen <sup>1</sup>	Uitgaven <sup>1</sup>	Ontvangsten
Totaal	1 820,5	1 818,2	1 818,2
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	1 820,5	1 818,2	1 818,2
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0

<sup>1</sup> Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat geen overschrijdingen.

De realisatie van de totale verplichtingen over 1999 bedraagt f 2,3 miljoen meer dan het bedrag van de gerealiseerde uitgaven over 1999. Het verschil tussen het uitgavenbedrag en het verplichtingenbedrag bestaat uit twee componenten. Enerzijds is in 1999 f 21,9 miljoen uit de behoedzaamheids-reserve 1998 uitgekeerd. Anderzijds is er in 1999 een behoedzaamheidsreserve van f 40 miljoen ingehouden. Het accres voor 1999 valt f 15,8 miljoen lager uit dan geraamd bij de ontwerp-begroting. Dit heeft tot gevolg dat in 2000 een bedrag van f 24,2 miljoen (f 40 miljoen – f 15,8 miljoen) zal worden uitgekeerd met betrekking tot 1999. Beide componenten samen – uitkering m.b.t. 1998 van f 21,9 miljoen en het nog uit te keren bedrag van f 24,2 miljoen – leiden ertoe dat het uitgavenbedrag 1999 f 2,3 miljoen lager is dan het verplichtingenbedrag.

### 3.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1999 van het Provinciefonds voldoet aan de eisen.

### 3.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1999. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;

- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten. Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

#### **Overzicht 2**

##### **Bedragen van de saldibalans per 31 december 1999, Provinciefonds (bedragen x f 1 miljoen)**

	Debet	Credit
Totaal	5 336,5	5 336,5
Niet beoordeeld	1 842,4	5 312,3
Beoordeeld	3 494,1	24,2
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 494,3	24,2
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 1 659,9 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

### **3.4 Oordeel over de financiële verantwoording**

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Provinciefonds voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het Provinciefonds voldoet aan de genoemde eisen.