

Vergaderjaar 1999–2000

**26 541**

**Financiële verantwoordingen over het jaar 1998**

**26 627**

**Rechtmatigheidsonderzoek 1998**

**Nr. 70**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2000

### **1. Inleiding**

In het algemeen overleg op 8 september 1999 met de Commissie voor de Rijksuitgaven inzake mijn brief over de Financiële Verantwoordingen 1998 en het rechtmatigheidsonderzoek 1998 van de AR is opgemerkt dat het financieel beheer van de ministeries sterk is verbeterd. Niettemin werd zorg uitgesproken over een aantal ernstige tekortkomingen in het financieel beheer van ministeries en over een aantal tekortkomingen bij agent-schappen<sup>1</sup>. Deze zorg betrof met name de risico's die deze (ernstige) tekortkomingen inhouden voor het realiseren van de kabinets-doelstellingen opgenomen in de nota «Van beleidsbegroting tot beleids-verantwoording» (VBTB). De wens werd uitgesproken tijdig geïnformeerd te worden over de vorderingen die de ministeries maken bij het wegnemen van deze tekortkomingen, zodat indien nodig nog actie kan worden ondernomen in het traject tot mei 2000.

Bijzondere belangstelling werd getoond voor de ontwikkelingen in het financieel beheer, de doelmatigheid en de prestatiegegevens van de agentschappen. Verder werd het belang onderstreept dat de derde woensdag van mei door alle ministeries wordt gerealiseerd en werd gevraagd naar de voortgang bij de gelijk-schakeling van het rechtmatigheidsbegrip bij de Rijksoverheid en de Provinciale en Gemeentelijke overheden. Tot slot werd gevraagd om het tijd-pad voor de uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (AR).

Ik heb toegezegd de Tweede Kamer in januari 2000 over deze punten te zullen informeren.

Met deze brief geef ik gaarne gevolg aan die toezegging.

### **2. Vorderingen bij het wegnemen van tekortkomingen in het financieel beheer**

Zoals in de inleiding al is vermeld, bestond er zorg over een aantal (ernstige) tekortkomingen in het financieel beheer. Uit hoofde van mijn coördinerende en toezichthoudende verantwoordelijkheid voor het finan-

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 541 en 26 627, nr. 60.

cieel beheer bij het Rijk heb ik de vorderingen gemonitord die de ministeries maken bij het wegnemen van deze tekortkomingen. De aandacht ging daarbij vooral uit naar de door de AR als ernstig aangemerkte tekortkomingen in het financieel beheer bij de ministeries en naar de tekortkomingen bij de agentschappen. Omdat naar het oordeel van de Tweede Kamer de agentschappen een voorbeeldfunctie zouden moeten vervullen op het gebied van financieel beheer, doelmatigheid en prestatiegegevens, is bij de monitoring van de agentschappen ook aandacht besteed aan de overige (niet ernstige) tekortkomingen. Via de mij ter beschikking staande instrumenten zijn de ministeries gewezen op het belang van een goed financieel beheer en het tijdig en structureel aanpakken van de tekortkomingen daarin.

Gebleken is dat voor de meeste ernstige tekortkomingen bij de ministeries en voor de meeste tekortkomingen bij de agentschappen adequate maatregelen zijn genomen of zullen worden genomen om deze weg te nemen. In voorkomende gevallen zijn nadere afspraken met de ministeries gemaakt over de te realiseren verbeteringen en het tijdpad daarvoor. Dit geldt ook voor nieuwe tekortkomingen of tekortkomingen die zijn blijven bestaan en waarvoor het risico bestaat dat de AR deze als ernstig zal kwalificeren in het rechtmatigheidsonderzoek 1999. Als onderdeel van deze brief zijn per ministerie de vorderingen weergegeven ten aanzien van het wegnemen van de bedoelde tekortkomingen bij de ministeries (bijlage 1) en de agentschappen (bijlage 2).

### **3. Agentschappen**

#### *3.1. Inleiding*

Agentschappen zijn in 1994 geïntroduceerd. Het resultaatgerichte besturingsmodel dat bij de agentschappen wordt toegepast, heeft als katalysator gewerkt voor diverse verbeteringen in de bedrijfsvoering van de agentschappen. Zo zijn te noemen de vergroting van de transparantie in opdrachtgever-/opdrachtnemerrelaties, de identificatie van processen, producten en diensten in termen van kwantiteiten en kwaliteiten en het meer passend in de tijd kunnen doen van investeringen om de overeengekomen producten en diensten te kunnen (blijven) leveren. De rijksbrede evaluatie van het agentschapmodel (zie rapport Verder met resultaat, u aangeboden bij brief van 27 april 1998) heeft ook verbeterpunten aangegeven. Het is moeilijk gebleken om de genoemde verbeteringen in de bedrijfsvoering te vertalen in termen van doelmatigheidsverbeteringen. Dit is onder meer te verklaren, doordat verbeteringen behalve in kostprijs-terminen ook tot uitdrukking kunnen komen in kwaliteitsverbeteringen van processen en/of producten. Daarnaast zijn de processen en producten in de tijd voor en na de start als agentschap niet altijd eensluidend, hetgeen vergelijking bemoeilijkt. Het belang om tot meer duidelijkheid omtrent doelmatigheidswinsten en kwaliteitsverbeteringen te komen, heeft u benadrukt. Tevens heeft u gesignaleerd dat tekortkomingen in het financieel beheer, als aspect van de kwaliteit van de processen, niet met voldoende voortvarendheid worden opgelost.

Tijdens het overleg op 8 september jongstleden heb ik u toegezegd in deze brief nader in te gaan op het financieel beheer van de agentschappen. Financieel beheer is hier geplaatst in het bredere geheel van beleidsformulering en verbeterinitiatieven die door het ministerie van Financiën in samenspraak met de andere betrokken ministeries worden ontplooid. Dit is in deze brief nader gecategoriseerd tot de volgende thema's:

- nieuw beleid inzake de financiering en het vermogensbeheer van agentschappen;

- nadere operationalisering van de instellingsvoorwaarden voor diensten om agentschap te kunnen worden;
- initiatief om de kennis over en voor agentschappen te vergroten;
- kwaliteitsverbetering van de bestaande agentschappen.

### *3.2. Nieuw beleid inzake de financiering en het vermogensbeheer van agentschappen*

Bij de introductie van agentschappen is er voor gekozen om agentschappen de mogelijkheid te geven te reserveren voor toekomstige investeringen. Dit heeft geleid tot soms omvangrijke reserves. Met de introductie van de «Regeling leenen depositofaciliteit agentschappen 1999» en de «Regeling vermogensvoorschriften agentschappen 2000» is het beleid inzake de financiering van agentschappen gewijzigd. In de Miljoenennota 2000 is deze beleidswijziging reeds op hoofdlijnen uiteengezet. Resume-

- diensten die agentschap worden, rekenen bij de start het saldo van bezittingen en schulden af met het moederministerie en financieren dit met een lening van het ministerie van Financiën, waarover jaarlijks rente en aflossing wordt betaald;
- voor nieuwe investeringen kunnen de agentschappen eveneens gebruik maken van de leenfaciliteit;
- de resterende reserves dienen alleen nog om tegenslagen in de exploitatie op te vangen en zijn voorlopig gemaximeerd op 5% van de omzet.

Het samenstel van deze wijzigingen is op 1 januari jongstleden doorgevoerd. Alle bestaande en de nieuw startende agentschappen moeten per deze datum werken overeenkomstig de geschetste beleidslijnen.

Met betrekking tot het resultaat dat agentschappen realiseren (winst/verlies) wil ik ter vermindering van misverstanden het volgende opmerken. Bij agentschappen staat het streven naar kostendekkendheid voorop. Kostendekkendheid wordt vooraf in de begroting geraamd. Met het oog op een gewenste ontwikkeling van het eigen vermogen (bijvoorbeeld bij – dreigende – overschrijding van het toegestane maxima van 5% van de omzet) kan hiervan worden afgeweken. Verliezen kunnen bewust worden begroot om het te hoog opgelopen eigen vermogen te laten terugvloeien naar de afnemers. En vice versa kan een gewenste groei van het eigen vermogen tot begrote winsten leiden. Niet begrote winsten en verliezen kunnen ontstaan doordat de uitvoering altijd af kan wijken van de begroting. In sommige gevallen kan dit een uiting zijn van grotere of geringere doelmatigheid van de uitvoering door het agentschap dan geraamd. In andere gevallen kan dit een uiting zijn van prijzen vraagfluctuaties.

### *3.3. Nadere operationalisering van de instellingsvoorwaarden voor diensten om agentschap te worden*

Uit de rijksbrede evaluatie van de agentschappen is de wenselijkheid tot precisering van de instellingsvoorwaarden voortgekomen. Bij de bespreking van de rijksbrede evaluatie op 3 februari 1999 heeft u aangegeven tevens te hechten aan een oordeel van de departementale accountantsdienst over de over te dragen bezittingen en schulden (openingsbalans) en over de aan te brengen wijzigingen in het financieel beheer. Dit in samenhang heeft geleid tot de volgende operationalisering van de instellingsvoorwaarden: (1) het uitvoeren van een omgevingsanalyse, (2) het identificeren van producten en diensten, (3) het beschrijven van de bedrijfsprocessen, (4) het beschrijven van een kostprijsmodel, (5) het brengen van een aansluiting tussen de interne en externe planning & controlcyclus, (6) het aantonen op welke wijze doelmatiger gewerkt zal worden, (7) het opstellen van een draaiboek voor het opstellen van een openingsbalans en (8) het opstellen van een plan van aanpak voor de in

het financieel beheer aan te brengen wijzigingen. In bijlage 2A worden de geoperationaliseerde instellingsvoorwaarden nader omschreven. Daarbij is tevens aangegeven op welke wijze deze bijdragen aan het resultaat-gerichte besturingsmodel dat in combinatie met het baten-lastenstelsel wordt ingevoerd bij agentschappen.

Nieuwe agentschappen worden begeleid en getoetst door het begeleidingsteam verzelfstandigingen dat bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en BZK. De geoperationaliseerde instellingsvoorwaarden vormen het uitgangspunt voor de begeleiding en toetsing. De operationalisering, de koppeling ervan aan een kritisch tijdpad en het in het tijdpad opnemen van momenten om aandacht te besteden aan de werking vóór de start als agentschap, moeten meer zekerheden geven over de kwaliteit van nieuw startende agentschappen.

#### *3.4. Initiatief om de kennis over en voor agentschappen te vergroten*

In de Miljoenennota 2000 is gesignaleerd dat een besluit om een resultaat-gericht besturingsmodel in combinatie met het batenen lastenstelsel te gaan voeren een groot veranderingstraject betekent. Tevens is de start van het interdepartementale project «invoeringstraject voor diensten met een baten- en lastenstelsel» aangekondigd. Het project moet vier resultaten opleveren. In de eerste plaats betreft dit het inzichtelijk maken van de formele procedures. In de tweede plaats gaat het om het actualiseren van de verslaggevingsvoorschriften. In de derde plaats heeft het betrekking op het bundelen van de ervaringen met het management van het veranderingsproces. Tot slot wordt een evaluatiekader voor de agentschappen opgesteld. In bijlage 2B wordt uitgebreider stil gestaan bij de vier beoogde resultaten.

De uitkomsten van dit project moeten bijdragen aan de goede kwaliteit van nieuw startende agentschappen. Door een heldere procedure te volgen en door gebruik te maken van de ervaringen van eerdere agentschappen, hoeft niet «het wiel opnieuw uitgevonden te worden» en kunnen valkuilen in het invoeringstraject worden vermeden.

#### *3.5. Kwaliteitsverbetering van de bestaande agentschappen*

De regering deelt uw ambitie om niet alleen de kwaliteit van nieuwe agentschappen, maar ook om de kwaliteit van de bestaande agentschappen te vergroten. De benadering om de kwaliteit van de nieuwe agentschappen te vergroten is hiervoor uiteengezet. Voor de bestaande agentschappen wordt een andere benadering gevolgd. In reguliere trajecten wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering. Zo worden in de aanloop naar de departementale ontwerpbegrotingen 2001 tussen het ministerie van Financiën en de andere ministeries afsprakenrondes prestatiegegevens gehouden die in het teken staan van de implementatie van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». In lijn met uw opmerkingen tijdens het overleg op 8 september 1999 wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de doelmatigheidsinformatie van agentschappen. De benuttingswaarde van prestatiegegevens heeft daarbij belangrijke betekenis. In de Miljoenennota 2000 is een aantal voorhoede-projecten opgesomd. Doel van de voorhoede-projecten, is het stimuleren van de benutting van prestatiegegevens. Inmiddels is het agentschap IW&V (Inspectie Waren en Veterinaire Zaken) van het ministerie van VWS als voorhoedeproject prestatiegegevens en beleidsevaluatie daaraan toegevoegd.

Bij een aantal agentschappen is de afweging gemaakt dat het meerwaarde heeft een intensievere benadering te volgen. In een gezamenlijke

expertisegroep van het moederministerie, het agentschap en het ministerie van Financiën worden geïnventariseerde verbetermogelijkheden voor de aspecten kwaliteit van de begroting, kwaliteit van de verantwoording, kwaliteit van het financieel beheer en kwaliteit van de prestatiegegevens doorgenomen met het doel de kwaliteit (versneld) te verhogen. Dit geldt voor het agentschap CBI (Centrum tot bevordering van import uit ontwikkelingslanden) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het agentschap KNMI (Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het agentschap CBG (College Beoordeling Geneesmiddelen) van het ministerie van VWS. Ten aanzien van het ministerie van BZK is van belang dat in 2000 en 2001 een programma wordt uitgevoerd waarin onder leiding van een expertisegroep (BZK en Financiën) wettelijke en andere (minimum)eisen worden vertaald in een normenkader en een toezichtsvisie voor onder meer de agentschappen. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in een informatiestatuut per agentschap. Dit heeft betrekking op de agentschappen BPR (Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten), CAS (Centrale Archief Selectiedienst), ITO (Organisatie Informatie en communicatie-technologie voor de openbare orde en veiligheid), IVOP (Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel) en KLPD (Korps Landelijke Politiediensten).

In bijlage 2C wordt meer uitgebreid ingegaan op de aandachtspunten en tekortkomingen bij de agentschappen ten aanzien van het financieel beheer en de prestatiegegevens, en op de vorderingen die de agentschappen maken bij het oplossen ervan. De agentschappen zijn bij het beschrijven van deze tekortkomingen op uw verzoek aan een kritische nadere beschouwing onderworpen.

#### **4. Versnelling financiële verantwoording**

Dit jaar zal de versnelling van de financiële verantwoording volledig moeten zijn gerealiseerd. Dat betekent dat op 17 mei (de derde woensdag) de verantwoordingen van de ministeries en de Rijksrekeningworden aangeboden. Op dit moment worden, op basis van de beschikbare informatie, geen risico's voorzien die de realisatie van de versnelling in de weg zullen staan.

#### **5. Rechtmatigheid bij de Rijks-, Provinciale en Gemeentelijke overheid**

##### *5.1. Het begrip rechtmatigheid is voor Rijk en gemeente hetzelfde*

Op grond van de Comptabiliteitswet dient de besteding van begrotingsgeld door de rijksoverheid rechtmatig plaats te vinden. Rechtmatig wil zeggen «handelen volgens en voldoen aan wet- en regelgeving».

De besteding van begrotingsgeld vindt vaak in medebewind plaats. In dat geval wordt het geld van de rijksoverheid niet rechtstreeks door een departement besteed, maar door een mede-overheid zoals een provincie of gemeente. De voorwaarden waaraan de besteding door een mede-overheid (hierna eenvoudigshalve aangeduid als gemeente) is gebonden staan vast. Dat zijn namelijk de voorwaarden zoals die in de desbetreffende specifieke regelgeving zijn opgenomen. Indien de gemeente bij een besteding de voorwaarden uit de regelgeving heeft nageleefd, zijn de uitgaven voor dat bedrag rechtmatig. Hiermee is die besteding ook voor het Rijk rechtmatig.

Er blijkt soms de misvatting te bestaan dat het begrip rechtmatigheid bij de rijksoverheid een andere betekenis zou hebben dan bij de gemeente.

Analyse van de Provinciewet en de Gemeentewet wijst uit dat dit niet het geval is. In de toelichting op deze wetten wordt ten aanzien van het begrip rechtmatigheid de koppeling gelegd met het begrip rechtmatigheid zoals dat na de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet geldt, namelijk het handelen volgens en het voldoen aan wet- en regelgeving.

### *5.2. Rechtmatigheid: een verantwoordelijkheid van het management*

Het management van organisaties binnen de rijksoverheid en de mede-overheden heeft, evenals in de private sector, een verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van de regelgeving die voor deze organisaties van toepassing is. Het management geeft inhoud aan deze verantwoordelijkheid door het opzetten en instandhouden van een mede daarop gericht intern beheersingssysteem.

Verantwoordelijkheid dragen impliceert ook verantwoording afleggen. Daar waar het gaat om de rechtmatige besteding van toegewezen middelen (financieel beheer) zijn het veelal de financiële jaarstukken die daarvoor gebruikt worden.

Op het terrein van de specifieke uitkeringen komt het daarnaast voor dat het management van mede-overheden, op grond van bepalingen in specifieke regelgeving, aan ministeries aanvullend in specifieke documenten verantwoording aflegt. Daarbij gaat het om het verstrekken van die verantwoordingsinformatie (met veelal een meer beleidsmatige inhoud in plaats van een financiële) die in de jaarstukken onvoldoende gedetailleerd kan worden toegelicht.

Binnen de rijksoverheid is het belang dat wordt toegekend aan het afleggen van verantwoording over een breed terrein (waaronder rechtmatigheid) groeiende. In het kader van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» is als doel gesteld de kwaliteit van de financiële verantwoordingen te vergroten en vanaf 2002 jaarlijks te komen tot het opstellen van departementale jaarverslagen. Eén van de deelprojecten in het kader van het implementatietraject is de nadere uitwerking van de bedrijfsvoeringsparagraaf. In mei 2000 zullen de Staten-Generaal over de uitkomsten van de uitwerking van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording», dat thans interdepartementaal wordt voorbereid, worden ingelicht.

### *5.3. Verantwoording en controle*

Verantwoordingsinformatie dient aan controle te worden onderworpen. Binnen de rijksoverheid is het de departementale accountantsdienst die jaarlijks ten behoeve van de minister toetst of de departementale financiële verantwoording geen belangrijke fouten bevat. De AR voert, mede op basis van de uitkomsten van deze voorcontrole, de controle (het rechtmatigheidsonderzoek) ten behoeve van de Staten-Generaal uit. Accountants fungerend in opdracht van mede-overheden vervullen vergelijkbare rollen, zowel ten behoeve van de vertegenwoordigende lichamen (Provinciale Staten en Gemeenteraden) als ten behoeve van de Gedeputeerden, respectievelijk het College van B&W. In zowel de Comptabiliteitswet als in de Provincie- respectievelijk Gemeentewet zijn de controle-taken van de diverse controle-instanties nader uitgewerkt.

Net als bij de rijksoverheid vindt de accountantscontrole bij de gemeente plaats volgens de algemeen aanvaarde controlerichtlijnen, waaraan iedere accountantscontrole binnen de publieke en private sector steeds moet voldoen. In tegenstelling tot de gemeenten worden binnen de rijksoverheid aanvullende controlerichtlijnen die tot een meer uniforme controle leiden gehanteerd. Deze vinden hun grondslag in kabinetsbeleid (bijvoorbeeld de goedkeuringstolerantie) en in interdepartementale afspraken in IODAD-verband (bijvoorbeeld de reikwijdte van de accountantsverklaring

van de DAD). Deze controlerichtlijnen zullen in de tweede helft van 2000 op grond van de ontwikkelingen in het kader van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» op hun actualiteit worden gezien.

#### *5.4. Controleprotocollen zorgen er voor dat controlebevindingen van de accountant van de gemeente ook voor het Rijk bruikbaar zijn*

De nauwkeurigheid waarmee de provinciale/gemeentelijke accountant de financiële verantwoording van de provincie respectievelijk gemeente controleert behoort tot het domein van de opdrachtverstrekker i.c. de Provinciale Staten/Gemeenteraad en kan daarom vaak verschillen van de uniform voorgeschreven nauwkeurigheid waarmee het Rijk de rechtmatigheid vastgesteld wil zien. Het Rijk moet zich immers zelfstandig verantwoorden over de rechtmatigheid van de besteding van gelden die op de Rijksbegroting drukken, volgens de normen zoals die voor het Rijk gelden. Specifieke uitkeringen die worden uitgevoerd door de mede-overheden maken deel uit van de rijksbegroting. Daarom geeft het Rijk hierbij voorschriften die door de accountant van de gemeente of provincie in acht moeten worden genomen. Naast de normen waaraan de accountant moet toetsen en de manier waarop hij over zijn bevindingen rapporteert, gaat het daarbij ook om de nauwkeurigheid waaraan zijn conclusies (oordeel, bevindingen) moeten voldoen. De voorschriften worden veelal gegeven in een zogenaamd controleprotocol. De inhoud van het protocol vormt de uitgangspunten die de accountant in acht moet nemen bij de controle van de in de provinciale respectievelijk gemeentelijke financiële verantwoording verantwoorde uitgaven wegens specifieke uitkeringen. De voorschriften uit het protocol maken deel uit van de voorwaarden die de provincie/gemeente aan de uitvoering van de opdracht door de accountant verbindt.

Wanneer de accountant van de gemeente bij zijn controle handelt volgens het protocol dan voldoet zijn controle op het punt van de vaststelling van de rechtmatigheid van de besteding van de specifieke uitkeringen aan de eisen die het Rijk daaraan stelt. Wanneer uit de controle geen materiële tekortkomingen blijken kan de departementale beleidsafdeling ervan uit gaan, dat de gelden betreffende de specifieke uitkeringsregeling rechtmatig zijn besteed. Op deze wijze kan de beleidsafdeling van een ministerie bij de definitieve vaststelling van de specifieke uitkering, volgens het single-audit-principe, gebruik maken van de uitkomsten van de controle door de accountant van de gemeente.

#### *5.5. Afsluitend*

*Bij de besteding van publieke gelden door overheden is het rechtmatigheidscriterium een belangrijk toetspunt. Zowel bij de rijksoverheid als de provinciale respectievelijk gemeentelijke overheden is het rechtmatigheidsbegrip inhoudelijk hetzelfde en in de wet vastgelegd. Het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid is overigens een verantwoordelijkheid van het management.*

Controle instanties hebben tot taak de rechtmatigheid periodiek te toetsen. Ook deze taak vindt zijn grondslag in de wet. Controlebevindingen dienen onder de aandacht van het verantwoordelijke management te worden gebracht, zodat dit in het kader van het afleggen van verantwoording daarmee rekening kan houden.

Bij de rijksoverheid zal de komende jaren in het kader van VBTB aan het afleggen van verantwoording een kwaliteitsimpuls worden gegeven. Belangrijk is dat de gebruiker (Staten-Generaal, Provinciale Staten, Gemeenteraad) van de verantwoordingsinformatie behalve over de

beleidsresultaten op een adequate wijze geïnformeerd wordt over de kwaliteit van de interne beheersingssystemen van de publieke huishoudingen en de belangrijkste tekortkomingen op het terrein van onder meer de rechtmatigheid. De inzet is dit in de toekomst te waarborgen.

In de huidige situatie kan via controleprotocollen bereikt worden dat de door de provincies en/of gemeenten ingeschakelde accountants, de controle van de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen uitvoeren conform de eisen die vanuit het Rijk worden gesteld.

De verdere ontwikkeling van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» zal leiden tot een andere inrichting van de verantwoording van de ministeries. Voorzover dit invloed heeft op verantwoordingsvoorschriften met betrekking tot specifieke uitkeringen, zal aanpassing van regelgeving terzake te zijner tijd moeten plaatsvinden.

## **6. Uitbreiding controlebevoegdheden AR**

Op 29 november 1999 heb ik een brief aan de Tweede Kamer gezonden over het tijdpad voor de totstandkoming van de in het kabinetsstandpunt van 16 juli 1999<sup>1</sup> aangekondigde controlebevoegdheden van de AR. Op 6 december 1999 is het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet, ziende op totstandkoming van een controlebevoegdheid van de AR en de ministers ten aanzien van de besteding van EU-gelden in Nederland, ter advisering aan de President van de AR voorgelegd. Het conceptwetsvoorstel zal zo spoedig mogelijk na ontvangst van het advies van de AR aan de Raad van State worden gezonden.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 24 479 en 24 500, nr. 5.

## Algemeen

In deze bijlage wordt met name ingegaan op de vorderingen die de ministeries maken bij het wegnemen van tekortkomingen die door de Algemene Rekenkamer als ernstig zijn gekwalificeerd. Dit zijn tekortkomingen die kunnen leiden of al hebben geleid tot disfunctioneren van de desbetreffende onderdelen van het financieel beheer. Bij dergelijke tekortkomingen is de kans het grootst dat de Algemene Rekenkamer een bezwaaronderzoek zal instellen of zelfs een bezwaarprocedure zal starten.

## Buitenlandse Zaken

### *Structurele verbetering van het financiële beheer*

Door de AR wordt aangedrongen op een structurele verbetering van het financiële beheer bij Buitenlandse Zaken. Via een daartoe speciaal ingestelde stuurgroep wordt op Buitenlandse Zaken al geruime tijd gewerkt aan een structurele verbetering van het financiële beheer (VFB). De opzet van de te nemen maatregelen is goed. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de implementatie daarvan. Dit zou vervolgens moeten resulteren in een betere werking van het beheer. Gezien de omvang en het belang van de structurele maatregelen zal de volledige implementatie ervan nog meerdere jaren vergen. Vanwege de duur van dit verbetertraject is het van belang om ook tussentijds inzicht te hebben in de effecten die de maatregelen hebben op de kwaliteit van het financiële beheer. Deze monitoring zal onderdeel uitmaken van het verbetertraject in het kader van VFB.

### *Voorschottenbeheer*

De AR heeft in 1998 bij Buitenlandse Zaken een bezwaaronderzoek uitgevoerd naar het beheer van voorschotten. De AR heeft vervolgens niet direct bezwaar aangetekend, omdat Buitenlandse Zaken gelijktijdig een verbetertraject had opgezet in het kader van VFB (zie onder structurele verbetering van het financiële beheer). Als belangrijkste prikkel wijst FEZ periodiek de 15 beste en slechtst scorende budgethouders op dit terrein aan. Als extra waarborg zal de totale kwaliteit van het voorschottenbeheer door het hele jaar heen worden bewaakt via VFB.

## Justitie

### *Financieel beheer bestuursdepartement*

De AR heeft over 1998 in eerste instantie bezwaar gemaakt tegen de administratieve organisatie bij het bestuursdepartement. Ter voorkoming van het bezwaar heeft Justitie een stelsel van maatregelen getroffen, waarvan de invoering per 1 april 1999 van de procedure Voorafgaand Toezicht de belangrijkste is. Dit Voorafgaand Toezicht richt zich op het proces van aangaan en vastleggen van verplichtingen op het bestuursdepartement. Van dit Voorafgaand Toezicht is in 1999 een repressieve en een preventieve werking uitgegaan, maar het heeft nog niet in alle gevallen tot een toereikend resultaat geleid. Op basis van de bevindingen uit het Voorafgaand Toezicht is een vervolg plan van aanpak opgesteld en gedeeltelijk al in uitvoering genomen. Deze maatregelen moeten ertoe leiden dat het financieel beheer medio 2001 geheel op orde is. Zolang nog niet gekomen is tot een structurele inbedding van de maatregelen zal het Voorafgaand Toezicht als vangnet fungeren.

In 1996 is door de AR bezwaar gemaakt bij de subsidiëring van de SRN omdat de rechtmatigheid van de uitgaven door M&O-gevoeligheid niet gewaarborgd was. In 1997 is door Justitie een nieuwe productdefinitie ontwikkeld, waarmee de M&O-gevoeligheid werd weggenomen. Over 1997 was de AR dan ook van mening dat de tekortkomingen in het M&O-beleid waren opgeheven, waardoor zij geen redenen zag voor instellen van een bezwaar.

De tekortkomingen die de AR over 1998 constateerde hebben betrekking op de uitwerking van de nieuwe sturingsfilosofie van de SRN, gekoppeld aan outputfinanciering. Om te komen tot een goede, betrouwbare outputfinanciering is in 1999 het project outputfinanciering opgestart. Dit omvangrijke project, dat twee jaar zal duren, is gericht op het realiseren van randvoorwaarden voor het succesvol sturen en financieren op basis van output. Om de rechtmatigheid in deze periode te waarborgen, zal de subsidie worden verstrekt op basis van de productdefinities uit 1997.

#### *Bewakingskosten burgerluchthavens*

In 1997 is door de AR een bezwaaronderzoek gevoerd naar de uitgaven voor de bewaking van de burgerluchthavens. Deze bewaking wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee (KMAR); het Ministerie van Justitie is eindverantwoordelijk voor de beveiliging.

De KMAR besteedt een groot deel van deze werkzaamheden uit aan een extern beveiligingsbureau. Naar aanleiding van het bezwaaronderzoek zijn veel maatregelen ter verbetering genomen. De belangrijkste is het afsluiten van een beter controlebaar contract met het beveiligingsbureau.

Ter uitvoering van de operationele aansturing, de inzet en het toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden is een nieuw geautomatiseerd systeem ontwikkeld. De gegevens in dit systeem vormen de basis voor de prestatieverklaring op de door het beveiligingsbedrijf gefactureerde bedragen. Door de accountantsdienst van Defensie is in het laatste kwartaal van 1999 een onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van dit systeem. De uitkomsten van dit onderzoek zijn positief waardoor bij de bewakingskosten burgerluchthavens een uitvoerbare- en controleerbare situatie is bereikt.

#### *Europese Aanbestedingsregels*

Over 1998 constateerde de AR ernstige tekortkomingen bij de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Het ministerie heeft twee maatregelen genomen die verbeteringen hierin moeten realiseren. Bij het bestuursdepartement (één van de organisatie-onderdelen waar de problematiek speelt) wordt door de instelling van het Voorafgaand Toezicht voor verplichtingen en uitgaven nu vroegtijdig gesignaleerd of er voldaan wordt aan de Europese regelgeving. Daarnaast is justitiebreed eind 1999 het Platform Europese aanbestedingen opgericht. Door de brede samenstelling van het Platform wordt een groot draagvlak gecreëerd voor de richtinggevende adviezen van het Platform. De werking van het Platform zal in de eerste helft van 2000 worden getoetst. De effecten van deze maatregelen zullen in de komende jaren zichtbaar worden.

In 1999 is de naleving van de Europese aanbestedingsregels nog een lastige zaak gebleken; bij een aantal organisatie-onderdelen kan dit tot onzekerheden en onrechtmatigheden in de verantwoording leiden.

### *Algemeen*

De afgelopen jaren is het (financieel) beheer bij het ministerie door diverse veranderingen op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend vlak aanzienlijk verzwakt. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de overkomst van het voormalige KabNa, de vorming van het agentschap ITO, de uitbreiding van het grotestedenbeleid. De overgang naar BZK van het agentschap KLPD betekent een verdere verzwaking. Mede hierdoor zijn belangrijke onderdelen van het financieel beheer in de knel gekomen. Te lage prioriteit voor het financieel beheer bij het verantwoordelijke management is een andere oorzaak. In het kader van het «kwaliteitsprogramma financiële functie» (gestart in 1999) is een traject vastgelegd om te komen tot verbetering van organisatie en werkwijze van de financiële functie, moderne toepassing van ICT in het begrotingsproces en verscherping van de sturingsrelaties met agentschappen en ZBO's. Parallel daaraan loopt een traject van (bij-)scholing en voorlichting van zowel beleids- als beheersfunctionarissen op het gebied van financiën, beheer en begroting. Hiermee wordt beoogd een gezonde structuur van de financiële functie respectievelijk van het financieel beheer voor de toekomst veilig te stellen. Daarnaast is permanent aandacht voor verbetering van de werking van het financieel beheer zoals dat neerslaat in product- en bestedingsplannen, prestatiegegevens, financiële administraties van de departementale accountantsdienst, het inkoopproces, etc. Het Audit Committee van BZK stuurt dit kwaliteitsproces aan.

### *Opzet en onderhoud van de administratieve organisatie van BZK*

In het rechtmatigheidsonderzoek (RMO) over 1998 constateerde de AR dat de beschrijvingen en het onderhoud van de administratieve organisatie (AO) bij het ministerie onvolledig en niet actueel zijn. Naar de oorzaken, de omvang en de aanpak van de tekortkomingen voert de AR een bezwaaronderzoek uit.

BZK is gestart met het ambitieuze project «inhaalslag AO» dat de tekortkomingen in de AO ultimo mei 2000 moet hebben verholpen. Bij alle dienstonderdelen worden deelplannen opgesteld en uitgevoerd. Het structureel (doen) onderhouden van hetgeen met de inhaalslag wordt nagestreefd en bewerkstelligd, is voor BZK een punt van continue aandacht. Daartoe is een onderhoudsorganisatie opgezet en wordt aan kennisoverdracht gedaan.

### *Het beheer van DZVO*

De kwaliteit van de uitvoering van de ziektekostenregelingen door DZVO voldoet niet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Dit vormde aanleiding voor de AR over 1998 bezwaar te maken tegen het beheer van DZVO. Door het opstellen van een omvattend en deugdelijk beheersplan voor DZVO werd het bezwaar van de AR ingetrokken. De AR stelt naar de realisatie van het beheersplan een vervolgonderzoek in over 1999.

Het beheersplan voorziet in een samenhangend pakket van beheersmaatregelen op het gehele terrein van de organisatie en haar werk- en verificatieprocedures voor 1 januari 2000. De dienst boekt goede voortgang bij het beschrijven van de AO. Dit geldt ook voor de opzet van de verificatieprocedures. De DZVO wil overgaan van een systeem van verificatie naar een systeem van kwaliteitszorg. Gelet op de organisatorische en instrumentele voorwaarden is het niet zeker of de nieuwe systematiek

op tijd op maat kan worden gesneden voor de uitvoering van de aanvragen over 1999.

De automatiseringsfunctie is door een externe partij doorgelicht, waarbij is geconcludeerd dat verbeteringen nog een ambitieus verbetertraject vergen gericht op het terugbrengen van het risico ten aanzien van de continuïteit, controleerbaarheid en efficiëntie van de bedrijfsprocessen en het verhogen van de betrokkenheid van de gebruiker bij de toepassing van de informatietechnologie.

Bovenop dit verbetertraject kwamen nog het millenniumbestendig maken van het systeem en het gereed maken van het systeem voor de euro.

Het beter opzetten en borgen van het stelsel van kwaliteitszorg en de verbetering van de functionaliteiten van de uitkeringssystemen blijven bijzondere punten van aandacht voor het komende jaar.

#### *De afwikkeling van overheidsprojecten door de directie Koninkrijksrelaties*

Op grond van een bezwaaronderzoek maakte de AR bezwaar tegen de afwikkeling van overheidsprojecten vanwege een achterstand in de eindafrekening van deze projecten.

Door op diverse onderdelen van het beheer van de overheidsprojecten concrete verbetermaatregelen in gang te zetten en lopende verbetermaatregelen krachtig voort te zetten, werd het bezwaar van de AR ingetrokken. De AR zal naar de uitkomsten van de verbetermaatregelen een vervolgonderzoek instellen over 1999.

Het ministerie van BZK heeft de uitwerking van de toegezegde maatregelen voortvarend ter hand genomen. Voor de realisatie ervan is BZK deels afhankelijk van de politieke en ambtelijke medewerking van de zijde van de Nederlandse Antillen en Aruba. Mede in het licht van het streven naar een nieuwe samenwerkingsrelatie wil het ministerie van BZK, in overleg met de autoriteiten van de Nederlandse Antillen en Aruba, de bestaande beheersafspraken en procedureregels dienaangaande actualiseren en aanpassen, om tot een doelmatiger en beter te beheersen uitvoering van het beleid te komen.

### **Defensie**

#### *Algemeen*

Het ministerie van Defensie heeft in 1999 een aanwijzing «procedure behandeling rapporten departementale accountantsdienst» uitgegeven. In deze procedure is aangegeven dat alle per beleidsterrein geïnventariseerde knelpunten moeten worden opgenomen in een verbeterplan. Aan de verbeteracties zijn een verantwoordelijkheidsverdeling en in volgorde van prioriteit een tijdspad verbonden. Op het niveau van de minister, het Audit Committee, de beleidsterreinen en de Directeur-generaal Economie en Financiën is sprake van een strakke voortgangs- en kwaliteitsbewaking.

#### *Materieelbeheer*

Om een ordelijk materieelbeheer te realiseren heeft het ministerie van Defensie, na evaluatie van de bestaande aanwijzing, medio 1999 een herziene aanwijzing inzake het Besluit Materieelbeheer 1996 uitgegeven. Een risicoanalyse instrument maakt deel uit van deze aanwijzing en is een hulpmiddel voor de verantwoordelijke manager om per soort materieel/artikel de benodigde beheers- en controlemaatregelen te kunnen vast-

stellen. Het plan van aanpak voorziet in een volledige implementatie van de aanwijzing binnen twee jaar.

Dit betekent echter wel dat het volledig realiseren van een ordelijk materieelbeheer, mede als gevolg van de enorme omvang van het materieelbeheer binnen Defensie, niet binnen een begrotingsjaar geëffectueerd kan zijn.

#### *Financieel beheer Koninklijke Landmacht en Defensie Interservice Commando*

De Koninklijke Landmacht heeft veel inspanning geleverd om de opgestelde verbeterplannen volgens de planning uit te voeren. Ondanks enige vertraging zijn nu nagenoeg alle verbeteringen gerealiseerd. Vooral in het jaar 2000 zal de goede werking van de aangebrachte verbeteringen zichtbaar moeten worden.

Defensie Interservice Commando (DICO) heeft met grote inzet de opgestelde verbeterplannen conform de planning tot uitvoering gebracht. Nagenoeg alle verbeteringen zijn aangebracht. In het jaar 1999 is de werking van de gerealiseerde verbeteringen reeds zichtbaar geworden.

### **Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

#### *Transactie-uitgaven*

Er wordt reeds een aantal jaren een groot aantal procedurele tekortkomingen en financiële fouten geconstateerd in de zogenoemde transactie-uitgaven. Deze hardnekkige problematiek concentreert zich voornamelijk bij het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH). Oorzaken van de vaak optredende fouten op het gebied van onder meer mondelinge opdrachten, ondeugdelijke opdrachten, onvoldoende verificatie op voorschotfactuurbetalingen liggen enerzijds in de discipline en anderzijds in het niet overal op peil zijn van de comptabele kennis.

Binnen het DGVH zijn inmiddels veel maatregelen genomen gericht op opheffing van deze knelpunten in het financiële beheer, zoals het nog eens expliciet onder de aandacht brengen van de bevoegdheden en mandaten, het direct aanspreken van verantwoordelijke medewerkers/managers bij het optreden van fouten, het opstellen van een opleidingsplan e.d. Het is de verwachting dat de maatregelen op relatief korte termijn een positieve werking zullen hebben op de kwaliteit van het financiële beheer binnen het DGVH.

### **Verkeer en Waterstaat**

#### *Contractbeheer*

De belangrijkste door de AR geconstateerde tekortkomingen bij het ministerie betreffen het contractbeheer, in het bijzonder bij RWS op het gebied van de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW) en verder departementsbreed daar waar het gaat om de Onderzoeken Overige contracten. Naar aanleiding van een bezwaar van de AR in 1997 heeft de toenmalige minister van V&W aan de Tweede Kamer toegezegd dat het financieel beheer ultimo 1999 op orde zou zijn. Het financieel beheer over het jaar 1998 heeft echter nog niet de gewenste verbetering te zien gegeven. Dit was voor de AR aanleiding om in haar rapport over 1998 aan te kondigen dat zij overweegt over 1999 bezwaar te maken indien de toezegging dat het financieel beheer ultimo 1999 op orde zal zijn, niet wordt nagekomen.

De opzet en de structuur van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) op het punt van de contracten is inmiddels over het algemeen als voldoende te kwalificeren. De energie is er in 1999 vooral op

gericht geweest richting de medewerkers duidelijk te maken waarom regels en procedures in het leven zijn geroepen, transparant te maken hoe hun (niet) handelen het financieel beheer van het ministerie beïnvloedt en is gewerkt aan een verbetering van de houding ten opzichte van het financieel beheer.

Door V&W zijn in 1999 drie rondes van quick-scans uitgevoerd. De resultaten daarvan laten in de loop van het jaar 1999 een duidelijke verbetering in het financieel beheer zien ten opzichte van 1998. De voortgang van de verbeterplannen ligt grosso modo op schema. Ook in de werking beginnen positieve effecten merkbaar te worden. Toch bleken er bij alle diensten nog tekortkomingen te zijn. Verdere attitudeverandering en structurele inbedding van de maatregelen ter verbetering in de organisatie blijven noodzakelijk.

Ditzelfde beeld over de verbeteringen komt naar voren in de halfjaarsrapportage van de AD. De verwachting is wel dat alle directies in staat moeten zijn over 1999 een goedkeurende verklaring te behalen. Deze situatie zal vooral worden bereikt door de genoemde maatregelen in 1999; in het bijzonder de quick scans. Dergelijke maatregelen zijn echter geen structurele oplossing. De maatregelen leggen een te grote druk op de organisatie en zijn niet vol te houden op de langere termijn.

#### *GWW-contracten*

Een andere wijze van het sluiten van contracten (minder gedetailleerd) is een belangrijke voorwaarde voor het structureel op orde krijgen van het financieel beheer bij RWS. In dit verband is van belang de kabinetsreactie op het IBO-rapport innovatief aanbesteden bij RWS dat in december aan de Tweede Kamer is gezonden. In het verlengde van dat rapport innovatief aanbesteden zal V&W op korte termijn het project «rechtmatigheid RWS» starten. Doelstelling van dit project is vereenvoudiging en verhoging van de effectiviteit van het financieel beheer bij RWS. Hiertoe worden niet alleen de interne controleprocedures bekeken, maar wordt ook gezien in hoeverre de te beheren bedrijfsprocessen en contracten moeten worden aangepast. De ambitieuze opzet is om binnen een jaar (januari 2001) met concrete voorstellen en de daarbij behorende (aanpassing van de) regelgeving te komen. Dit project zal plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de SG van V&W. Ook Financiën zal actief in dit project (onder andere via de stuurgroep en klankbordgroep) participeren.

#### *Onderzoeks- en Overige contracten*

Het probleem bij de beheersing van de overige contracten wordt veelal veroorzaakt door onvoldoende aandacht bij de (beleids)directies voor de prestatievaststelling. In het kader van de bovengenoemde quick scans is dit onderdeel van het financieel beheer nauwlettend gevolgd. De verwachting is dat de controle over 1999 een duidelijke verbetering op dit punt te zien zal geven. Dit is vooral een punt van discipline dat blijvend in de organisatie verankerd moet worden.

### **Economische Zaken**

#### *FAS*

Er waren tekortkomingen in en rond het FAS systeem met name op het punt van de autorisaties. Er was geen volledige zekerheid over de geldigheid van toegekende autorisaties en over de geldigheid van de autorisatietabel. De AR voert momenteel een bezwaaronderzoek uit naar het FAS systeem. Verder liet als gevolg van een tekort schietende functionaliteit de

aansluiting tussen de departementale administratie en de financiële (deel-) verantwoordingen verschillen zien. Ook dit is door de AR als een tekortkoming aangemerkt.

Het ministerie heeft de tekortkomingen goed opgepakt. Zo is er per 1 november 1999 een nieuwe procedure autorisatiebeheer van kracht geworden. Voorts is recent een onderzoeksrapport van de EDP audit pool verschenen. De aanbevelingen/verbeteringen uit dit rapport zullen grotendeels worden opgevolgd. Na implementatie van de desbetreffende acties zouden de tekortkomingen inzake het autorisatiebeheer FAS moeten zijn opgelost.

Om de aansluiting tussen de departementale administratie en de financiële (deel-) verantwoordingen goed te laten verlopen zijn er diverse verbeteringen aangebracht en zijn er nieuwe procedures vastgesteld.

## **Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

### *Controle derdengegevens door de Algemene Inspectiedienst*

In het rechtmatigheidsonderzoek (RMO) over 1998 constateerde de AR dat de controle van derdengegevens door de Algemene Inspectiedienst (AID) resulteerde in onvoldoende managementinformatie met betrekking tot de controles en inzicht in de kwaliteit van de controles.

Op dit punt is een aanzienlijke voortgang geboekt. Om te komen tot een toereikend stelsel van kwaliteitsbeheersing ten behoeve van de uitvoering van controleactiviteiten bij de AID is onder meer een automatiseringsstelsel ontwikkeld dat is toegesneden op de AID doelstellingen. Het stelsel dient mede bij te dragen aan de standaardisatie van controletaken, verbetering van de managementinformatie en een betere externe verslaggeving.

De directieraad AID heeft in oktober 1999 het op dit stelsel betrekking hebbende document «Invoeringsstrategie» vastgesteld. Vanaf 1 november 1999 vindt de invoering gefaseerd plaats. Gedurende de invoeringsperiode zullen zowel het oude – bestaande – als het nieuwe stelsel gelijktijdig in gebruik zijn. Op 1 april 2000 zal de invoering voltooid moeten zijn.

Inmiddels is de administratieve organisatie beschreven dan wel herschreven en door de directieraad AID vastgesteld.

De verbetering van de bedrijfsvoering bij de AID is overigens doorgevoerd met als uitgangspunt dat de kwaliteit van de uitvoering van primaire taken in 1999 gewaarborgd diende te zijn.

## **Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

### *Wet- en regelgeving Jeugdhulpverlening*

In het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het ministerie van VWS is de AR van mening dat de minister van VWS zorg dient te dragen voor een zodanige sluitende verantwoordings- en controlestructuur voor de uitgaven jeugdhulpverlening dat er op rijksniveau zicht is op de rechtmatigheid van de uiteindelijke besteding van het geld. Zoals de AR reeds in genoemd rapport aangeeft, heeft VWS als oplossing voor dit bestuurlijke probleem een wetsvoorstel ingediend, waarin VWS de aansluiting met de provinciale verantwoordingsprocessen en controle verduidelijkt en verbetert. Dit wetsvoorstel is zowel door de Eerste als Tweede Kamer aanvaard en treedt met terugwerkende kracht in werking

per 1-1-1999. Ook heeft VWS ervoor gezorgd dat met terugwerkende kracht per 1-1-1999 de basis voor financiering van de grootstedelijke regio's in de wet wordt verankerd.

In deze bijlage wordt een aantal onderwerpen van de brief nader uitgewerkt. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- (A) nadere operationalisering van de instellingsvoorwaarden om agentschap te worden;
- (B) verdere initiatieven om kennis over en voor agentschappen te genereren en te ontsluiten;
- (C) vorderingen bij de aanpak van tekortkomingen in het financieel beheer bij agentschappen.

**(A) Nadere operationalisering van de instellingsvoorwaarden om agentschap te worden**

In paragraaf 3.3 van de brief is aangegeven dat de drie instellingsvoorwaarden zijn geoperationaliseerd en het uitgangspunt vormen voor de begeleiding en toetsing van diensten die zich hebben aangemeld om agentschap te worden. Onderstaand zijn de geoperationaliseerde instellingsvoorwaarden nader uitgeschreven. Tevens is daarbij de relatie gelegd met de grondslagen van het agentschapmodel, te weten een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten- en lasten-administratie. De genoemde activiteiten zullen gedeeltelijk naast elkaar moeten worden opgepakt om de vereiste interactie te bewerkstelligen. De opsomming impliceert derhalve geen volgtijdelijkheid.

1. een omgevingsanalyse: Van de tot agentschap om te vormen dienst wordt de relevante omgeving in kaart gebracht in termen van rollen (opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar, financier, toezichthouder) en verantwoordelijkheden (beslissen, bepalen, betalen en genieten). Tevens worden hieraan gekoppeld financieringsstromen en informatiestromen. Deze fase moet voorzien in een eenduidig besturingsmodel voor de tot agentschap om te vormen dienst.
2. een identificatie van producten en diensten: Afgeleid van de na te streven doelstellingen, worden de producten en diensten van de dienst in kaart gebracht. De producten en diensten worden beoordeeld op criteria als kwantificeerbaarheid, specificiteerbaarheid (m.a.w. eenduidig interpreteerbaar), homogeniteit en representativiteit. Gelijktijdig met het benoemen van producten en diensten worden de kwaliteitsindicatoren meegenomen. De criteria moeten duidelijkheid verschaffen over de mogelijkheid de producten en diensten het aangrijpingspunt van een outputgerichte sturing te laten zijn.
3. een beschrijving van de bedrijfsprocessen: Om de gewenste producten en diensten te kunnen opleveren, worden diverse primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen uitgevoerd. De beschrijving van de bedrijfsprocessen moet duidelijkheid verschaffen over de aansluiting tussen de interne planning & controlcyclus, de geïdentificeerde producten en diensten en de daarvoor geldende kostprijzen.
4. een kostprijsmodel: In het kostprijsmodel wordt de koppeling gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten en de aan perioden toegerekende uitgaven. De kostprijzen kunnen afwijken van de uiteindelijk in rekening te brengen tarieven. Het kostprijsmodel moet inzicht bieden in de mogelijkheden om de producten en diensten kostendekkend aan te bieden.
5. aansluiting tussen de interne en externe planning & controlcyclus: Het agentschap heeft zijn eigen planning & controlinstrumentarium. De eigenaar en de opdrachtgever binnen het moederministerie hebben dit ook. De invulling van de planning & controlcyclus is onder meer afhankelijk van de aard van de producten. In de praktijk zal de planning & controlcyclus veelal bestaan uit een mix van reguliere (prestatiegegevens) en niet-reguliere instrumenten (beleidsevaluaties en audits).

Het is van belang dat deze beide planning & controlcycli op elkaar aansluiten. Een goede aansluiting moet zeker stellen dat de aangrijpingspunten voor sturing door agentschap en moederministerie in het verlengde van elkaar liggen.

6. aantonen op welke wijze doelmatiger gewerkt zal worden: Doelmatiger werken is één van de doelstellingen van de introductie van het agentschapmodel. Doelmatiger werken kan zich manifesteren in het kostprijsverlagingen en in kwaliteitsverbeteringen van producten en diensten. Het is in het verleden lastig gebleken om het doelmatiger werken aan te tonen. Diensten die agentschap beogen te worden, gaan daarom zoveel mogelijk eerder dan de beoogde startdatum te proefdraaien in het resultaatgerichte besturingsmodel en gaan zo mogelijk tevens een periode een schaduwadministratie aanhouden in termen van baten- en lasten. Dit moet tot betere mogelijkheden leiden om het doelmatiger werken aan te kunnen tonen. Dit biedt de mogelijkheid om meer zekerheid te krijgen over de vergelijkbaarheid van prestatiegegevens voor en na de start als agentschap.
7. een draaiboek voor het opstellen van een openingsbalans: De praktijk heeft aangetoond dat het opstellen van een openingsbalans niet eenvoudig is. Om die reden is het van belang vroegtijdig een draaiboek voor het opstellen ervan uit te werken. Dit draaiboek bevat een tijdsplanning en een overzicht van de afspraken die tussen eigenaar en agentschap gaan gelden. De departementale accountantsdienst beoordeelt dit draaiboek. Door vooraf afspraken te maken over de in de openingsbalans op te nemen posten en de daarvoor te hanteren waarderingsgrondslagen, wordt het risico van niet tijdige en niet volledige afronding van de openingsbalans verkleind.
8. een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen: Het financieel beheer van een dienst die een kas/verplichtingenadministratie voert wijkt op een aantal punten af van het financieel beheer bij een agentschap dat een baten/lastenstelsel voert. Een goedkeurende accountantsverklaring is weliswaar vereist voor diensten die agentschap willen worden, maar geeft nog niet voldoende zekerheid over de kwaliteit van het financieel beheer. Om die reden wordt van deze diensten gevraagd een plan van aanpak op te stellen waarin wordt aangegeven hoe bestaande tekortkomingen worden opgelost en waarin geanticipeerd wordt op de aan te brengen wijzigingen in het financieel beheer om agentschap te worden. Dit plan van aanpak wordt beoordeeld door de departementale accountantsdienst. Deze fase voorziet er in dat zoveel mogelijk onverwachte problemen met het financieel beheer worden voorkomen.

#### **(B) Verdere initiatieven om kennis over en voor agentschappen te genereren en te ontsluiten**

In paragraaf 3.4 is kort ingegaan op de vier beoogde resultaten van het interdepartementale project «invoeringstraject voor diensten met een baten-lastenstelsel». Onderstaand worden deze nader beschreven.

1. inzichtelijk maken van de formele procedures: Het project heeft tot doel de procedure tot en met de voorhangprocedure in de Tweede Kamer te vertalen in een kritisch pad, waarin steeds uiterste deadlines zijn opgenomen voor de verschillende fasen van het voorbereidings-traject en het besluitvormingstraject. Tevens worden kwaliteitseisen gesteld aan de verschillende documenten die ter afsluiting van de te onderkennen fasen dienen. Daarna moet ook voor het traject tot het daadwerkelijk starten als agentschap een kritisch pad worden opgesteld. Dit om zeker te stellen dat alle voorbereidingen voor de start van een dienst als agentschap getroffen zijn.

2. het actualiseren van de verslaggevingsvoorschriften: Agentschappen hanteren het baten- en lastenstelsel. Bij dit stelsel spelen vraagstukken van activering, waardering en resultaatbepaling een rol. Op dat gebied bestaan allerlei voorschriften. Deze dateren van 1995 en moeten geactualiseerd worden. Om de praktische bruikbaarheid te vergroten, worden de voorschriften geïllustreerd aan de hand van praktijk-casussen van de bestaande agentschappen.
3. bundelen van de ervaringen met het management van het veranderingsproces: Het omvormen van een dienst tot agentschap vergt een groot veranderingstraject. Hierbij kan gedacht worden aan het opzetten van een resultaatgericht besturingsmodel, het invoeren van een baten- en lastenadministratie, het opleiden en trainen van nieuwe en bestaande medewerkers. De huidige agentschappen hebben hiermee reeds ervaring opgedaan. Om deze ervaringen te delen, worden deze verzameld, gestructureerd en gebundeld.
4. opstellen van een evaluatiekader: diensten die worden omgevormd tot agentschap worden na gemiddeld drie jaar geëvalueerd om na te gaan of de verwachtingen zijn uitgekomen en of verdere verbeteringen mogelijk zijn. Om dit evaluatieproces te faciliteren wordt een evaluatiekader opgesteld op basis van de tot op heden uitgevoerde evaluaties. Aanvullend wordt ernaar gestreefd om in de verantwoording van de agentschappen aandacht te besteden aan de instandhouding van het kwaliteitsniveau van de agentschappen en de mate waarin de agentschappen blijvend voldoen aan de instellingsvoorwaarden.

### **(C) Vorderingen bij de aanpak van bestaande tekortkomingen bij agentschappen**

#### *Algemeen*

Aan de agentschapsstatus worden hoge eisen gesteld. Agentschappen zouden, naar het oordeel van de Tweede Kamer, een voorbeeldfunctie moeten vervullen op het gebied van financieel beheer, doelmatigheid en prestatiegegevens. In verband daarmee zijn, bij de monitoring van de vorderingen bij het verbeteren van het financieel beheer bij agentschappen, alle door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen betrokken. Deze tekortkomingen zijn geen van alle ernstig. Daarnaast zal Financiën participeren in expertisegroepen om de kwaliteit van agentschappen op een hoger plan te krijgen (zie paragraaf 3.5). De AR constateerde dat een aantal agentschappen in de verantwoording over 1998 de afschrijvingen ten onrechte onder de kapitaalontvangsten hadden geboekt. Dit is een technisch probleem dat geen relatie heeft met de kwaliteit van het financieel beheer. De onjuiste boekingen waren het gevolg van het niet op de juiste wijze toepassen van de formele regelgeving. De betrokken ministeries hebben maatregelen getroffen of toegezegd om de afschrijvingen in het vervolg juist te verantwoorden.

Zeven agentschappen hadden over 1998 een negatief resultaat. De AR kwalificeerde dit eveneens als een tekortkoming. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.2. van deze brief is een negatief resultaat geen tekortkoming, maar een beleidsmatig en financieel aandachtspunt. Korthedshalve wordt verwezen naar de genoemde paragraaf.

**Het agentschap Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI)**

Het CBI is agentschap geworden in januari 1998. De interne aansturing en de administratieve organisatie zijn nog onvoldoende aangepast aan deze nieuwe situatie. Deze problematiek heeft de aandacht van het ministerie. Een gezamenlijke expertisegroep van Financiën en Buitenlandse Zaken is ingesteld om de verbeteringsacties te ondersteunen (zie paragraaf 3.5).

*Justitie/Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

**Agentschap Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)**

In het kader van het RMO 1996 voerde de AR een bezwaaronderzoek uit naar de administratieve organisatie van de KLPD. Naar aanleiding van dit onderzoek is een aantal maatregelen voor verbetering uitgevoerd, waardoor de afgelopen jaren het financieel beheer bij de KLPD duidelijk is verbeterd. In 1999 is door Justitie verder gewerkt aan de verbetering van de door de AR in 1998 gesignaleerde knelpunten. Bij het opstellen van de financiële verantwoording van de KLPD over 1999 zal ook rekening worden gehouden met de in 1998 door de AR geconstateerde tekortkomingen in de toelichting op de financiële verantwoording.

Met ingang van 1 januari 2000 valt de KLPD onder de beheersverantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals aangegeven in paragraaf 3.5 van deze brief wil dit ministerie voor al zijn agentschappen een intensieve verbeterslag maken met ondersteuning van de zogenoemde expertisegroep. Justitie zal in deze groep expertise beschikbaar stellen voor verbeteringen bij de KLPD.

*Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*

**Agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi)**

De administratieve organisatie (AO), waarbij het gaat om de kern van de financiële stromen verbonden aan de meeste beleidsprocessen, is over 1998 door de AR als tekortkoming gekwalificeerd. Hierbij is gewezen op het belang van een snelle opheffing van deze tekortkoming. Ter oplossing van deze problematiek heeft Cfi, onder meer in samenwerking met de accountantsdienst van OCenW, een plan van aanpak opgesteld. De uit dit plan voor 1999 gemaakte afspraken zijn nagenoeg geheel gerealiseerd. Cfi verwacht hierdoor dat de AO over 1999 door de AR niet meer als een tekortkoming zal worden aangemerkt.

**Agentschap Rijksarchiefdienst (RAD)**

De toelichting bij de financiële verantwoording over 1998 voldeed volgens de AR niet aan de daaraan te stellen eisen. Aan de toelichting bij de financiële verantwoording over 1999 zal door het ministerie van OCenW de nodige aandacht worden gegeven, opdat deze aan de daaraan te stellen eisen zal voldoen.

Overigens bevindt de RAD zich in een grootschalig bestuurlijk veranderingstraject, dat onder meer tot uiting komt in de ontvlechting van onderdelen tot regionale historische centra. Over het beleid inzake de totstandkoming van deze regionale historische centra zult u naar verwachting in februari 2000 een brief ontvangen van de staatssecretaris van OCW.

**Agentschap Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWT)**

Het project Verbetering Financieel Beheer 1997 is nagenoeg geheel geïmplementeerd. De resterende actiepunten worden als lijnactiviteit uitgevoerd. De controlebevindingen en aanbevelingen van de departementale accountantsdienst over 1998 zijn vertaald in verbeter- en actiepunten en opgenomen in een aanwijzing Richtlijn Verbetering Financieel Beheer DGWT1999, die als lijnactiviteit worden uitgevoerd.

**Agentschap Defensie Telematica Organisatie (DTO)**

In de afgelopen jaren is bij het agentschap DTO sprake geweest van vele reorganisaties en integraties van dienstonderdelen, die negatief van invloed zijn geweest op de kwaliteit van het financieel beheer. Ook in 1999 hebben zich nog organisatorische wijzigingen voorgedaan. De controlebevindingen en aanbevelingen van de departementale accountantsdienst zijn opgenomen in het Verbeterplan Financieel Beheer DTO en hebben geleid tot het formuleren van actiepunten die moeten resulteren in een versterking van het financieel beheer. De bewaking van de met grote inspanning ingezette realisatie vindt plaats binnen het Audit Committee van DTO. Over de voortgang wordt periodiek gerapporteerd aan de controller van DICO. De tijdige realisatie van de actiepunten, staat wel onder druk van het voorkomen c.q. oplossen van de millenniumproblematiek binnen het ministerie van Defensie en de afronding van organisatorische wijzigingen.

*Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

**Agentschap Rijksgebouwendienst**

Bij de begrotingsbehandeling van VROM in november 1999 is door de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer medegedeeld dat het opstellen van de openingsbalans van het agentschap Rijksgebouwendienst (Rgd) is vertraagd. Oorzaak is de complexiteit van de gehele openingsbalans. In het bijzonder de (onderbouwing van de) waardering van de gehele voorraad gebouwen van de Rijksgebouwendienst per 1 januari 1999 is een zeer arbeidsintensief proces.

De inspanning van het ministerie van VROM blijft erop gericht om de openingsbalans (voorzien van de accountantsverklaring) tijdig gereed te hebben, voor de afronding van de jaarrekening van VROM over 1999. Het is op dit moment nog niet met zekerheid aan te geven of dit ook daadwerkelijk zal slagen.

*Verkeer en Waterstaat*

**Agentschap KNMI**

Bij het financieel beheer bij het KNMI doen zich al enige jaren op een aantal punten belangrijke tekortkomingen voor. Bij het afgeven van de accountantsverklaring bij de verantwoording van het agentschap over 1998 moest worden volstaan met een verklaring met beperking.

Door V&W wordt hard gewerkt aan een verbetering van het financieel beheer bij het KNMI. Door middel van tijdelijke extra inspanningen wordt gewerkt aan het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring over 1999. Voor het ook structureel op orde brengen van het financieel beheer zijn verbeterplannen opgesteld. De gezamenlijke expertisegroep V&W en Financiën (zie paragraaf 3.5) zal het KNMI met raad en daad bijstaan.

**Agentschap Senter**

De AR had als tekortkoming geconstateerd dat er geen centrale contractenregistratie was, waardoor er geen goed inzicht was in de volledigheid van de aangegane verplichtingen boven de f 100 000,-. Het contractbeheer is inmiddels in 1999 geïmplementeerd. Voorts is er een procedurebeschrijving gemaakt en is een contractbeheerder aangesteld. De vaststelling van de procedurebeschrijving wacht nog op de voorgenomen herziening van de inkoopprocedure. De formele bekrachtiging zal binnen afzienbare tijd plaatsvinden.

*Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*

**Agentschap Plantenziektenkundige Dienst**

In het RMO 1998 merkte de AR op dat, hoewel de Plantenziektenkundige Dienst actie ondernomen heeft om ervoor te zorgen dat de AO-beschrijvingen steeds actueel blijven, een formele onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie ontbrak.

Door de Plantenziektenkundige Dienst is met ingang van 1 november 1998 een senior medewerker kwaliteit en AO aangesteld. De onderhoudsorganisatie van de AO behoort tot het aandachtsgebied van deze medewerker.

*Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

**Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen**

De AR constateerde vorig jaar dat bij het CBG sprake was van duidelijke verbetering, echter nog met enkele resterende tekortkomingen. Het CBG heeft maatregelen ter verbetering genomen. Naar het oordeel van VWS voldoet het CBG aan de huidige eisen. Voor verdere kwaliteitsverbeteringen werken het CBG, VWS en Financiën nauw samen in een gezamenlijke expertisegroep (zie paragraaf 3.5).