

Vergaderjaar 1998–1999

26 627

Rechtmatigheidsonderzoek 1998

Nr. 2

ALGEMEEN GEDEELTE 1998

	INHOUD	Blz.	5	Aandachtspunten financieel beheer	34
			5.1	Vorbereiding op de invoering van de euro	34
	SAMENVATTING	5	5.1.1	Inleiding	34
			5.1.2	Onderzoek	34
1	Inleiding	10	5.1.3	Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	34
			5.1.4	Hoofdconclusie	38
2	Financieel beleid	12	5.1.5	Reactie bewindspersonen	38
2.1	Inleiding	12	5.1.6	Commentaar Rekenkamer	39
2.2	Ijkpunten	12	5.2	Specifieke uitkeringen/MDW-accountancy	39
2.3	Accountantscontrole	14	5.3	Agentschappen	41
2.3.1	Accountantscontrole financiële verantwoording	14	5.3.1	Overzicht agentschappen	41
2.3.2	Accountantscontrole financieel beheer	14	5.3.2	Evaluatie Ministerie van Financiën	42
2.4	Ijkpunt administratieve organisatie	15	5.3.3	Bevindingen rechtmatigheidsonderzoek 1998	42
2.5	Ijkpunt automatisering	16	5.3.4	Conclusie	43
2.5.1	Inleiding	16	5.4	Realisatie voornemens financieel management	44
2.5.2	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994	16	5.4.1	Inleiding	44
2.5.3	Begrotingsadministratiesystemen	17	5.4.2	Stand van zaken	45
2.5.4	Personeelsinformatiesystemen	18	5.4.3	Conclusie	46
2.5.5	Voorraadadministratiesystemen	19	5.5	Fondsvorming en beheersregels	46
2.5.6	Conclusie	19	5.6	Beheer Europese gelden	48
2.6	Financiële functie	20			
2.7	Informatievoorziening en kengetallen	21	6	Aandachtspunten financiële verantwoording	51
2.7.1	Inleiding	21	6.1	Realisatie versnelling	51
2.7.2	Bevindingen	21	6.2	Voortgang operatie kwaliteitsverbetering	51
2.7.3	Overige aandachtspunten	23	6.3	Beleidsprioriteiten	52
2.8	Overige ijkpunten financieel beheer	24	6.4	Verantwoording Miljoenennota	53
2.8.1	Inleiding	24	6.5	De budgetsectoren Zorg en Sociale Zekerheid	54
2.8.2	Wet- en regelgeving	24	6.6	Invoering baten/lastenstelsel	55
2.8.3	Stromen buiten het Rijk	24	6.7	Evaluatie-onderzoek M&O	57
2.8.4	Overdrachtsuitgaven	24	6.8	Millennium	57
2.8.5	Transactie-uitgaven	25			
2.8.6	Materieelbeheer	26			
2.9	Conclusies	27			
3	Bezwaaronderzoeken	29		Samenvattingen rapporten bij de financiële verantwoording 1998	
3.1	Bezwaarbeleid	29		Huis der Koningin	58
3.2	Bezwaaronderzoeken 1998	29		Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	58
8.3	Bezwaaronderzoeken 1999	30		Algemene Zaken	62
				Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	65
				Buitenlandse Zaken	70
				Justitie	81
4	Financiële verantwoording	32		Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	90
4.1	Rekening en toelichting	32		Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	98
4.2	Saldibalans met toelichting	32		Nationale Schuld	103
4.3	Financiële verantwoording agentschappen	33		Financiën	106
				Defensie	111

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	121	Diergezondheidsfonds	178
Verkeer en Waterstaat	127	Landbouw-Egalisatiefonds	180
Economische Zaken	135	Spaarfonds AOW	184
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	143		
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	151	Rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het Rijk	185
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	158		
Provinciefonds	167	Bijlage 1	189
Gemeentefonds	168		
Fonds Economische Structuurversterking	170	Bijlage 2	196
Infrastructuurfonds	173		

SAMENVATTING

Inleiding

Deze bundel bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998. De Rekenkamer rapporteert hierin niet alleen over de *uitkomsten* van het financieel beheer (de verantwoording), maar ook over het financieel beheer als zodanig. Een ordelijk en controleerbaar financieel beheer vormt immers een noodzakelijk fundament voor een deugdelijke verantwoording over beleids- en begrotingsprocessen; een goede financiële verantwoording hoeft geenszins te betekenen dat het financieel beheer op het ministerie aan alle eisen voldoet.

Achtereenvolgens wordt hier op de volgende onderwerpen ingegaan:

- het onderzoek naar financieel beheer en de oordeelsvorming daarover aan de hand van zogenoemde ijkpunten;
- de financiële verantwoording en de versnellingsoperatie;
- de stromen buiten het Rijk;
- ontwikkelingen op het gebied van de kwaliteitsverbetering van de departementale begrotingen en verantwoordingen.

Financieel beheer

Vorig jaar sprak de Rekenkamer haar zorg uit over het financieel beheer bij negen departementen, te weten de Ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie, VROM, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en LNV.

Over 1998 trof de Rekenkamer bij zeven departementen ernstige tekortkomingen aan. Samenvattend ziet het overzicht er als volgt uit.

Tabel 1: overzicht ernstige tekortkomingen financieel beheer

Ministerie	AO	automatisering	wetgeving	stromen buiten het Rijk	overdrachts-uitgaven	transactie-uitgaven	materieel beheer
Justitie					x	x	
BZK	x				x		
Defensie						x	x
V&W						x	
EZ		x					
LNV				x			
VWS			x				

- In 1998 is bij de ministeries van AZ, Buiza en VROM de situatie zover verbeterd, dat er geen sprake meer is van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer. Bij met name de ministeries van Buiza en VROM is er nog wel sprake van tekortkomingen in belangrijke onderdelen van het financieel beheer. De Rekenkamer vertrouwt erop dat deze ministeries zich zullen inspannen om ook deze tekortkomingen weg te nemen.
- Bij het ministerie van LNV is het financieel beheer verder verbeterd; er is geen sprake meer van ernstige tekortkomingen. Wel zijn de ernstige tekortkomingen bij het Landbouw Egalisatiefonds, waarvoor de minister van LNV het beheer voert, blijven bestaan. De minister heeft toegezegd dit beheer eind 1999 op orde te hebben.
- Hoewel bij het ministerie van Justitie per saldo vooruitgang is geboekt bij het realiseren van verbeteringen in het financieel beheer, is dit beheer nog steeds een punt van zorg. Er deden zich ook nieuwe

tekortkomingen voor, onder andere in het M&O-beleid rond de Stichting Reclassering Nederland.

- Bij het ministerie van Defensie is de situatie in 1998 nagenoeg ongewijzigd gebleven. Wel zijn verbeteringen in gang gezet die al in 1999 hun effect moeten hebben.
- Bij het ministerie van BZK is het financieel beheer als geheel licht achteruitgegaan. In de situatie op het departement zijn nagenoeg geen verbeteringen gerealiseerd. Bij KabNA (in 1998 geïntegreerd in het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken) en VWS is sprake van een achteruitgang. Bij VWS gaat het om de tekortkomingen die zijn blijven bestaan in de Wet op de jeugdhulpverlening. Bij KabNA betreft het de opnieuw oplopende achterstand in het afwikkelen van overheidsprojecten.
- Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is er voldoende aandacht voor verbetering van het financieel beheer. Desondanks is over het geheel gesproken achteruitgang in de werking hiervan. De Rekenkamer vindt dit gelet op de toezeggingen van de minister om het beheer eind 1999 op orde te hebben een zorgwekkende situatie.

Bezwaaronderzoeken

In totaal zijn er over 1998 vier bezwaaronderzoeken uitgevoerd, die allemaal te maken hadden met gebreken in het financieel beheer. De bezwaaronderzoeken vonden plaats bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Economische Zaken. In geen van deze gevallen hoefde het bezwaar gehandhaafd te worden, omdat de ministers verbeteracties toezegden. Voor 1999 staan twee bezwaaronderzoeken op het programma: bij Economische Zaken naar het Begrotingsadministratiesysteem FAS en bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de opzet en onderhoud AO.

De Rekenkamer is teleurgesteld dat het aantal (al dan niet ernstige) tekortkomingen dat twee jaar of langer bestaat, ten opzichte van 1997 nagenoeg gelijk is gebleven. Zij acht het van belang dat de ministeries zelf maatregelen treffen, opdat tekortkomingen tijdig en structureel worden weggenomen. Dit om te voorkomen dat de Rekenkamer bezwaaronderzoeken instelt.

Ijkpunten

Omdat de Rekenkamer behoefte had aan systematisering van haar onderzoek naar het financieel beheer heeft zij een overzicht van belangrijke deelonderwerpen opgesteld, de zogenaamde «ijkpunten». In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten rijksbreed verdiepend of consoliderend onderzocht. Dit zijn:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de AO; Bij verreweg de meeste departementen kwam de Rekenkamer voor dit ijkpunt tot het oordeel matig. In diverse gevallen constateerde de Rekenkamer dat de beschrijving van de AO op centraal niveau bevredigend was, maar decentraal nog te wensen overliet. Ook ontbreekt in een aantal gevallen een adequate regeling voor de onderhoudsorganisatie.
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole); Ook dit jaar heeft de Rekenkamer in alle gevallen kunnen vaststellen dat de accountantscontroles een voldoende basis vormen voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoordingen van de ministeries en de begrotingsfondsen.
- het Voorschrift Informatievoorziening Rijksdienst 1994 (VIR; onderdeel van het ijkpunt automatisering); De departementen hadden per 1 januari 1997 moeten voldoen aan het Voorschrift Informatie-

beveiliging Rijksdienst 1994 (VIR). Bij alle departementen beoordeelde de Rekenkamer de implementatie van het VIR als matig. Er is nog een lange weg te gaan voordat men voldoet aan het VIR.

- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Voor nagenoeg alle ministeries komt de Rekenkamer voor het ijkpunt Informatievoorziening tot het oordeel voldoende. Enkele ministeries scoren matig omdat met name de toelichting bij de kengetallen te wensen overlaat. De betekenis van de kengetallen blijft daardoor onduidelijk. Bij alle ministeries is er nog ruimte voor verbetering wat betreft het punt van toe te lichten artikelen en het verduidelijken van hun relatie met het beleid.

Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor het feit dat de Europese aanbestedingsregels nog steeds niet bij alle ministeries volledig zijn geïmplementeerd. In het financieel beheer rond de EU-aanbestedingsregels bestonden tekortkomingen bij de ministeries van Justitie, BZK, OCenW, Defensie, VROM, V&W, EZ, LNV, VWS en het Infrastructuurfonds.

Agentschappen

Bij negen van de negentien in 1998 actieve agentschappen bestonden tekortkomingen in het financieel beheer en/of de financiële verantwoording. Voor zeven agentschappen werd geconstateerd dat sprake was van een negatief resultaat over 1998. In vergelijking tot 1997 is het aantal met twee toegenomen. De Rekenkamer concludeert dat bij de agentschappen nog expliciete aandacht is vereist voor het financieel beheer en de financiële verantwoording met de bijbehorende toelichting. Gelet op de oprichtingsvoorwaarden mag worden verwacht dat het financieel beheer al voor de oprichting van een agentschap op orde is.

Financiële verantwoording

Evenals vorig jaar heeft de Rekenkamer een positief oordeel over de financiële verantwoordingen van de rijksdienst over 1998. Over de rekeningen 1998 heeft de Rekenkamer redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van 99,9% van de verplichtingen, 99,4% van de uitgaven en 100 % van de ontvangsten. Over 1997 waren deze percentages respectievelijk 99,7, 99,1 en 100.

Versnelling

Alle rapporten bij de financiële verantwoording zijn dit jaar afzonderlijk gepubliceerd, op drie data (19 mei, 17 juni en 29 juni). Deze data houden rechtstreeks verband met de vorderingen die de ministeries inmiddels gemaakt hebben met de realisatie van de doelstellingen van de zogenaamde «versnellingsoperatie». Het is de bedoeling dat deze operatie volgend jaar voltooid wordt en dat dan alle verantwoordingen én de rapporten van de Rekenkamer gelijktijdig op de derde woensdag van mei aan de Staten-Generaal worden aangeboden. De Rekenkamer heeft waardering voor de inspanningen van de departementen. Wel dringt zij er bij de ministeries op aan maatregelen te nemen die een tijdige aanlevering van de financiële stukken over 1999 waarborgen, omdat een aantal ministeries er niet in slaagde om op tijd de stukken aan te leveren. Het betrof de ministeries van VROM, BZK, EZ, alsmede het Provinciefonds, de Hoge Colleges van Staat, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en het Fonds Economische Structuurversterking.

Specifieke aandachtspunten financieel beheer

Europese gelden

Ook in haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer bij diverse ministeries aandacht besteed aan het beheer van en de controle op Europese geldstromen. In de komende jaren zal de aandacht van de Rekenkamer voor dit onderwerp toenemen.

De Rekenkamer concludeerde dat het beheer van Europese geldstromen bij verschillende ministeries op onderdelen nog aandacht behoeft. Zo constateerde de Rekenkamer een tekortkoming in het controle- en monitoringbeleid en constateerde zij bij het INTERREG Rijn/ Maasactie-programma (IRMA), dat onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM wordt uitgevoerd, dat er in 1999 door Nederland nog 90% van de middelen gecommitteerd moet worden door projecten in te dienen. Nederland is op twee manieren bij dit programma betrokken: als financieel beheerder van het totale IRMA-programma voor zover dat met EU-gelden wordt uitgevoerd (VROM) en als indiener van projecten (vooral VenW).

Vorbereiding op de invoering van de euro

De Rekenkamer concludeerde dat de ministeries goed op weg zijn bij hun voorbereidingen op de komst van de euro. Sinds een jaar terug is veel werk verzet. Samenvattend is het beeld bij de ministeries als volgt: de ministeries van BuiZa en VWS scoren op alle punten goed; het Ministerie van SZW doet het ook goed en de ministeries van Justitie, V&W, OCenW en Financiën scoren redelijk. De ministeries van BZK, Defensie en LNV, en in mindere mate VROM en EZ scoren relatief het slechtst. Geen enkel ministerie scoort op alle fronten onvoldoende.

Om de gang erin te houden is het volgens de Rekenkamer van groot belang dat de (primaire) mijlpalen die voor het europroces zijn bepaald strikt worden nageleefd en de ministeries deze in de vorm van zogenoemde secundaire mijlpalen nadere invulling geven. De Rekenkamer acht een strakke procesregie van groot belang, zowel door het Ministerie van Financiën ten opzichte van de vakministeries als door de ministeries richting de derden-organisaties. Zij denkt hierbij zowel aan inhoudelijke regie als in toenemende mate aan procesregie, nu de uitvoeringsfase van de plannen van aanpak in het verschiet ligt. De ministers konden over het algemeen de bevindingen onderschrijven. De Rekenkamer acht de sterkere aandacht voor de ketenafhankelijkheden, zowel bij de departementen als op interdepartementaal niveau, een goede zaak.

Fondsen

In bepaalde gevallen gedooft de minister van Financiën fondsconstructies buiten de rijksbegroting om. Dergelijke constructies houden meestal in dat gelden ondergebracht worden bij een aparte rechtspersoon (vaak een stichting), van waaruit in latere jaren de daadwerkelijke bestedingen worden gedaan. Het aantal fondsen is sinds eind 1993 verder gegroeid; in totaal werden nu 57 fondsconstructies aangetroffen. Van 38 fondsen konden de financiële gegevens worden vastgesteld. De rijksbijdrage voor deze fondsen over 1997 bedroeg ruim f 2,6 miljard; de stand van de reserves was per ultimo 1997 ruim 360 miljoen. Hiervan is in totaal ca. 35 miljoen als algemene (niet-bestemde) reserve in de balans opgenomen.

Specifieke uitkeringen

In het kader van lopende discussies over het door de verschillende

bestuurslagen te hanteren rechtmatigheidsbegrip heeft de minister van Financiën een notitie over dit onderwerp toegezegd aan de Tweede Kamer. De minister heeft deze notitie aangehouden tot het moment waarop de discussie over de inmiddels uitgebrachte voorstellen rond de begroting en verantwoording is afgerond. De Rekenkamer heeft hier begrip voor maar vindt het van groot belang dat het kabinet spoedig een standpunt inneemt over het uniformeren van het begrip rechtmatigheid en de verwerking ervan in de accountantscontrole bij de verschillende bestuurslagen.

Kwaliteitsverbetering begroting en verantwoording

Onlangs heeft de Regering haar nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» uitgebracht, een nadere uitwerking van het rapport «Jaarverslag in de politieke arena», dat in juni 1998 op initiatief van de Tweede Kamer tot stand kwam. Deze rapporten moeten de basis vormen voor een proces van kwaliteitsverbetering van de departementale begrotingen en verantwoordingen. Doel is de Staten-Generaal beter in staat te stellen haar controlefunctie op dit terrein uit te oefenen. Daartoe zal met name de beleidsinformatie in deze documenten moeten verbeteren en zal er beter inzicht geboden moeten worden in de geleverde prestaties, de bereikte effecten en de kosten daarvan. De Rekenkamer juicht deze ontwikkelingen toe en zal waar mogelijk bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen. In haar programmering neemt het onderzoek naar de kwaliteit van beleidsinformatie een prominente plaats in.

In mei 1999 bracht de Rekenkamer op verzoek van de Werkgroep Financiële Verantwoordingen van de Tweede Kamer (de Werkgroep Van Zijl) het rapport «AMBITIEUS, MAAR HAALBAAR, analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties» uit. Hierin gaf de Rekenkamer aan dat het de nodige tijd zal gaan kosten voordat een beter inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven zal zijn gerealiseerd.

1 INLEIDING

Deze bundel bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de financiële verantwoording van het Rijk en de financiële verantwoordingen van de dertien ministeries, het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, het Kabinet van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, de Nationale Schuld en de zeven begrotingsfondsen (Provinciefonds, Gemeentefonds, Landbouw-Egalisatiefonds, Infrastructuurfonds, Spaarfonds AOW, Fonds Economische Structuurversterking en het Diergezondheidsfonds).

Onlangs heeft de Regering haar nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» uitgebracht. Deze nota kan beschouwd worden als een nadere uitwerking van het rapport «Jaarverslag in de politieke arena», dat in juni 1998 op initiatief van de Tweede Kamer tot stand kwam. Deze rapporten moeten de basis vormen voor een proces van kwaliteitsverbetering van de departementale begrotingen en verantwoordingen. Doel is de Staten-Generaal beter in staat te stellen haar controlefunctie op dit terrein uit te oefenen. Daartoe zal met name de beleidsinformatie in deze documenten moeten verbeteren en zal er beter inzicht geboden moeten worden in de geleverde prestaties, de bereikte effecten en de kosten daarvan. De Rekenkamer juicht deze ontwikkelingen toe en zal waar mogelijk bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen. In haar programmering neemt het onderzoek naar de kwaliteit van beleidsinformatie een prominente plaats in. Dit geldt in algemene zin, dus zowel voor het doelmatigheidsonderzoek als voor het onderzoek naar financieel beheer en de verantwoordingsinformatie. Deze aanpak werpt in deze bundel zijn schaduw al enigszins vooruit. Zo wordt in 6.2 en 6.3 aandacht besteed aan respectievelijk de Regeringsnota en het verrichte onderzoek naar de door de Tweede Kamer geformuleerde beleidsprioriteiten. Op andere plaatsen worden specifieke voornemens uit de Regeringsnota betrokken in de rapportage (o.a. in 2.1, 5.4, 6.4 en 6.5).

Andere belangrijke thema's in deze bundel zijn:

- de aanpak van het onderzoek naar financieel beheer en de oordeelsvorming daarover (o.a. via de zogenaamde ijkpuntenbenadering; zie 2.1);
- de stromen buiten het Rijk (o.a. Europese gelden; fondsvorming; de verantwoording over de budgetsectoren Zorg en Sociale Zekerheid).

Uit deze opsomming moge blijken dat het rechtmatigheidsonderzoek veel meer omvat dan uitsluitend het oordeel over de financiële verantwoording. Vanzelfsprekend blijft dit oordeel wel een kernbestanddeel van deze jaarlijkse publicatie. De Rekenkamer rapporteert niet alleen over de *uitkomsten* van het financieel beheer (de verantwoording), maar ook over het financieel beheer als zodanig. Een ordelijk en controleerbaar financieel beheer vormt immers een noodzakelijk fundament voor een deugdelijke verantwoording over beleids- en begrotingsprocessen.

De publicatie van dit jaar bestaat, zoals gebruikelijk, uit een algemeen deel en een deel met bevindingen per financiële verantwoording.

Het algemeen gedeelte van de bundel bestaat uit de volgende onderdelen: een beoordeling van de kwaliteit van het financiële beheer bij de departementen;

- de uitkomsten van de verrichte bezwaaronderzoeken over 1998 en de aankondiging van nieuwe bezwaaronderzoeken voor 1999;
- een beoordeling van de kwaliteit van de financiële verantwoordingen (totaaloverzicht);
- een aantal specifieke aandachtspunten op het terrein van financieel

beheer of financiële verantwoording; deze houden in het algemeen verband met actuele beleidsontwikkelingen of rijksbrede aandachtspunten.

Voor het tweede deel van deze bundel, de bevindingen per financiële verantwoording, is dit jaar gestreefd naar een meer compacte presentatie. Daarom is er voor gekozen dit deel te beperken tot samenvattingen op hoofdlijnen en zijn niet langer de integrale rapporten bij de financiële verantwoording per ministerie opgenomen. Dit besluit is mede ingegeven door het feit dat een belangrijk deel van de rapporten inmiddels al gepubliceerd is. De rapporten per verantwoording zijn dit jaar namelijk afzonderlijk gepubliceerd in drie tranches (19 mei, 17 juni en 29 juni). De gekozen publicatiedata houden rechtstreeks verband met de vorderingen die de ministeries inmiddels gemaakt hebben met de realisatie van de doelstellingen van de zogenaamde versnellingsoperatie. Het is de bedoeling dat deze operatie volgend jaar voltooid wordt en dat dan alle verantwoordingen én de rapporten van de Rekenkamer gelijktijdig op de derde woensdag van mei aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Het laatste (samenvattende) rapport van de bundel betreft het rapport bij de financiële verantwoording van het Rijk. Dit rapport bevat de verklaring van goedkeuring over 1998, het formele sluitstuk van de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer met betrekking tot de financiële verantwoordingen over het begrotingsjaar 1998.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Inleiding

De Rekenkamer besteedt in haar rechtmatigheidsonderzoek niet alleen aandacht aan de kwaliteit van de financiële verantwoording, maar ook aan de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Een goede financiële verantwoording hoeft immers geenszins te betekenen dat ook het financieel beheer op het ministerie aan alle te stellen eisen voldoet. In verband met de jaarlijkse dechargeverlening aan de ministers moeten de Staten-Generaal kunnen beschikken over een oordeel op hoofdlijnen over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financiële beheer. De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren deelloorden gegeven over onderdelen van het financieel beheer bij de ministeries. Zij heeft aangegeven uiteindelijk in 2002 een onderbouwd oordeel op hoofdlijnen over het gehele financieel beheer te willen geven, zowel per departement als voor de rijksoverheid als geheel.

2.2 IJkpunten

De Rekenkamer vindt het van groot belang dat het financieel beheer bij de ministeries vanuit een systematisch kader wordt vormgegeven. Dit kader kan tevens worden gebruikt bij het toezicht op en de controle van het financieel beheer.

Omdat de Rekenkamer behoefte had aan systematisering van haar onderzoek naar het financieel beheer heeft zij een definitie van financieel beheer en een overzicht van belangrijke deelonderwerpen opgesteld, de zogenaamde «ijkpunten». De Rekenkamer omschrijft financieel beheer bij het Rijk als «het geheel van beslissingen, handelingen en regels ter sturing, beheersing, realisatie en verantwoording van de financiële transacties en saldi waarvoor een minister (mede)verantwoordelijk is». Zij onderkent de volgende ijkpunten:

- departementale wet- en regelgeving;
- administratieve organisatie;
- departementale accountantscontrole;
- financiële functie;
- administraties;
- automatisering;
- informatievoorziening (o.a. kengetallen);
- beheer van overdrachtsuitgaven en -ontvangsten (subsidies, specifieke uitkeringen, rijksbijdragen, belastingen);
- beheer van transactie-uitgaven en -ontvangsten (personele uitgaven, materiële uitgaven, tarieven en heffingen);
- beheer van financiële bindingen (leningen, garanties, deelnemingen);
- beheer agentschappen;
- toezicht op financiële stromen buiten het Rijk.

Dit overzicht van ijkpunten bevat naast de hoofdelementen van de Operatie Comptabel Bestel een aantal onderwerpen die sindsdien in het financieel beheer prominent naar voren zijn gekomen.

Aan de ene kant verricht de Rekenkamer onderzoek en rapporteert zij daarover, op basis waarvan de informatie over ijkpunten wordt uitgebouwd. Aan de andere kant stimuleert zij de departementale accountantsdiensten om hun controle van het financieel beheer verder te structureren en uit te bouwen. Deze twee zaken hangen samen: als de kwaliteit van de DAD-controle van het financieel beheer toeneemt, is de Rekenkamer beter in staat om, gebruik makend van de DAD-controle, informatie over het financieel beheer te verstrekken.

De afzonderlijke ijkpunten worden in fasen in het rechtmatigheids-onderzoek ingevoegd. In de eerste fase wordt verkennend onderzoek uitgevoerd, dat nog niet tot een oordeel leidt, maar wel kan leiden tot signalering van tekortkomingen. In de tweede fase wordt verdiepend onderzoek uitgevoerd en in de derde fase consoliderend onderzoek. Deze beide laatste onderzoeken leiden wel tot een oordeel (onvoldoende, matig of voldoende).

Het onderzoek naar de ijkpunten is gebaseerd op eigen onderzoeksbevindingen van de Rekenkamer en op bevindingen van de departementale accountantsdiensten. In 1998 hebben de departementale accountantsdiensten een belangrijke stap gezet in de verdere ontwikkeling van de controle op het financieel beheer. Daartoe verscheen een in IODAD¹-verband ontwikkeld rapport waarin een raamwerk wordt geboden voor de beoordeling van en de rapportering over het financieel beheer door de DAD's.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn vier van de twaalf ijkpunten rijksbreed verdiepend of consoliderend onderzocht. Voor deze ijkpunten wordt de stand van zaken bij de verschillende departementen vergeleken. Dit zijn:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de AO;
 - de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole);
 - het VIR (onderdeel van het ijkpunt automatisering);
 - kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening).
- Voor drie ijkpunten of onderdelen daarvan is verkennend onderzoek uitgevoerd. Dit zijn:
- financiële functie;
 - automatisering (behalve het VIR);
 - accountantscontrole op het financieel beheer (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole).

Naast de rijksbreed onderzochte ijkpunten kunnen er per departement nog andere ijkpunten of specifieke aandachtspunten aan de orde komen. Deze tellen mee voor het beeld over het financieel beheer bij dat departement.

Voor de ijkpunten die verdiepend of consoliderend zijn onderzocht komt de Rekenkamer tot een oordeel. Daarvoor wordt de volgende driedeling gehanteerd:

- oordeel «voldoende»: geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd;
- oordeel «matig»: tekortkomingen geconstateerd die van zodanig belang zijn dat de Rekenkamer rapportage (en dus nadere actie van de kant van de ministeries) noodzakelijk acht;
- oordeel «onvoldoende»: er is sprake van ernstige tekortkomingen; deze zijn zo ernstig dat deze kunnen leiden tot het disfunctioneren van het financieel beheer voor het ijkpunt. Van «ernstige tekortkomingen» kan ook sprake zijn als deze betrekking hebben op kritische processen; wijd verbreid zijn binnen het ministerie; tot aanzienlijke risico's in de rechtmatigheid leiden of anderszins voor de Rekenkamer aanleiding waren bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

Voor het verkennend onderzoek wordt geen oordeel uitgesproken, maar wordt ter voorbereiding op de toekomstige oordeelsvorming aan de hand van nog te verrichten verdiepend onderzoek wel gerapporteerd in dezelfde kwalificaties van tekortkomingen («geen noemenswaardige tekortkomingen»; «tekortkomingen»; «ernstige tekortkomingen»).

¹ IODAD staat voor Interdepartementaal Overleg Departementale Accountantsdiensten.

Met de rapporten «Jaarverslag in de politieke arena» en «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» is een belangrijke aanzet gegeven voor veranderingen in de verantwoording over en de controle op het financieel beheer. Het object «financieel beheer» zal zich verbreden tot het begrip «bedrijfsvoering»; naast financieel beheer zullen onder andere ook het materieel beheer en het personeelsbeheer daar onderdeel van gaan uitmaken. Voorts zullen ministers zich in het jaarverslag in de bedrijfsvoeringsparagraaf expliciet over de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering gaan verantwoorden. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de omschrijving, indeling en normering van het begrip bedrijfsvoering vanuit de rijksdienst zelf zullen plaatsvinden, onder coördinatie van het ministerie van Financiën. De Rekenkamer beschouwt de beschreven ontwikkelingen als een belangrijk initiatief binnen de rijksdienst om de departementale bedrijfsvoering, het toezicht en de controle daarop en de verantwoording daarover verder te verbeteren. Zij zal deze ontwikkelingen dan ook zoveel mogelijk stimuleren. In afwachting van deze ontwikkelingen zal de Rekenkamer de ijkpuntenbenadering vooralsnog niet verder uitbreiden. De ijkpuntenbenadering kan dienen als voorbeeld en hulpmiddel bij de verdere ontwikkeling van het begrip bedrijfsvoering.

De Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek vanuit de ministeries zowel positieve signalen over als suggesties ter verbetering van de ijkpuntenbenadering ontvangen. Positief is met name dat het geboden systematisch kader op verschillende plaatsen navolging krijgt en wordt gebruikt bij de verdere ontwikkeling van toezicht en controle. De suggesties ter verbetering hebben vooral betrekking op de communicatie over de door de Rekenkamer gehanteerde normen. De Rekenkamer is voornemens deze communicatie in haar rechtmatigheidsonderzoek 1999 te intensiveren.

2.3 Accountantscontrole

2.3.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De Rekenkamer voert jaarlijks reviews uit op de departementale accountantscontroles. Ook dit jaar heeft zij in alle gevallen kunnen vaststellen dat deze accountantscontroles een voldoende basis vormen voor de oordeelsvorming van de Rekenkamer over de financiële verantwoordingen. De oordelen van de Rekenkamer over de financiële verantwoordingen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de rapportages van de departementale accountantsdiensten (AD's). Bij het Ministerie van EZ heeft de Rekenkamer daartoe wel aanvullende werkzaamheden moeten verrichten. De kwaliteit van het samenvattend rapport van de AD heeft onder druk gestaan als gevolg van een niet tijdige en niet accurate oplevering van gegevens en verantwoordingen door andere dienstonderdelen. Deze sterke afhankelijkheid neemt niet weg dat de AD risico's in het rapportageproces heeft genomen. De Rekenkamer kwalificeerde dit proces daarom ook als matig.

2.3.2 Accountantscontrole financieel beheer

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de accountantscontrole gericht op de ijkpunten financieel beheer was verkennend van aard. Dit betekent dat zij nog geen gebruik heeft kunnen maken van oordelen van de AD over het financieel beheer. Wel heeft zij voor het melden van tekortkomingen in het financieel beheer gebruik kunnen maken van de resultaten van de AD-controle.

2.4 IJkpunt administratieve organisatie

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 rijksbreed verdiepend onderzoek gedaan naar de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de AO. Daartoe heeft zij voor de onderhoudsorganisatie de normen gehanteerd die zijn ontleend aan de aanbevelingen die de Rekenkamer in 1992 heeft opgesteld om tot een goede onderhoudsorganisatie te geraken. Bij de oordeelsvorming over het onderhavige ijkpunt heeft het bestaan van een actuele en complete beschrijving van de AO zwaarder meegewogen dan een adequate opzet van de onderhoudsorganisatie. Om te komen tot een globaal inzicht in het functioneren van de beschreven onderhoudsorganisatie is een beperkt aantal wijzigingen in de regels, systemen enz. gezien.

In de rapporten bij de financiële verantwoording per ministerie wordt aandacht geschonken aan de uitkomsten van het onderzoek. In onderstaand overzicht worden de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven, alsmede het oordeel van de Rekenkamer over het ijkpunt AO.

Tabel 2: overzicht bevindingen/oordeel ijkpunt AO

min.	bevindingen	uitkomst*
AZ	Beschrijving AO grotendeels volledig en actueel; geen regeling voor de onderhoudsorganisatie.	+/-
KabNA	In 1998 was sprake van een overgangssituatie; in verband hiermee geeft de Rekenkamer nog geen oordeel.	nvt
BuiZa	Beschikt over een modelbeschrijving van de AO; specifieke situatie van de individuele budgethouders onvoldoende vastgelegd. Geen regeling voor de onderhoudsorganisatie; wel bestaan er werk-afspraken.	+/-
Justitie	Nog geen volledige en actuele beschrijving van de AO. Regeling van de onderhoudsorganisatie voldoet aan de normen.	+/-
BZK	Beschrijving AO niet volledig en niet actueel; adequate regeling onderhoudsorganisatie ontbreekt.	-
OCW	Beschrijving AO grotendeels actueel. Bij CFI waarbij het gaat om de kern van de financiële stromen, verbonden aan de meeste beleidsprocessen, bestaan nog tekortkomingen. De opzet van de onderhoudsorganisatie voldoet aan de normen.	+/-
Financiën	Beschrijving AO bij het kerndepartement nagenoeg volledig en actueel. Regeling onderhoudsorganisatie bij het kerndepartement voldoet aan de normen.	+ ¹
Defensie	Beschrijvingen AO zijn, veelal als gevolg van de vele reorganisaties, niet altijd actueel. Het departement verricht veel werk om tot een adequate AO te komen. Decentraal is de onderhoudsorganisatie veelal nog niet in regelgeving vastgelegd.	+/-
VROM	Beschrijving AO nagenoeg volledig en actueel. Opzet onderhoudsorganisatie voldoet vrijwel aan de normen.	+
V&W	Beschrijving AO nog niet volledig. Bij aantal directoraten-generaal wordt nog gewerkt aan het beschrijven van delen van de AO. Opzet onderhoudsorganisatie voldoet aan de normen, zij het dat decentraal de procedures niet altijd waren beschreven of vastgesteld.	+/-
EZ	Alhoewel er ten opzichte van 1997 sprake is van een positieve tendens, is de beschrijving van de AO veelal nog niet compleet en dient deze bij vrijwel alle onderdelen geactualiseerd te worden. Beschrijving van de onderhoudsorganisatie ontbreekt nog bij belangrijke onderdelen.	+/-

min.	bevindingen	uitkomst*
LNV	Vijf van de dertig dienstonderdelen beschikken niet over een geautoriseerde en dwingend voorgeschreven onderhoudsorganisatie; daarnaast voldoen de onderhoudsorganisaties van enkele directies niet aan de normen.	+/- ²
SZW	Departementsbreed zijn de belangrijkste processen beschreven. Achterstand bij het vervaardigen van financieel beheersconcepten bij regelgeving bij diverse beleidsdirecties. Opzet onderhoudsorganisatie voldoet aan de normen.	+/-
VWS	Beschrijving AO departementsbrede processen actueel en volledig. Beschrijving directie-specifieke AO is nog niet compleet. Veelal ontbreekt onderhoudsorganisatie.	+/-

¹ Dit oordeel geldt alleen voor het kerndepartement. Bij de Belastingdienst is slechts globaal onderzocht of wijzigingen in de AO leiden tot het actualiseren van de beschrijvingen. Dit onderzoek heeft geen noemenswaardige tekortkomingen opgeleverd.

² Dit oordeel is alleen van toepassing op de opzet van de onderhoudsorganisatie. Bij de beschrijving van de AO signaleerde de Rekenkamer – op grond van een beperkt onderzoek – een aantal tekortkomingen.

* uitkomst + : oordeel voldoende (geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd)

uitkomst +/- : oordeel matig (tekortkomingen geconstateerd)

uitkomst – : oordeel onvoldoende (ernstige tekortkomingen geconstateerd)

Uit het overzicht blijkt dat de Rekenkamer voor het ijkpunt beschrijving en onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie alleen bij de Ministeries van Financiën (kerndepartement) en VROM tot een positief oordeel komt. Bij de meeste departementen luidt het oordeel «matig». Bij deze departementen zullen overigens in omvang sterk verschillende prestaties moeten worden geleverd om tot een «voldoende» situatie te geraken. Zo is de stand van zaken bij de Ministeries van Algemene Zaken en van OC&W duidelijk gunstiger dan bij de Ministeries van Defensie en van Economische Zaken. Ook bij de overige ministeries dient nog veel werk te worden verzet. In diverse gevallen constateerde de Rekenkamer dat de beschrijving van de AO op centraal niveau bevredigend is, maar decentraal nog te wensen overlaat. Alleen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt de Rekenkamer tot het oordeel «onvoldoende».

2.5 Ijkpunt automatisering

2.5.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft rijksbreed onderzoek uitgevoerd op het gebied van de automatisering. Een verdiepend onderzoek werd uitgevoerd naar de uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR). Verkennend onderzoek werd verricht naar de stand van zaken betreffende drie soorten geautomatiseerde systemen, te weten de:

- begrotingsadministratiesystemen;
- personeelsinformatiesystemen;
- voorraadadministratiesystemen.

2.5.2 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994

Per 1 januari 1997 diende aan het VIR te zijn voldaan. Het voorschrift verplicht alle ministeries tot het hebben van een beveiligingsplan en het bepalen en implementeren van maatregelen ten behoeve van de informatiebeveiliging. Op 27 april 1999 heeft de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de stand van zaken rond de invoering van het VIR. De minister gaf in deze rapportage aan dat de invoering van het VIR weliswaar gestaag doorgaat, maar dat het nog steeds niet volledig is ingevoerd. Redenen die voor de vertraging zijn genoemd zijn: prioriteit voor andere belangrijke en omvangrijke projecten, zoals het het oplossen van de millennium-

problematiek en de invoering van de euro, alsmede de schaarste aan deskundig personeel. Ook hadden de ministeries een geautomatiseerd hulpmiddel voor het opstellen van de Afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) gemist. Dit hulpmiddel (de zogenaamde ESAKa-tool) kwam overigens per september 1998 beschikbaar.

In haar rechtmatigheidsonderzoek over 1998 beoordeelde de Rekenkamer de invoering van het VIR aan de hand van de stand van zaken bij de uitvoering van de A&K-analyses.

Zijn deze ultimo 1998 volledig afgerond, dan beoordeelt de Rekenkamer het beheer rondom het VIR als voldoende. Is er nog geen start meege-maakt dan luidt het oordeel onvoldoende. Is een ministerie wel gestart met de A&K-analyses, maar heeft afronding nog niet plaatsgevonden, dan luidt het oordeel matig.

De uitkomst van het onderzoek over 1998 is dat de Rekenkamer de implementatie van het VIR over het geheel als «matig» beoordeelt. Nog geen enkel departement was ultimo 1998 klaar met de A&K-analyses. Na de A&K-analyses moeten nog vervolgstappen gezet worden gericht op de daadwerkelijke implementatie van beveiligingsmaatregelen. De minis-teries hebben dus nog een lange weg te gaan voordat zij voldoen aan het VIR.

Bij zeven departementen heeft men ten opzichte van 1997 vooruitgang geboekt, te weten bij de ministeries BuiZa, BZK en OCW, waar in 1997 de informatiebeveiliging nog als onvoldoende werd gekwalificeerd; bij EZ waar bijna alle A&K-analyses zijn afgerond en bij AZ, LNV en VWS, waar extra inspanningen verricht zijn.

2.5.3 Begrotingsadministratiesystemen

Per 1 juni 1996 is het Platform Financiële Informatievoorziening (PLAFIN) ingesteld bij besluit van het Interdepartementaal Overleg Financieel-Economische Zaken (IOFEZ), voor de periode van drie jaar. Het Platform heeft een coördinerende taak ten aanzien van de kwaliteit en ontwikkeling van de begrotingsregistratiesystemen. In 1999 moet worden gezien of het Platform zal worden gecontinueerd.

Het voorzitterschap en het secretariaat van het PLAFIN worden vervuld door de afdeling Coördinatie Financiële Informatievoorziening van het Ministerie van Financiën (COFIV). Hoewel het PLAFIN (en COFIV) tot nu toe nuttige activiteiten hebben ontplooid, stagneert momenteel een belangrijk project als «Uniformering van de Beheeren Controle-eisen». Oorzaken zijn o.a. gelegen in een gebrek aan capaciteit en de prioriteit voor millennium- en europroblematiek. Dit werkt belemmerend op het bereiken van schaal- en kwaliteitsvoordelen bij de gecoördineerde aanpak van de selectie en aanschaf van financiële informatiesystemen.

Bij zes ministeries constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de begrotingsadministratiesystemen. Het betrof tekortkomingen in de gebruikersorganisatie bij AZ, BuiZa en VROM, tekortkomingen in de verwerkingsorganisatie van Financiën en Justitie en tekortkomingen in zowel de gebruikersorganisatie als de verwerkingsorganisatie bij EZ. De tekortkomingen in de gebruikersorganisaties werden voornamelijk veroorzaakt door gebreken in de logische toegangsbeveiliging. De tekortkomingen in de verwerkingsorganisatie betroffen bij Financiën leemten bij de beheersing van wijzigingen in systeem- en toepassings-programmatuur en het oplossen van opgetreden problemen (het zogenoemde problem- en changemanagement). Bij de andere drie ministeries betrof het tekortkomingen in het kader van continuïteits-maatregelen (regeling voor uitwijk, calamiteitenplan).

Bij het ministerie van EZ zal de Rekenkamer in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 een bezwaaronderzoek naar het begrotingsadministratiesysteem FAS uitvoeren. De gesignaleerde tekortkomingen komen al een aantal jaren voor en worden door de Rekenkamer als ernstig aangemerkt.

Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken was er sprake van de ontwikkeling van nieuwe systemen. Bij beide ministeries constateerde de Rekenkamer tekortkomingen. Bij AZ is gewerkt volgens eigen procedures en is er geen gebruik gemaakt van de gebruikelijke standaarden voor systeemontwikkeling. Bij het ministerie van BuiZa verliep de ontwikkeling van het nieuwe systeem niet conform planning, hetgeen een grote druk legt op het verouderde systeem.

In 1998 is er bij de ministeries van AZ en OCW ten opzichte van de situatie in 1997 goede voortgang gemaakt met het verbeteren van het beheer van het begrotingssysteem.

2.5.4 Personeelsinformatiesystemen

De Rekenkamer beperkte zich bij het onderzoek bij de ministeries tot de organisatie van en rond het personeelsinformatiesysteem voor zover die betrekking heeft op de personeelsmutaties. Daarnaast is bij het ministerie van BZK ook het Interdepartementaal Personeelsinformatie- en Automatiseringssysteem (IPA) in het onderzoek betrokken.

Het IPA wordt gebruikt voor de salarisberekening en -betaling van circa 240 000 werknemers ten behoeve van ongeveer 70 verschillende organisaties, waaronder alle departementen. De minister van BZK is in het verlengde van de coördinerende taak voor het overheidspersoneelsbeleid verantwoordelijk voor de coördinatie van de personeelsinformatievoorziening binnen de overheid in het algemeen en voor de rijksoverheid in het bijzonder. In dat kader is de minister van BZK tevens verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer van de IPA-systemen. De dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) is belast met de ontwikkeling en het beheer van de IPA-systemen.

Na het afbreken van het renovatieproject van het IPA-salarissysteem in 1998, is gekozen voor het op korte termijn millenniumbestendig maken van het systeem. Deze aanpassing is in 1999 geïmplementeerd. De projectorganisatie en -uitvoering hiervan is positief beoordeeld door de EDP Audit Pool (EAP). De EAP doet echter geen uitspraak over het millenniumbestendig zijn van het aangepaste IPA-systeem. Hiervoor acht zij dit systeem te complex. Inmiddels wordt de millenniumversie van het IPA daadwerkelijk getest (de zogenoemde tijdreistest).

De knelpunten die de aanleiding vormden voor het besluit tot renovatie (het onderhoud en de exploitatie en de toenemende inflexibiliteit van het systeem) zijn echter nog niet opgelost.

De EAP constateerde ook dat de opzet van het bestaande stelsel van maatregelen en procedures van de beheersorganisatie van de IVOP in 1998 uit het oogpunt van functionele beschikbaarheid van een onvoldoende kwaliteitsniveau was. In gang gezette en voorgenomen maatregelen waren nog niet geëffectueerd.

De Rekenkamer dringt er op aan dat er zo spoedig mogelijk een vervolg komt op het afgebroken renovatieproject.

Uit het onderzoek naar de geautomatiseerde verwerking van personeelsmutaties door de ministeries bleek dat overal de noodzakelijke verbandscontroles tussen de salarisbetalingen, de begrotingsadministratie en de personeelsadministratie worden verricht. Ook ten aanzien van de

procedure voor het aanleveren en terugkoppelen van de mutaties met het IPA-systeem zijn er geen tekortkomingen geconstateerd. Bij drie ministeries (OC&W, Defensie en AZ) werden tekortkomingen geconstateerd in de procedure voor de verwerking van de personeelsmutaties binnen het ministerie. Bij OCW worden functiescheidingen niet correct toegepast en was er bovendien geen actueel handboek beschikbaar. Bij Defensie worden mutaties niet tijdig verwerkt. Bij AZ is het beheer en de bescherming van de personeelsgegevens niet goed geregeld. Inmiddels zijn er maatregelen ontworpen, de toepassing moet op korte termijn volgen.

2.5.5 Voorraadadministratiesystemen

In het Besluit materieelbeheer 1996 wordt gesteld dat wanneer er sprake is van centrale voorraden er een voorraadadministratie bijgehouden moet worden. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre er bij de ministeries geautomatiseerde systemen (inclusief spreadsheet-toepassingen) aanwezig zijn voor een voorraadadministratie² en welke informatie deze systemen bevatten.

De voorraadadministratiesystemen bij de verschillende departementen zijn niet goed vergelijkbaar. Soms is er sprake van één centraal systeem, bij anderen gaat het om meerdere decentraal ingerichte registraties soms in de vorm van spreadsheet-toepassingen. Alleen bij het ministerie van OC&W is er nog geen geautomatiseerd voorraadsysteem; het is de bedoeling om in 1999 een (al dan niet geautomatiseerd) systeem in gebruik te nemen.

Materieelbeheer bij het rijk is zeer verschillend. De Rekenkamer verwachtte daarom dat er een risico-afweging (selectiecriteria) ten grondslag lag aan de keuze om wel of geen geautomatiseerde voorraadadministratie te hebben. Bij vier ministeries, BZK, VROM, V&W en VWS is er geen risico-afweging gemaakt. Bij de andere ministeries speelde vooral de waarde van de goederen en het beveiligingsaspect een rol bij de risico-afweging.

De Rekenkamer vindt het van belang dat er ook voor duurzame roerende zaken een inventarisadministratie aangehouden wordt, waaraan evenals bij een centrale voorraadadministratie bepaalde gegevens ontleend kunnen worden. Overigens is dit niet als zodanig in het Besluit materieel beheer opgenomen. Dit aspect is dan ook niet beschouwd als een tekortkoming.

Uit het onderzoek bleek dat in de systemen de hoeveelheden en vindplaatsen vaak al wel vermeld staan, maar dat bij alle ministeries de aanschafprijzen en leveranciersnamen ontbraken. De aangetroffen systemen bevatten doorgaans ook geen informatie ten behoeve van incidentenbeheer (storingen, onderhoudgegevens).

Bij zeven ministeries (BZK, Justitie, OCW, Financiën, Defensie, VROM en SZW) was er sprake van tekortkomingen in de kwaliteit en/of actualiteit van de in het voorraadsysteem opgenomen gegevens.

2.5.6 Conclusie

Bij alle ministeries zijn er op het gebied van automatisering tekortkomingen geconstateerd. Geen van de ministeries voldoet aan het VIR. De Rekenkamer komt dan ook op dit onderdeel bij alle ministeries tot het oordeel «matig».

In de verkennende onderzoeken naar enkele van de geautomatiseerde systemen werden bij alle ministeries tekortkomingen geconstateerd.

² Verder te lezen als voorraad- en/of inventarisadministratie.

Uitzondering hierop was het ministerie van LNV. Ten opzichte van 1997 is bij de volgende ministeries een positieve ontwikkeling zichtbaar: AZ, BuiZa, BZK, OC&W, EZ, LNV en VWS. Voor EZ moet hierbij wel worden aangetekend dat vanwege de hardnekkigheid van de tekortkomingen in het begrotingsadministratiesysteem FAS in het komend jaar een bezwaar-onderzoek wordt uitgevoerd.

2.6 Financiële functie

De Rekenkamer voerde rijksbreed een verkennend onderzoek uit naar de financiële functie. Het doel van dit verkennende onderzoek was om een beeld te krijgen van de opzet en werking van de financiële functie bij de verschillende ministeries. De Rekenkamer definieert de financiële functie als het geheel van organisatorische voorzieningen, zoals de organisatiestructuur, de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden, dat zorg draagt voor het (ordelijk en controleerbaar) financieel beheer.

De Comptabiliteitswet legt de financiële functie neer bij de directies Financieel Economische Zaken (FEZ). Het besluit taak FEZ staat het deze directies toe taken te mandateren. Uit het verkennende onderzoek bleek dat dit bij alle ministeries is gebeurd. Het concept van integraal management is, in diverse vormen, breed bij de rijksoverheid ingevoerd. In dit concept wordt de verantwoordelijkheid voor het beleid en het daaraan gekoppelde beheer zo laag mogelijk in de organisatie van het ministerie gelegd. De verantwoordelijkheid betreft in toenemende mate beleid in termen van prestaties gekoppeld aan budget. Aan die verantwoordelijkheid zijn taken en bevoegdheden gekoppeld die de financiële functie en het financieel beheer betreffen. Zo leidt de invoering van integraal management tot decentralisatie van de financiële functie naar het niveau van de integraal verantwoordelijke beleidsmanager. Vanuit hun eindverantwoordelijkheid dienen de directies FEZ toezicht te houden op de gedecentraliseerde onderdelen van de financiële functie. Uit het verkennende onderzoek bleek dat dit in opzet bij alle ministeries het geval is.

De Rekenkamer stelt naar aanleiding van het verkennende onderzoek vast dat het concept van integraal management eisen stelt aan het controlebewustzijn op een ministerie. De integrale managers hebben namelijk naast de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid een even grote verantwoordelijkheid voor het financieel beheer. De managers worden in deze taak veelal bijgestaan door de directies Financieel Economische Zaken. Uit het over 1998 uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek blijkt dat de integrale managers de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer niet altijd even voortvarend uitoefenen. Met name bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken bestonden er op dat punt tekortkomingen. De ministeries hadden naar aanleiding hiervan al maatregelen genomen, zoals het invoeren van een commiteringsstop voor budgethouders bij Buitenlandse Zaken. Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, BZK, Defensie, LNV en VWS maakte de Rekenkamer opmerkingen over de wijze waarop de directies FEZ hun toezichthoudende taak invulden en/of de ondersteuning die zij boden aan de decentrale managers.

Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, SZW en VWS voerde de Rekenkamer een diepgaand onderzoek uit. Over deze onderzoeken is gelijktijdig met de rapporten bij de financiële verantwoording apart gerapporteerd aan de betreffende ministers. In deze rapporten zijn aanbevelingen opgenomen die toegespitst zijn op de specifieke situatie.

2.7 Informatievoorziening en kengetallen

2.7.1 Inleiding

Vanaf midden jaren negentig wordt gericht gewerkt aan opname van kengetallen in de begrotingen en financiële verantwoordingen. De Rekenkamer heeft over 1998 rijksbreed onderzoek gedaan naar de informatievoorziening. Het onderzoek had voornamelijk betrekking op kengetallen en bouwt voort op eerdere onderzoeken van de Rekenkamer over dit onderwerp³.

In het kader van de lopende acties gericht op kwaliteitsverbetering van begroting en verantwoording wordt veel belang gehecht aan kengetallen die inzicht geven in beleidsprestaties en -effecten en de kosten daarvan. De Tweede Kamer heeft de ministeries bij gelegenheid van de begrotingsbehandeling 1999 expliciet gevraagd om voor een aantal zogenoemde beleidsprioriteiten aan te geven of en zo ja welke prestatiegegevens daarover konden worden opgeleverd in de Financiële verantwoordingen 1999 (zie verder 6.3).

De Rekenkamer gaat dit jaar voor de beoordeling uit van de volgende normen:

- het toegelicht aantal artikelen en het toegelicht begrotingsbedrag liggen tenminste op hetzelfde niveau als het voorgaande jaar;
- het ministerie heeft zijn toezeggingen op het punt van kengetallen waargemaakt;
- er wordt voldaan aan de presentatie-eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Uitdrukkelijk zij gesteld dat deze normen een startpunt voor oordeelsvorming vormen. Zij zijn vooral kwantitatief en formeel van aard. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat, in lijn met de te verwachten ontwikkelingen in het begrotings- en verantwoordingstraject, kwaliteitsaspecten als relevantie en betrouwbaarheid in volgende jaren een grotere rol gaan spelen in de normering.

2.7.2 Bevindingen

Oordeel algemeen

Gezien de huidige minimumnormen komt de Rekenkamer voor het ijkpunt Informatievoorziening voor nagenoeg alle ministeries tot het oordeel voldoende. Niettemin zijn er bij alle ministeries verbeteringen mogelijk op het punt van toe te lichten artikelen en het verduidelijken van hun relatie met het beleid.

De ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken en het KaBNA scoren matig, omdat met name de toelichting bij de kengetallen te wensen overlaat. De betekenis van de kengetallen als zodanig en hun relatie met het toegelichte beleidsterrein blijft daardoor onduidelijk.

Kwantitatieve ontwikkeling

In het volgende overzicht is aangegeven hoe het gebruik van kengetallen zich in kwantitatieve zin ten opzichte 1997 heeft ontwikkeld.

³ Zie rapport Informatievoorziening en kengetallen, Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 471, nrs. 1–2 en bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1997, Tweede Kamer vergaderjaar 1997–1998, 26 100, nrs. 1–2.

Tabel 3: overzicht gebruik van kengetallen in begroting en verantwoording

aantal artikelen	zinvol toe te lichten		feitelijk toegelicht	
	1998	verantw. 1997	begroting 1998	verantw. 1998
kengetallen totaal	256	185	187	188
ramingskengetallen	238	179	171	174
doelmatigheidskengetallen	148	47	70	70
doeltreffendheidskengetallen	–	3	14	18
kwaliteitskengetallen	–	1	8	13

Uit het overzicht blijkt dat:

- het aantal met kengetallen toegelichte artikelen verder kan groeien;
- het aantal ramingskengetallen in de verantwoording nagenoeg gelijk is gebleven ten opzichte van 1997;
- bij de doelmatigheidskengetallen een toename is te constateren;
- in de verantwoordingen eveneens een toename zichtbaar is van volumegegevens. Deze hebben betrekking op aantallen gerealiseerde activiteiten en prestaties;
- kengetallen over de kwaliteit van de bedrijfsvoering tot nu toe weinig voorkomen. De verantwoordingen van de ministeries van EZ, Financiën/belastingdienst en SZW bevatten de meeste kwaliteitskengetallen;
- hoewel het aantal is toegenomen, doeltreffendheidskengetallen nog steeds maar bij enkele verantwoordingen voorkomen. Goede voorbeelden zijn te vinden in de verantwoording van V&W en het Infrastructuurfonds. Hier is sprake van operationalisatie van doelstellingen voor de middellange termijn. De gerealiseerde prestaties worden hiertegen afgezet. Mede onder impuls van het ministerie van Financiën lopen momenteel enkele pilots voor de ontwikkeling van doeltreffendheidskengetallen.

Hoewel in de toelichtingen bij de verantwoording een lichte toename is te bespeuren in het gebruik van kengetallen heeft de Rekenkamer de indruk dat de ontwikkeling van kengetallen op dit moment stagneert.

De Rekenkamer ziet een aantal oorzaken die aan de stagnatie bijdragen. Allereerst is het gebruik van kengetallen nog niet voldoende ingebed in het systeem van begroten en verantwoorden. Verder ontbreekt vaak in de begroting een concrete, liefst gekwantificeerde doelstelling van het beleid waardoor het in de verantwoording moeilijk wordt de prestaties te relateren aan de beoogde doelen. Op deze punten is gerichte actie van de kant van de ministeries gewenst. Ook de aanbevelingen van het Regeringsrapport Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording sturen daarop aan (zie verder 6.2).

Presentatie-eisen

Nagenoeg alle ministeries voldoen aan de formele eisen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).

Toezeggingen

Voorzover door de ministeries vorig jaar toezeggingen zijn gedaan voor de ontwikkeling en uitbreiding van het gebruik van kengetallen zijn deze toezeggingen in principe nagekomen. Dit geldt onder andere voor het opnemen van kengetallen – voor zover nodig – in suppletore wetten. Een aantal acties loopt. Zo zijn de resultaten van bijvoorbeeld pilotprojecten op het gebied van doeltreffendheidskengetallen bij EZ nog niet bekend.

Kwalitatief

De Rekenkamer is van mening dat een systematische benadering per beleidsterrein/artikel op basis van een informatiebeleidsplan noodzakelijk is om te komen tot een bruikbare informatievoorziening. De informatie in de verantwoordingen over de ingezette middelen, activiteiten en prestaties en doeltreffendheid is nu nog te divers.

Met de lopende acties gericht op kwaliteitsverbetering van de beleidsinformatie in begroting en verantwoording wordt beoogd informatie over kwaliteit en doeltreffendheid een belangrijker plaats te geven. Om dit op grotere schaal te realiseren zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan. In de begrotingen moet concreet zijn aangegeven voor welk (bestedings)doel en gericht op welk beleidseffect middelen ingezet zullen worden. Dit betekent een concretisering en kwantificering van beleidsdoelstellingen en prestaties.

Administratieve organisatie rond kengetallen

Het proces van de totstandkoming van kengetallen is bij de Rijksgebouwendienst vastgelegd in een AO-procedure en bij het ministerie van VWS opgenomen in het bovensectorale handboek AO. Verder is over het algemeen niets expliciet vastgelegd in de handboeken van de ministeries. Bij enkele ministeries maken de kengetallen wel onderdeel uit van interne aanschrijvingen van FEZ, bijvoorbeeld bij Defensie en LNV.

Betrouwbaarheid en accountantscontrole

Uit het onderzoek dat de Rekenkamer in 1998 deed, bleek dat de controle op de betrouwbaarheid en de totstandkoming van de kengetallen ondanks het ontbreken van kwantitatieve controletoleranties meer geïncorporeerd is in de vaste werkzaamheden van de DAD's. Dit beeld wordt bevestigd door het onderzoek dat Financiën hiernaar heeft uitgevoerd. Dit onderzoek gaf invulling aan een eerdere toezegging van de minister aan de Rekenkamer om meer inhoud te geven aan de toetsende verantwoordelijkheid van DAD's inzake kengetallen. In IODAD-verband zijn de aanbevelingen uit het onderzoek van Financiën overgenomen. Deze houden in dat de adviserende rol van de DAD's ten aanzien van de (betrouwbare) totstandkoming versterkt wordt en dat meer invulling gegeven zal worden aan de controlerende rol van de DAD's (te stellen eisen aan de controleerbaarheid, volledigheid en betrouwbaarheid van kengetallen). De Rekenkamer is van mening dat met deze voornemens een belangrijke stap wordt gezet.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt aan om met voorrang te werken aan concretisering van beleidsdoelstellingen en waar mogelijk kwantificering daarvan. Om op systematische wijze relevante kengetallen tot stand te brengen (waarbij de relatie wordt gelegd met de beleidsdoelstellingen) is het van belang dat de ministeries een informatiebeleidsplan ontwikkelen. Processen met betrekking tot de totstandkoming en het interne gebruik van kengetallen dienen in de AO te worden vastgelegd. Waar de rol van beleidsinformatie in de verantwoording steeds belangrijker wordt, is de Rekenkamer van mening dat de controle hiervan meer in de vaste werkzaamheden van de DAD moet worden betrokken. Het recent door IODAD ingenomen standpunt terzake is een belangrijke stap in de goede richting.

2.8 Overige ijkpunten financieel beheer

2.8.1 Inleiding

Naast de hiervoor besproken ijkpunten die rijksbreed zijn onderzocht, heeft de Rekenkamer bij de afzonderlijke ministeries ook andere ijkpunten onderzocht. Die ijkpunten spelen geen rol in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen, maar zijn wel van belang voor het beeld van het financieel beheer bij de desbetreffende departementen. Voor het beeld zijn verder van belang opmerkingen van de departementale accountants-diensten over het financieel beheer.

In het vervolg van deze paragraaf wordt per ijkpunt ingegaan op daarbij geconstateerde ernstige tekortkomingen en op tekortkomingen die bij meer departementen voorkomen.

2.8.2 Wet- en regelgeving

De Wet op de jeugdhulpverlening regelt onvoldoende duidelijk de verantwoordelijkheid van de minister van VWS voor de rechtmatigheid van de uitgaven in het kader van die wet. De Rekenkamer had daardoor geen zekerheid over de rechtmatigheid van circa f 1 miljard. Zij merkte deze tekortkoming in de wet aan als ernstig. Inmiddels heeft de minister een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat die verantwoordelijkheid expliciet en duidelijk regelt.

2.8.3 Stromen buiten het Rijk

Tot dit ijkpunt rekent de Rekenkamer uitgaven en ontvangsten die niet ten laste gaan van de rijksbegroting, maar waarvoor het Rijk wel risico's en/of verantwoordelijkheid draagt.

Bij het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF) dat wordt beheerd door het ministerie van LNV constateerde de Rekenkamer dat het management van de Algemene Inspectiedienst onvoldoende informatie had over de controles die werden uitgevoerd in het kader van de handhaving van de communautaire regelgeving en dat het inzicht in de kwaliteit van deze controles onvoldoende was. Tot slot was er sprake van vertraging bij de invoering van het kwaliteitsborgingssysteem.

Tekortkomingen constateerde zij bij de ministeries van BZK, EZ, LNV en SZW. In alle gevallen betreft het Europese geldstromen. In paragraaf 5.6 gaat de Rekenkamer uitgebreider in op de Europese geldstromen.

2.8.4 Overdrachtsuitgaven

Binnen dit ijkpunt heeft de Rekenkamer ernstige tekortkomingen geconstateerd bij het afwikkelen van overheidsprojecten door KABNA en bij het M&O-beleid van Justitie ten aanzien van de subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland.

Bij KABNA bestaat er al een aantal jaren tekortkomingen bij het afwikkelen van overheidsprojecten. Dit leidde tot grote achterstanden in het afwikkelen van die projecten en de in dat kader verstrekte voorschotten. Naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 maakte de Rekenkamer bezwaar tegen de voortgang in het afwikkelen van die projecten. Zij handhaafde dit bezwaar niet, omdat KABNA haar toezeggingen om de achterstanden in te lopen alsnog realiseerde. Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1998 bleek dat de in dat verband genomen maatregelen en toegezegde maatregelen niet hebben geleid tot structurele verbeteringen; in 1998 zijn de achterstanden opnieuw opgelopen. Dit was aanleiding voor de Rekenkamer om bezwaar te maken. In zijn antwoord maakte de minister duidelijk inmiddels een aantal van de

toegezegde maatregelen te hebben gerealiseerd. Ook zegde de minister nieuwe maatregelen toe die moeten leiden tot een betere bewaking van de afwikkeling. De Rekenkamer handhaafde haar bezwaar daarom niet.

De ernstige tekortkomingen bij Justitie betroffen het M&O-beleid rond de Stichting Reclassering Nederland. In 1996 heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt tegen de tekortkomingen in het gevoerde financieel beheer. De minister zegde toereikende maatregelen toe, zodat de Rekenkamer haar bezwaar niet handhaafde. In 1997 constateerde de Rekenkamer dat het programma van maatregelen volgens planning was uitgevoerd. In 1998 bleek echter dat de maatregelen niet hebben geleid tot structurele verbeteringen en dat er opnieuw sprake was van ernstige tekortkomingen. De minister heeft deze onderkend en heeft nieuwe maatregelen genomen om de tekortkomingen weg te nemen. De Rekenkamer zal volgend jaar een financieel beheer onderzoek uitvoeren naar de resultaten van de implementatie van de genomen maatregelen. Ook bij de ministeries van Binnenlandse Zaken, OCW en VROM constateerde de Rekenkamer tekortkomingen.

Verder trof de Rekenkamer binnen het kader van dit ijkpunt tekortkomingen aan in het subsidiebeheer bij Buiza, VROM, V&W, SZW, VWS en het Infrastructuurfonds. Met name bij VROM en VWS deden de tekortkomingen zich bij meerdere dienstonderdelen voor. De tekortkomingen hebben niet geleid tot disfunctioneren van het subsidiebeheer.

2.8.5 Transactie-uitgaven

Binnen dit ijkpunt bleken er vooral (ernstige) tekortkomingen te bestaan bij de naleving van de Europese aanbestedingsregels en het contractbeheer.

2.8.5.1 Europese aanbestedingsregels

In 1992 en 1993 zijn Europese regels van kracht geworden voor het aanbesteden van diensten, leveringen en werken. Het niet naleven van deze regels kan leiden tot omvangrijke schadeclaims en/of boetes ten laste van de Staat en daarmee tot risico's in het financiële beheer. Voorts leidt het niet naleven tot onrechtmatigheden van uitgaven en verplichtingen met mogelijke gevolgen voor de accountantsverklaring. In haar rechtmatigheidsonderzoek 1995 en 1996 heeft de Rekenkamer beoordeeld of in de administratieve organisatie de nodige procedures en maatregelen zijn opgenomen die moeten waarborgen dat aan die regels wordt voldaan. Ten opzicht van 1995 bleek 1996 een duidelijke verbetering op dat punt te zien te geven. In 1996 bleek ruim meer dan de helft van de ministeries dit op hoofdlijnen te hebben gerealiseerd. Met ingang van 1997 valt de naleving van de Europese regelgeving ook onder de reikwijdte van de accountantscontrole. De Rekenkamer stelde in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 vast dat de departementale accountantsdiensten dit in hun controle betrokken. De uitkomsten van deze controles wezen uit dat de implementatie in de administratieve organisatie verder was toegenomen. Zij wezen echter ook uit dat er bij twaalf departementen tekortkomingen bestonden in de naleving van de regels.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 constateerde de Rekenkamer opnieuw tekortkomingen in het financieel beheer rond de EU-aanbestedingsregels. Tekortkomingen bestonden bij de ministeries van Justitie, BZK, OCW, Defensie, VROM, V&W, EZ, LNV, VWS en het Infrastructuurfonds. Deze tekortkomingen varieerden van het niet geïmplementeerd zijn van deze regels in de (beschrijvingen van de)

administratieve organisatie, het niet documenteren van de besluiten om hiervan af te wijken tot het onrechtmatig niet Europees aanbesteden. Bij het Ministerie van Justitie heeft de Rekenkamer deze tekortkomingen als ernstig aangemerkt. Bij een aantal dienstonderdelen zijn er problemen met de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving. Dit heeft geleid tot bedenkingen van de DAD tegen de verantwoording en onzekerheden in de controle.

De Rekenkamer acht het zorgwekkend dat de Europese aanbestedingsregels nog steeds niet bij alle ministeries volledig zijn geïmplementeerd. Ook baart het haar zorgen dat de naleving van de regels bij zoveel ministeries tekortkomingen vertoont. In dat verband wijst zij nogmaals op de risico's die hierdoor bestaan op boetes/schadeclaims tegen de Staat der Nederlanden.

2.8.5.2 Contractbeheer

Bij de ministeries van Justitie, Defensie, V&W, LNV en het Infrastructuurfonds constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in het contractbeheer.

Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat bestaan er al jaren tekortkomingen in het beheer van de onderzoeks- en overige contracten en bij het Infrastructuurfonds in het beheer van de grond- weg- en waterbouwcontracten (GWW-contracten). Deze tekortkomingen gaven de Rekenkamer over 1996 en 1997 aanleiding tot het uitvoeren van bezwaaronderzoeken. Het ministerie heeft voor beide vormen van contractuitgaven verbeteracties in gang gezet. De minister heeft toegezegd dat het financieel beheer rond deze contracten eind 1999 aan de eisen zal voldoen. De Rekenkamer constateerde in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de departementsleiding, de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en het topmanagement voldoende aandacht schenken aan het financieel beheer, doch dat het desondanks niet lukt om de naleving van wet- en regelgeving op een voldoende niveau te brengen. De opgaande lijn in het financieel beheer heeft zich niet voortgezet. Bij enkele dienstonderdelen is zelfs een achteruitgang geconstateerd in het financieel beheer.

Het geheel overziende concludeert de Rekenkamer dat het financieel beheer van de GWW-contracten en de Onderzoeks- en overige contracten nog ernstige tekortkomingen vertoont.

De Rekenkamer vindt dit, gelet op de eerdergenoemde toezegging, een zorgwekkende situatie. De minister is zich hiervan bewust; haar beleid is erop gericht de toegezegde verbeteringen te realiseren.

Bij Defensie constateerde de Rekenkamer evenals over 1997 tekortkomingen in de verwervingen en het contractbeheer. De tekortkomingen betroffen onder meer onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling, dossiers die niet aan de eisen voldoen en ontoereikende administratieve procedures.

Bij Justitie hebben de verbeteringen in het beheer rond de bewakingskosten burgerluchthavens zich voortgezet. De Rekenkamer kon de goede werking hiervan echter nog niet vaststellen door de late implementatie van de desbetreffende maatregelen.

De Rekenkamer heeft bij twee directies van LNV vastgesteld dat er onvoldoende zekerheid bestond over de vraag of alle relevante contracten inzichtelijk werden vastgelegd.

2.8.6 Materieelbeheer

De Rekenkamer constateerde dat er bij het ministerie van Defensie sprake

is van ernstige tekortkomingen in het materieelbeheer. Ook bij andere ministeries is sprake van tekortkomingen in het materieelbeheer; deze zijn samengevat in de paragraaf Automatisering, onderdeel voorraadadministratiesystemen.

2.9 Conclusies

In onderstaande tabel is weergegeven bij welke ministeries er sprake is van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer en hoe deze zich verhouden tot de uitkomsten van 1997.

Tabel 4: overzicht ministeries met ernstige tekortkomingen in het financieel beheer

ministerie	1997	1998
AZ	x	
BuiZa	x	
Justitie	x	x
BiZa/ BZK	x	x
Defensie	x	x
VROM	x	
V&W	x	x
EZ	x	x
LNV	x	x
VWS		x
Totaal	9	7

Uitkomst van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 was dat de Rekenkamer haar zorg uitsprak over het financieel beheer bij negen ministeries. Tot haar genoegen heeft de Rekenkamer in het onderzoek over 1998 geconstateerd dat deze ministeries maatregelen hebben genomen die de geconstateerde tekortkomingen weg moeten nemen. Over 1998 werden nog bij zeven ministeries ernstige tekortkomingen vastgesteld. De effecten van de genomen maatregelen waren niet altijd al in 1998 zichtbaar. De Rekenkamer gaat ervan uit dat dit in 1999 in veel grotere mate het geval zal zijn.

De ontwikkelingen bij de in de bundel 1997 genoemde ministeries geven het volgende beeld. De situatie bij de ministeries van AZ, Buiza en VROM is zover verbeterd, dat er geen sprake meer is van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer. Wel moeten met name bij de ministeries van Buiza en VROM nog belangrijke onderdelen van het financieel beheer verbeteren. De Rekenkamer vertrouwt erop dat deze ministeries zich zullen inspannen om de nog resterende tekortkomingen weg te nemen. Bij het ministerie van LNV is het financieel beheer verder verbeterd; er is geen sprake meer van ernstige tekortkomingen. Bij het LEF, dat onder het beheer van LNV valt, is nog wel sprake van een ernstige tekortkoming. De minister heeft toegezegd eind 1999 dit beheer op orde te hebben. Bij de ministeries van Justitie en EZ is per saldo vooruitgang geboekt bij het realiseren van verbeteringen in het financieel beheer. Toch is dit beheer bij Justitie nog steeds een punt van zorg. Op één punt – het bestuursdepartement bij Justitie – vormde de geringe voortgang in het realiseren van verbeteringen aanleiding voor de Rekenkamer tot het maken van bezwaar. Ook bleek tot haar teleurstelling dat een eerder verbeterd punt nu weer een achteruitgang liet zien en dat er zich nieuwe tekortkomingen voordeden. Een punt van zorg bij het Ministerie van EZ is de geringe voortgang in het wegnemen van tekortkomingen rond het begrotingsadministratiesysteem. De Rekenkamer zal volgend jaar een bezwaaronderzoek hiernaar uitvoeren.

Bij het ministerie van Defensie is de situatie in 1998 nagenoeg ongewijzigd gebleven. Wel zijn verbeteringen in gang gezet die al in 1999 hun effect moeten hebben.

Bij het ministerie van BZK is het financieel beheer als geheel licht achteruitgegaan. In de situatie op het departement zijn nagenoeg geen verbeteringen gerealiseerd. Ook bij KabNA (Koninkrijksrelaties) en VWS is sprake van een achteruitgang. Zowel bij het ministerie van BZK als bij KABNA heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt. Na reactie van de minister is dit bezwaar overigens niet gehandhaafd. Bij VWS gaat het om de tekortkomingen die zijn blijven bestaan in de Wet op de jeugdhulpverlening. Bij KabNA is sprake van het opnieuw oplopen van achterstanden in het afwickelen van overheidsprojecten.

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is er voldoende aandacht voor verbetering van het financieel beheer. Desondanks is over het geheel gesproken achteruitgang in de werking hiervan. De Rekenkamer vindt dit gelet op de toezeggingen van de minister om het beheer eind 1999 op orde te hebben een zorgwekkende situatie.

De ernstige tekortkomingen die in het rechtmatigheidsonderzoek zijn geconstateerd, zij als volgt samen te vatten:

Tabel 5: overzicht ernstige tekortkomingen financieel beheer

Ministerie	AO ¹	auto- matise- ring	wetge- ving	stromen buiten het Rijk	over- drachts- uitgaven	transactie- uitgaven	materieel beheer
Justitie					x	x	
BZK	x				x		
Defensie						x	x
V&W						x	
EZ		x					
LNV				x			
VWS			x				

¹ In de tabel ijkpunten financieel beheer bij de departementen in de bundel rechtmatigheids-onderzoek 1997 zijn onder het kopje tekortkomingen in de AO/IC zowel de tekortkomingen in de onderhoudsorganisatie als in de beschrijvingen, de opzet en de werking vermeld. Dit jaar betreft dit kopje uitsluitend de onderhoudsorganisatie en de beschrijvingen. De werking is vermeld onder de andere ijkpunten.

3 BEZWAARONDERZOEKEN

3.1 Bezwaarbeleid

Het wettelijk instrument van het maken van bezwaar wordt door de Rekenkamer selectief ingezet. Het wordt toegepast voor tekortkomingen in de financiële verantwoording en/of het financieel beheer die als ernstig worden aangemerkt en zich al enige tijd voordoen zonder dat een oplossing in het verschiet ligt. Bedoeling is met kracht te bevorderen dat ministers maatregelen nemen die het bestaande probleem op structurele wijze oplossen.

Vanuit de gedachte dat ministers eerst zelf de gelegenheid moeten krijgen afdoende maatregelen te treffen, kondigt de Rekenkamer in de regel niet onmiddellijk bij eerste constatering van een tekortkoming bezwaaronderzoek aan. Daarom maakt de Rekenkamer in haar rapporten bij de financiële verantwoordingen melding van de gesignaleerde tekortkomingen. Daarbij gaat zij ervan uit dat ministers deze signalering gebruiken om tijdig afdoende maatregelen te treffen. Indien actie uitblijft en een gesignaleerde tekortkoming blijft bestaan, kan dit voor de Rekenkamer aanleiding zijn alsnog een bezwaaronderzoek in te stellen. Uitkomst van een dergelijk onderzoek kan zijn dat de Rekenkamer de minister door het maken en eventueel handhaven van een bezwaar dwingt alsnog maatregelen ter verbetering te treffen. De in de rapporten opgenomen lijsten van fouten en onzekerheden zijn dus bedoeld als preventief signaal en stellen de ministers in de gelegenheid tijdig maatregelen ter opheffing van de gesignaleerde problemen te nemen. Het is dus uitdrukkelijk niet de bedoeling dat ministers wachten met het nemen van maatregelen tot het moment dat een bezwaaronderzoek wordt ingesteld.

Onderdeel van het door de Rekenkamer gevoerde bezwaarbeleid is dat nauwlettend gevolgd wordt of toezeggingen naar aanleiding van bezwaaronderzoeken ook daadwerkelijk worden nagekomen. Dit geldt voor alle bezwaaronderzoeken, dus ook voor die onderzoeken die uiteindelijk niet geleid hebben tot het maken van bezwaar. Indien maatregelen niet het gewenste effect hebben of toezeggingen niet tijdig worden gerealiseerd, dan zal de Rekenkamer opnieuw overwegen bezwaar te maken.

Op basis van een analyse van langer bestaande tekortkomingen over de periode 1993/1998 komt de Rekenkamer tot de conclusie dat ministers weinig voortvarend zijn in het treffen van tijdige maatregelen om gesignaleerde tekortkomingen weg te nemen. Zo is het aantal (al dan niet) ernstige tekortkomingen dat twee jaar of langer bestaat ten opzichte van 1997 nagenoeg gelijk gebleven. De beoogde preventieve signalering blijkt in de praktijk tot nu toe nog onvoldoende te werken. De Rekenkamer beveelt de ministers dan ook met klem aan om goede notie te nemen van de overzichten van geconstateerde tekortkomingen die in de rapporten bij de financiële verantwoordingen zijn opgenomen.

3.2 Bezwaaronderzoeken 1998

In het Rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer 4 bezwaaronderzoeken uitgevoerd. Deze hadden allen betrekking op de kwaliteit van het financieel beheer. De bezwaaronderzoeken vonden plaats bij :

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: financieel beheer van de Dienst Ziektekosten Voorzieningen Overheidspersoneel (DZVO);
- Ministerie van Defensie: financieel beheer van het Defensie Inter-service Commando (DICO) en de Koninklijke Landmacht (KL);

- Ministerie van Economische Zaken: voorzieningenbeleid van het Agentschap Senter.

Uit het onderzoek naar het financieel beheer bij DZVO bleek dat de eerder geconstateerde tekortkomingen in 1998 nog niet waren opgelost. Dit was reden voor de Rekenkamer om bezwaar te maken. In zijn reactie gaf de minister aan dat hij zich dit jaar gericht had op het beheersen van de productiestroom en het foutpercentage. In 1999 dienen de getroffen maatregelen structureel ingebed te worden in de organisatie. Hij kondigde verschillende acties aan die moeten leiden tot een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. De Rekenkamer had van de minister verwacht dat hij bij zijn reactie een verbeterplan zou hebben gevoegd met concrete en controleerbare maatregelen en een tijdspad waarbinnen de gewenste verbeteringen zouden worden gerealiseerd. Na overleg met het ministerie heeft de minister alsnog een verbeterplan opgesteld. Dit verbeterplan bevatte voor de Rekenkamer voldoende informatie om het bezwaar op te heffen. Wel betreurt zij het dat de minister pas na aandringen van de Rekenkamer is overgegaan tot het opstellen van een verbeterplan. Naar de mening van de Rekenkamer dient het initiatief uit te gaan van de minister.

Het onderzoek naar het financieel beheer bij DICO en KL leidde tot overwegende positieve conclusies. De minister had voldoende maatregelen getroffen die een goede bijdrage leverde aan het verbeteren van de kwaliteit van het financieel beheer. De Rekenkamer heeft dan ook afgezien van het maken van bezwaar, ervan uitgaande dat de aangekondigde maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Uit het onderzoek naar het voorzieningenbeleid van Senter bleek dat de vorming van voorzieningen in overeenstemming was met de relevante wet- en regelgeving. Tevens was voortgang geboekt bij het opstellen van een voorzieningenbeleid. Ook deze ontwikkelingen waren voor de Rekenkamer reden om af te zien van het maken van bezwaar.

In het Rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer tevens nagegaan of ministers hun, in eerdere jaren gedane toezeggingen zijn nagekomen en of dit geleid heeft tot structurele verbeteringen. De Rekenkamer constateerde dat dit bij de afwikkeling van overheidsprojecten door KabNa en bij de opzet en werking van de AO bij het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie niet het geval was. Dit was voor de Rekenkamer aanleiding tot het maken van bezwaar. De reactie van de minister van BZK op het bezwaar bij KabNa was voor de Rekenkamer aanleiding tot het opheffen van het bezwaar. De minister gaf aan dat hij al enkele acties had ondernomen. Voorts zegde de minister concrete maatregelen toe die moeten leiden tot het wegnemen van de overige tekortkomingen. Ook de reactie van de minister van Justitie gaf de Rekenkamer voldoende aanleiding tot het opheffen van het bezwaar. De minister van Justitie ging in zijn reactie in op het feit dat er inmiddels een toets had plaats gevonden op de uitvoering van het plan van aanpak. Hieruit bleek dat de werking van de AO op enkele onderdelen nog verbetering behoeft. Als gevolg van deze conclusie heeft de minister maatregelen getroffen. Tevens zijn er maatregelen getroffen die er voor moeten zorgen dat het financieel beheer op een voldoende niveau blijft.

3.3 Bezwaaronderzoeken 1999

Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1998 kwam naar voren dat bij verschillende ministeries de eerder geconstateerde tekortkomingen nog steeds aanwezig waren; er waren geen tijdige en structurele maatregelen getroffen. Dit is voor de Rekenkamer aanleiding om volgend jaar een bezwaaronderzoek uit te voeren bij:

- Economische Zaken – Begrotingsadministratiesysteem FAS;
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – opzet en onderhoud AO.

Ook in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1999 zal de Rekenkamer nagaan of ministers uitvoering gegeven hebben aan gedane toezeggingen naar aanleiding van een eerder uitgevoerd bezwaaronderzoek of gemaakt bezwaar. Hierbij vindt zij het van belang dat ministers zelf nagaan of de uitvoering van de toezeggingen volgens planning verloopt en of de getroffen maatregelen tot verbetering leiden.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening en toelichting

Ten aanzien van de rekeningen 1998 heeft de Rekenkamer redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van 99,9% van de verplichtingen, 99,4% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten. Over 1997 waren deze percentages respectievelijk 99,7, 99,1 en 100.

De Rekenkamer constateert dat bij verschillende ministeries problemen bestaan met het vaststellen van de volledigheid van de ontvangsten. Dit komt niet in bovenstaand percentage tot uitdrukking, omdat de omvang van de onzekerheid niet kan worden vastgesteld.

De Rekenkamer oordeelt over het algemeen positief over de toelichtingen bij de rekeningen. Vijf toelichtingen voldeden niet (geheel) aan de eisen.

De geconstateerde fouten en onzekerheden in verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en de gebreken in de toelichtingen betreffen de volgende verantwoordingen:

Tabel 6: overzicht geconstateerde fouten/onzekerheden per ministerie

verantwoording	verplichtingen	uitgaven	ontvangsten	toelichting
Hoge Colleges				x
Algemene Zaken				x
KabNA				x
BuiZa	x	x		
Justitie		x	x	x
BZK		x		
Defensie	x	x	x	
VROM	x	x		
V&W	x	x	x	
LNV		x		
VWS		x	x	
FES				x
Infrafonds	x	x		

Een totaaloverzicht van de bevindingen over de rekeningen 1998 is opgenomen in bijlage 1.

4.2 Saldibalans met toelichting

De Rekenkamer constateerde dat 99,8% van de bedragen op de saldi-balans ultimo 1998 géén fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave bevatten. Ultimo 1997 was dit percentage eveneens nagenoeg 100%.

De geconstateerde fouten betroffen met name de garantieverplichtingen die niet als afzonderlijke post op de saldibalans werden gepresenteerd.

De toelichtingen bij de saldibalans voldeden over het algemeen aan de eisen. Uitzonderingen hierop waren het ministerie van Buitenlandse Zaken (gebreken in de afrekening van voorschotten) en het Gemeentefonds (ten onrechte niet vermelden van afgerekende voorschotten). Daarnaast had de Rekenkamer ook bij een aantal andere toelichtingen nog opmerkingen.

Samengevat betroffen de bevindingen de volgende verantwoordingen:

Tabel 7: overzicht onderzoek saldibalans

verantwoording	saldibalans	toelichting
Hoge Colleges	x	
Algemene Zaken		x
KabNA	x	
BuiZa	x	x
BZK	x	
Defensie	x	
VRON		x
Provinciefonds		x ¹

¹ inmiddels via wijzigingsbladen gecorrigeerd.

Voor een totaaloverzicht van de bevindingen ten aanzien van de saldibalansen wordt verwezen naar bijlage 1.

4.3 Financiële verantwoording agentschappen

De financiële verantwoordingen van de 19 agentschappen die in 1998 functioneerden voldeden over het algemeen aan de eisen. Uitzonderingen waren:

- de rekening van baten en lasten van DCBG, omdat de baten en lasten nog steeds niet kunnen worden toegerekend aan het jaar waarop ze betrekking hebben;
- de toelichtingen bij de rekening van KLPD, RAD, omdat deze nog niet toereikend waren;
- de kapitaalontvangsten van RAD, CFI, Bureau Heffingen en PD. De Rekenkamer constateerde dat, in strijd met de comptabele regelgeving, rijksbreed de afschrijvingen tot de kapitaalontvangsten van de agentschappen werden gerekend. Zij heeft aangedrongen op correctie van deze onjuiste weergave door middel van correctiebladen op de financiële verantwoordingen, hetgeen inmiddels is geschied behalve bij de vier genoemde agentschappen.

5 AANDACHTSPUNTEN FINANCIËEL BEHEER

5.1 Voorbereiding op de invoering van de euro

5.1.1 Inleiding

Tijdens de Europese Raad van 2 en 3 mei 1998 te Brussel werd besloten dat Nederland, samen met nog tien andere lidstaten van de Europese Unie, per 1 januari 1999 de nationale valuta zou gaan vervangen door de euro. De euro zou eerst giraal worden ingevoerd en later (per 1 januari 2002) als euromunten en -biljetten. Het kabinet had eind 1995 reeds besloten de voorbereiding ter hand te nemen en de minister van Financiën aangewezen tot coördinerend bewindspersoon voor de invoering van de euro door de departementen. Vervolgens werd een vierstappenplan opgesteld voor de eurovoorbereiding bij de overheid⁴. De aanpak was erop gericht de ministeries op 1 januari 2002 gereed te doen zijn voor de omschakeling van gulden naar euro⁵.

5.1.2 Onderzoek

In het Rechtmatigheidsonderzoek 1997 onderzocht de Rekenkamer hoe de ministeries de voorbereiding hadden georganiseerd en of hun werkwijze voldoende waarborgen bevatte voor een ordelijke en controleerbare invoering van de euro per 1 januari 2002⁶. De Rekenkamer beoordeelde de interdepartementale afstemming van de europrojecten en de coördinatie door het Ministerie van Financiën als positief. Voor de aanpak bij de ministeries bood de organisatie van het europroject voldoende waarborgen. De Rekenkamer deed enkele aanbevelingen: het interdepartementale overleg over juridische aangelegenheden te versterken, een rijksbreed beleid te ontwikkelen voor de benadering van de mede-overheden, zelfstandige bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties en het europroject regelmatig te laten doorlichten door de accountantsdienst of een extern bureau.

In 1998 onderzocht de Rekenkamer opnieuw de voorbereiding van de ministeries op de komst van de euro⁷, de interdepartementale aanpak en de rol van het Ministerie van Financiën daarbij. De Rekenkamer sloot voor haar normen aan bij de vierde voortgangsrapportage van de Interdepartementale Werkgroep Euro (IWE).⁸ De situatie die wordt beschreven is die van medio mei 1999.

5.1.3 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

5.1.3.1 Interdepartementale aanpak

De Rekenkamer beoordeelt de huidige interdepartementale aanpak van de europrojecten en de coördinatie door het Ministerie van Financiën in het algemeen als adequaat. De Rekenkamer stelde vast dat op juridisch gebied sinds het vorige onderzoek sprake is van een duidelijke verbetering van de interdepartementale aanpak. Van een vooreerst op de inhoud gerichte regievoering bij de werkzaamheden ter voorbereiding op de aanpassing van de wet- en regelgeving bleek een goede werking uit te gaan. Het Ministerie van Financiën heeft concreet gestalte gegeven aan de – zeer noodzakelijke – procesregie van de invoering van de euro bij de ministeries door interdepartementaal (primaire) mijlpalen af te spreken en de ministeries daarop te monitoren. Het ministerie zou echter een stringenter regievoering niet uit de weg moeten gaan, ondanks de eigen verantwoordelijkheid van de departementen voor de invoering van de euro bij hun eigen organisatie.

⁴ Brief van de minister van Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 107, nr. 2).

⁵ Het Agentschap van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst zijn per 1 januari 1999 overgegaan op de euro. Het onderzoek daarnaar is opgenomen in de rapporten bij de financiële verantwoording 1998 van de Nationale Schuld (IX A) en van het Ministerie van Financiën (IX B).

⁶ Rechtmatigheidsonderzoek 1997 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 100, nrs. 1 en 2, blz. 24–28).

⁷ Het Ministerie van Algemene Zaken, waar het europroject maar zeer beperkt van omvang is, komt alleen aan de orde bij de geautomatiseerde systemen en bij de bedrijfsvoering.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 107, nr. 31.

Organisatie

De europrojecten bij de ministeries waren in het algemeen toereikend georganiseerd. Met uitzondering van de Ministeries van Financiën en EZ hadden op 1 januari 1999 alle ministeries de organisatie van hun europroject geheel of grotendeels op orde. Inmiddels hebben deze twee ministeries ook maatregelen getroffen ter verbetering van de organisatie van hun project.

Met uitzondering van het Ministerie van EZ beschikten alle ministeries begin 1999 over een systeem voor het afleggen van verantwoording over het europroject aan de departementsleiding. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waren bij bijna alle ministeries duidelijk vastgelegd.

Op de Ministeries van Defensie en EZ na zullen alle ministeries een doorlichting van het europroject voor 1 juli van 1999 hebben afgerond. Hiermee zijn de ministeries tegemoet gekomen aan een belangrijke aanbeveling van de Rekenkamer. Bij een deel van de ministeries ontbreekt evenwel nog een meerjarenplanning voor de doorlichtingen. De Rekenkamer beveelt aan een dergelijke planning op korte termijn te maken, zodat uitvoering van doorlichtingsonderzoek gewaarborgd is.

5.1.3.3 Voortgang van de voorbereiding

De stand van zaken bij de voorbereidende activiteiten loopt nogal uiteen. Zo hebben de departementen tot nu toe redelijk wat gedaan aan risico- en strategiebepaling, zij het dat de risico's lang niet altijd systematisch zijn vastgelegd. De kennis van de ketenafhankelijkheden en dwarsverbanden bij een deel van de ministeries is nog van onvoldoende diepgang. Het betreft de ministeries van BZK, OCenW, Defensie, VROM, VenW, LNV en in mindere mate SZW. Het is de vraag of deze ministeries de mijlpaal van 1 juli 1999, waarop de voorbereiding van dit aspect zou moeten zijn afgerond, zullen halen. Volgens de Rekenkamer dient aan de inventarisatie van ketenafhankelijkheden en dwarsverbanden de eerstkomende tijd veel tijd en aandacht te worden besteed, om stagnatie in de voortgang bij met name de geautomatiseerde administratieve systemen te voorkomen. Daar liggen de grootste risico's.

Wet- en regelgeving

Op één na hadden alle ministeries per 1 april 1999 de inventarisatie van de wet- en regelgeving afgerond en ingediend bij het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van VROM informeerde het Ministerie van Financiën later, omdat de controle op de volledigheid nog niet was afgerond. De voorbereidingen van de wijziging van de wet- en regelgeving lagen op schema, zij het dat daartoe begin 1999 een verschuiving voor de afronding van de inventarisatie met drie maanden plaatsvond. Hiermee haalden nagenoeg alle ministeries de termijn. Inmiddels zijn de Staten-Generaal over het te volgen wetgevingstraject voor de invoering van de euro geïnformeerd⁹.

Geautomatiseerde systemen

Bij de geautomatiseerde administratieve systemen was bij nogal wat ministeries sprake van tekortkomingen in de voorbereiding.

⁹ Brief van de minister van Financiën, mede namens de minister van Justitie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 107, nr. 32).

Tabel 8: stand van zaken aanpassing geautomatiseerde systemen

Ministerie*	Inventarisatie	Plannen van aanpak
Buiza	++	++
Justitie	+	+
BZK	++	-
OCenW	+	+
Financiën	+	+
Defensie	+	-
VROM	+	+
VenW	++	+
EZ	++	-
LNv	+	-
SZW	++	++
VWS	++	++

* Het Ministerie van Algemene Zaken nam op 1 januari 1999 een geheel nieuw financieel-administratief systeem in gebruik dat eurobestendig is en waarvoor in 2001 alleen nog een kleine technische conversie moet plaatsvinden.

Alle ministeries hadden per 1 januari 1999 hun inventarisatie geheel of grotendeels geheel afgerond. Zij zijn druk in de weer met de voorbereidingen voor de plannen van aanpak die per 1 juli 1999 gereed moeten zijn. Drie ministeries zullen naar verwachting geheel aan de norm kunnen voldoen. Voor een aantal ministeries geldt dat alleen voor de prioritaire systemen een plan van aanpak wordt opgesteld. Gezien de nog te leveren forse inspanningen bij de Ministeries van BZK, Defensie, EZ en LNv verwacht de Rekenkamer dat de mijlpaal van 1 juli 1999 waarschijnlijk niet zal worden gehaald, met name niet voor de kleinere, niet-prioritaire systemen. Het Ministerie van VROM maakt geen afzonderlijk automatiseringsplan, maar neemt de automatisering op in de plannen van aanpak per dienst.

Bedrijfsvoering

Ook bij de departementale bedrijfsvoering is bij nogal wat ministeries sprake van tekortkomingen in de voorbereiding. Er moeten veel aanpassingen plaatsvinden op het gebied van de bedrijfsvoering, ook wel administratie en organisatie genoemd. Hieronder vallen interne regelgeving, formulieren, (standaard)documenten, opleidingsmateriaal, niet-geautomatiseerde administraties en apparaten werkend op geld. Ook de noodzakelijke beschrijving en actualisering van de administratieve organisatie valt hieronder.

Tabel 9: stand van zaken aanpassing bedrijfsvoering

Ministerie*	Inventarisatie	Plannen van aanpak
BuiZa	+	++
Justitie	-	+
BZK	-	-
OCenW	+	+
Financiën	+	++
Defensie	--	--
VROM	-	-
VenW	+	+
EZ	++	--
LNv	+	-
SZW	++	++
VWS	+	+

* Het Ministerie van Algemene Zaken zal eerst in de tweede helft van 1999 activiteiten ondernemen ter aanpassing van de bedrijfsvoering aan de komst van de euro en voldoet daarmee niet aan de beide normen.

Acht ministeries voldeden geheel of grotendeels aan de norm om per 1 januari 1999 een volledige inventarisatie van de aanpassingen gereed te hebben. Bij vier andere ministeries – en ook het Ministerie van Algemene Zaken – was dit niet het geval. De tekortkomingen betreffen het nog niet getoetst hebben van de volledigheid van de inventarisatie of het eerst afronden van de inventarisatie na 1 januari 1999. Het Ministerie van Defensie streeft naar afronding per 1 juli 1999.

Zeven ministeries zullen naar verwachting op 1 juli 1999 geheel of grotendeels voldoen aan de norm om een plan van aanpak bedrijfsvoering gereed te hebben. Verschillende ministeries integreren het plan van aanpak bedrijfsvoering in de plannen van aanpak per dienstonderdeel. Bij vijf ministeries wordt zelfs in het geheel geen plan van aanpak bedrijfsvoering opgesteld. Onzeker is of de Ministeries van BZK en LNV op 1 juli 1999 hun plannen van aanpak bedrijfsvoering gereed zullen hebben, gezien de forse inspanning die de dienstonderdelen daartoe nog zullen moeten leveren.

Derden-organisaties

Veel rijksbeleid wordt uitgevoerd door organisaties die in meer of mindere mate losstaan van de ministeries. Het betreft mede-overheden, zelfstandige bestuursorganen en allerlei uitvoeringsorganisaties, verder «derden-organisaties» genoemd.

Tabel 10: stand van zaken aanpassing derden-organisaties

Ministerie	Overzicht met prioriteitstelling	Inzicht in de noodzakelijke aanpassingen	Invulling verantwoordelijkheid
BuiZa	++	++	++
Justitie*	–	+	+
BZK*	–	–	+
OCenW*	–	++	++
Financiën	–	+	++
Defensie	++	++	++
VROM	++	+	+
VenW*	–	+	++
EZ	++	++	+
LNV*	++	–	++
SZW*	++	+	++
VWS*	++	++	++

* Bij deze ministeries is sprake van veel en/of complexe derden-organisaties.

Zeven ministeries beschikken over een volledig overzicht van derden-organisaties, waarbij prioriteiten zijn gesteld. Bij vijf ministeries is dat in onvoldoende mate het geval. Hier ontbreekt met name de prioriteitstelling voor de te schenken aandacht. Volgens de Rekenkamer is dit bij met name de ministeries die over veel of complexe derden-organisaties beschikken een belangrijke tekortkoming.

Tien ministeries beschikten geheel of grotendeels over een overzicht op hoofdlijnen van de noodzakelijke aanpassingen bij hun belangrijkste organisaties. Tekortkomingen betroffen het geheel ontbreken van het overzicht van bepaalde derden-organisaties en van inzicht in de risico's. Het Ministerie van BZK voldeed grotendeels niet aan de norm. Bij het Ministerie van LNV is het onzeker of de mijlpaal van 1 juli 1999 gehaald zal worden.

Bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de derden-organisaties hebben alle ministeries de genoemde aspecten geheel dan wel grotendeels in hun uitvoering betrokken. De Rekenkamer signaleerde als

tekortkoming echter dat lang niet alle opgevraagde plannen van aanpak systematisch werden beoordeeld en dat het monitoren door de ministeries vaak nogal summier gebeurde.

De Rekenkamer beveelt aan dat de ministeries een beleid ontwikkelen voor de aanpak bij de derden-organisaties en daarbij – in navolging van de aanpak bij de automatisering – onderscheid maken in derden-organisaties die prioritair zijn voor het ministerie en zij die dat niet zijn. Zij wijst hierbij nogmaals op haar aanbeveling in het Rechtmatigheids-onderzoek 1997 om een rijksbreed beleid te ontwikkelen voor de benadering van mede-overheden, zbo's en uitvoeringsorganisaties. Gezien de fase van voorbereiding bij een aantal derden-organisaties op de euro, zou volgens de Rekenkamer een verdergaande inhoudelijke regievoering door de ministeries niet misstaan. Ook zou een systematische en diepgaander monitoring door de ministeries van de euro-activiteiten op zijn plaats zijn. Dit ondanks de eigen verantwoordelijkheid van die organisaties voor de invoering van de euro. Ook een nadere invulling vanuit het Ministerie van Financiën van de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de ministeries wat betreft hun derden-organisaties zou in overleg met de ministeries kunnen bijdragen aan het waarborgen van de goede afloop van de introductie van de euro per 1 januari 2002.

5.1.4 Hoofdconclusie

Het geheel overziend concludeert de Rekenkamer dat de ministeries goed op weg zijn bij hun voorbereidingen op de komst van de euro. Sinds een jaar terug is veel werk verzet en kan van een toereikende aanpak worden gesproken.

Samenvattend is het beeld bij de ministeries als volgt: De ministeries van BuiZa en VWS scoren op alle punten goed; het Ministerie van SZW doet het ook goed en de ministeries van Justitie, V&W, OCenW en Financiën scoren redelijk. De ministeries van BZK, Defensie en LNV, en in mindere mate VROM en EZ, scoren relatief het slechtst. Geen enkel ministerie scoort op alle fronten onvoldoende.

Gezien de geconstateerde tekortkomingen moet er in de komende jaren nog veel gebeuren. Daarbij is het volgens de Rekenkamer van groot belang dat de (primaire) mijlpalen die voor het europroces zijn bepaald strikt worden nageleefd en de ministeries deze in de vorm van zogenoemde secundaire mijlpalen nadere invulling geven. Een strakke regie door het Ministerie van Financiën, aangepast aan de fase van het invoeringsproces van de euro, is hierbij voor de komende periode onontkoombaar, zeker gezien het eenmalige karakter van de invoering van de euro in de overheidsorganisatie. De Rekenkamer denkt hierbij zowel aan inhoudelijke regie als in toenemende mate aan procesregie, nu de uitvoeringsfase van de plannen van aanpak in het verschiet ligt.

5.1.5 Reactie bewindspersonen

De minister van Financiën liet, mede namens de overige ministers, weten zich in het algemeen goed te kunnen vinden in de bevindingen van het onderzoek. Hij bedankte de Rekenkamer voor de waardevolle bijdrage die zij hiermee heeft geleverd aan de voorbereiding van de invoering van de euro bij de rijksoverheid. De minister plaatste wel enige kanttekeningen. Zo stelde hij dat sinds het tijdstip waarop het onderzoek werd uitgevoerd veel departementen een forse inspanning hebben geleverd om de mijlpaal van 1 juli 1999 te halen. In de volgende voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer (juli 1999), gebaseerd op monitoring van de departementen door het Ministerie van Financiën, zal daarover worden gerapporteerd.

De minister deelde de mening van de Rekenkamer dat de komende tijd veel aandacht moet worden geschonken aan het in kaart brengen van de ketenafhankelijkheden. Verscheidene departementen hebben activiteiten ontplooid en het wordt thans interdepartementaal intensief aangepakt. De minister stelde dat zijns inziens de ketenafhankelijkheden echter wel breder moeten worden gezien dan louter op automatiseringsgebied: ook bij weten regelgeving, administratie en organisatie en voorlichting en communicatie zijn ketenafhankelijkheden geïdentificeerd.

De minister stelde ten aanzien van de regievoering door zijn departement dat in interdepartementaal verband afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen departementen bij de voorbereidingen op de invoering van de euro. Een stringente en meer inhoudelijke regievoering vond de minister moeilijk verenigbaar met de gekozen verantwoordelijkheidsverdeling. Bovendien is het europroject in een fase gekomen, waarin de kaders zijn gesteld en waarin het nu aankomt op de per departement en dienstonderdeel verschillende uitvoering van de plannen van aanpak. Een verdergaande, zwaardere rol voor zijn departement achtte de minister daarom niet passend.

Ten aanzien van de derden-organisaties wees de minister erop dat ook daarover interdepartementaal afspraken zijn gemaakt over aansturing en monitoring. Uitgangspunt is dat elk departement zelf verantwoordelijk is voor het informeren, monitoren, initiëren en, waar nodig, coördineren van de voorbereidingen bij zijn derden-organisaties. De organisaties zelf zijn eindverantwoordelijk voor de omschakeling op de euro. Een zwaardere rol voor het Ministerie van Financiën wat betreft de aansturing van de derden-organisaties achtte de minister eveneens niet opportuun.

5.1.6 Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer stelt met genoeg vast dat de ministers in het algemeen de bevindingen kunnen onderschrijven en het onderzoek als waardevol aanmerken. Zij acht de sterkere aandacht voor de ketenafhankelijkheden, zowel bij de departementen als op interdepartementaal niveau, een goede zaak.

Wat betreft de regievoering van het proces brengt zij nogmaals het belang van een strakke procesregie onder de aandacht, zowel door het Ministerie van Financiën ten opzichte van de vakministeries als door de ministeries richting de derden-organisaties. Zij wijst in dit verband op de ervaringen bij het bedrijfsleven en de rijksoverheid (Belastingdienst en het Agentschap van het Ministerie van Financiën) met de al per 1 januari 1999 tot stand gebrachte overgang op de euro. In al die gevallen blijkt een vrij strakke regie, met centrale aansturing, een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de overgang van gulden op euro. Overigens laat een strakke regie onverlet, dat er ook verantwoordelijkheid blijft voor de invoering in de eigen organisatie en de daarover interdepartementaal gemaakte afspraken. Heroverweging van deze afspraken zou zonnodig niet uit de weg moeten worden gegaan. Dit alles om een vlot verlopende overgang van gulden naar euro per 1 januari 2002 veilig te stellen.

5.2 Specifieke uitkeringen/MDW-accountancy

Bij specifieke uitkeringen verstrekt het Rijk geld aan provincies en gemeenten voor de uitvoering van een bepaald beleid. In 1998 was met specifieke uitkeringen circa f 30,7 miljard gemoeid (114 uitkeringen). In 1999 zal er met deze uitkeringen een totaalbedrag van f 31,3 miljard gemoeid zijn (116 uitkeringen). In de Algemene gedeelten van de bundels Rechtmatigheidsonderzoek 1996 en 1997 is de Rekenkamer ingegaan op de lopende toetsingsoperatie van de specifieke uitkeringsregelingen. Deze

toetsing vindt plaats in het kader van het traject Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) en heeft een bestuurlijke invalshoek. De actie ligt in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie-Griffioen en de werkgroep-Pennekamp. De bedoeling is de regelingen van de specifieke uitkeringen beter te stroomlijnen. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen duidelijk dienen te worden omschreven en dat de aan het Rijk te verstrekken verantwoordings- en controle-informatie daarop is afgestemd. Het is de bedoeling om de beheerslasten voor het Rijk én de mede-overheden terug te dringen. De gekozen bestuurlijke benadering moet leiden tot vereenvoudiging van regelingen. Hierdoor zal voor een aantal specifieke uitkeringen niet langer een aparte accountantsverklaring benodigd zijn.

De eerste resultaten van de toetsingsoperatie zijn neergelegd in de voortgangsrapportage, die in juni 1998 door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer is toegezonden. Op 4 februari 1999 heeft een overleg over deze voortgangsrapportage plaatsgevonden tussen de betrokken Kamercommissies en de minister van BZK. Dit overleg heeft erin geresulteerd dat de tweede voortgangsrapportage, die in juli 1999 zal worden uitgebracht, op enkele punten zal worden aangescherpt. Zo wil de Tweede Kamer intensiever geïnformeerd worden over de uitkomsten van de toetsing door het departement zelf en het oordeel van de visitatiecommissie daarover. Dit is een interdepartementale projectgroep, die ter ondersteuning van de toetsingsoperatie in het leven is geroepen. Tevens wil de Tweede Kamer op de hoogte worden gesteld van wijzigingen in de regelgeving en van de mate waarin bij het instellen van nieuwe regelingen rekening is gehouden met het gedachtengoed van de commissie-Griffioen.

De Tweede Kamer is voorts van oordeel dat de in 1997 gestarte operatie in 2000 moet worden afgerond. Deze vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersonen. De minister van BZK zal als coördinerend bewindspersoon toezien op de voortgang. In de komende rapportage zal ook inzicht geboden worden in de omvang van de te toetsen populatie. Daarbij zal ook aangegeven worden waarom bepaalde regelingen niet getoetst worden.

In het Algemeen gedeelte van de bundel Rechtmatigheid 1997 maakte de Rekenkamer melding van de vergelijkbare problematiek bij de implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep MDW-accountancy. Het gaat daarbij om een rijksbrede doorlichting van overheidsregelingen, waarbij een accountantsverklaring wordt gevraagd, op de wenselijkheid van het voorschrijven van een dergelijke verklaring. Begin 1999 is voor het coördineren van deze doorlichting een interdepartementale stuurgroep Doorlichting Regelingen op Accountancy-aspecten (Doreac) van start gegaan. Deze stuurgroep wil de departementen laten nadenken over de bestuurlijke visie en de gekozen bekostigingssystematiek van de subsidie- en andere regelingen. De stuurgroep Doreac ontwikkelt een handleiding voor de doorlichting. Daarnaast inventariseert de stuurgroep de regelingen die voor doorlichting in aanmerking komen. Vóór de zomer 1999 zal de stuurgroep over de resultaten van deze activiteiten rapporteren aan de secretaris-generaal van het Ministerie van EZ in zijn hoedanigheid van voorzitter van de ambtelijke werkgroep MDW. Nadat de werkgroep de voorstellen voor het vervolgtraject en de daarbij te gebruiken handleiding heeft vastgesteld, zullen de ministeries een start maken met het doorlichten van de regelingen.

De Rekenkamer onderschrijft de waarde van de in beide bovengenoemde operaties gekozen bestuurlijke benadering. In het Algemeen gedeelte van de bundel Rechtmatigheid 1997 vroeg zij nog voor drie zaken bijzondere

aandacht. In de eerste plaats achtte de Rekenkamer strikte handhaving noodzakelijk van het uitgangspunt dat waar bij de verstrekking van rijksgeld voorwaarden gelden de minister steeds redelijke zekerheid dient te krijgen over de naleving van deze voorwaarden. In de tweede plaats wees zij er op dat het voor de ministers van groot belang is om betrouwbare informatie te krijgen van de ontvangers van de rijks gelden over de beleidsuitvoering. Tenslotte wachtte de Rekenkamer met belangstelling het definitieve standpunt van het kabinet af inzake het uniformeren van het begrip «rechtmatigheid» en de verwerking ervan in het accountantsoordeel bij de verschillende bestuurslagen. De commissie Griffioen heeft aanbevolen om door wijziging van de Provincie- en Gemeentewet duidelijk te maken dat de gemeentelijke en provinciale verantwoording en controle dezelfde strekking dienen te hebben als bedoeld in de Comptabiliteitswet. Ook de Rekenkamer acht een wettelijke verankering noodzakelijk. In het overleg tussen de minister van Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven op 2 september 1998 (Tweede Kamer 1998–1999, 26 025 en 26 100 nr. 40) heeft de minister toegezegd dat over deze kwestie op korte termijn een notitie aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Dit laatste heeft nog niet plaatsgevonden. De minister wil de door hem gedane toezeggingen op het punt van de rechtmatigheid aanhouden tot het moment waarop de discussie over de inmiddels uitgebrachte voorstellen rond de begroting en verantwoording is afgerond.

De Rekenkamer heeft hier begrip voor maar vindt het van groot belang dat het kabinet spoedig een standpunt inneemt over het uniformeren van het begrip rechtmatigheid en de verwerking ervan in de accountantscontrole bij de verschillende bestuurslagen. De noodzaak hiervan kwam opnieuw uitdrukkelijk naar voren bij het Voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening. Hierin zijn de verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de provincies duidelijk afgebakend. De provincies dienen de minister te informeren over geconstateerde gebreken in de rechtmatigheid. Om hier gevolg aan te kunnen geven dient te worden voldaan aan de basisvoorwaarde dat beide bestuurslagen (en de betrokken controleinstanties) uitgaan van een eenduidige interpretatie van de te stellen rechtmatigheidseisen.

5.3 Agentschappen

5.3.1 Overzicht agentschappen

Met de instelling van agentschappen is beoogd te komen tot een doelmatiger beheer voor de daarvoor in aanmerking komende departementsonderdelen. Agentschappen voeren dan ook een afwijkend en een van de rest van het ministerie afgezonderd beheer. Het onderscheid met «normale» departementsonderdelen is o.a. gelegen in het feit dat een agentschap het stelsel van baten en lasten voert, reserves kan vormen, verzekeringen kan afsluiten en bepaalde bevoegdheden heeft op het gebied van huisvesting. De minister blijft echter volledig verantwoordelijk voor het gevoerde beleid en het beheer. De verantwoording die de minister over agentschappen aflegt maakt deel uit van de financiële verantwoording van het ministerie. Wel heeft de verantwoording over agentschappen daarin een duidelijk onderscheiden plaats.

De status van agentschappen is vanaf 1 januari 1995 geregeld in de Comptabiliteitswet. Inmiddels zijn er 23 agentschappen ingesteld waarvan er twee zijn opgegaan in nieuwe agentschappen. In 1998 functioneerden binnen de rijksdienst 19 agentschappen. Over de financiële verantwoordingen van deze agentschappen is in 4.3 gerapporteerd.

Tabel 11: agentschappen bij de rijksdienst per 1 januari 1999

Ministerie	Agentschap	Datum instelling	
1	Defensie	Duyverman Computer Centrum (DCC) ¹	1-1-94
2	EZ	Senter	1-1-94
3	Justitie	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	1-1-94
4	LNV	Plantenziektenkundige Dienst (PD)	1-1-94
5	BZK	Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP)	1-1-95
6	Justitie	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	1-1-95
7	V & W	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	1-1-95
8	Justitie	Centraal Justitieel Incassobureau (CJI)	1-1-96
9	OC&W	Rijksarchiefdienst (RAD)	1-1-96
10	OC&W	Centrale Financiën Instellingen (Cfi)	1-1-96
11	Defensie	Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWT)	1-1-96
12	VWS	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG)	1-1-96
13	V & W	Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR)	1-1-96
14	BZK	Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	1-1-97
15	LNV	Bureau Heffingen	1-1-98
16	Defensie	Defensie Telematica Organisatie (DTO)	1-1-98
17	Justitie	Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)	1-1-98
18	BuiZa	Centrum ter bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI)	1-1-98
19	BZK	Gemeentelijke Basisadministratie Personeelsgegevens (GBA) ²	1-1-98
20	BZK	IT-organisatie (ITO)	1-5-98
21	LNV	Landelijke Service Uitvoering Regelingen (LASER)	1-1-99
22	BZK	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)	1-1-99
23	VROM	Rijksgebouwendienst (Rgd)	1-1-99

¹ Het agentschap DCC maakt per 1 januari 1998 deel uit van het agentschap DTO.

² Per 1 januari 1999 zijn het agentschap GBA en de afdeling Reisdocumenten en Bevolkingsadministratie (RDB) samengevoegd tot één agentschap, BPR.

5.3.2 Evaluatie Ministerie van Financiën

In het Algemeen deel van de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1997 werd melding gemaakt van het door de minister van Financiën verrichte evaluatie-onderzoek naar 14 agentschappen¹⁰. Dit rapport is aan de orde gekomen in een overleg tussen de minister van Financiën en de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. Tevens werd daarbij aandacht besteed aan de resultaten van het zg. IBO-traject¹¹. De minister van Financiën gaf bij deze gelegenheid aan dat hij, gezien de positieve ervaringen die met het agentschapsmodel zijn opgedaan, overwoog om het stelsel van baten en lasten op ruimere schaal beschikbaar te stellen. Inmiddels is dit voornemen in het wetsvoorstel voor de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet vastgelegd. In 6.6 wordt nader op dit voorstel ingegaan.

5.3.3 Bevindingen rechtmatigheidsonderzoek 1998

De bevindingen van het rechtmatigheidsonderzoek naar agentschappen leverde samengevat het volgende resultaat op:

¹⁰ Het rapport is getiteld Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991–1997.

¹¹ IBO staat voor interdepartementale beleids-onderzoeken; deze zijn gericht op te realiseren verbeteringen in de bedrijfsvoering van daartoe geselecteerde diensten van ministeries. Deze onderzoeken kunnen beschouwd worden als een voorportaal voor het instellen van nieuwe agentschappen.

Tabel 12: overzicht geconstateerde tekortkomingen bij agentschappen

ministerie	agentschap	financieel beheer	financiële verantw.
Justitie	IND	x	
Justitie	KLPD	x	x
OCW	Rijksarchiefdienst		x
Defensie	DGWT	x	
Defensie	DTO (incl. DCC)	x	
V&W	KNMI	x	
EZ	Senter	x	
LNV	Bureau Heffingen		x
VWS	DCBG	x	x

De Rekenkamer constateerde bij zeven agentschappen tekortkomingen in het financieel beheer. Deze betroffen met name de transactie-uitgaven en de interne controle op de volledigheid van de ontvangsten. Het ging hierbij onder andere om het niet-Europees aanbesteden van opdrachten, het ontbreken van een centrale registratie en het niet-tijdig afsluiten van contracten en de onderbouwing van prestaties.

De opmerkingen over de financiële verantwoordingen van vier agentschappen betroffen onder meer de volledigheid van de toelichting bij de rekening, het ontbreken van kengetallen in de toelichting, de onzekerheid over de deugdelijke weergave van de balanspost «onderhanden werk» en het toerekenen van baten aan het jaar waarop ze betrekking hebben.

Ten slotte werd geconstateerd dat bij zeven agentschappen sprake was van een negatief resultaat over 1998. In vergelijking tot 1997 is het aantal met twee toegenomen.

Tabel 13: overzicht agentschappen met een negatief resultaat

ministerie	agentschap	1998	1997
Justitie	KLPD*	x	
BZK	IVOP	x	x
OCW	RAD	x	x
OCW	Cfi	x	
Defensie	DCC**		x
Defensie	DGWT		x
LNV	PD	x	x
LNV	Bureau Heffingen*	x	
VWS	DCBG	x	

* Opgericht per 1-1-98; dus geen vergelijkende gegevens met 1997.

** Per 1-1-98 opgegaan in het agentschap DTO.

Opmerkelijk is dat twee van de nieuw opgerichte agentschappen in hun eerste jaar van functioneren een negatief resultaat laten zien. Drie agentschappen hebben voor het tweede achtereenvolgende jaar een nadelig saldo.

Concluderend kan gesteld worden dat bij de genoemde agentschappen het streven naar een doelmatiger beheer (nog) niet tot uiting komt in het financiële resultaat.

5.3.4 Conclusie

Bij negen van de 19 in 1998 actieve agentschappen bestonden tekortkomingen in het financieel beheer en/of de financiële verantwoording. De Rekenkamer concludeert dat bij de agentschappen nog expliciete aandacht is vereist voor het financieel beheer en de financiële verantwoording met de bijbehorende toelichting. Gelet op de oprichtings-

voorwaarden mag worden verwacht dat het financieel beheer al voor de oprichting van een agentschap op orde is.

Voor zeven agentschappen geldt bovendien dat het streven naar doelmatiger werken nog niet tot een positief financieel resultaat heeft geleid. Een gefundeerd oordeel over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering kan pas gegeven worden als er betrouwbare prestatie-indicatoren zijn. Dit is nog lang niet bij alle agentschappen het geval. Op dit punt is nadere actie gewenst.

5.4 Realisatie voornemens financieel management

5.4.1 Inleiding

Sinds een aantal jaren staat het streven naar doelmatig beheer, doeltreffend beleid en slagvaardig overheidsoptreden binnen de overheid centraal. Hiervoor zijn diverse instrumenten ontwikkeld, zoals het agentschapsmodel, evaluatieonderzoek en het gebruik van kengetallen. Ook het wetsvoorstel voor de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet is vooral ingegeven door het streven naar vergroting van de doelmatigheid van het beheer.

In de recent verschenen rapporten «Jaarverslag in de politieke arena» (juni 1998) en «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (mei 1999) zijn voorstellen opgenomen die gericht zijn op verbeteringen in het begrotings- en verantwoordingsproces.

Voorgesteld wordt om de volgens de huidige voorschriften verplichte uiteenzetting over het financieel beheer in de financiële verantwoordingen te vervangen door een bedrijfsvoeringsparagraaf. Onder bedrijfsvoering wordt verstaan «het geheel van activiteiten inzake de aanwending van financiële, personele, materiële en informatiemiddelen in het kader van de beleids- en begrotingsprocessen waarvoor een minister verantwoordelijkheid draagt»¹². Bedrijfsvoering kan gezien worden als de infrastructuur ten behoeve van de primaire processen gericht op realisatie van de beleidsdoelstellingen. Het is de bedoeling dat de ministers in de nabije toekomst verantwoording afleggen aan de hand van een aantal reguliere (jaarlijks terugkerende) en incidentele, meer specifieke bedrijfsvoeringsthema's. De reguliere thema's gaan de basis vormen voor de jaarlijks door de minister af te geven mededeling over de bedrijfsvoering. Een nadere toelichting op deze thema's is alleen noodzakelijk als niet (volledig) voldaan is aan de gestelde eisen. De bedrijfsvoeringsthema's die onder de reikwijdte van de mededeling gaan vallen (én de daarvoor te hanteren normen) moeten nog nader bepaald worden. Hiervoor is een voorbereidingstraject voorzien dat loopt tot mei 2000. De stapsgewijze implementatie volgt in de jaren daarna.

In beide rapporten wordt benadrukt dat het verband tussen begroting en financiële verantwoording (in de toekomst te vervangen door een departementaal jaarverslag) duidelijk moet zijn. Onderwerpen die in de begroting aan de orde worden gesteld moeten in de financiële verantwoording op herkenbare wijze terugkomen. Dit geldt niet alleen voor de financiële gegevens en de beleidsinformatie maar ook voor de (specifieke) thema's die in het kader van de bedrijfsvoering worden behandeld. Het rapport «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» geeft aan dat in de begroting in beginsel geen bedrijfsvoeringsparagraaf hoeft te worden opgenomen. Alleen indien er specifieke bedrijfsvoeringsthema's aan de orde zijn, zoals bv. een voorgenomen reorganisatie of een belangrijke verzelfstandigingsoperatie, dient dit expliciet in de begroting gemeld te worden. In het departementale jaarverslag wordt wel standaard een bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen. Als er geen specifieke thema's aan de orde zijn en er geen bijzonderheden te melden zijn over de

¹² Zie Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording; pag. 19 en 26.

algemene thema's, dan bevat deze paragraaf alleen de mededeling over de bedrijfsvoering.

5.4.2 *Stand van zaken*

De term «bedrijfsvoering» is nieuw en wordt nog niet rijksbreed gehanteerd in begrotingen en financiële verantwoordingen. De uiteenzetting over «financieel management» in de Miljoenennota, correspondeert wat betreft onderwerpen grotendeels met de nog in te voeren term «bedrijfsvoering» in de toekomstige begrotingen en verantwoordingen.

De Miljoenennota's 1997–1999 besteden aandacht aan genoemde ontwikkelingen. In het kader van het streven naar een doelmatiger, doeltreffender en slagvaardiger overheidsoptreden beoogt het kabinet een samenhangend instrumentarium te ontwikkelen voor:

- transparantie in de informatievoorziening;
- resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties;
- het in beeld brengen van doelmatigheid en doeltreffendheid (o.a. door het gebruik van kengetallen en het verrichten van evaluatieonderzoek);
- interdepartementale samenwerking (financiële informatiesystemen, millenniumproblematiek en invoering euro).

De Rekenkamer heeft geïnventariseerd welke onderwerpen in het kader van financieel management of bedrijfsvoering/ financieel beheer aan de orde komen in de begrotingen en financiële verantwoordingen 1997–1999 van de verschillende ministeries. Uit de Miljoenennota's 1997–1999 kan niet worden opgemaakt, wat de term «financieel management» precies inhoudt. Wel worden de ambities van de regering op dit terrein geschetst. De vier thema's zoals opgenomen in de Miljoenennota komen als zodanig nauwelijks herkenbaar in de departementale begrotings- en verantwoordingsstukken terug. Wel zijn onderwerpen toegelicht die aan een van de hoofdthema's zijn toe te rekenen.

Zo besteden de meeste ministeries in hun begrotingen aandacht aan onderwerpen betreffende resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties, doelmatig- en doeltreffendheid van overheids-handelen en interdepartementale samenwerking. Aan de transparantie van de informatievoorziening – in termen van het rapport «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» – wordt in mindere mate aandacht besteed. De afgelopen jaren kwamen de onderwerpen planning en control, controle beleid/audits, kengetallen, beleidsevaluatie en informatiesystemen regelmatig voor in de begrotingen en financiële verantwoordingen. Alleen bij rijksbrede onderwerpen met een incidenteel karakter, zoals de millennium-problematiek en de invoering van de Euro, valt een duidelijke toename van de mate waarin het onderwerp voorkomt waar te nemen.

Op dit moment is van een structurele, thematisch opgebouwde toelichting in de departementale verantwoordingen nog geen sprake.

De Rekenkamer is ook nagegaan in hoeverre begrotingen en financiële verantwoordingen voor wat betreft de onderwerpen financieel beheer op elkaar aansluiten.

Deze aansluiting is slechts bij een beperkt aantal ministeries duidelijk aanwezig. De aansluiting wordt bemoeilijkt door het uiteenlopende abstractieniveau en de geringe uniformering van opgenomen onderwerpen.

Doorgaans zijn de financieel beheersparagrafen in de begrotingen algemeen van aard en niet specifiek gericht op het desbetreffende begrotingsjaar. De financiële verantwoordingen daarentegen besteden in

overwegende mate aandacht aan de in het begrotingsjaar genomen maatregelen en behaalde resultaten.

Ook komen in de begrotingen en financiële verantwoordingen niet altijd dezelfde onderwerpen aan de orde. Een meer uniforme structuur volgens het model van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» kan een bijdrage leveren aan de aansluiting tussen begroting en verantwoording.

De Rekenkamer constateert een positieve houding van de ministeries ten aanzien van hetgeen voorgesteld in de rapporten «Jaarverslag in de politieke arena» en «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». Met het oog op de toekomst hebben enkele ministeries de financieel beheersparagraaf inmiddels vervangen door een bedrijfsvoeringsparagraaf.

De ministeries van VWS en LNV hebben naast de «gewone» financiële verantwoording een Jaarverslag nieuwe stijl opgesteld, gemodelleerd naar de voorstellen uit de rapporten «Jaarverslag in de politieke arena» en «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». VWS heeft parallel aan de totstandkoming van het laatstgenoemde rapport een pilot uitgevoerd, die resulteerde in een Jaarverslag dat officieel aan de Tweede Kamer is aangeboden. Daarnaast werd, om tegemoet te komen aan de eisen van de geldende wet- en regelgeving, nog een «traditionele» Financiële verantwoording uitgebracht. Het ministerie van LNV experimenteert al een aantal jaren met een alternatieve verantwoording. Ook daarin wordt het gedachtengoed van de beide rapporten toegepast. In zowel het Jaarverslag van VWS als in de alternatieve verantwoording van LNV is een bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen. Het ministerie van LNV identificeert daarbij al de relevante specifieke bedrijfsvoeringsthema's. Ook bij andere departementen (VROM, Financiën, Defensie) wordt inmiddels voor onderdelen van de begroting geëxperimenteerd met alternatieve vormen van verantwoording.

5.4.3 Conclusie

De Rekenkamer onderschrijft het belang van het opnemen van een bedrijfsvoeringsparagraaf aan de hand van een aantal algemene en specifieke bedrijfsvoeringsthema's. Gezien het huidige beeld is nog een behoorlijke weg te gaan. Mede op basis van lopende experimenten kan stapsgewijs toegewerkt worden naar een betere aansluiting tussen begroting en financiële verantwoording. Hiervoor is in het rapport «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» een realistisch tijdpad uitgezet. De Rekenkamer is dan ook positief over het voornemen van de regering om bij gelegenheid van het verschijnen van de verantwoordingen over 1999 (in mei 2000) meer duidelijkheid te verschaffen over de te hanteren algemene bedrijfsvoeringsthema's en de invulling van de departementale mededeling over de bedrijfsvoering. Wellicht kunnen hierbij de inmiddels opgedane ervaringen met de ijkpuntenbenadering van de Rekenkamer (zie 2.1) een rol spelen.

5.5 Fondsvorming en beheersregels

De minister van Financiën legde begin dit jaar het voorstel van wet tot zevende wijziging van de Comptabiliteitswet ter commentaar voor aan de Rekenkamer. Het wetsvoorstel bevat onder andere het voornemen om, zoveel mogelijk binnen de bestaande begrotingskaders, een nieuwe reserveringsfaciliteit in het leven te roepen¹³. Achtergrond is dat de bestaande mogelijkheden om binnen de eigen begroting gelden over te hevelen naar een nieuw begrotingsjaar als te belastend (instelling van een begrotingsfonds) of te beperkt (regeling voor gebruik van eindejaarsmarge of intertemporele compensatie) ervaren worden. Daarom heeft de

¹³ Deze faciliteit is niet bedoeld voor agent-schappen en de toekomstige baten/lasten-diensten. Daarvoor wordt een aparte regeling in het leven geroepen.

minister van Financiën in bepaalde gevallen fondsconstructies buiten de rijksbegroting om gedoogd. Dergelijke constructies houden meestal in dat gelden ondergebracht worden bij een aparte rechtspersoon (vaak een stichting), van waaruit in latere jaren de daadwerkelijke bestedingen worden gedaan. Het voorstel voor de nieuwe faciliteit is erop gericht de in de toelichting bij het wetsvoorstel opgesomde bezwaren tegen deze constructies (gebrek aan bestuurlijke transparantie, de beperkte autorisatie door de Staten-Generaal en de mogelijke ondoelmatigheid) tegen te gaan.

Overigens is het niet de bedoeling de voorgestelde faciliteit ruimhartig te gaan toepassen; deze zou beperkt moeten blijven tot de zogenaamde unieke-kansenfondsen en de garantiefondsen. De minister van Financiën kondigt aan dat hij zal inventariseren bij welke rechtspersonen reserves, opgebouwd met publieke middelen, worden aangehouden. Zo nodig zal hij voorstellen doen om deze reserves in 's Rijks schatkist te doen aanhouden.

De Rekenkamer heeft in het Rapport bij de financiële verantwoordingen 1994 gerapporteerd over een verkennend onderzoek naar fondsvorming. Een eerste inventarisatie van de op dat moment bekende fondsconstructies leverde een totaal op van 37; hiermee was een begrotingsbedrag van 2,4 mld gemoeid. Deze fondsen beschikten eind 1993 over een totale reserve van circa 200 mln.

Ten behoeve van de voorliggende rapportage is opnieuw gepoogd de bestaande fondsconstructies in kaart te brengen. Hoewel het moeilijk was om in korte tijd de benodigde informatie compleet te krijgen, is het beeld toch duidelijk. Het aantal fondsen is sinds eind 1993 verder gegroeid; in totaal werden nu 57 fondsconstructies aangetroffen. Van 38 fondsen konden de financiële gegevens worden vastgesteld. De rijksbijdrage voor deze fondsen over 1997 bedroeg ruim 2,6 mld; de stand van de reserves was per ultimo 1997 ruim 360 mln. Hiervan is in totaal ca. 35 mln. als algemene (niet-bestemde) reserve in de balans opgenomen.

Concluderend kan gesteld worden dat sinds 1994 fondsconstructies in aantal en omvang zijn toegenomen. Het aandeel van de zg. unieke-kansenfondsen (1) en de garantiefondsen (8) in dit totaal is overigens betrekkelijk gering.

Nadrukkelijk zij gesteld dat de inventarisatie er niet op gericht was vast te stellen of de hiermee gemoeide gelden rechtmatig verstrekt worden. Uit het onderzoek van 1994 bleek dat voor een aantal nader onderzochte fondsen in belangrijke mate voldaan werd aan de te stellen eisen van inrichting en vormgeving.

Wel onderstrepen de bevindingen het belang van de door de minister van Financiën aangekondigde actie gericht op het in kaart brengen van de bij rechtspersonen buiten het Rijk uitstaande reserves opgebouwd met publieke middelen. Gezien de geschetste nadelen, met name voor het budgetrecht van de Staten-Generaal, is de Rekenkamer van mening dat een einde gemaakt moet worden aan de gegroeide praktijk van «parkeerstichtingen» buiten het Rijk. De opgebouwde reserves zouden op termijn geconverteerd moeten worden naar reserves waarop de nieuwe bepalingen van de Comptabiliteitswet van toepassing zijn of zouden weer gebracht moeten worden binnen de grenzen van de huidige begrotings-systematiek.

De Rekenkamer ziet met grote belangstelling uit naar de uitkomsten van de aangekondigde inventarisatie en de eventuele vervolgacties daarop.

5.6 Beheer Europese gelden

De verantwoordelijkheid van de ministers voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer strekt zich mede uit tot de EU-geldstromen. De volgende vier hoofdgroepen van geldstromen zijn daarbij te onderscheiden:

- geldstromen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid;
- uitgaven voor het sociaal-economische structuurbeleid (structuurfondsen);
- eigen middelen;
- overige geldstromen (onder andere: Vierde Kaderprogramma, Europees Ontwikkelingsfonds, Transeuropese Netwerken).

Het systeem van beheer en controle van EU-gelden wordt in belangrijke mate gekenmerkt door gedeeld beheer van de Europese Commissie en de lidstaten. Volgens het subsidiariteitsbeginsel dient het aandeel van nationale instanties in de feitelijke uitvoering van het gemeenschapsbeleid zo groot mogelijk te zijn. Volgens het beginsel van gemeenschaps-trouw ligt de zorg voor de effectieve werking van het gemeenschapsrecht primair op nationaal niveau en dienen de lidstaten te voorzien in doeltreffende uitvoeringsmaatregelen. Als uitgangspunt geldt steeds meer dat de lidstaten de vereiste controlemaatregelen dienen te treffen en dat de Commissie toeziet op de toereikendheid van de nationale systemen.

De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-terrein varieert van beleidsterrein tot beleidsterrein en is afhankelijk van de concrete EU-verplichtingen die aan de lidstaat worden gesteld. De minister is verder, in lijn met artikel 5 van het EG-Verdrag, in laatste instantie verantwoordelijk voor de juiste besteding en een goed financieel beheer van de gelden die in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en Nederland worden uitgevoerd. Indien zich hierbij problemen voordoen, kan de minister hiervoor financieel aansprakelijk worden gesteld.

Gelet op deze verantwoordelijkheden en het daaraan verbonden financiële risico dient de eerstverantwoordelijke minister te zorgen voor een adequaat toezicht op de uitvoering van het beleid, voor een afdoende controle en een goede informatievoorziening over de uitkomsten daarvan. De mogelijkheden die de minister heeft om – indien nodig – in te grijpen, moeten aansluiten bij diens verantwoordelijkheden.

In maart 1999 publiceerde de Rekenkamer het rapport «EU-geldstromen 1995–1998». Dit rapport bevat een geactualiseerd beeld van de opzet van de beheer- en controlesystemen voor de belangrijkste EU-geldstromen. In het rapport toont de Rekenkamer zich overwegend positief over de ontwikkelingen die vanaf 1995 hebben plaatsgevonden, maar signaleert zij tevens diverse aandachtspunten. Het betreft hier met name:

- toezicht op het beheer, vooral bij de structuurfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds;
- toezicht op de uitvoering: zo laat bij de structuurfondsen het functioneren van de Comités van Toezicht nog te wensen over;
- controle op de EU-geldstromen: met name bij de structuurfondsen laat de accountantscontrole te wensen over (gebrekkige provinciale controles, achterblijvende reviewwerkzaamheden);
- betrokkenheid bij beheer en controle: vooral bij de structuurfondsen interpreteren de ministers hun verantwoordelijkheid vaak eng. Verbeteringsacties worden pas geïnitieerd wanneer zich problemen bij beheer en controle voordoen;
- informatievoorziening: met name op belangrijke punten als

- uitvoeringskosten, efficiency en evaluatie zijn er nog lacunes in de informatievoorziening en het gebruik ervan;
- de betrokkenheid van de ministeries bij het beoordelen van de resultaten van EU-programma's en beleid.

Ten aanzien van de «overige geldstromen» stelde de Rekenkamer vast dat de beheer- en controlestructuren divers van opzet zijn. Voorts constateerde zij dat de betrokkenheid van de ministers bij het beheer van en de controle op deze gelden doorgaans beperkt is, zelfs wanneer zij hiervoor directe verantwoordelijkheid dragen. De Rekenkamer is van plan in de komende jaren meer aandacht aan deze categorie geldstromen te besteden.

De Rekenkamer concludeerde op basis van haar inventarisatie dat waakzaamheid bij het beheer van en de controle op de EU-geldstromen in Nederland geboden blijft. Stringenter toezicht en actievere controle lijken haar de aangewezen methoden om hieraan vorm te geven, mede ter voorkoming van corruptie en fraude. In het algemeen onderschreven de verantwoordelijke bewindspersonen de conclusies van de Rekenkamer.

Ook in haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer bij diverse ministeries aandacht besteed aan het beheer van en de controle op Europese geldstromen. Zij concludeerde dat het beheer van Europese geldstromen bij verschillende ministeries op onderdelen nog aandacht behoeft. In de komende jaren zal de Rekenkamer meer aandacht gaan schenken aan dit onderwerp. Enkele saillante bevindingen uit het onderzoek waren:

- Onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM wordt het INTERREG Rijn/Maasactieprogramma (IRMA) uitgevoerd. Nederland is op twee manieren bij dit programma betrokken: als financieel beheerder van het totale IRMA-programma voor zover dat met EU-gelden wordt uitgevoerd (VROM) en als indiener van projecten (vooral VenW). De Rekenkamer constateerde dat er in 1999 door Nederland nog 90% van de middelen gecommiteerd moet worden door projecten in te dienen. Daarnaast constateerde de Rekenkamer een tekortkoming in de ontwikkeling van het controle- en monitoring-beleid en achtte zij meer voortgang noodzakelijk in de verbetering van de onderbouwing van prestatieverklaringen bij declaraties van projectuitvoerders;
- Bij het Ministerie van SZW heeft de Rekenkamer verbeteringen geconstateerd in het financieel beheer bij het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (BUESI), dat belast is met de uitvoering van de ESF-regelingen (Europees Sociaal Fonds). Wel stelde de Rekenkamer vast dat er nog steeds sprake is van een aanzienlijke achterstand bij het afwerken van de einddeclaraties met betrekking tot de gefinancierde projecten;
- Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken signaleerde de Rekenkamer nog enkele risico's in de uitvoering van de Urban-regeling. Deze hangen samen met de stand van de verplichtingen, de personele bezetting en de wijze waarop het ministerie toeziet op het oplossen van knelpunten in de uitvoering. De Rekenkamer zal daarom in het rapport bij de financiële verantwoording 1999 wederom aandacht besteden aan de uitvoering van de Urban-regeling;
- In het financieel beheer van het LEF trof de Rekenkamer tekortkomingen aan bij het ijkpunt automatisering. Ook heeft zij ernstige tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering van fysieke inspecties en controles in het kader van de handhaving van communautaire regelgeving door de Algemene Inspectiedienst (AID);
- Bij het Ministerie van LNV constateerde de Rekenkamer een tekort-

koming in de communicatie tussen het ministerie en de provincies over de naleving van de relevante communautaire regelgeving. Voorts heeft zij vastgesteld dat het Ministerie van LNV een aantal provincies bij een eventuele korting door de Europese Commissie hiervoor niet financieel verantwoordelijk heeft gesteld in de zogeheten decentralisatiebrieven, terwijl deze provincies die verantwoordelijkheid wel hebben aanvaard bij een vergelijkbare subsidieregeling van het Ministerie van Economische Zaken (EFRO-gelden). De Rekenkamer beveelt het Ministerie van LNV aan om net als het Ministerie van EZ een dergelijke bepaling in de decentralisatiebrieven op te nemen.

Het Ministerie van Financiën verrichtte in 1998 onderzoek naar de melding van onregelmatigheden met Europese gelden aan de Europese Commissie. Geconstateerd werd dat de meldingsprocedures bij de landbouwgarantie-uitgaven en de eigen middelen voldoende zijn, maar dat de meldingsprocedures ten aanzien van de structuurfondsgelden verbetering behoeven. Geadviseerd is aan de verantwoordelijke ministeries om samen met de regionale autoriteiten of de Arbeidsvoorziening te komen tot duidelijke meldingsprocedures en daarbij uit te gaan van een eenduidige omschrijving van een te melden onregelmatigheid. Voorts is de ministeries gevraagd toe te zien op de werking van de meldingsprocedures.

6 AANDACHTSPUNTEN FINANCIËLE VERANTWOORDING

6.1 Realisatie versnelling

In 1997 is door de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer het initiatief genomen tot het project versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoordingen. De versnellingsoperatie is er op gericht om het tijdstip waarop de departementale financiële verantwoordingen gereed zijn te vervroegen van eind april naar medio maart. Het is de bedoeling dat met ingang van het begrotingsjaar 1999 (dus in het jaar 2000) de verantwoordingen met de rapporten van de Rekenkamer daarover op de derde woensdag van mei aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Op deze manier wordt de Tweede Kamer in staat gesteld nog voor het zomerreces de verantwoordingen te behandelen. Daarmee krijgt de financiële verantwoording een meer herkenbare plaats in het begrotingsproces. De verwachting is dat daarmee ook de aandacht voor beleidsresultaten en -prestaties zal toenemen.

Voor dit jaar was afgesproken dat de ministeries (inclusief de fondsen en het Rijk) tussen 15 maart en 23 april de financiële verantwoording 1998 en het samenvattend accountantsrapport zouden aanbieden aan het ministerie van Financiën en aan de Rekenkamer. De kopgroep, bestaande uit OCW, het Spaarfonds AOW en de kopgroep van 1997 (Huis der Koningin, AZ, SZW en VWS) zou de financiële stukken uiterlijk 15 maart aanleveren.

De financiële verantwoordingen van de overige ministeries en fondsen, alsmede van de Nationale Schuld en het Rijk zouden op verschillende data vóór 23 april worden aangeleverd.

Met waardering heeft de Rekenkamer vastgesteld dat het Huis der Koningin, de ministeries van AZ, Buiza, Justitie, OCW, Financiën, Defensie, V&W, LNV, SZW en VWS, alsmede het Gemeentefonds, het Spaarfonds AOW, het Landbouw-Egalisatiefonds, het Diergezondheidsfonds, het Infrastructuurfonds, de Nationale Schuld en het Rijk de streefdata voor 1998 hebben gehaald.

De streefdata werden echter door een belangrijk aantal onderdelen van het Rijk *niet* gehaald. Als gevolg daarvan is de publicatie van de betreffende rapporten verschoven naar 17 respectievelijk 29 juni. Het betreft het ministerie van VROM en het Provinciefonds (beide naar 17 juni verschoven) en de ministeries van BZK, EZ, alsmede bij de Hoge Colleges van Staat, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en het Fonds Economische Structuurversterking (alle verschoven naar 29 juni). De definitieve rekening van het Rijk werd pas op 24 juni ontvangen.

Het geheel overziende heeft de Rekenkamer waardering voor de inspanningen van de departementen. Zij heeft vastgesteld dat de versnelling niet heeft geleid tot kwaliteitsverlies. Wel acht zij het zorgelijk dat er zich in vergelijking met het vorig jaar meer financiële verantwoordingen later dan de afgesproken data werden ingeleverd. Gezien het feit dat volgend jaar alle ministeries gehouden zijn aan het schema dat leidt tot publicatie op de derde woensdag van mei, dringt zij er bij de ministeries op aan maatregelen te nemen die een tijdige aanlevering van de financiële stukken over 1999 waarborgen.

6.2 Voortgang operatie kwaliteitsverbetering

In juni 1998 presenteerde de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in het rapport «Jaarverslag in de politieke arena» voorstellen ter verbetering van de financiële verant-

wording. Deze voorstellen zijn in de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording», die in mei 1999 is verschenen, nader uitgewerkt.

Als gevolg van de uitgangspunten van deze rapporten zullen de begroting en de jaarlijkse verantwoording zich in de komende jaren ontwikkelen van documenten waarin de financiële informatie centraal staat tot documenten waarin op samenhangende en inzichtelijke wijze informatie wordt verstrekt over beleid, bedrijfsvoering en financiën. Het proces om te komen tot een meer beleidsmatige begroting en verantwoording zal enige tijd in beslag nemen. De begrotingsindeling zal moeten worden aangepast en in sommige gevallen ook de organisatorische indeling. Het formuleren en operationaliseren van strategische beleidsdoelstellingen, het wijzigen van de wet- en regelgeving en de uitwerking van de bedrijfsvoeringsaspecten zullen veel inspanningen van de ministeries vergen. De regering volgt een stapsgewijze aanpak, die ertoe moet leiden dat begroting en verantwoording over 2002 volledig zullen zijn vernieuwd.

Ook voor de werkzaamheden van de Rekenkamer zal deze operatie gericht op kwaliteitsverbetering van begroting en verantwoording gevolgen hebben. Zo zal de oordeelsvorming over de verantwoording aangepast moeten worden aan de nieuwe inhoud van de verantwoording. In concreto betekent dit dat het oordeel over de gepresenteerde cijfers zal worden uitgebreid tot een oordeel over beleidsinformatie, bedrijfsvoering en cijfers. De Rekenkamer beschouwt het als een uitdagende taakopdracht om binnen het bestek van de jaarlijkse controlewerkzaamheden te komen tot een goede invulling van het «nieuwe» oordeel. Hiertoe zal onder andere worden nagegaan of gekomen kan worden tot een verdere dynamisering van het controleproces. Inhoudelijk zal het oordeel via een stapsgewijze aanpak vorm moeten krijgen.

Zoals in de reactie op het rapport «Jaarverslag in de politieke arena» al is gesteld juicht de Rekenkamer de ontwikkelingen op het gebied van begroting en verantwoording toe. Met het Regeringsrapport «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» is een belangrijke, verdere stap gezet. De Rekenkamer ziet goede mogelijkheden om via haar ingezette onderzoekslijn voor de periode 1999–2004 bij te blijven dragen aan de beoogde kwaliteitsverbetering van de begrotings- en verantwoordingsinformatie.

6.3 Beleidsprioriteiten

In de motie Melkert, Dijkstal en de Graaf¹⁴ werd het voornemen uitgesproken om tijdens de afzonderlijke begrotingsbehandelingen 1999 aan te geven van welke beleidsprioriteiten meer in het bijzonder prestatiegegevens moesten worden opgenomen in de departementale jaarverslagen 1999. Voor de verdere uitwerking van deze motie is de Werkgroep Financiële Verantwoordingen van de Tweede Kamer (ook wel genoemd de Werkgroep Van Zijl) in gesteld. De Werkgroep Van Zijl heeft in haar brief van 15 december 1998¹⁵ rijksbreed en voor de afzonderlijke departementen in totaal 32 beleidsprioriteiten geformuleerd. Concreet is de Rekenkamer gevraagd te adviseren over de haalbaarheid van de verantwoording over de beleidsprioriteiten aan de hand van de in de brief geformuleerde prestatiegegevens.

In mei 1999 zijn drie rapporten aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer: ten eerste «Boter bij de vis» (het eindverslag van de Werkgroep Van Zijl); ten tweede het rapport «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» en een reactie op het verzoek van de Werkgroep Van Zijl door de minister van Financiën. Volgens de minister kan circa een derde van de gevraagde prestatiegegevens daadwerkelijk worden opgenomen in de financiële verantwoording 1999; ten derde de

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 nr. 6, 17 september 1998.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 347 nrs. 1 en 2.

De Rekenkamer is van mening dat met de geformuleerde informatie-behoefte een goede aanzet is gegeven voor een nieuwe opzet van begroten en verantwoorden van beleidsprestaties. Om de kans op het realiseren van de einddoelstelling (te weten een betere inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven) te optimaliseren, dient wel de nodige aandacht geschonken te worden aan een aantal belangrijke aspecten van (de vraagstelling over) doelen, prestaties en uitgaven. De door de Rekenkamer geformuleerde aandachtspunten hebben betrekking op de vraagstelling, concreetheid en meetbaarheid van de doelen, definiëring van de prestatiegegevens, relatie tussen doelen en prestatiegegevens, relatie met begrotingsartikelen en de betrouwbaarheid van de gegevens.

De Rekenkamer beoordeelde het ingezette traject als ambitieus, maar op termijn haalbaar. De herinrichting van begrotingen en verantwoordingen gaat de nodige tijd kosten. Er is overleg tussen de Tweede Kamer en de Regering nodig om de wensen en mogelijkheden op elkaar af te stemmen. Wellicht zal de ideaalsituatie van volledig inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven nooit bereikt kunnen worden. Op langere termijn acht de Rekenkamer het niettemin goed mogelijk om de nieuwe opzet van begroten en verantwoorden verder in te vullen en het inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven te verbeteren.

6.4 Verantwoording Miljoenennota

Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar de verantwoordingsinformatie die het Rijk verstrekt over het macrobudget, i.c. over de uitgaven en ontvangsten op de rijksbegroting en de uitgaven en ontvangsten van de budgetsectoren Sociale Zekerheid en Zorg (die buiten de begroting worden verantwoord). Dit jaar is nagegaan in hoeverre de minister bij het opstellen van de Miljoenennota 1999 de opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte heeft genomen. Verder is onderzocht in welke mate de verantwoording over het macrobudget in het kader van het traject «versnelling en verbetering van de financiële verantwoording» een meer prominente plaats krijgt.

De Miljoenennota 1999 is evenals de Miljoenennota 1998 in eerste instantie een ramingsinstrument: zij bevat weliswaar verantwoordingsinformatie maar heeft primair een andere functie. De aansluiting met de realisatiecijfers over de budgetsectoren SZ en Zorg is niet altijd even duidelijk, waardoor het nog steeds moeilijk is om een aansluiting te maken tussen de Miljoenennota 1999 en bijvoorbeeld het Jaaroverzicht Zorg. Verder wordt het karakter van de gebruikte gegevens en de betrouwbaarheid ervan in de Miljoenennota 1999 niet vermeld. Hierbij kan meer in het bijzonder gedacht worden aan het gebruik van CBS-cijfers. Tenslotte wordt bijvoorbeeld ook over de onzekerheden en onrechtmatigheden in de uitgaven en ontvangsten van de budgetsectoren slechts beperkt informatie gegeven.

De conclusie kan worden getrokken dat de kwaliteit van de verantwoording op geaggregeerd niveau (waaronder de verantwoordingsinformatie die in de Miljoenennota 1999 wordt verstrekt) niet wezenlijk veranderd is. De Rekenkamer heeft hier wel begrip voor, gelet op de in de Miljoenennota 1999 aangekondigde en inmiddels in de Regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» neergelegde voorstellen voor het verbeteren van de informatiewaarde en de toeganke-

lijkheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken, ook op het niveau van het Rijk.

De Rekenkamer heeft waardering voor deze voorstellen. Wel is de Rekenkamer van mening dat een aantal onderwerpen die verband houden met de verantwoording op geaggregeerd niveau in de toekomst nadere aandacht verdienen, namelijk:

- de verantwoording over de budgetdisciplinesectoren sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg (zie 6.5);
- de verantwoording over de effecten en de effectiviteit van het beleid en over de doelmatigheid van de overheidsorganisatie. In de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» wordt aangegeven dat de verantwoording hierover in de departementale jaarverslagen zal plaatsvinden. De Rekenkamer kan zich in deze gedachtengang vinden maar raadt wel aan in een later stadium te beoordelen of er behoefte bestaat aan een rijksbrede samenvatting (waarin bijvoorbeeld de zogenaamde overzichtconstructies¹⁶ samengebracht worden) en behandeling op hoofdlijnen;
- de verantwoording over schuldgaranties en de risico's van garantieverlening voor het Rijk; bij schuldgaranties kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de garantiestelling voor grote infrastructurele projecten zoals de Hogesnelheidslijn-Zuid en de Betuwetunnel. Uit het Rekenkamerrapport «Garanties van het Rijk» uit 1998 bleek dat geen totaaloverzicht van uitstaande garantieverplichtingen gegeven wordt; de saldibalans van het Rijk geeft op dit punt geen volledig beeld. In de praktijk wordt noch op geaggregeerd niveau noch op departementaal niveau adequaat verantwoording afgelegd over uitstaande garanties; daardoor is het inzicht dat de Staten-Generaal geboden wordt in het risico dat garanties daadwerkelijk tot uitbetaling komen beperkt. Op dit punt zou de inforamatievoorziening, ook in de nieuwe opzet volgens het Regeringsvoorstel, verbetering behoeven.

6.5 De budgetsectoren Zorg en Sociale Zekerheid

In de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1996 (p. 23) heeft de Rekenkamer erop gewezen dat onder meer de sectoren sociale zekerheid en zorg buiten het jaarlijkse rechtmatigheidsoordeel vallen. De sectoren en de toezichthoudende ministers zouden moeten zorgen voor een samenhangend inzicht in de kwaliteit van de financiële controle en verantwoording.

De vier betrokken kamercommissies deelden de zorg van de Rekenkamer dat het niet-rijksdeel van de publieke sector in dit opzicht zou achterblijven bij het Rijk. Zij verzochten de Rekenkamer «te overwegen wat de voor- en nadelen zijn van het betrekken van de sectoren zorg en sociale zekerheid bij het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek en welke belemmeringen eventueel zouden moeten worden opgeheven om dat mogelijk te maken». Tegelijk verzochten de Kamercommissies de betrokken ministers om de mogelijkheden en onmogelijkheden na te gaan van een informatievoorziening over de budgetsectoren die zoveel mogelijk parallel zou lopen aan die over de rijksbegroting.

De Rekenkamer antwoordde op 11 maart 1998. Zij wees er bij die gelegenheid op dat de begrotingscycli voor het Rijk en de overige budgetsectoren van elkaar verschilden en dat er meer duidelijkheid moest komen over de eisen aan de door de betrokken ministers te leveren verantwoordingsinformatie over de budgetsectoren Zorg en Sociale zekerheid.

¹⁶ Zie Van beleidbegroting tot beleidsverantwoording, pag. 15.

De betrokken ministers zegden onder meer toe zorg te zullen dragen voor een verbeterde informatievoorziening over de sectoren zorg en sociale

zekerheid binnen de kaders van de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk. Daartoe zouden de gangbare momenten in de begrotingscyclus benut worden (naast de Voorjaarsnota ook de Najaarsnota en de Voorlopige rekening) en zou in het algemeen deel van de financiële verantwoordingen van VWS en SZW aandacht besteed worden aan relevante ontwikkelingen in de sectoren. De Rekenkamer constateerde dat in de verantwoording van SZW over 1998 inderdaad een korte toelichting wordt gegeven op de ontwikkelingen in beleid, uitgaven en volumegegevens. In de Financiële verantwoording/ het Jaarverslag van VWS blijft een inhoudelijke toelichting op de ontwikkelingen in de budgetsector Zorg achterwege; wel wordt op hoofdlijnen het financiële kader geschetst en wordt aangegeven welke dwarsverbanden er bestaan tussen de begroting van VWS en het Budgettaire Kader Zorg (voor een belangrijk deel gefinancierd met premiemiddelen).

In de Regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» wordt voor de komende jaren in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus voor het Rijk een verdere verbetering van de informatie over deze twee budgetsectoren in het vooruitzicht gesteld. De Rekenkamer juicht het toe dat de Staten-Generaal aldus beter in staat zullen zijn de sectoren zorg en sociale zekerheid te betrekken in het debat over de verantwoording van het Rijk. Anderzijds acht de Rekenkamer het, onder verwijzing naar haar brief van 11 maart 1998, belangrijk op te merken dat de informatie over de twee budgetsectoren die ten tijde van de departementale verantwoording wordt verstrekt nog een voorlopig karakter heeft en dat deze informatie niet op dezelfde wijze is beoordeeld als de departementale cijfers.

Gecertificeerde verantwoordingsinformatie over de budgetsector sociale zekerheid en de rechtmatigheidsverklaringen van de onafhankelijk toezichthouder komen tot stand op grond van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997.

Om te komen tot gecertificeerde verantwoordingsinformatie over de zorgsector wordt een aanpassing van de wetgeving voorbereid en wordt via de Ziekenfondsraad een project uitgevoerd gericht op modernisering van de verantwoording en controle in de zorgsector. Doel van het ingezette traject is uiteindelijk om een rechtmatigheidsoordeel te kunnen geven over deze geldstromen in de zorgsector.

In haar eerder genoemde brief benadrukte de Rekenkamer in dit verband het belang van (tijdige) verantwoordingsinformatie over de sectoren ten behoeve van de betrokken ministers, inclusief rechtmatigheidsoordelen van onafhankelijke toezichthouders. In het kader van haar strategie voor onderzoek naar rechtspersonen met een wettelijke taak zal de Rekenkamer, voor het eerst in het najaar 1999, regelmatig rapporteren over de voortgang van de ontwikkelingen terzake. Zo wordt thans een concept-rapport geconcipieerd over de verantwoordingsinformatie van uitvoerende organisaties van de sociale zekerheids- en sociale zorgverzekeringswetten. Daarin zal de Rekenkamer aanbevelingen opnemen voor verbeteringen die noodzakelijk zijn om aansluiting te verkrijgen bij de (ontwikkelingen in de) verantwoording van het Rijk.

6.6 Invoering baten/lastenstelsel

Met de introductie van agentschappen in de Zesde Wijziging van de Comptabiliteitswet (1995) is ook het baten-lastenstelsel binnen de rijksdienst geïntroduceerd. Door het zichtbaar maken van kosten kan de doelmatigheid van een dienst worden verbeterd (resultaatgericht management). In het voorstel voor de Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet wordt, vanuit dezelfde invalshoek, het baten-lastenstelsel onder voorwaarden ook voor andere diensten beschikbaar gesteld. De

groei van het aantal agentschappen en het feit dat ook andere diensten het stelsel zullen gaan hanteren leidt ertoe dat het baten-lastenstelsel binnen de rijksdienst in betekenis toeneemt en binnen afzienbare tijd door een aanzienlijk deel van de rijksdienst zal worden toegepast. Met deze ontwikkeling is onlosmakelijk verbonden dat binnen de rijksdienst in de komende jaren twee stelsels voor begroting, administratie en verantwoording naast elkaar zullen bestaan: het baten-lastenstelsel voor de diensten die dit stelsel moeten of mogen gebruiken en het verplichtingen-kasstelsel voor de «moederdepartementen», inclusief de andere diensten. Voor de begrotings- en verantwoordingsstukken die aan de Staten-Generaal worden voorgelegd betekent dit dat informatie in termen van verplichtingen en kas wordt aangevuld met een steeds grotere hoeveelheid informatie in termen van baten en lasten. De Rekenkamer heeft in haar reactie aan de Minister van Financiën op het voorstel voor de Zevende Wijziging van de CW aangegeven dat dit volgens haar afbreuk doet aan de beoogde transparantie en helderheid van de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal. Bovendien heeft zij aangegeven dat het naast elkaar bestaan van twee stelsels niet bevorderlijk is voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de controle; zo zullen bij handhaving van die situatie twee soorten administratieve systemen moeten worden gereguleerd en onderhouden, medewerkers moeten worden getraind in de beide soorten systemen en controles vanuit twee perspectieven moeten worden uitgevoerd.

De Rekenkamer heeft de Minister van Financiën gevraagd in de memorie van toelichting bij de Zevende wijziging CW een beargumenteerde visie op het uiteindelijk gewenste begrotingsstelsel op te nemen, waarbij niet alleen op de waarde van de alternatieve stelsels wordt ingegaan, maar ook op andere relevante perspectieven, die vooral ook voor een goede vervulling van de autoriserende en de controlerende taak van de Staten-Generaal van belang zijn, zoals:

- welke mogelijkheden en beperkingen zijn aan de beide stelsels verbonden voor: bevordering van een goede allocatie van financiële middelen over investeringsuitgaven en consumptie-uitgaven; bewaking van en informatieverstrekking over omvang en samenstelling van het staatsvermogen; bewaking van en informatieverstrekking over het voldoen aan de EMU-normen?
- in hoeverre kunnen de uitgangspunten van het concept «resultaatgericht management» ook toepasbaar worden geacht op de relatie tussen Staten-Generaal en ministeries als geheel? Welk stelsel is in dit verband het meest geschikt om de voor de activiteiten, prestaties en effecten van ministeries benodigde financiële middelen uit te drukken?
- is het logisch en wenselijk dat principiële gedragslijnen die inherent zijn aan toepassing van het baten-lastenstelselen (bijvoorbeeld het treffen van voorzieningen) uitsluitend voor uitvoerende diensten worden toegepast?
- hoe verhouden de beide stelsels zich tot elkaar voor wat betreft de aspecten complexiteit en de objectiviteit van de informatie?
- welke additionele kosten zijn verbonden aan algehele invoering en toepassing van het baten-lastenstelsel?

In relatie tot het budgetrecht van de Staten-Generaal heeft de Rekenkamer de Minister van Financiën tevens verzocht duidelijk te maken op welke wijze voor diensten die conform het baten-lastenstelsel werken het aangaan van verplichtingen alsmede het doen van kasuitgaven beheersbaar is en – meer in algemene zin – welke grenzen er gesteld zijn aan de vermogensontwikkeling van diensten die conform dit stelsel werken.

Voorts heeft de Rekenkamer, gelet op het aantal diensten dat het baten-lastenstelsel hanteert of gaat hanteren, aanbevolen bij begroting en

verantwoording geaggregeerde informatie te doen verstrekken over de vermogenspositie van en het gebruik van de spaar- en leenfaciliteit door alle diensten die tot een ministerie behoren. Op basis van die geaggregeerde informatie kunnen de Staten-Generaal zich immers eenvoudig een beeld vormen over deze gegevens.

6.7 Evaluatie-onderzoek M&O

Vanaf 1991 heeft de Rekenkamer in het kader van haar jaarlijkse Rechtmatigheidsonderzoek structureel aandacht besteed aan het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O-beleid) van ministeries. Tot en met 1997 heeft zij jaarlijks gemiddeld één M&O-gevoelige regeling per ministerie onderzocht, waaronder zij verstaat: «een regeling waarbij de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de heffing of uitkering afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf zijn verstrekt».

In de periode 1997–1998 heeft de Rekenkamer een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het M&O-beleid. Zij onderzocht de ontwikkelingen in het departementale algemene M&O-beleid en de doorwerking hiervan in 36 M&O-gevoelige regelingen bij elf verschillende ministeries. Het financieel belang van de onderzochte regelingen bedraagt ongeveer f 23 miljard gulden. Het totaal aan M&O-gevoelige regelingen (de belastingen buiten beschouwing gelaten) wordt geschat op circa f 40 miljard gulden. Het onderzoek heeft geresulteerd in het rapport «Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik», dat gelijktijdig met de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998 verschijnt. De Rekenkamer concludeert dat zowel de opzet van het algemene M&O-beleid als de opzet van het M&O-beleid per onderzochte regeling zich positief ontwikkelt. Ondanks de positieve ontwikkeling is volgens de Rekenkamer verdere verbetering van het algemene M&O-beleid en het M&O-beleid van de onderzochte regelingen mogelijk. Een belangrijk kritiekpunt is dat bij de meeste regelingen het inzicht in de effectiviteit van het M&O-beleid ontbreekt.

6.8 Millennium

In vervolg op het onderzoek, gepubliceerd in de bundel rechtmatigheids-onderzoek 1997, heeft de Rekenkamer onderzoeken uitgevoerd naar de millenniumproblematiek in de sectoren zorg, sociale zekerheid en veiligheid. De eerste twee onderzoeken zijn in de eerste helft van 1999 gepubliceerd. In de zomer zal het derde rapport (veiligheid) verschijnen, evenals het vervolgonderzoek naar de stand van zaken bij het Rijk. Hierin wordt specifiek aandacht besteed aan de gevolgen van de millenniumproblematiek voor het financieel beheer van het Rijk.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET HUIS DER KONINGIN

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Huis der Koningin.

De Rekenkamer trof in de verplichtingen en uitgaven geen fouten en onzekerheden aan. Er was geen sprake van ontvangsten.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN HET KABINET DER KONINGIN

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. De Hoge Colleges van Staat zijn onafhankelijke staatsinstellingen met veelal een grondwettelijke taak. Formeel stelt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hun gezamenlijke financiële verantwoording op. Materieel zijn de Colleges en het Kabinet zelf verantwoordelijk. In de financiële verantwoording zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen van:

- de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- de Raad van State;
- de Algemene Rekenkamer;
- de Nationale Ombudsman;
- de Kanselarij der Nederlandse Orden en Kapittel voor de civiele orden;

Daarnaast zijn hierin de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Kabinet der Koningin weergegeven.

De Rekenkamer constateerde enkele belangrijke tekortkomingen in het financieel beheer van met name de grotere Colleges. Het ging hierbij vooral om de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie door deze Colleges en voorts om het beveiligingsbeleid voor hun automatisering. In het rapport bij de financiële verantwoording 1997 heeft de Rekenkamer gerapporteerd over de verbeterplannen voor de bedrijfsvoering. De Rekenkamer stelde vast dat de uitvoering van deze verbeterplannen in 1998 vertraging heeft opgelopen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. In 100% van de aangegane verplichtingen, uitgaven en de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. De verantwoording is verder een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften, met uitzondering van f 4,7 miljoen aan openstaande garantieverplichtingen die ten onrechte in de saldibalans onder de post openstaande verplichtingen zijn verantwoord. Verder kan ook de toelichting bij de rekening op onderdelen nog worden verbeterd.

Bijlage
Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen^a)

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onvolledigheid	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Saldibalans								
• Ondeugdelijke weergave	1998			4,7		Openstaande garantie-verplichtingen	0	3.4
• Ondeugdelijke weergave	1998		4,7			Openstaande verplichtingen	14,5	3.4
Totaal			4,7	4,7				
<i>Overige tekortkomingen Tweede kamer</i>		realisatie en afronding van plan voorzien voor eind 1999						
• volledigheid AO beschrijvingen	1997					AO		2.3
• Tekortkomingen in de AO van het restaurantbedrijf (ontbreken functiescheidingen, kwaliteit AO beschrijvingen en stuurinformatie, geen duidelijkheid over fiscale consequenties)	1997					AO		2.3
• Tekortkomingen in opzet en werking AO aanbestedingen	1997					AO		2.3
• Tekortkomingen registratie in contractdossiers	1998					AO		2.3
• Geen contractregister	1998					AO		2.3
• IC op begrotingsbelasting vindt niet zichtbaar en op ad hoc basis plaats	1997					AO		2.3
• Kwaliteit materieel beheer niet goed te beoordelen.	1998					AO		2.3
• Werking geautomatiseerde systemen v/h restaurantbedrijf niet correct.	1997					automatisering		2.4
• Ontbreken samenhangend informatiebeveiligingsbeleid en informatiebeveiligingsplannen	1998					automatisering		2.4
<i>Overige tekortkomingen Raad van State</i>								
• Volledigheid AO beschrijvingen	1998					AO		2.3
• Voert geen vorderingen en voorschotadministratie (ultimo 1998 ruim f 3 miljoen)	1998					AO		2.3
• Niet alle inventarisgoederen geadministreerd	1997					AO		2.3
• Betalingen op grond van niet tijdig verlengde contracten	1997					AO		2.3

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onvolledigheid	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
• Opgave neveninkomsten 1997 van aantal staatsraden in buitengewone dienst ontbreekt • Achterstand bij controle op personeelslasten • Ontbreken samenhangend informatiebeveiligingsbeleid en informatiebeveiligingsplannen	1998 1998 1998					AO AO automatisering		2.3 2.3 2.4
<i>Overige tekortkomingen</i> <i>Algemene Rekenkamer</i>								
• Achterstand in beschrijving AO (planning resterend deel ontbreekt) • Nog geen sprake van onderhoudsorganisatie AO • Ontbreken inventaris-administratie • Ontbreken cijfer-beoordelingen, aansluitingen en standenregister • Volledigheid verplichtingen-administratie niet gewaarborgd • Boekingsstukken moeilijk en soms niet te traceren	1998 1998 1997 1997 1997 1998	verbeterproces vertoont tekortkomingen en achterstand bij implementatie				AO AO AO AO AO AO		2.3 2.3 2.3 2.3 2.3 2.3

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Algemene Zaken. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrigeerd. De reactie van de minister is in dit rapport verwerkt.

Ijkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Ministerie van Algemene Zaken zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: matig.

Recapitulerend kan voor het Ministerie van Algemene Zaken het volgende overzicht worden gegeven van tekortkomingen in de ijkpunten die voor het ministerie relevant zijn. De tabel laat zien dat zich op geen enkel onderzocht onderdeel *ernstige* tekortkomingen voordeden.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Beschrijving en onderhouds- organisatie AO		x	
Financiële functie	x		
Automatisering		x	
Informatievoorziening		x	

De Rekenkamer constateerde in het financieel beheer bij het Ministerie van Algemene Zaken de volgende tekortkomingen.

De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat een ministerie beschikt over een actuele beschrijving van de administratieve organisatie. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de administratieve organisatie is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk. Het Ministerie van Algemene Zaken beschikt niet over een regeling inzake het onderhoud van de administratieve organisatie, waarin verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en procedures voor dit onderhoud zijn neergelegd. Wel bleek in de praktijk aandacht voor het onderhoud te bestaan. De Rekenkamer dringt aan op een spoedige invoering van een regeling inzake het onderhoud van de AO.

De beschrijving van de administratieve organisatie was grotendeels volledig en actueel. Dit geldt niet voor de centrale afdelingen Facilitaire en Informatie Aangelegenheden en Personeel & Organisatie.

In 1998 is een stap vooruit gezet in de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994. Nog niet voor alle informatiesystemen zijn afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses gerealiseerd. Daardoor wordt nog niet geheel voldaan aan het voorschrift. De Rekenkamer dringt aan op het voltooiën van deze analyses en een snelle implementatie en toetsing van de werking van de beveiligingsmaatregelen die het ministerie als basishouders heeft aangemerkt.

In 1998 is een belangrijke aanzet gegeven voor de verbetering van het begrotingsinformatiesysteem. In het beheer van de geautomatiseerde systemen bij het ministerie waren er in 1998 nog enkele tekortkomingen in de systeemontwikkeling, het personeelsinformatiesysteem en het voorraadinformatiesysteem.

Het gebruik van ramings- en doelmatigheidskengetallen in de begroting en verantwoording van 1998 is nagenoeg gelijk gebleven aan dat van 1997. Niet aan alle eisen die aan de artikelsgewijze toelichting worden gesteld is voldaan. Zo ontbreken bijvoorbeeld een uiteenzetting over het gerealiseerde beleid, de gerealiseerde activiteiten, prestaties en effecten.

In zijn reactie gaf de minister-president aan dat hij zich niet kon vinden in de kwalificatie «matig» die de Rekenkamer toekende aan de beschrijving en onderhoudsorganisatie AO, voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst en kengetallen. Enerzijds vond hij het oordeel te zwaar gelet op de aard van de gesignaleerde tekortkomingen, anderzijds was hij van mening dat te weinig rekening gehouden is met de inspanningen die het Ministerie van Algemene Zaken heeft gewijd aan deze onderwerpen. De Rekenkamer heeft er nogmaals op gewezen dat de kwalificatie «tekortkomingen» in relatie staat tot het oordeel «matig». Aangezien er op de drie onderwerpen tekortkomingen zijn gesignaleerd, leidt dit automatisch tot het oordeel «matig».

Financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Algemene Zaken. In 100% van de aangegane verplichtingen, uitgaven en 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, met uitzondering van enkele punten in de toelichting bij de rekening en de saldibalans.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen^a)**

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Saldibalans								
						geen inzicht in de ouderdom van vorderingen, schulden en verleende voorschotten		3.3
						geen inzicht in de liquiditeit/opeisbaarheid van de vorderingen; geen inzicht in het verloop van de voorschotten; geen aparte vermelding van garantieverplichtingen		3.3
<i>Totaal</i>								
Overige tekortkomingen								
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO						geen regeling onderhoudsorganisatie AO		2.3
Automatisering						– nog niet alle AKA's uitgevoerd		2.5.2
						– geen gebruik gemaakt van standaard voor systeemontwikkeling, maar toepassing eigen procedure begrotingsadministratiesysteem;		2.5.2
						– nog geen implementatie beheersplan n.a.v. onderzoek PERCC;		2.5.3
						– voorraadinformatiesysteem omvat gehele inventaris AZ		2.5.3
Informatievoorziening						kengetallen:		2.6.1
						– niet/nauwelijks ingegaan op doeltreffendheid gevoerde beleid; – in verantwoording naast realisatie veelal geen waarden van de raming – in toelichting niet ingegaan op ontwikkeling en betekenis kengetallen		
Toelichting bij de rekening						algemeen deel gaat niet in op alle aandachtspunten, in artikelsgewijze toelichting ontbreken uiteenzetting over gerealiseerd(e) beleid, activiteiten, prestaties en effecten.		3.2

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN

Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA). De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De reactie van de minister is in dit rapport verwerkt.

KABNA heeft als taak de voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse beleid voor de Nederlandse Antillen en Aruba. In de rekening 1998 van KABNA zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 371,0 miljoen en ontvangsten tot een bedrag van f 31,7 miljoen. De belangrijkste uitgaven zijn verricht voor samenwerkingsmiddelen voor diverse overheidsprojecten (f 309,8 miljoen), garanties voor aflossingsverplichting 1997 (f 25,0 miljoen) en personeel en materieel (f 19,4 miljoen). Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten werd circa 60% (f 19,0 miljoen) verantwoord voor samenwerkingsmiddelen en circa 37% (f 11,9 miljoen) voor diverse ontvangsten waaronder bijdragen van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking. De overige ontvangsten betroffen personeel en materieel.

Bij Koninklijk Besluit van 15 december 1997 is de beheersverantwoordelijkheid over KABNA per 1 januari 1998 overgegaan naar de minister van Binnenlandse Zaken. De verantwoordelijkheid voor begroting en beleid is met het aantreden van het nieuwe kabinet (3 augustus 1998) overgegaan naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarna de naam is gewijzigd in Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De organisatie van KABNA maakte met ingang van 1 juli 1998 deel uit van het nieuw opgerichte directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (DGCZK). Op het moment van overgang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de begroting heeft de directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer (LNV) de taak als bedoeld in de Comptabiliteitswet en in het Besluit taak Centrale directies Financieel Economische Zaken overgedragen aan DFEZ van BZK. DFEZ van LNV heeft de feitelijke administratie van dit begrotingshoofdstuk gevoerd tot en met 31 december 1998. De formele overdracht van de financiële administratie van LNV aan BZK is vastgelegd in een «protocol van overdracht». De feitelijke overdracht heeft in het eerste kwartaal 1999 plaatsgevonden. De salarisadministratie is in 1998 gevoerd door de directie Personeelszaken van BZK. De verantwoordelijkheid voor de accountantscontrole lag voor geheel 1998 bij de departementale accountantsdienst (DAD) van BZK. Daartoe hebben beide directeurs accountantsdienst op 4 november 1998 een overdrachts-protocol ondertekend, dat betrekking had op de overdracht van de controle-bescheiden.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. Het betreft: beschrijving en onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie, accountantscontrole op de financiële verantwoording, Voorschrijft Informatiebeveiliging Rijksdienst en kengetallen. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze

onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Aangezien KABNA onderdeel uitmaakt van het ministerie van BZK kan voor de bevindingen en oordeelsvorming over de ijkpunten merendeels worden verwezen naar de rapportage van het rechtmatigheidsonderzoek bij het ministerie van BZK. Voor wat betreft de ijkpunten beschrijving en onderhoudsorganisatie van de AO en kengetallen wijkt de situatie bij KABNA af van die bij het ministerie van BZK zodat daarover in dit Rfv wordt gerapporteerd.

Naast bovengenoemde ijkpunten is er in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba (overdrachtsuitgaven en -ontvangsten). Dit onderwerp is ook in vorige jaren reeds aan de orde gekomen in het rechtmatigheidsonderzoek.

De onderstaande tabel geeft het overzicht van de onderzoeksresultaten. De tabel laat zien dat bij de AO en kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening) tekortkomingen zijn geconstateerd. Bij de transactieuitgaven en -ontvangsten zijn ernstige tekortkomingen geconstateerd. Dit betreft de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba. De tekortkomingen worden hieronder toegelicht.

ijkpunt	geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Administratieve organisatie		x	
Informatievoorziening		x	
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten			x

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 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 en structureel 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.

Administratieve organisatie

Een actuele beschrijving van de 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.

In de beschrijving en onderhoudsorganisatie AO van KABNA constateerde de Rekenkamer tekortkomingen. De beschrijving van de AO van KABNA dateerde van juni 1997. Gezien de overgang van KABNA van LNV 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. Geconstateerd is dat daarbij reeds forse vooruitgang is geboekt in de korte tijd dat de nieuwe organisatie bestaat. De nieuwe AO moet nog formeel worden vastgesteld. Ook dient nog te worden voorzien in een onderhoudsplan om de AO-beschrijvingen actueel te houden.

De minister deelde in zijn reactie mee, dat inmiddels een project «Inhaal-slag AO» is gestart. Een gedetailleerd plan van aanpak zou geagendeerd worden voor het Audit Committee van 25 juni. Voor de realisatie van het project zal externe ondersteuning worden ingehuurd.

Informatievoorziening

De Rekenkamer heeft een rijksbreed vervolgonderzoek uitgevoerd naar de kwantiteit en kwaliteit van kengetallen in de financiële verantwoordingen 1998. Opname van kengetallen in de toelichting op de begroting en verantwoording acht de Rekenkamer van belang voor vergroting van de transparantie van het begrotingsproces (ramingsaspect), verbetering van het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties (doelmatigheid) en verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (doeltreffendheid).

De Rekenkamer stelde vast dat het gebruik van kengetallen in de financiële verantwoording ten opzichte van 1997 is afgenomen. Daarnaast voldeed de verantwoording niet aan de daaraan te stellen presentatie-eisen. Op basis van deze constatering kwam de Rekenkamer voor het ijkpunt kengetallen tot het oordeel matig. De Rekenkamer is van mening dat de kwantiteit en kwaliteit van de informatievoorziening in de financiële verantwoording verbeterd dient te worden.

De minister gaf in zijn reactie aan dat binnen het ministerie van BZK met ingang van 15 mei 1999 een programmamanager kengetallen is aangesteld. Deze is belast met het opstellen van een plan van aanpak voor de bevordering van het gebruik van kengetallen, mede in het licht van de ontwikkelingen in het kader van de «Begroting 21e eeuw».

Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten (afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba)

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit onderwerp is in vorige jaren ook aan de orde gekomen in het rechtmatigheidsonderzoek. Bij het rechtmatigheidsonderzoek 1997 voerde de Rekenkamer een onderzoek uit naar de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba. De Rekenkamer kwam op basis van dat onderzoek tot de conclusie dat de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten zodanig was ingelopen, dat zij haar bezwaar niet handhaafde. Wel zou zij in 1998 de toezeggingen van de toenmalige minister kritisch volgen, omdat zij vreesde dat zonder een voortvarende aanpak en structurele aandacht opnieuw achterstanden zouden ontstaan bij de afwikkeling van overheidsprojecten.

De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 onderzocht of de aangekondigde maatregelen intussen zijn geïmplementeerd en of de overheidsprojecten tijdig en volledig waren afgewikkeld. De Rekenkamer constateerde dat een belangrijk deel van de toezeggingen eind 1998 niet of slechts gedeeltelijk waren nagekomen. Bovendien was eind 1998 de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten weer opgelopen naar circa f 98 miljoen. Tevens kwam naar voren dat de minister en de staatssecretaris geen juist beeld hadden van de omvang van de achterstand en van het aantal achterstandsprojecten. De Rekenkamer maakte

dan ook bezwaar als bedoeld in de Comptabiliteitswet, artikel 55, eerste lid, tegen het financieel beheer met betrekking tot de afwikkeling van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba. De bewindspersonen gaven in hun reactie aan dat zij hun toezeggingen alsnog op korte termijn zullen nakomen en dat zij een aantal activiteiten in gang hebben gezet die in opzet moet leiden tot een systematische voortgangsbewaking. De Rekenkamer handhaafde haar bezwaar niet. Zij zal in 2000 opnieuw een vervolgonderzoek instellen.

Financiële verantwoording

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

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van KABNA. In 100% van de aangegane verplichtingen, 100% van de uitgaven en 100% van 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, met uitzondering van de toelichting bij de rekening die niet geheel aan de eisen voldeed.

Bijlage
Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen^a)

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen toezeggingen	fouten	onvolledigheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Saldibalans								
Ondeugdelijke weergave, onvolledig	1998			936,7		Garantieverblijven	0	4.3
Ondeugdelijke weergave, onjuist	1998		936,7			Openstaande verblijven	1 569	4.3
<i>Totaal</i>			936,7	936,7				
Overige tekortkomingen								
Bij de beschrijving van de nieuwe AO is reeds forse vooruitgang geboekt in de korte tijd dat de nieuwe organisatie bestaat. De nieuwe AO moet nog formeel worden vastgesteld. Ook dient nog te worden voorzien in een onderhoudsplan.	1998					Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		2.3
Het gebruik van kengetallen in de financiële verantwoording is ten opzichte van 1997 afgenomen. Daarnaast voldeed de verantwoording niet aan de daaraan te stellen presentatie-eisen. De kwantiteit en kwaliteit van de financiële verantwoording dienen verbeterd te worden.	1998					Informatievoorziening		2.4
Een belangrijk deel van de toezeggingen die zouden moeten leiden tot een structurele verbetering van het afwikkelingsproces eind 1998 was niet of slechts gedeeltelijk nagekomen. Bovendien was eind 1998 de achterstand in de afwikkeling van overheidsprojecten weer opgelopen naar circa f 98 miljoen. De minister en de staatssecretaris hadden geen juist beeld van de omvang van de achterstand en van het aantal achterstandsprojecten.	1998					Afwikkeling overheidsprojecten op Nederlandse Antillen en Aruba		hfd. 3

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek over 1998, dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Rekenkamer heeft onderdelen van dit onderzoek voor commentaar aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voorgelegd. De reacties zijn in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van Buitenlandse zaken, met f 10,0 miljard aan uitgaven en f 0,2 miljard aan ontvangsten in 1998, is een ministerie met verschillende kenmerken. Enerzijds geeft het gestalte aan het Nederlands buitenlands beleid en draagt het de verantwoordelijkheid voor de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. De hieraan verbonden uitgaven zijn vooral personele, materiële en huisvestingskosten (f 2,1 miljard). Anderzijds ondersteunt het de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (OS). De op de begroting van Buitenlandse Zaken opgenomen hulp aan ontwikkelingslanden en de direct daaraan gerelateerde uitgaven, in totaal f 4,3 miljard, worden in hoofdzaak verstrekt aan nationale staten, internationale en non-gouvernementele organisaties in de vorm van contributies of bijdragen en op grond van overeenkomsten met elk een eigen beheer- en controlestructuur. De ontvangers van de hulp leggen veelal inhoudelijk en financieel verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten. Met deze hulp gaat een omvangrijk beheer van voorschotten gepaard. Voorts wordt ten laste van de begroting van Buitenlandse Zaken aan de Europese Unie het zogenaamde vierde eigen middel (in 1998 f 3,6 miljard) afgedragen. Dit middel dient naast douanerechten, landbouw-rechten en BTW-afrachten ter financiering van de Unie.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening. Oordeel: matig.

Deze oordelen worden verderop in de tekst toegelicht.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren: de kwaliteit van de opzet en werking van de financiële functie, het voorschottenbeheer en het subsidiebeleid.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten als voor de departementsspecifieke

punten. De tabel laat zien dat zich op geen enkel onderzocht onderdeel ernstige tekortkomingen voordeden. Een van de zeven onderzochte onderdelen gaf geen aanleiding tot opmerkingen. Op zes punten waren er wel tekortkomingen. Deze tekortkomingen worden nader toegelicht.

ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
Financiële functie		x	
Voorschottenbeheer		x	
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		x	
Automatisering incl. VIR		x	
Kengetallen		x	
Subsidiebeleid		x	

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Voortduren van de tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Financiële functie

De Rekenkamer heeft de opzet en voor onderdelen de werking van de nieuwe financiële functie onderzocht. Zij heeft tegelijk met het verschijnen van dit rapport bij de financiële verantwoording de bevindingen separaat in een brief met rapport aan de minister gepubliceerd.

De Rekenkamer is van oordeel dat er bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken sprake is van een goede opzet van de financiële functie. Zij kan zich vinden in de jaarplancycclus als instrument voor integraal management en acht de toezichtstructuur in principe een waarborg voor een goede aansturing en monitoring van het financieel beheer.

Bij de uitwerking van de financiële functie plaatst de Rekenkamer wel enkele kanttekeningen. De integratie van beleid en beheer in de jaarplancycclus heeft nog onvoldoende gestalte gekregen en veel jaarplannen bevatten geen heldere beleidsdoelstellingen. Door het ontbreken van inhoudelijke criteria worden een uniforme beoordeling en goedkeuring van jaarplannen bemoeilijkt. De Rekenkamer beval dan ook aan om een meerjarenkader te ontwikkelen op thema- en landenniveau, waarbij beleidsdoelstellingen worden geëxpliciteerd en meetbare doelstellingen in de jaarplannen worden opgenomen. Voorts beval de Rekenkamer aan om meer aandacht te besteden aan de inhoudelijke beoordeling van de budgetten en deze toe te spitsen op de mate waarin de doelstellingen zijn behaald.

Ook concludeerde de Rekenkamer dat FEZ nog onvoldoende invulling geeft aan haar eigen verantwoordelijkheid voor de interne controle. De controllers dienen door FEZ te worden aangezet zich dan ook meer op hun kerntaken te richten. De Rekenkamer beval aan de ontwikkeling en uitvoering van interne controleplannen als aanvullende maatregel van risico-afdekking verder te stimuleren.

Ten slotte plaatste de Rekenkamer enkele kanttekeningen bij het personeelsbeleid. Zij concludeerde dat kengetallen ontbreken om vast te

kunnen stellen of er sprake is van een evenwichtige personeelsopbouw. Voorts is de Rekenkamer van mening dat het ministerie zich een beter inzicht in de deskundigheid van medewerkers moet verwerven. De Rekenkamer beval dan ook aan de budgethouders ten minste jaarlijks de opleidingsbehoefte te laten inventariseren en deze in een opleidingsplan te verwerken.

De Rekenkamer beseft dat de ontwikkeling van de instrumenten van de nieuwe financiële functie jaren vergt. Zij is echter van mening dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken een goede koers heeft ingezet, maar dat duidelijke prioriteiten moeten worden gesteld voor een goede verdere ontwikkeling.

Voor alle gedane aanbevelingen beval de Rekenkamer aan deze fasegewijs in de organisatie in te voeren door prioriteit te geven aan de posten die binnen het nieuwe landenbeleid vallen. De opgedane ervaringen kunnen dan worden gebruikt voor de overige posten.

Reactie ministers

De ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking antwoordden met de Rekenkamer van mening te zijn dat er, afgezien van de inmiddels gerealiseerde positieve ontwikkelingen, nog een lange weg te gaan is bij de verbetering van het financieel beheer. Nadrukkelijk is daarbij aandacht nodig voor de implementatie van maatregelen die de structurele inbedding van het financieel beheer zullen waarborgen.

Voorschottenbeheer

In het rapport bij de financiële verantwoording 1997 plaatste de Rekenkamer enkele kanttekeningen bij de door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Staten-Generaal aangeboden nota Beheer en Toezicht, waarin de uitgangspunten voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor bestedingen ontwikkelingssamenwerking zijn opgenomen. De minister zegde toe om deze kanttekeningen mee te nemen in een nadere uitwerking van deze nota.

De Rekenkamer concludeert dat de thans in de nadere uitwerking van de Nota Beheer en Toezicht beschreven procedure voor de toetsing van de beheerscapaciteit van overheden en organisaties voldoet aan haar eisen. Ten aanzien van het sanctiebeleid constateerde de Rekenkamer dat een duidelijke hoofdregel ontbrak. Zij gaf derhalve aan er voor haar oordeelsvorming vanuit te gaan dat de hoofdregel is dat er sancties worden opgelegd indien de wederpartij zijn verplichtingen niet is nagekomen. Voorts is de Rekenkamer van mening dat nog aandacht moet worden besteed aan toekomstgerichte sancties. Rekening houdend met deze twee kanttekeningen concludeerde de Rekenkamer dat het sanctiebeleid toereikend is. De minister heeft conform zijn toezegging de Tweede Kamer geïnformeerd over de geconstateerde malversaties en de genomen sancties. Over de volledigheid hiervan kon geen zekerheid worden verkregen, mede omdat de aangepaste regelgeving eerst tegen het einde van het jaar is ingevoerd. De Rekenkamer is overigens van mening dat deze opgave naast de malversaties ook de structurele tekortkomingen in de besteding van gelden voor ontwikkelingssamenwerking moet bevatten.

Voorts is overeenstemming bereikt met het departement over het tijdstip waarop voorschotten kunnen worden afgeboekt. Indien een accountantsverklaring volgens de door het departement gestelde criteria voor een ontvangend land c.q. organisatie benodigd is, moet deze zijn ontvangen en beoordeeld voordat een voorschot kan worden afgeboekt. Een voldoende en tijdig onderbouwde herbeoordeling van het ontvangende

land c.q. de organisatie op basis van deze criteria is overigens mogelijk. Met de nadere uitwerking van de nota Beheer en Toezicht en de bereikte overeenstemming over de wijze van afhandeling van voorschotten zijn drie langlopende principiële discussiepunten (ministeriële verantwoordelijkheid, sanctiebeleid en tijdstip afboeken voorschotten) opgelost.

Tevens concludeerde de Rekenkamer dat het ministerie in 1998 verder heeft gewerkt aan de structurele inbedding van het financiële management, met name op het gebied van het incentives en opleidingsbeleid. Beide zijn nog volop in ontwikkeling. Gezien het feit dat het activiteitenmanagement en het daarvan afgeleide voorschottenbeheer ook in 1998 nog steeds een zwakke schakel in het financieel beheer was, verdienen het ingezette opleidingstraject en de daadwerkelijke uitvoering ervan de nodige prioriteit.

Ook concludeerde de Rekenkamer dat in 1998 niet meer gesproken kan worden van structurele achterstanden in het rappelleren en verwerken van voorschotten. Het proces van bewaken en tijdig afwikkelen van de voorschotten is in 1998 zodanig in de organisatie ingebed dat zonder specifieke opschoningsacties achterstanden tot aanvaardbare proporties zijn teruggebracht.

Tegenover de geconstateerde verbeteringen in de opzet en werking van het voorschottenbeheer staan echter twee belangrijke negatieve constateringenvan betreffende de werking van het voorschottenbeheer. In de eerste plaats concludeerde de Rekenkamer dat het gestructureerde inzicht in het kwaliteitsaspect van de beoordeling van de uitvoering ondanks het verhoogde risico in belangrijke mate ontbreekt. Ten tweede concludeerde de Rekenkamer dat de controle op het juistheidsaspect door de budgethouder verslechterde. Als gevolg van deze tekortkomingen in de werking van het voorschottenbeheer blijft de kwaliteit hiervan een zwakke schakel in het financieel beheer. In haar rechtmatigheidsonderzoek voor 1999 blijft de Rekenkamer de ontwikkelingen op deze punten volgen. De Rekenkamer gaat ervan uit dat in 1999 relevante verdere verbeteringen worden aangebracht.

Op grond van de nog bestaande tekortkomingen kwam de Rekenkamer, ondanks de gerealiseerde verbeteringen, voor het voorschottenbeheer tot het oordeel matig.

De ministers antwoordden eveneens van mening te zijn dat een ordelijk financieel beheer vergt dat er bepalingen bestaan over het moment van afrekenen van voorschotten. Het opvragen van een accountantsverklaring is daarbij een instrument, indien deze op basis van het financiële risico of de beheersrisico's contractueel wordt gevraagd. De keuze om al dan niet tot afboeking over te gaan dient gebaseerd te zijn op een afgewogen oordeel. Tevens zegden de ministers toe te bezien in hoeverre de procedures ten aanzien van de daarbij toe te passen criteria dienen te worden verduidelijkt.

Ten tweede onderschreven de ministers de hoofdregel dat er sancties worden opgelegd indien de wederpartij zijn verplichtingen niet is nagekomen.

Ten derde gaven de ministers aan van mening te zijn dat het huidige sanctiebeleid reeds voldoende toekomstgerichte maatregelen bevat.

Ten vierde antwoordden de ministers de Tweede Kamer ook over geconstateerde structurele tekortkomingen te informeren.

Ten slotte antwoordden de ministers zelf reeds tot de conclusie te zijn gekomen dat het gestructureerde inzicht in het kwaliteitsaspect van de beoordeling van de uitvoering in belangrijke mate ontbreekt. Daarop hebben zij een onderzoek ingesteld naar de in een pilot opgedane ervaringen met een systeem van waarderingscijfers over de kwaliteit van

de projectuitvoering. De uitkomsten van dit onderzoek moeten leiden tot voorstellen voor een beter en meer gestructureerd inzicht op centraal niveau van de kwaliteit van de uitvoering van het beleid.

De Rekenkamer concludeert dat de ministers in die situaties waarin dat volgens de regelgeving is voorgeschreven een accountantsverklaring opvragen en die betrekken in de afboeking van de voorschotten, tenzij uit een ordelijk en controleerbaar vastgelegde herbeoordeling van de contractpartner blijkt dat deze niet meer aan de criteria voor het opvragen van een accountantsverklaring voldoet.

De Rekenkamer gaat er dan wel vanuit dat de criteria uiterlijk ultimo 1999 zijn ontwikkeld en zal de werking van de afboekingsprocedure over enkele jaren beoordelen.

Administratieve organisatie

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie 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 de volledigheid en actualiteit van de beschrijving van de administratieve organisatie is een goede onderhouds-organisatie onontbeerlijk.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over een model-beschrijving van de administratieve organisatie, maar de specifieke situatie van de individuele budgethouder is onvoldoende vastgelegd. Dit komt enerzijds doordat de aanvullende competentietabellen niet actueel zijn en voorts doordat deze niet vergezeld worden van een concretisering van de uit te voeren werkzaamheden. Voorts is niet aangegeven of de model-ao-beschrijvingen al dan niet een dwingend karakter hebben. Daar waar aanvullende beschrijvingen van de administratieve organisatie voorhanden zijn heeft FEZ geen inzicht in de kwaliteit. Voorts constateerde de Rekenkamer dat de onderhoudsorganisatie voor de beschrijving van de administratieve organisatie niet is geformaliseerd. Wel bestaan er, met uitzondering van de administratieve organisatie rond de geautomatiseerde systemen, werkafspraken voor de onderhoudsorganisatie, die hebben geleid tot een onlangs geactualiseerde beschrijving van de administratieve organisatie.

De ministers antwoordden dat de onderhoudsorganisatie binnenkort zal worden ingebed in de organisatie en de aansluiting tussen de diverse instrumenten zal verbeteren. Voorts gaven de ministers aan wel zicht te hebben op de kwaliteit van de additionele beschrijvingen.

De Rekenkamer is echter van mening dat er slechts voor een deel van de additionele beschrijvingen zicht bestaat op de kwaliteit daarvan.

Automatisering

Voor dit ijkpunt zijn verschillende onderdelen onderzocht. In het onderdeel personeelsinformatiesystemen zijn geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd. Op drie andere onderdelen zijn er wel tekortkomingen. Deze betreffen het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR), het begrotingsadministratiesysteem en de voorraadsystemen. Op grond van het VIR moeten alle ministeries een beveiligingsplan en informatiebeveiligingsmaatregelen hebben. Per 1 januari 1997 diende aan dit voorschrift te zijn voldaan. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet nog niet aan het VIR. Het ministerie heeft in het kader van het millenniumproject het belang van elk systeem in 1998 bepaald en daarvoor een globale afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse (A&K-analyse) uitgevoerd. Een diepgaande A&K-analyse is in 1998 alleen

voor het begrotingsadministratiesysteem uitgevoerd. Voorts is in 1998 verder gestalte gegeven aan het formuleren van een aantal uitgangspunten die essentieel zijn voor de informatiebeveiliging. De Rekenkamer concludeerde dat het begrotingsadministratiesysteem en de daaruit voortvloeiende informatievoorziening en de beleidsmatige inbedding daarvan nog een kwetsbare schakel vormen. Ook de risico's voor de logische toegangsbeveiliging in het besturingssysteem van de Ministeriële Financiële Administratie worden nog onvoldoende beheerst. Voorts concludeerde de Rekenkamer dat de onderlinge samenhang tussen de lopende deelprojecten van het nieuw te ontwikkelen begrotingsadministratiesysteem GMIS nog steeds onvoldoende duidelijk is. Voor de voorraadadministraties constateerde de Rekenkamer dat deze niet volledig aan de eisen voldoen.

Kengetallen

De Rekenkamer constateerde dat een groter deel van de in de verantwoording over 1998 van het departement opgenomen uitgaven en ontvangsten is toegelicht met behulp van kengetallen. Wel bleek dat nog niet alle artikelen kengetallen bevatten, die volgens het ministerie van Financiën zinvol met behulp van kengetallen kunnen worden toegelicht; in de begroting 1999 is die ommissie echter ondervangen. Voorts constateerde de Rekenkamer dat de toelichting geen informatie bevat over de doeltreffendheid van het beleid. Voor het overige voldeed de toelichting bij de rekening aan de gestelde eisen. Op grond van het voorgaande beoordeelt de Rekenkamer de kengetallen in de verantwoording als matig.

De ministers schreven in hun reactie dat het gebruik van doeltreffendheidskengetallen naar hun mening op geen enkel terrein van Buitenlandse Zaken inclusief Ontwikkelingssamenwerking zinvol mogelijk is. De resultaten van de besteding van gelden, in termen van doeltreffendheid en kwaliteit, zullen volgens de ministers vooral moeten worden gezocht in het gebruik van een evenwichtige mix van de instrumenten doorlichting en evaluatie. De ministers vonden de conclusie «matig» gezien deze redenering niet correct.

De Rekenkamer is van mening dat de ministers op basis van reeds geplande activiteiten expliciet moeten nagaan of kengetallen al dan niet toepasbaar zijn. Voorts wijst de Rekenkamer er nogmaals op dat de kwalificatie «tekortkomingen» in relatie staat tot het oordeel «matig». Aangezien er nog tekortkomingen bestaan voor het ijkpunt kengetallen, leidt dit automatisch tot het oordeel «matig».

Subsidiebeleid

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie een Kaderwet en een Ministeriële Regeling heeft opgesteld, waardoor de reeds bestaande subsidieregelingen vanaf 1-1-1999 een wettelijke grondslag hebben. Voorts heeft het ministerie gedefinieerd wat onder subsidie wordt verstaan.

De Rekenkamer concludeerde dat er geen centrale registratie bestaat van subsidieregelingen, waardoor er geen zekerheid kan worden verkregen dat deze volledig onder de bestaande regelgeving vallen. Ook is het geautomatiseerde systeem niet toegerust om de in de wettelijke regeling gestelde eisen aan het proces van subsidieverstreking te ondersteunen. Voorts ontbreekt een geformaliseerd M en O-beleid voor subsidies. De Rekenkamer beval aan om te bezien in hoeverre de uitgangspunten uit de nota Beheer en Toezicht nog moeten worden aangevuld om tot een dekkend M en O-beleid te komen.

In hun reactie schreven de ministers van mening te zijn reeds over een dekkend M en O-beleid te beschikken. Naar hun mening zou het oordeel dan ook moeten luiden «geen noemenswaardige tekortkomingen».

De Rekenkamer concludeerde dat er nog tekortkomingen bestaan, hetgeen automatisch leidt tot het oordeel «tekortkomingen geconstateerd».

Financiële verantwoording

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In 99,9% van de aangegane verplichtingen, 99,6% van de uitgaven, 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Tevens trof zij in 98,4% van de afgerekende voorschotten 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, met uitzondering van:

- een bedrag van f 0,4 miljoen in de saldibalans dat niet deugdelijk was weergegeven;
- de toelichting op de saldibalans waarin nog niet voldaan is aan de formele eis om omvangrijke voorschotten afzonderlijk toe te lichten en om inzicht te geven in de ouderdom van openstaande voorschotten;
- een bedrag van f 6,5 miljoen in de rekening, dat niet deugdelijk was weergegeven in verband met aangegane verplichtingen voor reeds beëindigde projecten.

Bijlage
Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)

Geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	Paragraaf
Uitgaven								
– Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden (diverse onjuistheden in de personele uitgaven met name bij de Posten).	1998	– AD rapportages per Post worden meegenomen in het toezicht op de uitvoering van het financieel beheer bij de Posten.	2,1	15,5	07.01	Personeel en materieel buitenland	649,1	3.1; 3.6
– Onzekerheid over de rechtmatigheid door tekortkomingen in de administratieve organisatie (A.O.) vooral i.v.m. betalingen aan en afdrachten voor lokaal personeel.		– Door de betrokken centrale personeelsafdeling is een procescontrole alsmede het schonen van de lokaal personeel bestanden toegezegd.						
– Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de A.O. (Dir. Kabinet en Protocolaire Zaken (DKP)).	1998	– Een procedurewijziging leidde in 1998 tot niet bedoelde effecten. De procedure wordt opnieuw bezien.	1,1		07.03	Staatsbezoeken en roulerende voorzitterschappen	8,5	3.1; 3.6
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de A.O.	1998	–	–	0,15	07.05	Adviesraad	0,6	3.1; 3.6
Onrechtmatig, onjuist, i.v.m. onverschuldigde betaling resp. te hoge bevoorschotting Directie Politieke Zaken.	1998	In reactie op de interne AD rapportage is aangegeven meer aandacht te geven aan de bestaande regelgeving.	3,5	0,2	09.01	Veiligheidsbeleid	12,5	3.1; 3.6
Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de A.O. bij diverse Posten.	1998	AD rapportages per Post worden meegenomen in het toezicht op de uitvoering van het financieel beheer bij de Posten	–	2,1	13.04	Ambassade projecten programma	17,4	3.1; 3.6
– Onrechtmatig, onjuist, met name door diverse onrechtmatigheden bij Posten.	1998	– Idem	6,1	5,6	18.01	Landenprogramma's m.b.t. economische ontwikkeling	548,3	3.1; 3.6
– Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de A.O., bij de Directie Rurale en Urbane ontwikkelingen (DRU) voor een bedrag van (f 4,1 miljoen) resp. bij de Posten (f 1,5 miljoen).		– Op grond van AD rapportage heeft DRU maatregelen ter verbetering van de interne procedures toegezegd						
Totaal			11,7	24,65				

Geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	Paragraaf
Verplichtingen								
Ondeugdelijke weergave; onvolledig; verplichtingen administratie niet bijgewerkt van beëindigd project.	1998	Correctie in 1999	6,5	-	15.05	Hulp aan Suriname	23,5	3.1; 3.6
<i>Totaal</i>			6,5	-				
Saldibalans								
Ondeugdelijke weergave: uitgaaven agentschap CBI t.l.v. gelden onderweg.	1998	Correctie in 1999 t.l.v. begroting	0,437	-	-	Liquide middelen	8,725	3.4; 3.6
<i>Totaal</i>			0,437	-				
Toelichting Saldibalans								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden bij centrale directies. Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de A.O. bij departementale directies.	1997	AD rapportages per Directie worden meegenomen in het toezicht op de uitvoering van het voorschotten beheer aldaar.	16	12	n.v.t.	Toelichting afgerekende voorschotten	3 178 376	3.4; 3.6
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden bij Posten. Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de A.O. bij de Posten.	1997	AD rapportages per Post worden meegenomen in het toezicht op de uitvoering van het voorschotten beheer door de Posten.	17	6	n.v.t.	Toelichting afgerekende voorschotten	3 178 376	3.4; 3.6
<i>Totaal</i>			33	18				
Overige tekortkomingen								
Onvoldoende gestalte geven aan de integratie van beleid en beheer in de jaarplancycclus.	1998					Financiële functie		2.2
Jaarplannen bevatten onvoldoende heldere beleidsdoelstellingen.	1998					idem		2.2
Ontbreken van inhoudelijke criteria voor de beoordeling en goedkeuring van jaarplannen.	1998					idem		2.2
Onvoldoende invulling geven door FEZ aan haar verantwoordelijkheid voor interne controle.	1998					idem		2.2
Ontbreken van kengetallen voor de personeelsopbouw.	1998					idem		2.2
Onvoldoende inzicht in de deskundigheid en opleidingsbehoefte van personeel.	1998					idem		2.2

Geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	Paragraaf
Ontbreken van inzicht in het kwaliteitsaspect van de beoordeling van uitgevoerde projecten. De kwaliteit van het voorschottenbeheer blijft een zwakke schakel met name voor wat betreft het juistheidsaspect.	1998 voor 1997					Voorschottenbeheer idem		2.3 2.3
Onvolledige beschrijving van de administratieve organisatie doordat de specifieke situatie de budgethouder veelal niet is beschreven. Ontbreken van inzicht bij FEZ in de kwaliteit van de bestaande aanvullende beschrijvingen van de administratieve organisatie.	1998 1998				AO AO			2.5 2.5
Ontbreken van een geformaliseerde onderhoudsorganisatie voor de beschrijvingen van de administratieve organisatie.	1998				AO			2.5
Het departement voldoet niet aan de VIR Het begrotingsadministratiesysteem vormt een kwetsbare schakel. Onvoldoende beheersing van de risico's voor de logische toegangsbeveiliging in het besturingssysteem van het begrotingsadministratiesysteem. Onvoldoende duidelijke samenhang samenhang tussen deelprojecten van het GMIS. Voorraadadministraties voldoen niet geheel aan de eisen.	1997 1997 1998 1998 1998					Automatisering idem idem idem idem		2.6 2.6 2.6 2.6 2.6
Ontbreken van informatie over doeltreffendheid van beleid in de toelichting bij de rekening. Ontbreken van kengetallen bij enige daarvoor in aanmerking komende artikelen.	1998 1998					Kengetallen idem		2.7 2.7
Ontbreken van een centrale registratie van subsidies.	1998					Subsidiebeleid		2.8

Geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	Paragraaf
Het ontbreken van een geformaliseerd M en O beleid voor subsidies.	1998					idem		2.8
Het geautomatiseerde systeem Midas is niet toegerust om het proces van subsidie verstrekking te ondersteunen.	1998					idem		2.8

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998, dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Justitie. De Rekenkamer heeft onderdelen van dit onderzoek voor commentaar aan de minister van Justitie voorgelegd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van Justitie is te typeren als een ministerie met voornamelijk transactie-uitgaven. Onder het Ministerie van Justitie ressorteren vier agentschappen, te weten: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De divisie Informatie Technologie (IT) van het KLPD is per 1 mei 1998 verzelfstandigd als het agentschap IT-Organisatie (ITO) onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de rekening 1998 van het Ministerie van Justitie zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 7,4 miljard en ontvangsten tot een bedrag van f 1,0 miljard. De grootste uitgaven zijn verricht voor de opvang van asielzoekers (f 1,5 miljard), de Dienst Rechtspleging, Openbaar Ministerie en Rijksrecherche (f 1,3 miljard) en voor het agentschap DJI (f 1,7 miljard). Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten werd circa 65% (f 652,5 miljoen) verantwoord voor boeten en transacties en circa 17% (f 169,6 miljoen) voor griffierechten. De overige ontvangsten betreffen voornamelijk opbrengsten van de politie (f 88,1 miljoen waarvan f 85,3 miljoen wegens doorberekening van de bewakingskosten burgerluchthavens) en van de rechtspraak (f 29,7 miljoen).

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden de ministeries aan de hand van deze ijkpunten met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Ministerie van Justitie zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie (AO). Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: matig.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van Justitie, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren: financiële functie, overdrachtsuitgaven en -ontvangsten (betreffende de Stichting Reclassering Nederland, en transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vier) als voor de departementsspecifieke punten. De tabel laat zien dat zich bij de overdrachtsuitgaven en -ontvangsten en bij de transactieuitgaven en -ontvangsten

ernstige tekortkomingen voordeden. Daarnaast was er sprake van tekortkomingen bij de administratieve organisatie, de automatisering en de informatievoorziening. Om eenduidig te rapporteren zijn de hiervoor vermelde oordelen ook uitgedrukt in termen van tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Beschrijving en onderhouds- organisatie AO		x	
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Automatisering		x	
Informatievoorziening		x	
Financiële functie	x		
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten			x
Transactieuitgaven en -ontvangsten			x

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn en structureel weg te nemen. Voortduren van de tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

De minister merkte in zijn reactie een aantal zaken in algemene zin op. De minister gaf aan dat de laatste jaren veel is geïnvesteerd in de verbetering van het financieel beheer bij zijn departement, zoals introductie van het bedrijfsvoeringsconcept van integraal management en van een planning- en controlcyclus, aanstelling van decentrale controllers, uitvoering van acties gericht op volledige en adequate beschrijvingen van de AO en het verbeteren van de infrastructuur (onderhoudsplanning en audits), instelling van gremia waarin ervaringen met de verbeteringsmaatregelen kunnen worden uitgewisseld op zowel uitvoerings- als strategisch niveau, vergroting van alertheid en aandacht voor het financieel beheer binnen het Audit Committee, het exclusief belasten van één lid van de Bestuursraad met de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij het Ministerie. Hoewel deze maatregelen vooral gericht zijn op de randvoorwaarden waarbinnen de verbeteringen in het financieel beheer moeten worden gerealiseerd, zijn volgens de minister inmiddels resultaten zichtbaar geworden in de beperking van de onrechtmatige en/of onzekere uitgaven en in de verbeterde beheersing van uitgaven binnen de budgettaire kaders. De minister ziet de bestending van de verbeteringen, zodanig dat structureel positieve resultaten worden gerealiseerd, als belangrijke taak voor zijn departement. De ordelijkheid van het financieel beheer staat daarin centraal. De minister zag de gesignaleerde tekortkomingen als een aansporing om te komen tot deze verdere verbetering.

ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE

Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie 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 voerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het gehele ministerie. De Rekenkamer concludeerde dat toereikende maatregelen waren getroffen om de noodzakelijke verbeteringen in de AO te realiseren. In het rechtmatigheids-onderzoek 1997 heeft de Rekenkamer in een vervolgonderzoek opnieuw aandacht besteed aan de AO bij het Ministerie van Justitie. De Rekenkamer concludeerde dat in 1997 een aantal instrumenten was ontwikkeld om de AO op een voldoende niveau te houden. Verder waren in 1997 voor een aantal tekortkomingen in de AO in opzet toereikende maatregelen getroffen, waarvan de werking, gezien de datum van invoering, nog niet kon worden vastgesteld. De Rekenkamer gaf aan de uitvoering van deze maatregelen in 1998 opnieuw met aandacht te zullen volgen en zonodig te overwegen bezwaar te maken.

In 1998 verscheen het «Plan van aanpak Financieel beheer bestuursdepartement». In het kader van de AO wordt onder bestuursdepartement dat deel van Justitie verstaan dat zich bezig houdt met het beleid en de daarbij ondersteunende diensten. De Rekenkamer kon de werking van de getroffen maatregelen niet vaststellen, omdat de resultaten van de toetsing op de implementatie van die verbeteringen voor februari 1999 was voorzien. Medio maart zijn de eerste voorbereidingen daartoe in gang gezet. De Rekenkamer is van mening dat de verplichtingenadministratie, de beschrijving van het (Europees) inkoopproces en het financieel beheer van het bestuursdepartement nog verder verbeterd dienen te worden. De Rekenkamer maakte bezwaar voor wat betreft de AO van het bestuursdepartement.

De minister antwoordde in zijn reactie dat de resultaten van de toets op de implementatie van het Plan van aanpak inmiddels bekend waren. Daaruit bleek dat de werking van de AO op onderdelen verder verbetering behoeft. Als maatregel daartoe heeft de minister de procedure Voorafgaand Toezicht bij het Bestuursdepartement ingevoerd die per 1 april 1999 in werking is getreden. Maandelijks worden de bevindingen van dit voorafgaand toezicht besproken in de projectgroep werking AO/IC (met de directeur Algemene Zaken Bestuursdepartement, de directeur departementale accountantsdienst (DAD) en de directeur Financieel Economische Zaken). De projectgroep rapporteert periodiek aan de budgethouder, het lid van de bestuursraad en de departementsleiding over de kwaliteit van het financieel beheer bij de verschillende directies. Daarnaast zal de projectgroep de minister tijdig informeren als de ordelijkheid of controleerbaarheid van het financieel beheer dan wel de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring in gevaar dreigen te komen.

Indien een budgethouder heeft aangetoond dat het financieel beheer op orde is, dan zal de budgethouder onder de reguliere planning- en controlcyclus van het Bestuursdepartement vallen. In dit kader vroeg de minister aandacht voor de volgende punten: de accountantsdienst zal met ingang van 1999 monitoren in hoeverre de gerapporteerde bevindingen en overige tekortkomingen uit de opgestelde AO-onderhoudsplannen en AO-audits tijdig worden weggenomen; de bestuursraad heeft in een notitie de rol, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en formatie inzake de controlfunctie binnen het bestuursdepartement vastgesteld. De Rekenkamer beoordeelde de maatregelen van de minister als toereikend. Zij handhaafde haar bezwaar daarom niet.

Voor het departement in brede zin heeft de Rekenkamer het volgende geconstateerd: in 1998 zijn alle AO-onderhoudsplannen gereed gekomen

en geautoriseerd door het verantwoordelijke management en bij nagenoeg alle organisatie-onderdelen van het Ministerie van Justitie zijn AO-audits uitgevoerd en vastgesteld door het betreffende management. De onderhoudsplannen en de AO-auditplannen zijn voor 1999 ingebed in de planning- en controlcyclus van het departement. De Rekenkamer concludeerde dat de onderhoudsorganisatie van de AO in opzet tot een verbetering en beheersing van de kwaliteit van de AO kan leiden. Dit heeft in 1998 echter tot onvoldoende resultaat geleid: in veel gevallen was de AO in 1998 nog steeds niet juist, volledig en actueel en ook de goede werking van de organisatie conform de beschreven AO liet nog te wensen over. De decentrale diensten verleenden in 1998 aan het instrument AO onvoldoende prioriteit.

De minister benadrukte in zijn antwoord dat op het terrein van de AO de afgelopen jaren een belangrijke inhaalslag is gepleegd. Tegelijkertijd onderkende hij dat de inbedding van de onderhoudsorganisatie nog de nodige aandacht vereist. Om die reden zijn in 1998 AO-audits geïntroduceerd, is het onderwerp AO veelvuldig aan de orde geweest in het Control-lersplatform en Audit Committee en wordt in de accountantscontrole bijzondere aandacht besteed aan de werking van de AO. Daarnaast is recent besloten dat de AD zal gaan deelnemen aan de advisering in het kader van de planning- en controlcyclus. Dit brengt met zich mee, dat er op managementniveau extra aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen in het financieel beheer gedurende het lopende jaar. Hierdoor kan beter worden gewaarborgd dat de knelpunten gedurende het jaar worden opgepakt en opgelost, zodat structurele verbetering kan ontstaan. Ten slotte verwachtte de minister dat van het eerdergenoemde Voorafgaand Toezicht bij het bestuursdepartement een belangrijke preventieve (en voorzover noodzakelijk ook repressieve) werking uit zal gaan op de werking van de AO.

De Rekenkamer dringt erop aan zorg te dragen voor een snelle actualisatie van de bestaande en vastlegging van de nog ontbrekende AO-beschrijvingen.

Naast het ijkpunt administratieve organisatie heeft de Rekenkamer opnieuw aandacht besteed aan de AO van het KLPD en het financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens.

AO KLPD

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 voerde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het KLPD. In april 1997 werd aan de Rekenkamer een plan van aanpak voor verbetering aangeboden. De Rekenkamer constateerde dat het KLPD in 1997 veel inspanningen had verricht om de tekortkomingen in de AO weg te nemen en het plan van aanpak te realiseren. De implementatie was echter eind 1997 nog niet geheel gerealiseerd. De Rekenkamer was van mening dat het KLPD in opzet voldoende maatregelen had getroffen om te komen tot adequate beheersing van de AO. In het onderzoek over 1998 ging de Rekenkamer na hoe de situatie zich tot 1 februari 1999 had ontwikkeld. De Rekenkamer concludeerde dat in 1998 evenals in 1997 opnieuw voortgang is geboekt bij het onderhoud en de bewaking van de AO van het KLPD. De in 1997 ingezette verbeteringen, zoals het opstellen van onderhoudsplannen, het houden van AO-audits met medewerking van de KLPD, zijn in 1998 verder doorgezet. De planning & controlcyclus voldoet in opzet. De realisatie en invulling daarvan vertonen echter nog gebreken. Aspecten van de in 1996 waargenomen problemen spelen nog steeds een rol (de bevordering van een systematische aanpak van veranderingen en verbeteringen, de manier van het stellen van prioriteiten, het signaleren

van noodzakelijke veranderingen en van de verantwoordelijkheid voor de werking van een – in opzet goed – systeem). Daarnaast is een volledige signalering van de Europese aanbestedingsprocedure nog niet gewaarborgd.

Financieel beheer bewakingskosten burgerluchthavens

Het Ministerie van Justitie is eindverantwoordelijk voor de beveiliging van de Nederlandse burgerluchthavens. De Koninklijke Marechaussee (KMar) van het Ministerie van Defensie is belast met de uitvoering van de beveiligingstaak. Een groot deel van de werkzaamheden is uitbesteed aan een extern beveiligingsbedrijf (Seceurop). De KMar is operationeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de beveiliging door Seceurop. De Rekenkamer rapporteert sinds 1995 over het rechtmatigheidsvraagstuk van de uitgaven voor de beveiliging van burgerluchthavens. De Rekenkamer besloot in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens.

De Rekenkamer concludeerde voor 1997 dat het ministerie toereikende maatregelen had getroffen om de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de bewakingskosten burgerluchthavens zo veel mogelijk weg te nemen. Op grond daarvan maakte de Rekenkamer geen bezwaar. Wel zegde de Rekenkamer toe om in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 opnieuw aandacht te besteden aan dit onderwerp.

De Rekenkamer concludeerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat er ten opzichte van het voorafgaande jaar wederom voldoende verbeteringen zijn gemaakt bij de implementatie van de maatregelen die de tekortkomingen in het financieel beheer van de beveiliging van burgerluchthavens dienen op te heffen. Daarentegen zijn onder meer de verificatiemodule van het geautomatiseerde planningssysteem en de AO bij de KMar vertraagd. Daarom ziet de Rekenkamer zich genoodzaakt in het rechtmatigheidsonderzoek 1999 wederom aandacht te besteden aan het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens.

AUTOMATISERING

De Rekenkamer heeft een verkennend rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar het departementale beheer van de geautomatiseerde informatievoorziening (begrotings-, personeels- en voorraadadministratie) en een verdiepend vervolgonderzoek naar de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging 1994 (VIR).

Uit het verkennend onderzoek bleek dat bij het Ministerie van Justitie de belangrijkste geautomatiseerde systemen op centraal niveau over het algemeen op een behoorlijk niveau worden beheerd. Daarnaast signaleerde de Rekenkamer tekortkomingen in het begrotingsadministratiesysteem. Op het departement bestaat geen beeld van de wijze waarop op decentraal niveau de gebruikersorganisatie wordt beheerd. Op centraal niveau is er geen calamiteitenplan en uitwijkmogelijkheid voor het systeem Jurist. Bij het voorraadinformatiesysteem constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de kwaliteit van de gegevens.

In december 1995 heeft de leiding van het Ministerie van Justitie het Informatiebeveiligingsbeleid vastgesteld. In 1998 is dit beleid geactualiseerd en op 1 oktober 1998 opnieuw vastgesteld. Aan het opstellen van basisnormen voor de informatiebeveiliging bij Justitie wordt nog gewerkt. De Rekenkamer stelde vast dat niet wordt voldaan aan het VIR. De afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses zijn nog niet voor alle systemen opgesteld. Het is niet duidelijk op welk moment dit wel het geval zal zijn. De Rekenkamer dringt aan op het voltooiën van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses, beveiligingsplannen, toepassen van de

basisnormen voor informatiebeveiliging en een voortvarende implementatie van de beveiligingsplannen.

De minister antwoordde dat hij het aspect informatiebeveiliging van groot belang acht voor zijn departement, juist omdat het veelal om derdengegevens gaat, die privacygevoelig (kunnen) zijn. Hij zegde toe dit onderwerp in 1999 de aandacht te geven, die noodzakelijk is om verbetering op dit terrein te bewerkstelligen.

INFORMATIEVOORZIENING

De Rekenkamer heeft een rijksbreed vervolgonderzoek uitgevoerd naar de kwantiteit en kwaliteit van kengetallen in de financiële verantwoordingen 1998. Opname van kengetallen in de toelichting op de begroting en verantwoording acht de Rekenkamer van belang voor vergroting van de transparantie van het begrotingsproces (ramingsaspect), verbetering van het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties (doelmatigheid) en verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (doeltreffendheid).

De Rekenkamer concludeerde dat het gebruik van ramings- en doelmatigheidskengetallen in de financiële verantwoording 1998 ten opzichte van 1997 is afgenomen. De Rekenkamer is van mening dat de kwaliteit van de financiële verantwoording 1998 door het opnemen van resultaten van beleid en doelbereiking kan worden verbeterd.

OVERDRACHTSUITGAVEN EN -ONTVANGSTEN (MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK)

De subsidiëring van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) is M&O-gevoelig, omdat de subsidiëring afhankelijk is gesteld van de gerealiseerde productie. In 1996 heeft de Rekenkamer bezwaar gemaakt tegen het gevoerde financieel beheer. De minister zegde toereikende maatregelen toe, zodat de Rekenkamer haar bezwaar niet handhaafde. In 1997 constateerde de Rekenkamer dat het programma van maatregelen volgens planning was uitgevoerd.

In 1998 bleek de foutenregistratie in de productieverantwoording weer te zijn toegenomen (als gevolg van vernieuwde productdefinities en een volstrekt onvoldoende ontwikkeld beheersinstrumentarium bij de SRN). Het ministerie heeft daarom besloten de afrekeningscriteria 1998 gelijk te houden aan die van 1997. Hoewel de Rekenkamer vaststelde dat dit laatste niet in strijd is met de betreffende regelgeving, constateerde zij ernstige tekortkomingen bij de SRN. Tevens stelde zij vast dat het ministerie de problemen onderkent en voornemens is om op korte termijn een onderzoek te laten uitvoeren naar de sturing (het beheersinstrument) binnen SRN. De DAD zal in dat onderzoek worden betrokken. Tevens is toegezegd dat op korte termijn een plan van aanpak aan de Rekenkamer zal worden gezonden, dat kan dienen als controle-object.

De minister schreef in zijn reactie dat hij achteraf beschouwd van oordeel is dat in 1998 sprake was van een te vroege overgang naar de nieuwe productenlijn, omdat gebleken is dat in het proces onvoldoende waarborgen aanwezig waren om de betrouwbaarheid van de productiegegevens te borgen. Inmiddels is besloten tot voortzetting van de productenlijn 1997, totdat de overgang naar de nieuwe productenlijn met voldoende waarborgen is omgeven. De AD zal in 1999 een onderzoek verrichten naar de kwaliteitsborging in het nieuw ontwikkelde systeem. Daarbij zal worden nagegaan welke maatregelen zijn genomen om de kwaliteit te waarborgen.

In het rfv 1997 had de Rekenkamer geoordeeld dat de registratie van deze producten op basis van de bijbehorende productdefinities betrouwbaar

was. De aanleiding tot wijziging van de productdefinities was derhalve niet gelegen in onzekerheid over de betrouwbaarheid van de realisatiecijfers inzake de productie. De wijziging was echter wel gebaseerd op een andere sturingsvisie die het departement heeft ontwikkeld ten aanzien van SRN. Aan deze nieuwe visie wordt door de minister onverminderd belang gehecht. Daarom is opdracht gegeven aan een extern bureau om te komen tot de realisatie van de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om over te kunnen gaan op verdergaande outputfinanciering en -sturing. Op het moment dat de overgang naar dit nieuwe systeem met voldoende waarborgen is omgeven, zal de outputfinanciering en -sturing van de SRN hierop worden gebaseerd. Tot dat moment zal de SRN hiermee alleen «schaduwdraaien», zodat te allen tijde een betrouwbaar registratiesysteem beschikbaar blijft.

Het departement heeft hiermee naar de mening van de Rekenkamer in de eerste maanden van 1999 maatregelen opgestart, die vooralsnog als toereikend kunnen worden beschouwd. De Rekenkamer zal volgend jaar een financieel beheer onderzoek uitvoeren naar de resultaten van de implementatie van de genomen maatregelen.

TRANSACTIEUITGAVEN EN -ONTVANGSTEN (EU-AANBESTEDINGEN)

De implementatie van de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving geeft met name bij het bestuursdepartement, de gerechtelijk laboratoria, het KLPD en de IND problemen. Dit heeft geleid tot bedenkingen van de DAD tegen de verantwoording en onzekerheden in de controle, die echter bij de departementale financiële verantwoording en de financiële verantwoording van de KLPD niet zodanig materieel zijn dat zij de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring aantasten. Bij de gerechtelijke laboratoria en de IND heeft dit geleid tot een accountantsverklaring met beperking. De Rekenkamer constateerde dat hier sprake is van ernstige tekortkomingen.

De minister antwoordde dat er twee relevante ontwikkelingen op zijn departement zijn. Door instelling van het bovengenoemde Voorafgaand Toezicht voor verplichtingen en uitgaven bij de controldirectie (DAZB) van het bestuursdepartement wordt gesignaleerd of er (voorgenomen) verplichtingen en uitgaven zijn te constateren, die onder de werking van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen. Deze signalen worden intern gerapporteerd aan de betreffende budgethouder. Ook is het initiatief genomen om te komen tot een Platform Europese Aanbesteding, waarin de informatie en ervaringen over dit onderwerp worden uitgewisseld om zodoende tot een grotere bekendheid met en inzicht in deze richtlijnen te komen.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de DAD-rapportage.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Justitie. In 100% van de aangegane verplichtingen, 99 % van de uitgaven en 99% van 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, met uitzondering van de toelichtingen bij de rekening en de saldi-balans die niet geheel aan de eisen voldeden.

Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Parkeren van gelden	1998		0,5		U 01.01	Internationale samenwerking	2,0	4.1
Niet Europese aanbesteed, inhuur personeel, middelen vliegtickets en opbrengsten van leges	1998		7,0	10,0	U 07.01	Bijdrage IND	438,1	4.1
Niet Europees aanbesteed, ontoereikende AO, onderbouw onvoldoende, brandstofkosten	1998		1,1	9,4	U 09.04	Bijdrage KLPD	438,6	4.1
Diversen waarvan met name niet-Europese aanbesteding (voor f 5 miljoen aan fouten en f 19,3 miljoen aan onzekerheden)	1998		12,0	25,0	U 09.05	Personeel & Materieel Rechtspraak	1 254,1	4.1
Totaal			20,6	44,4				
Ontvangsten								
Onvoldoende kwaliteit werkzaamheden SAFIR.				(9,1) ¹	O 01.01	Diverse ontvangsten ministerie	19,5	4.1
Totaal				(9,1)				
Agentschappen								
Toelichting sluit niet altijd aan op de rekening, niet alle posten uit de Memorie van Toelichting bij de begroting zijn vermeld in de rekening (opbrengst verkopen, investeringsplan), de toelichting is niet zelfstandig leesbaar.						Toelichting bij de financiële verantwoording van KLPD		4.7
Totaal								
Overige tekortkomingen								
In veel gevallen was de AO in 1998 nog steeds niet juist, volledig en actueel, w.o. Europese aanbesteding, zie ook hierboven bij U07.01 en U09.04 en hieronder bij Transactie-uitgaven en -ontvangsten						Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		2.1.1 2.2.3

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
– de belangrijkste systemen worden op centraal niveau over het algemeen op een behoorlijk niveau beheerd. Daarnaast zijn er met name decentraal veel systemen met financiële verantwoordingsinformatie waarvan het beeld op dit punt veel minder duidelijk is; – bij het voorraad-informatiesysteem zijn er tekortkomingen in de kwaliteit van de gegevens; – het opstellen van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (AKA's) is wel gestart, maar nog niet afgerond.						Automatisering		2.2.5
het gebruik van ramings- en doelmatigheidsgetallen in de financiële verantwoording is ten opzichte van 1997 afgenomen.						Informatievoorziening		2.2.9
– in 1998 is de foutenregistratie in de productieverantwoording weer toegenomen (vernieuwde productdefinities bleken moeilijk toepasbaar).						Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten (Stichting Reclasing Nederland)		2.2.10
De implementatie van de naleving van de Europese aanbestedingsreggeving geeft met name bij het bestuursdepartement, de gerechtelijk laboratoria, het KLPD en de IND problemen.						Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen)		2.2.11

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek over 1998, dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Rekenkamer heeft onderdelen van dit onderzoek voor commentaar aan de minister van BZK voorgelegd. Zijn reacties zijn in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van 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 Provincie-fonds (grote stedenbeleid, sociale vernieuwing en minderhedenbeleid), openbare orde en veiligheid (Politie, Brandweer en rampenbestrijding, coördinatie bij calamiteiten) en op het terrein van management, informatisering en personeelsbeleid (arbeidsvoorwaardenbeleid voor de overheid als geheel en voor de sector Rijk in het bijzonder).

Onder het ministerie ressorteren vier agentschappen, te weten: de dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP), de Centrale Archief-selectiedienst (CAS), de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en sinds 1 mei 1998 het agentschap Informatie- en communicatietechnologie organisatie (ITO).

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht.

In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Omdat in 1998 KabNA geïntegreerd is in het ministerie van Binnenlandse Zaken, waarna de naam is gewijzigd in ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hebben de bevindingen bij de onderzochte ijkpunten eveneens betrekking op KabNA. Dit met uitzondering van het ijkpunt «administratieve organisatie» en «kengetallen», omdat de situatie bij KabNA afwijkt van die bij BZK. Over deze ijkpunten wordt afzonderlijk gerapporteerd in het Rfv van KabNA.

Voor het Ministerie van BZK zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie (AO). Oordeel: onvoldoende;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Deze oordelen worden verderop in de tekst toegelicht.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van BZK, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vier) als voor de

departementsspecifieke punten. Om eenduidig te rapporteren zijn de hiervoor vermelde oordelen uitgedrukt in termen van tekortkomingen. De tabel laat zien dat er ernstige tekortkomingen zijn geconstateerd bij de administratieve organisatie. Daarnaast was er sprake van tekortkomingen bij de automatisering, de overdrachtsuitgaven en -ontvangsten en de transactieuitgaven en -ontvangsten.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Beschrijving en onderhouds- organisatie AO			x
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Automatisering		x	
Informatievoorziening	x		
Financiële functie	x		
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten		x	
Transactieuitgaven en -ontvangsten		x	

Bovendien heeft de Rekenkamer bij de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) bezwaar gemaakt. Ingevolgde het beleid van de Rekenkamer betekent dit dat bij DZVO als geheel sprake is van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer. De tekortkomingen worden hieronder toegelicht.

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn en structureel weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Administratieve organisatie

Een actuele beschrijving van de 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 de volledigheid en actualiteit van de beschrijving van de administratieve organisatie is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk. De Rekenkamer stelde vast dat het departement niet beschikt over een regeling inzake het onderhoud die aan haar normen voldoet. De Rekenkamer is van mening dat de administratieve organisatie van het Ministerie van BZK sterk verouderd is als gevolg van een niet functionerende c.q. niet bestaande onderhoudsorganisatie. De Rekenkamer stelde vast dat het beleid van het ministerie ten aanzien van de beschrijving en het beheer van de AO de afgelopen jaren geen hoge prioriteit heeft gekregen. Het handboek AO van de directie FEZ was niet actueel bijgewerkt. Voorts constateerde de Rekenkamer dat de beschrijvingen in de handboeken AO van de decentrale dienstonderdelen voor een belangrijk deel uit het begin van de jaren negentig dateerden. De Rekenkamer concludeert dat de opzet van de AO en het onderhoud daarvan in 1998 bij het ministerie niet voldeden aan de eisen van een ordelijk financieel beheer.

De Rekenkamer constateerde ook in het rapport bij de financiële verantwoording 1997 reeds tekortkomingen in de AO.

De Rekenkamer beveelt aan de handboeken van het Ministerie van BZK op alle niveaus te actualiseren en hierin een adequate onderhoudsorganisatie te verankeren. Daarnaast beveelt zij aan dat de directie FEZ de randvoorwaarden voor beschrijving van processen zo spoedig mogelijk in richtlijnen te expliciteren.

De minister deelde in zijn reactie mee, dat inmiddels een project «Inhaal-slag AO» is gestart. Een gedetailleerd plan van aanpak wordt geagendeerd voor het Audit Committee van 25 juni. Voor de realisatie van het project zal externe ondersteuning worden ingehuurd.

Automatisering

De Rekenkamer heeft een verkennend rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar het departementale beheer van de geautomatiseerde informatievoorziening en een verdiepend vervolgonderzoek naar de naleving van het in 1994 vastgestelde besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR).

Het Ministerie van BZK heeft in juni 1996 het Informatiebeveiligheidsbeleid vastgesteld. In januari 1998 werden de basisnormen voor de informatiebeveiliging vastgesteld. Het maken van Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyses (AKA's) bleek per 31 december 1998 in een vergevorderd stadium, maar nog niet voor alle systemen afgerond. De Rekenkamer beoordeelde daarom de implementatie van de VIR als matig. In de geautomatiseerde systemen trof de Rekenkamer een aantal tekortkomingen aan. Bij het voorraadinformatiesysteem «Registratie Materiële Activa» constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de kwaliteit van de gegevens. Vanaf begin 1998 is er geen gebruik meer gemaakt van het systeem, er wordt gewacht op de resultaten van een werkgroep die met bruikbare criteria moet komen. De centrale computer voor de uitvoering van de departementale begrotingsadministratie is opgesteld bij RCC Informatieservices. Het is onduidelijk of het systeem millenniumbestendig is; dit baart de Rekenkamer zorgen.

Ten aanzien van het Interdepartementaal Personeelsinformatie- en Automatiseringssysteem (IPA) constateerde de Rekenkamer dat momenteel de millenniumversie van het IPA daadwerkelijk getest wordt. De Rekenkamer constateerde dat er nog geen vervolg is gegeven aan het in 1998 afgebroken renovatieproject. De toen geconstateerde knelpunten (het onderhoud en de exploitatie en de toenemende inflexibiliteit van het systeem) zijn nog niet opgelost. De Rekenkamer dringt erop aan dat er zo spoedig mogelijk een vervolg komt op het afgebroken renovatieproject.

De minister gaf in zijn reactie aan dat het voltooien van de informatiebeveiligingsplannen op basis van de opgestelde afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses, alsmede een snelle implementatie en toetsing van de werking van daaruit voortvloeiende beveiligingsmaatregelen zijn aandacht had.

Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten

In december 1998 heeft de Rekenkamer een onderzoek gepubliceerd over de wijze waarop het ministerie zijn coördinerende rol ten aanzien van de Urban-regeling vervult. De minister zegde toe de uitvoering nauwkeurig te zullen volgen, binnen een half jaar een nota aan de Tweede Kamer te zenden over de rol van het ministerie op het terrein van Europese aangelegenheden en een vooronderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheden een informatiesysteem te ontwikkelen dat inzicht geeft in

de Europese geldstromen naar gemeenten en provincies. De Rekenkamer onderzocht de mate waarin de minister zijn toezeggingen is nagekomen. De Rekenkamer concludeert dat het ministerie verschillende stappen heeft genomen om de gedane toezeggingen ten uitvoer te brengen. Desondanks signaleerde zij nog enkele risico's voor de uitvoering van de Urban-regeling. Ten eerste is het risico dat de Europese Commissie gelden terugvordert groot, omdat zowel de verplichtingen als de betalingen achterblijven. De Rekenkamer acht het van belang dat het ministerie de stand van de verplichtingen zeer nauwlettend blijft volgen. Ten tweede bestaat er nog een aantal knelpunten in opzet en werking van de controlele beheerssystemen bij de steden. De Rekenkamer is van mening dat het ministerie in overleg met de gemeenten moet toezien op het oplossen van de knelpunten en de gemeenten erop moet aanspreken als de vorderingen te wensen overlaten. Ten derde bestaat er onzekerheid over de personele bezetting bij het ministerie na eind 1999. De Rekenkamer zal in het rfv 1999 wederom aandacht besteden aan de uitvoering van de Urban-regeling.

Twee onder het ministerie van BZK ressorterende remigratieregelingen (de Remigratieregeling en de Basisremigratieregeling) zijn M&O-gevoelig. Ten onrechte is voor deze regelingen geen M&O-beleid geformuleerd.

Transactieuitgaven en -ontvangsten (EU-aanbestedingen)

In 1998 heeft de AD de naleving van de Europese richtlijnen voor de aanbesteding van leveringen en diensten nader onderzocht. De AD constateerde dat in een aantal gevallen ten onrechte geen EG-aanbesteding had plaatsgevonden.

Met name bij het Informatiebeleid Openbare Orde en Veiligheid was de AD van mening dat gehandeld was in strijd met de Europese aanbestedingsregelgeving. Zij wees in verband hiermee op de risico's van claims en sancties.

De AD gaf aan dat als gevolg van het ontbreken van een duidelijk toetsingskader voor de in de aanbestedingsregelgeving voorgeschreven aggregatie van gelijksoortige aanbestedingen er onvoldoende zekerheid kan worden verkregen over een deel van circa f 23 miljoen aan uitgaven. Het betreft met name uitgaven in verband met dienstverlening door derden en inhuur van externe deskundigen. Een nadere kwantificering van dit bedrag kon niet worden verkregen in verband met het ontbreken van adequate informatie in de contractdossiers. De Rekenkamer heeft in verband hiermee geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 23 miljoen aan uitgaven.

Bezwaaronderzoek

De Rekenkamer heeft een bezwaaronderzoek uitgevoerd naar het financieel beheer bij de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheids-personeel (DZVO). Het bezwaaronderzoek was specifiek gericht op de knelpunten in de kwaliteitszorg van de dienst. Deze knelpunten hadden tot voor kort achterstanden in de afwikkeling van aanvragen, een te hoog foutpercentage en onzekerheid over de rechtmatigheid van uitgaven tot gevolg. De geconstateerde onzekerheid bleef beneden de kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Rekenkamer. In 1998 hadden achterstanden zich nagenoeg niet voorgedaan. De Rekenkamer was echter van mening dat dit niet een gevolg was van structurele maatregelen. De DZVO was er weliswaar in geslaagd de meeste van de voor het verbeteringsproces cruciale vacatures te bezetten; het onderzoek wees echter uit dat slechts op een aantal punten een geringe vooruitgang was geboekt. De kwaliteitsinformatie zoals deze voor het management tot stand moet worden gebracht was nog altijd ontoereikend, er diende nog duidelijkheid

te worden verschaft over de wijze waarop procedures zullen worden geïmplementeerd en de situatie rond de automatisering van de dienst was ronduit zorgelijk te noemen. Ook de ordelijkheid en controleerbaarheid van het jaarwerk liet in 1998 nog te wensen over.

De knelpunten waren dus nog geen van alle werkelijk opgelost. Verder voldeed ook het door de minister toegezegde beheersplan niet aan de eisen van de Rekenkamer. De Rekenkamer maakte in verband hiermee dan ook bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet en verzocht de minister haar mee te delen wat tot opheffing van het bezwaar kon leiden.

Bij brief van 9 juni 1999 deed de minister in aanvulling op zijn eerdere brief van 6 mei 1999 alsnog een beheersplan aan de Rekenkamer toekomen, dat aan de eisen van de Rekenkamer voldeed. In verband hiermee deelde de Rekenkamer aan de minister mee dat zij hierin voldoende aanleiding zag het bezwaar op te heffen.

Overige aandachtspunten

Informatievoorziening

De Rekenkamer heeft een rijksbreed vervolgonderzoek uitgevoerd naar de kwantiteit en kwaliteit van kengetallen in de financiële verantwoordingen 1998. Opname van kengetallen in de toelichting op de begroting en verantwoording acht de Rekenkamer van belang voor vergroting van de transparantie van het begrotingsproces (ramingsaspect), verbetering van het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties (doelmatigheid) en verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (doeltreffendheid).

De Rekenkamer stelde vast dat het gebruik van ramingskengetallen in de financiële verantwoording ten opzichte van 1997 is toegenomen. Het aantal en de financiële omvang van de doelmatigheidskengetallen is gering. De verantwoording voldoet aan de daaraan te stellen prestatie-eisen. Op basis van deze constatering komt de Rekenkamer voor het ijkpunt kengetallen tot het oordeel voldoende.

De minister gaf in zijn reactie aan dat binnen het ministerie van BZK met ingang van 15 mei 1999 een programmamanager kengetallen is aangesteld. Deze is belast met het opstellen van een plan van aanpak voor de bevordering van het gebruik van kengetallen, mede in het licht van de ontwikkelingen in het kader van de «Begroting 21e eeuw».

Financiële functie

De Rekenkamer heeft rijksbreed een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de financiële functie om een eerste beeld te krijgen van de opzet en werking daarvan. Onder de financiële functie verstaat zij het geheel van organisatorische voorzieningen, zoals de organisatiestructuur, de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden, dat zorg draagt voor het (ordelijk en controleerbaar) financieel beheer.

De Rekenkamer concludeerde dat er geen noemenswaardige tekortkomingen in de financiële functie bij het Ministerie van BZK bestaan. Het Ministerie van BZK is georganiseerd volgens het SG/DG-model waarbij het concept van integraal management wordt gehanteerd. In het «Mandaatbesluit Financiële Functie Binnenlandse Zaken 1994» heeft de minister de financiële en materiële beheersbevoegdheden van de Directeuren-generaal in algemene termen vastgelegd. Hieruit volgt de integrale verantwoordelijkheid van de DG's voor de financiële sturing van hun organisatie-onderdelen.

Per 1 januari 1998 is de beheersverantwoordelijkheid van het Kabinet voor

Nederlandse-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA) overgegaan van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de beleidsmatige aspecten van het KabNA is per 1 juli 1998 naar de minister van BZK gegaan en ondergebracht bij het op deze datum gevormde DG Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (DGCZK). Met verwijzing naar het algemene mandaatbesluit over de financiële functie bij het ministerie heeft de directeur-generaal voor CZK in het «Besluit doormandatering financiële bevoegdheden DGCZK 1998» met ingang van 1 juli 1998 bepaalde bevoegdheden doorgemandateerd. Het Provinciefonds ressorteert onder het DG Openbaar Bestuur (DGOB) van het Ministerie van BZK. In het «Besluit doormandatering DGOB 1998» is de doormandatering van onder meer de financiële functie geregeld.

Financiële verantwoording

De Accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1998 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van BZK. In 100% de aangegane verplichtingen, 99,7% van de uitgaven en 100% van 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, met uitzondering van:

- een bedrag van f 11,1 miljoen aan garantieverplichtingen dat op onjuiste wijze in de saldibalans is verantwoord;
- een bedrag van f 24,3 miljoen aan uitgaven waar de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen in verband met tekortkomingen in het M&O-beleid van het ministerie en het niet naleven van Europese aanbestedingsregels.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)**

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Tekortkomingen in M&O-beleid	1995	In mei 1997 door de directie Brandweer toegezegd dat in samenwerking met de AD naar een doelmatige oplossing zou worden gezocht.		1,3	U 05.15	Door IZA/IZR ingediende afrekeningen	4,4	4.1
Niet Europees aanbesteed	1998	–		23,0	U 05.27	Inhuur externe deskundigen en dienstverlening voor derden	65,1	4.1
Totaal				24,3				
Saldibalans								
Ondeugdelijke weergave/ onvolledig	1998	–	11,1	–	–	garantieverblijven	0	4.3
Totaal			11,1					
Overige tekortkomingen								
Opzet en onderhoud AO in 1998 onvoldoende	1997	–	–	–	–	Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		2.3
Implementatie van het VIR is matig. In voorraad-informatiesysteem zijn tekortkomingen geconstateerd in de kwaliteit van de gegevens	1998	–	–	–	–	Automatisering	–	2.5
Rekenkamer signaleert enkele risico's voor de uitvoering van de Urban-regeling die samenhangen met de stand van de verplichtingen, de personele bezetting en de wijze waarop het ministerie toeziet op het oplossen van knelpunten in de uitvoering	1998	–	–	–	–	Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten	–	2.7.1
Ontbreken M&O-beleid bij twee onder BZK ressorterende remigratieregelingen	1998	–	–	–	–	Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten	–	2.7.2
De naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving laat bij het ministerie te wensen over.	1998	–	–	–	–	Transactieuitgaven en ontvangsten	–	2.8.1

Overzicht potentiële bezwaargevallen Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijvingomvang	bezwaaronderzoek Advies College
Tekortkomingen in M&O-beleid	1995	In mei 1997 door de directie Brandweer toegezegd dat in samenwerking met de AD naar een doelmatige oplossing zou worden gezocht.		1,3	U 05.15	Door IZA/IZR ingediende afrekeningen	In principe een bezwaaronderzoek-gelet op het feit dat kwestie al meerdere jaren speelt. Gelet op financieel belang wordt geadviseerd geen bezwaaronderzoek uit te voeren
Voor wat betreft de opzet van de AO en het onderhoud daarvan in 1998 was er bij het ministerie sprake van onvoldoende financieel beheer	1997	-	-	-	-	-	In 1999 bezwaaronderzoek instellen mede gelet op het feit dat de Rekenkamer ook in het RFV 1997 tekortkomingen in de AO constateerde.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van OCenW gecorrespondeerd en zijn reactie verwerkt.

Het Ministerie van OCenW heeft een totaal aan uitgaven van f 40,2 miljard. Het is een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven: f 35,1 miljard gaat naar onderwijs, inclusief de studiefinanciering), f 1,3 miljard naar onderzoek en wetenschapsbeleid en f 2,8 miljard naar cultuur. De ontvangsten, f 3,4 miljard, bestaan voor het grootste deel uit ontvangsten media (f 1,7 miljard) en aflossingen studiefinanciering (f 1,5 miljard). De onderwijs-, onderzoeks- en cultuurinstellingen voeren hun activiteiten in grote autonomie uit. De begrotingsuitvoering voor de programma-kosten voor het onderwijs en het onderzoek is ondergebracht bij de Centrale Financiën Instellingen (CFI) in Zoetermeer, sinds 1996 een agentschap, en de Informatie Beheer Groep (IB-groep), in Groningen, sinds 1994 een zelfstandig bestuursorgaan.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Ministerie van OCenW zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Deze oordelen worden verderop in de tekst toegelicht.

Naast deze ijkpunten zijn er ook ijkpunten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van OCenW, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren: het controle- en sanctiebeleid, de financiële functie, de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, Europese aanbestedingen en het financieel toezicht op de omroepen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vier) als voor de departementsspecifieke punten. De tabel laat zien dat zich op geen enkel onderzocht onderdeel ernstige tekortkomingen voordeden. Vijf van de tien onderzochte onderdelen gaven geen aanleiding tot opmerkingen. Op vijf punten waren er wel tekortkomingen. Op deze vijf gaan we wat dieper in.

Ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Beschrijving/ onderhoudsorganisatie		x	
administratieve organisatie			
Automatisering		x	
Kengetallen	x		
Controle- en sanctiebeleid	x		
Financiële functie	x		
Misbruik en oneigenlijk gebruik		x	
Europees aanbesteden		x	
ICT		x	
Financieel toezicht omroepen	x		

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Voortduren van de tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Administratieve organisatie

De Rekenkamer onderzocht de opzet en de werking van de organisatie voor het onderhoud van de administratieve organisatie. De opzet bleek te voldoen. De Rekenkamer voerde een toets uit op de werking van de onderhoudsorganisatie aan de hand van drie in 1998 opgetreden wijzigingen van organisaties of beleid. Nagegaan is of deze wijzigingen ook in de beschrijving van de AO terug te vinden waren. Dit bleek in één geval niet zo te zijn. Maar er waren meer punten waar de AO-beschrijvingen tekortschoten. Het Handboek AO van het agentschap CFI heeft nog belangrijke kwalitatieve verbeteringen. De directie Personeel en Organisatie is aan het reorganiseren. Daardoor is vanaf 1997 geen actueel Handboek AO beschikbaar. Hetzelfde geldt voor de IB-groep. Daar is het onderhoud van de bestaande AO getemporiseerd, omdat er een langdurige en omvangrijke studie over de gewenste organisatievorm loopt. Nu de reorganisatie langer duurt dan verwacht, zijn er afspraken gemaakt om een minimumniveau van beschrijving van de bestaande administratieve organisatie te handhaven. Bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken zijn in 1998 achterstanden in het onderhoud van de AO ontstaan. Ten slotte bleek het Handboek AO voor het geautomatiseerde personeelsinformatiesysteem in 1998 onvolledig.

Automatisering

De Rekenkamer deed onderzoek naar een aantal onderwerpen op het gebied van de automatisering. Dit betrof de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en de geautomatiseerde systemen voor de begrotingsadministratie, de personeelsinformatie en de voorraad/inventarisadministratie.

Met ingang van 1997 moeten alle departementen voldoen aan het VIR. Eind 1998 voldeed OCenW niet aan deze eis. Volgens de accountants-

dienst van het ministerie is desondanks voorzien in een adequate beveiliging van de vitale systemen. De nog resterende tekortkomingen hebben vooral betrekking op organisatorische maatregelen en op aanvullende ontwikkelingen zoals het gebruik van Internet. Naar verwachting zal de implementatie van alle uit het VIR voortvloeiende maatregelen bij het bestuursdepartement en de CFI medio 1999 worden afgerond. Het begrotingsadministratiesysteem voldoet aan de eisen. Bij het personeelsinformatiesysteem ontbreekt nog een volledig Handboek administratieve organisatie. Het departement beschikt niet over een geautomatiseerd voorraad/inventarisatie-administratiesysteem. Na afweging van de risico's is besloten dat een al dan niet geautomatiseerd systeem voor kantoormeubilair en kantoorapparatuur (computers, printers) gewenst is. Het is de bedoeling dat ultimo 1999 een inventaris-administratiesysteem operationeel is. De inventarisatie van kantoor-apparatuur vormt daarbij een knelpunt omdat de afzonderlijke directies deze zelfstandig aanschaffen.

De IB-groep, uitvoerder van onder meer de studiefinanciering, verwerkt haar klantgegevens bij het Interne Rekencentrum. In 1997 waren daarbij tekortkomingen op het gebied van de logische toegangsbeveiliging en de beschikbaarheid. In 1998 is de logische toegangsbeveiliging verbeterd, het tijdig intrekken van autorisaties verdient daar nog aandacht. Op het punt van de beschikbaarheid zijn nog onvoldoende uitwijkmogelijkheden naar buiten het Interne Rekencentrum tot stand gebracht.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

De Rekenkamer concludeerde in 1998 dat verbeteren van de interne organisatie van de IB-groep gericht op het tegengaan van MenO nodig is. In 1998 heeft er ten onrechte geen actualisatie van het controlebeleid plaatsgevonden, hoewel wijzigingen in de wetgeving en de vertraging in de reorganisatie daar wel aanleiding toe gaven. Inmiddels is in 1999 bij de IB-groep een projectorganisatie MenO gestart. Deze organisatie heeft tot doel om het MenO-beleid bij de IB-groep te intensiveren.

Europees aanbesteden

In 1997 was er nog niet een goede manier gevonden om te waarborgen dat in voorkomende gevallen informatie voor het doen van vooraankondigingen van Europese aanbestedingen wordt geproduceerd. Het departement heeft hiervoor in 1998 nog geen oplossing gevonden. Evenals in 1997 werden in 1998 de Europese aanbestedingsregels niet volledig nageleefd. In 1998 werd in totaal voor f 3,1 miljoen ten onrechte niet Europees aanbesteed.

Project Informatie en Communicatietechnologie

Het financieel beheer van het project Informatie en Communicatietechnologie voldeed niet aan de eisen. Dit project is gericht op het in het primair onderwijs introduceren van computertechnologie. De financiële administratie geeft onvoldoende inzicht in de aangegane verplichtingen en gedane uitgaven. De administratieve organisatie is deels beschreven, doch de beschrijving voldoet niet aan de departementale voorschriften en is niet in overeenstemming met de feitelijke werkwijze.

IB-groep

Bij de IB-groep komen tekortkomingen in de administratieve organisatie, de automatisering en het MenO-beleid voor. Deze cumulatieve brengt

risico's met zich mee. Uit de correspondentie met de minister blijkt dat hij zich er van heeft vergewist dat bij de IB-groep de nodige maatregelen zijn genomen om deze risico's te beperken. De Rekenkamer beoordeelt deze maatregelen als in opzet voldoende.

Andere aandachtspunten

Financieel toezicht op omroepverenigingen

Het financieel toezicht op omroepverenigingen wordt namens de minister uitgevoerd door het Commissariaat voor de Media (CVDM). In het rechtmatigheidsonderzoek over 1996 concludeerde de Rekenkamer dat het CVDM niet beschikte over een controleprotocol voor de accountants van omroepverenigingen, dat een samenhangende visie op vorm en inhoud van het financieel toezicht ontbrak (toezichtfilosofie) en dat het CVDM het financieel beheer van de omroepverenigingen niet onderzocht. Uit het rechtmatigheidsonderzoek over 1997 bleek dat de punten «controleprotocol» en «onderzoek financieel beheer» opgelost waren: de Rekenkamer concludeerde dat het toezicht door het CVDM op de rechtmatige besteding van gelden door de omroepverenigingen nagenoeg sluitend was.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 blijkt dat op het overblijvende punt «ontbreken toezichtfilosofie» voortgang wordt gemaakt. De minister van OCenW bereidt thans de Concessiewet voor. In het voorstel is opgenomen dat: «Het Commissariaat jaarlijks voor 1 november de minister van OCenW in kennis stelt van het voorgenomen handhavingsbeleid in het volgende kalenderjaar». Dit artikel beoogt volgens de memorie van toelichting dat het CVDM jaarlijks vooraf een toezichtsfilosofie opstelt inzake het programmatische en financieel toezicht. Het wetsvoorstel is in februari 1999 in de ministerraad behandeld en is inmiddels ingediend bij de Raad van State.

Financiële verantwoording 1998

De Accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1998 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De Rekenkamer trof geen belangrijke fouten of onzekerheden aan in de aangegane verplichtingen, de uitgaven of de ontvangsten. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften, met uitzondering van de toelichting op de rekening van baten en lasten en de balans van het agentschap Rijksarchiefdienst. Deze toelichting is ten opzichte van 1997 verbeterd, maar verdient verdere verbetering van met name de toelichting op de kengetallen.

**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen
x 1 miljoen)**

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/ toezeggingen	paragraaf
Beschrijving adm. organisatie CFI	1997	beschrijving verbeterd, tijdspad verdere verbetering opgesteld	2.5.2
Beschrijving adm. organisatie IB-groep	1998	tijdens reorganisatie minimum handhaven	2.5.2
Beveiliging en beschikbaarheid geautomatiseerd systeem IB-groep	1997	volgens afspraak met FEZ beveiliging nog verder te verbeteren, beschikbaar- heid nog geen oplossing	2.7.3
Misbruik en oneigenlijk gebruik IB-groep	1997	projectorganisatie MenO gestart	2.9.1
Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst	1997	in 1999 af te ronden	2.7.2
Europees aanbesteden	1997	AO verbeterd, moet beter nageleefd	2.10
Procesmanagement ICT	1998	gereorganiseerd	2.12

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN DE NATIONALE SCHULD

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste bevindingen van het rechtmatigheids-onderzoek 1998 dat de Rekenkamer, op grond van artikel 67 tweede lid Comptabiliteitswet, heeft uitgevoerd.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het schuld- en financieringsbeleid van de Staat, de voorbereiding en het beheer van de begroting van de Nationale Schuld en het beheer en de administratie van staatsleningen. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert deze taken uit.

Ultimo 1998 bedroeg de Nationale Schuld f 400,5 miljard. Het totaal aan uitgaven (rente en aflossing) bedroeg in 1998 in totaal f 74,1 miljard, tegenover ontvangsten (uitgifte van vaste schuld) van in totaal f 52,1 miljard.

Ijkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 heeft de Rekenkamer enkele ijkpunten of onderdelen van ijkpunten verdiepend of consoliderend onderzocht. Voor de Nationale Schuld zijn de oordelen op deze ijkpunten:

- accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole): voldoende;
- beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie. Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt Automatisering): Oordeel: matig.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de Nationale Schuld. Om eenduidig te rapporteren zijn de oordelen uitgedrukt in termen van geconstateerde tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole	x		
Administratieve organisatie	x		
Automatisering		x	

Bij het ijkpunt automatisering was sprake van tekortkomingen, omdat in 1998 geen afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses zijn verricht op bestaande systemen. Hierdoor wordt nog niet voldaan aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR).

De minister gaf in zijn reactie aan dat het Agentschap voornemens is om in 2000 de resterende A&K-analyses op de bestaande systemen uit te voeren.

Invoering euro

De Rekenkamer onderzocht een aantal aspecten rond de voorbereiding van de invoering van de euro bij het Agentschap. Op grond van haar bevindingen concludeerde de Rekenkamer dat het Agentschap erin was geslaagd de voorbereidingen van de overgang van de gulden naar de euro in 1998 met goed gevolg af te ronden.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1998 van de Nationale Schuld. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998

Bijlage

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	a rtikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen Het niet voldoen aan de voorschriften van het VIR 1994 omdat er nog geen afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses zijn uitgevoerd.	1998	Het Agentschap heeft prioriteit gegeven aan de invoering van de euro op 1 januari 1999 boven de implementatie van het VIR.	-	-	-	-	-	2.4

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek 1998 dat de Rekenkamer, op grond van artikel 67 tweede lid Comptabiliteitswet, heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Financiën. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Financiën gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het algemene financiële beleid en het doelmatige beheer van de overheidsfinanciën, samen meestal het begrotingsbeleid genoemd. Daarnaast heeft het ministerie nog twee taken als vakministerie: de zorg voor het monetaire en het fiscale beleid. Deze taken leiden tot een begroting en een financiële verantwoording waarin een zeer groot bedrag aan ontvangsten en een relatief kleine uitgavenstroom zijn te zien. In 1998 is er in totaal f 5,8 miljard uitgegeven en f 159,2 miljard ontvangen.

De bruto belastingontvangsten bedroegen f 171,9 miljard; hierop is een bedrag van ruim f 23,9 miljard in mindering gebracht, omdat met ingang van 1997 de middelen van het Gemeentefonds bij begrotingswet worden afgezonderd. Daarmee komen de verantwoorde belastingontvangsten op f 148 miljard.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer bij alle departementen vier ijkpunten of onderdelen van ijkpunten verdiepend of consoliderend onderzocht. In het Algemeen deel van deze bundel wordt een rijksbreed beeld van deze ijkpunten geschetst. Voor het Ministerie van Financiën zijn de oordelen op deze ijkpunten:

- accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie. Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR; onderdeel van het ijkpunt Automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Voor twee ijkpunten of onderdelen daarvan is rijksbreed verkennend onderzoek uitgevoerd. Dit zijn: financiële functie; automatisering (behalve het VIR).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de verdiepend of consoliderend onderzochte ijkpunten als voor de verkennend onderzochte ijkpunten. Om eenduidig te rapporteren zijn de hiervoor vermelde oordelen uitgedrukt in termen van geconstateerde tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole	x		
Administratieve organisatie	x		
Financiële functie	x		
Automatisering		x	
Informatievoorziening	x		

Bij het ijkpunt automatisering was sprake van tekortkomingen, omdat niet wordt voldaan aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst. Zowel bij het kerndepartement als bij de Belastingdienst zijn nog geen afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) uitgevoerd. Voorts bestaat er achterstand in het traject dat moet leiden tot een positieve Third Party Mededeling (TPM) over de opzet en de werking van de beheers- en beveiligingsmaatregelen bij het Belastingdienst Automatiseringscentrum.

In zijn reactie gaf de minister van Financiën aan dat het ministerie voornemens is om in 2000 de resterende A&K-analyses op de bestaande systemen uit te voeren. Hij bevestigde dat de Belastingdienst in 1999 tot een afronding van de uitvoering van de A&K-analyses wil komen. De minister gaf aan belang te hechten aan het behalen van een positieve Third Party Mededeling. Hij ging – hoewel er sprake is van achterstanden – niet concreet in op welke wijze de tekortkomingen kunnen worden opgelost opdat eind 1999 een TPM met positieve strekking kan worden afgegeven.

Overige aandachtspunten financieel beheer

Invoering euro Belastingdienst

De derde fase van de Europese Monetaire Unie brengt met zich mee dat de nationale munteenheden op termijn vervangen worden door een nieuwe valuta, de euro. Vanaf 1 januari 1999 is het mogelijk om giraal in euro's te betalen en per 1 januari 2002 zal deze valuta als munt beschikbaar komen.

Eind 1996 besloot het Ministerie van Financiën dat de Belastingdienst haar cliënten de mogelijkheid moest gaan bieden vanaf het tijdvak dat aanvangt op 1 januari 1999 de belastingaangiften in euro's te doen.

De Rekenkamer onderzocht of de invoering van de euro bij de Belastingdienst per 1 januari 1999 zodanig was afgerond, dat de afhandeling van aangiften kon plaatsvinden onder voorwaarde van een ongestoorde bedrijfsvoering. De Rekenkamer concludeerde dat de Belastingdienst erin is geslaagd de voorbereiding van de invoering van de euro zodanig af te ronden, dat aangiften zonder de bedrijfsvoering te storen konden worden afgehandeld.

M en O-beleid van de Belastingdienst

De Rekenkamer onderzoekt al enkele jaren achtereenvolgend het beleid van de Belastingdienst ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid). In oktober 1998 publiceerde de Rekenkamer het rapport M en O-beleid Vennootschapsbelasting. Daarin concludeerde de Rekenkamer dat de Belastingdienst in beginsel op samenhangende wijze vorm en inhoud heeft gegeven aan het M en O-beleid voor de Vennootschapsbelasting, maar dat de effectiviteit van het beleid moeilijk is te beoordelen vanwege een aantal tekortkomingen in de organisatie en de

uitvoering van het controlebeleid. De staatssecretaris zegde daarop verbeteringen toe.

De Rekenkamer onderzoekt momenteel het M en O-beleid bij de doelgroepdirecties Particulieren en Douane.

In het Beheersverslag 1998 is de positieve ontwikkeling, die de Rekenkamer in het Beheersverslag 1997 constateerde, voortgezet. De hoeveelheid informatie over de resultaten van het M en O-beleid is duidelijk toegenomen.

De Rekenkamer deed in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 aanbevelingen ter verbetering van het dossier dat de departementale accountantsdienst (AD) en de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) onderhouden om hun oordeel over het M en O-beleid te onderbouwen. De Rekenkamer constateerde dat in 1998 aan haar aanbevelingen is tegemoetgekomen. Zij concludeerde dat dit dossier in de huidige opzet bij gelijkblijvende aandacht voor de komende jaren een goede basis vormt voor de onderbouwing van het accountantsoordeel over het M en O-beleid.

Toestemming van de minister van Financiën voor de schenking van De Nederlandsche Bank

De Rekenkamer publiceerde op 13 oktober 1998 een rapport over de schenking, die De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) deed aan de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit. Tijdens de parlementaire behandeling deed de minister van Financiën de toezegging een Koninklijk Besluit (KB) te zullen voorbereiden. Dit KB is gepubliceerd in Staatsblad 1999, no. 723. Met het KB is formele uitdrukking gegeven aan de toestemming van de minister voor de schenking van De Nederlandsche Bank. Het KB biedt tevens de Rekenkamer de basis voor een positief rechtmatigheidsoordeel bij de financiële verantwoording 1999 op het punt van volledigheid van de winstuitkering van DNB over 1998.

Subsidie tankstations

Inzake de Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland deed de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 de aanbeveling de uitvoeringsafspraken tussen het Ministerie van Financiën en de uitvoeringsorganisatie Senter tijdig te regelen om te voorkomen dat er situaties van onordelijk financieel beheer zouden ontstaan. De Rekenkamer stelde vast dat de uitvoeringsregeling inmiddels is geformaliseerd en dat de accountantsverklaring van Senter tijdig beschikbaar was.

De Europese Commissie heeft nog geen uitspraak gedaan in de procedure die zij is gestart ex artikel 93, lid 2, van het EG-verdrag voor de Tijdelijke regeling subsidie tankstations. Dientengevolge handhaaft de Rekenkamer haar voorbehoud bij het oordeel over de rechtmatigheid van deze post, zowel voor de rekening 1997 als voor de rekening 1998.

Afdracht eigen middelen

De afdracht van eigen middelen door de minister van Financiën aan de Europese gemeenschap bedroeg in 1998 ruim f 11 miljard. Evenals voorgaande jaren beoordeelde de Rekenkamer deze verantwoording en constateerde dat de bedragen overeenkwamen met de aan deze verantwoording ten grondslag liggende administraties.

Financiële verantwoording

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

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Financiën. In de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten trof zij 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.

Bijlage

Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen								
Het niet voldoen aan de VIR; er zijn nog geen afhandelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses uitgevoerd.	1997	Het ministerie heeft in 1998 voorrang verleend aan de millenniumproblematiek en de invoering van de euro bij de Belastingdienst.	-	-	-	-	-	2.5.2
Inrichting en uitvoering interne controle bij het Belastingdienst Automatiseringscentrum nog onvoldoende	1997	Er zijn in 1998 veel tekortkomingen opgelost. Het traject dat leidt tot een TPM loopt tot eind 1999 en is derhalve nog niet afgerond. De gang van zaken bij het BAC heeft de voortdurende aandacht en zorg van de leiding van de Belastingdienst; er zijn extra middelen ter beschikking gesteld om de diverse deskundigen (o.a. senior-EDP-auditors) in te huren, teneinde het gestelde doel van een positieve TPM eind 1999 te realiseren.	-	-	-	-	-	2.5.4

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek over 1998, dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Defensie. De Rekenkamer heeft onderdelen van dit onderzoek voor commentaar aan de minister van Defensie voorgelegd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van Defensie is te typeren als een ministerie met veel transactie-uitgaven. Het uitgaventotaal voor het begrotingsjaar 1998 bedroeg f 14,0 miljard; dit betrof met name personeelsuitgaven (circa f 8,0 miljard), materiële uitgaven (circa f 3,6 miljard) en uitgaven voor aanschaf en onderhoud van militair materieel (circa f 2,4 miljard). Personeels-beheer, contractbeheer en materieel beheer zijn voor het Ministerie van Defensie essentiële elementen van het financieel beheer. De defensie-organisatie is permanent in beweging. Mede als gevolg van het project Verbeterd Economisch Beheer, dat is gericht op decentralisatie van taken en bevoegdheden op financieel economisch gebied, doen zich diverse organisatorische veranderingen voor die gevolgen hebben voor de administratieve organisatie en interne controle. Voorts leidt de implementatie van het defensiebrede verbeterplan financieel beheer («Kwaliteit aan de basis») en de daarop afgestemde verbeterplannen per beleidsterrein tot veranderingen in de organisatie. Ook het project Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000 (BBD 2000), dat gericht is op een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering, zal in de toekomst de nodige organisatorische veranderingen met zich meebrengen. Deze veranderingen vergen maatregelen om de kwaliteit van het financieel beheer te waarborgen.

Ijkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Ministerie van Defensie zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- De beschrijving en onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Deze oordelen worden verderop in de tekst toegelicht.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van Defensie, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren: kwaliteit van het financieel beheer, materieelbeheer en financiële functie.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vier) als voor de departementsspecifieke punten. De tabel laat zien dat zich op twee onderdelen ernstige tekortkomingen voordeden. Twee van de zeven onderzochte

onderdelen gaven geen aanleiding tot opmerkingen. Op drie punten waren er wel tekortkomingen. De tekortkomingen worden nader toegelicht.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Kwaliteit financieel beheer			x
Materieelbeheer			x
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Beschrijving en onderhouds- organisatie AO		x	
Financiële functie		x	
Automatisering incl. VIR		x	
Kengetallen	x		

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Voortduren van de tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Kwaliteit financieel beheer

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1997 concludeerde de Rekenkamer dat het financieel beheer bij het Ministerie van Defensie een groot aantal ernstige tekortkomingen vertoonde. De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer bij het ministerie in 1998 nog ernstige tekortkomingen vertoonde. Er was nog steeds sprake van een groot aantal, voornamelijk defensiebrede, tekortkomingen in het financieel beheer, waarvan een aantal al meerdere jaren bestaat. De Rekenkamer is van mening dat het defensiebrede verbeterplan en de daarop afgestemde verbeterplannen per beleidsterrein, ondanks enkele kleine tekortkomingen, kwalitatief een goede basis vormen voor het verbeterproces. Voorts constateerde de Rekenkamer dat de implementatie van de verbeterplannen, met uitzondering van de Koninklijke Luchtmacht en de Koninklijke Marechaussee, grotendeels conform de planning verliep. Het departement verzet inmiddels veel werk om de kwaliteit van het financieel beheer te verbeteren. Dit heeft geleid tot een groot aantal verbeteringen in de opzet van het financieel beheer. Omdat deze verbeteringen met name in de laatste maanden van 1998 of de eerste maanden van 1999 zijn gerealiseerd heeft dit nog slechts in beperkte mate kunnen leiden tot verbeteringen in de werking van het financieel beheer over 1998.

Ondanks de conclusie dat het financieel beheer bij het ministerie nog ernstige tekortkomingen vertoonde, ziet de Rekenkamer voor het jaar 1999 af van een bezwaaronderzoek. Dit is enerzijds het gevolg van het feit dat de minister in zijn antwoord op de in 1998 uitgevoerde bezwaaronderzoeken aangeeft de kwaliteit van het financieel beheer en de voortgang van de lopende verbeterprogramma's als onderdeel van een strakke monitoring persoonlijk te volgen en anderzijds het gevolg van de in opzet bereikte verbeteringen in het financieel beheer, die in 1999 zouden moeten leiden tot verbeteringen in de werking van het financieel beheer.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 zal de Rekenkamer overigens wel onderzoek doen naar de gerealiseerde verbeteringen bij onderdelen waar zij reeds bezwaaronderzoeken heeft uitgevoerd (Dienst Gebouwen Werken en Terreinen, Koninklijke Landmacht en het Defensie Interservice Commando). Gezien de strakke monitoring van de voortgang van de verbeterprogramma's verwacht de Rekenkamer in 1999 bij alle onderdelen van het ministerie relevante vooruitgang in zowel de opzet als de werking van het financieel beheer.

Materieelbeheer

De Rekenkamer concludeerde dat het materieelbeheer bij het Ministerie van Defensie nog ernstige tekortkomingen vertoont. Voor het begrotingsjaar 1998 was er bij het ministerie sprake van een onordelijk materieelbeheer. Dit werd enerzijds veroorzaakt door onduidelijkheden over de definiëring van de begrippen «centrale voorraden» en «inventaris-goederen» en onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden. Anderzijds is er sprake van tekortkomingen in de uitvoering van inventarisaties, de interne controle en het gebruik van processen-verbaal van overdracht bij functiewisseling. Inmiddels heeft een werkgroep aanbevelingen gedaan ter verbetering. Deze tekortkomingen bestaan reeds meerdere jaren en zijn meermaals door de Rekenkamer gerapporteerd. Gezien het grote belang van een ordelijk materieelbeheer voor het operationele proces beval de Rekenkamer aan deze aanbevelingen en de in de verbeterplannen opgenomen verbetermaatregelen met hoge prioriteit te implementeren. In haar rechtmatigheidsonderzoek over 1999 zal de Rekenkamer onderzoek verrichten naar de voortgang van het proces en de gevolgen voor de werking van het materieelbeheer.

Administratieve organisatie

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie 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 de volledigheid en actualiteit van de beschrijving van de administratieve organisatie is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk. Het Ministerie van Defensie beschikt over een beschrijving van de administratieve organisatie, maar deze voldoet veelal niet aan de normen van de Rekenkamer. De geconstateerde tekortkomingen hebben voornamelijk betrekking op het feit dat de beschrijvingen niet altijd actueel zijn en er centraal geen inzicht bestaat in de mate waarin de beschrijvingen een sluitend geheel vormen. Wel constateerde de Rekenkamer dat het departement veel werk verzet om tot een adequate administratieve organisatie te komen. Ook de opzet van de onderhoudsorganisatie voldeed op een aantal punten niet aan haar normen. De Rekenkamer acht het vooral van belang dat op korte termijn adequate decentrale regelgeving wordt uitgevaardigd. Ook bij de werking van de onderhoudsorganisatie constateerde de Rekenkamer dat er nog tekortkomingen bestaan.

De minister antwoordde dat in de geactualiseerde verbeterplannen acties zijn opgenomen om de beschrijvingen van de administratieve organisatie te actualiseren. Voorts gaf de minister aan dat bij de Kmar binnenkort een voorstel wordt gedaan dat het gemis van een beheersorganisatie moet ondervangen. Voorts gaf de minister aan dat door de DGEF zal worden getoetst of de beschrijvingen van de administratieve organisatie een sluitend geheel vormen.

In de opzet van de financiële functie constateerde de Rekenkamer geen noemenswaardige tekortkomingen, maar in de werking wel. Reeds meerdere jaren constateerde de Rekenkamer dat het ministerie onvoldoende toezicht uitoefent op het financieel beheer, het onvoldoende invulling geeft aan de opzet en/of werking van de interne controlefunctie en dat er op decentraal niveau een beperkte kennis aanwezig is van het financieel beheer. Uit het verkennende onderzoek en uit de accountantscontrole bleken deze tekortkomingen ten aanzien van de financiële functie ook in 1998 nog bij meerdere organisatie-onderdelen te bestaan. Tevens constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in het personeelsbeheer. Dit betreft het niet tijdig en niet juist journaliseren van salarismutaties vanwege problemen met het geautomatiseerde systeem en het niet of onvoldoende uitvoeren van aanwezigheidscontroles. Ook vertoonde het financieel beheer inzake langdurig ziek militair personeel tekortkomingen. Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat met name bij de Koninklijke Luchtmacht nog onvoldoende aandacht werd besteed aan de actualiteit en volledigheid van verplichtingen, alsmede aan de analyse van tussen-, derden- en controlerekeningen. Ook bij de afwikkeling van de FMS-voorschotten werd weinig voortgang geboekt.

Mede door de gesignaleerde (defensiebrede) tekortkomingen is op basis van de uitgevoerde accountantscontrole wederom een zeer groot aantal correctieboekingen in de financiële verantwoording gemaakt. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de volgend jaar te realiseren verdere versnelling van de verantwoordingsprocedure.

Automatisering

Voor dit ijkpunt zijn verschillende onderdelen onderzocht. Ten aanzien van het begrotingsadministratiesysteem zijn geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd. Op drie andere onderdelen zijn er wel tekortkomingen. Deze betreffen het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR), de personeelsinformatiesystemen en de voorraadsystemen. Voorts constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de verwerkingsorganisatie van het agentschap Defensie Telematica Organisatie.

Op grond van het VIR moeten alle ministeries een beveiligingsplan en informatiebeveiligingsmaatregelen hebben. Per 1 januari 1997 diende aan dit voorschrift te zijn voldaan. Het Ministerie van Defensie voldoet nog niet aan het VIR.

De voortgang in 1998 bij de implementatie van het VIR, met name voor wat betreft de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses en de implementatie van beveiligingsmaatregelen, was gering. Naar verwachting zal het ministerie op 1 januari 2000 slechts voor de vitale systemen beschikken over (nog niet geïmplementeerde) informatiebeveiligingsplannen. Een algehele planning om volledig aan het VIR te voldoen ontbreekt op dit moment nog.

De minister antwoordde inmiddels een beveiligingsarchitectuur tot stand te hebben gebracht en te beschikken over een geautomatiseerde tool voor de uitvoering van A&K-analyses. Voorts gaf de minister aan er naar te streven om op 1 januari 2000 ook de systemen met een cruciaal maatschappelijk belang aan het VIR te laten voldoen.

De personeelsinformatiesystemen vertoonden tekortkomingen door niet tijdige mutatiestelling van overplaatsingen, waardoor een verkeerde begrotingsbelasting optreedt. Bij de voorraadsystemen stelde de Rekenkamer vast dat zich nog problemen voordeden voor wat betreft

onduidelijkheden in de definiëring van de begrippen «centrale voorraden» en «inventaris-goederen». Hierdoor is de in de systemen vastgelegde informatie niet uniform.

Ondanks een positief oordeel voor de aspecten opzet en bestaan van het stelsel van maatregelen van interne controle en beveiliging bij de DTO kon de Rekenkamer zich geen oordeel vormen over de werking, doordat de (verbijzonderde) interne controle in 1998 onvoldoende invulling heeft gekregen. Voorts bestaan er problemen bij de inrichting van de IT-beheersprocessen en de implementatie van de verschillende bedrijfssystemen bij DTO-vestigingen.

Andere aandachtspunten

Kengetallen

De Rekenkamer stelde vast dat het gebruik van ramingskengetallen in de begroting en verantwoording van 1998 nagenoeg gelijk is gebleven aan dat van 1997. De Rekenkamer nam verder een positieve tendens waar ten aanzien van de totale verantwoording met als uitgangspunt het Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000. De Rekenkamer constateerde dat er aan alle eisen die aan een artikelsgewijze toelichting worden gesteld, is voldaan.

De minister zegde toe om de invoering van kengetallen voor de gereedheid van de krijgsmacht te versnellen. De doelstellingenfase moet in september 1999 zijn afgerond en de kengetallenfase in september 2000. De minister schreef in zijn reactie dat het project op dit moment nog volgens plan verloopt.

Bezwaaronderzoeken

Koninklijke Landmacht

Bij de KL is veel werk verzet om te komen tot een verbetering van het financieel beheer. Het opstellen van een verbeterplan is laat gestart. De uitvoering van de activiteiten die in het plan staan genoemd liggen echter wel op schema. Voorts begint de verbeteroperatie haar eerste vruchten met betrekking tot de werking van het financieel beheer af te werpen. De Rekenkamer maakt dan ook geen bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer bij de KL.

Bij de KL is de personele vulling – zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin – onvoldoende voor wat betreft de financiële functies. Mede uit het oogpunt van een blijvende verbetering van het financieel beheer is het noodzakelijk dat binnen alle ressorts/resultaatverantwoordelijke eenheden aandacht wordt geschonken aan een goede personele bezetting op het financieel-economisch terrein (inclusief de BEAU-eenheden). Voorts is het voor een blijvende verbetering van het financieel beheer noodzakelijk dat adequate plannen voor het in de toekomst te plegen onderhoud van de administratieve organisatie worden ontwikkeld.

Defensie Interservice Commando

Bij DICO is veel werk verzet om te komen tot een verbetering van het financieel beheer. De Rekenkamer concludeert dat het verbeterplan weliswaar moeizaam en laat tot stand kwam, maar wel voldoet aan alle door haar gestelde criteria en derhalve een goede basis vormt voor de aansturing en monitoring van het verbeterproces. Tevens verwacht de Rekenkamer dat bij volledige implementatie van de in het verbeterprogramma voorziene actiepunten een voldoende structurele verbetering van het financieel beheer bij het DICO wordt bereikt.

De Rekenkamer concludeerde dat de realisatie van de hoofdaandachtspunten langzamer verloopt dan gepland en dat zich ook bij de (sneller dan gepland verlopende) uitvoeringsaandachtspunten nog enkele relevante problemen voordoen. Het betreft:

- de beschrijving van de administratieve organisatie conform het Defensie beleid;
- de registratie van materieel (inclusief de formalisering van de overdracht door de krijgsmachtdelen en de opheffing van tekortkomingen in de geautomatiseerde systemen);
- de nakoming van afspraken met de krijgsmachtdelen over de inzet van uitgeleend personeel.

In meer algemene zin concludeerde de Rekenkamer dat in het reorganisatieproces dat heeft geleid tot de oprichting van het DICO onvoldoende aandacht is besteed aan de randvoorwaarden voor een kwalitatief goed financieel beheer. Hiervoor vraagt zij dan ook defensiebreed speciale aandacht.

Ondanks bovenstaande tekortkomingen concludeerde de Rekenkamer dat bij de implementatie van de verbetermaatregelen door DICO in opzet belangrijke verbeteringen zijn bereikt. Voorts concludeerde de Rekenkamer op basis van haar aanvullend onderzoek dat de verbeteroperatie ook haar eerste vruchten met betrekking tot de werking van het financieel beheer af begint te werpen. Op grond van deze positieve ontwikkeling en het vertrouwen dat de Rekenkamer heeft in het vervolg van het verbeterproces maakt zij dan ook geen bezwaar tegen het gevoerde financieel beheer bij DICO.

Reactie van de minister op beide bezwaaronderzoeken

In reactie op de beide bezwaaronderzoeken en de gesignaleerde specifieke problemen antwoordde de minister dat het ministerie, ondanks een nagenoeg continu proces van reorganisaties sinds 1991, al enige tijd grote inspanning levert om het financieel beheer op orde te brengen c.q. te houden. Dit heeft een hoge prioriteit, hetgeen blijkt uit ondermeer het opstellen en implementeren van verbeterplannen alsmede de ondersteuning en sturing ervan, het traject voor het opvullen van kwantitatieve en kwalitatieve lacunes in de personeelsbezetting, de opleidingstrajecten voor financieel beheer en het opstellen van een nieuw handboek financieel beheer.

Voorts onderschreef de minister het feit dat het departement bij reorganisaties een vergroot risico loopt met betrekking tot het financieel beheer. De minister zegde dan ook aanvullende regelgeving toe om de risico's tot een minimum te beperken en zo de kwaliteit van het financieel beheer bij reorganisaties te waarborgen.

Met betrekking tot het personeelsbeleid antwoordde de minister dat het departement gestart is met een aangepaste FEZ-opleiding. Een projectteam zal een raamwerk opstellen met noodzakelijke cursussen en dit nader uitwerken. Vanaf begin 2000 zullen voor het totale financieel-economische functiegebied toereikende cursussen worden gegeven. Tevens is gestart met een traineeproject waarbij personeel op MBO en HBO niveau wordt geworven om het totale bestand aan financieel economisch geschoold personeel op peil te houden.

Ten slotte antwoordde de minister maatregelen te hebben genomen om het continue verbeterproces financieel beheer verder vorm en inhoud te geven. Zo zijn de beleidsterreinen nu verplicht om na het verschijnen van AD-rapportages verbeterplannen op te stellen. Tevens is voorzien in een

Financiële verantwoording

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Defensie. In 99,1% van de aangegane verplichtingen, 99,4% van de uitgaven en 99,8% van 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, met uitzondering van:

- een bedrag van f 1,4 miljoen aan verplichtingen, f 25,2 miljoen aan uitgaven, f 0,1 miljoen aan ontvangsten en f 0,14 miljoen in de saldibalans dat onvolledig was;
- een bedrag van f 3,3 miljoen aan verplichtingen en f 0,3 miljoen aan ontvangsten dat op een verkeerd artikel is geboekt;
- een bedrag van f 1,4 miljoen in de saldibalans waarvan de deugdelijke weergave onzeker is door tekortkomingen in de administratieve organisatie.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen Dienst Gebouwen Werken en Terreinen en de Defensie Telematica Organisatie voldoen aan de eisen.

Bijlage
Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)^a

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Onrechtmatig, onjuist; onverschuldigde betaling	1998	1	2,4		U 04.20	Personeel en materieel KL	3 599,0	4.1
Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden	1998	1	2,4		U 04.20	Personeel en materieel KL	3 599,0	4.1
Ondeugdelijke weergave, onvolledig; verkeerde artikel belast	1998	1	23,0		U 04.20	Personeel en materieel KL	3 599,0	4.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		58,8	U 04.20	Personeel en materieel KL	3 599,0	4.1
Onzekerheid over de deugdelijke weergave; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		2,7	U 04.20	Personeel en materieel KL	3 599,0	4.1
Ondeugdelijke weergave, onvolledig; verkeerde artikel belast	1998	1	2,2		U 06.20	Personeel en materieel Kmar	426,8	4.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		10,8	U 06.20	Personeel en materieel Kmar	426,8	4.1
Totaal			30,0	72,3				
Verplichtingen								
Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden	1998	1	13,9		U 01.20	Personeel en materieel Algemeen	326,5	4.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		0,5	U 01.20	Personeel en materieel Algemeen	326,5	4.1
Onzekerheid over de deugdelijke weergave; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		5,8	U 01.20	Personeel en materieel Algemeen	326,5	4.1
Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden	1998	1	6,0		U 04.20	Personeel en materieel KL	3 659,6	4.1
Ondeugdelijke weergave, onvolledig; verkeerde artikel belast	1998	1	0,4		U 04.20	Personeel en materieel KL	3 659,6	4.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		33,2	U 04.20	Personeel en materieel KL	3 659,6	4.1
Onzekerheid over de deugdelijke weergave; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		13,6	U 04.20	Personeel en materieel KL	3 659,6	4.1
Onrechtmatig, onjuist; onverschuldigde betaling	1998	1	5,9		U 05.22	Investeringen groot materieel en infrastructuur Klu	199,2	4.1
Ondeugdelijke weergave, onjuist; verkeerde artikel belast	1998	1	3,3		U 05.22	Investeringen groot materieel en infrastructuur Klu	199,2	4.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		26,4	U 05.22	Investeringen groot materieel en infrastructuur Klu	199,2	4.1

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Onzekerheid over de volledigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		1,0	U 05.22	Investerings groot materieel en infrastructuur Klu	199,2	4.1
Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden	1998	1	2,6		U 09.02	Personeel en materieel DICO	464,4	4.1
Ondeugdelijke weergave, onvolledig; verkeerde artikel belast	1998	1	1,0		U 09.02	Personeel en materieel DICO	464,4	4.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		7,8	U 09.02	Personeel en materieel DICO	464,4	4.1
Onzekerheid over de deugdelijke weergave; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		0,4	U 09.02	Personeel en materieel DICO	464,4	4.1
Totaal			33,1	88,7				
Ontvangsten								
Ondeugdelijke weergave, onjuist; verkeerde artikel belast	1998	1	0,3		M 05.21	Niet-verrekenbare ontvangsten Klu	12,7	4.1
Ondeugdelijke weergave, onvolledig; ten onrechte niet verantwoord	1998	1	0,1		M 05.21	Niet-verrekenbare ontvangsten Klu	12,7	4.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		0,7	M 05.21	Niet-verrekenbare ontvangsten Klu	12,7	4.1
Onzekerheid over de volledigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		1,4	M 05.21	Niet-verrekenbare ontvangsten Klu	12,7	4.1
Totaal			0,4	2,1				
Saldibalans								
Ondeugdelijke weergave, onvolledig; liquide middelen te laag weergegeven	1998	1	0,14		3	Liquide middelen	127,4	4.3
Onzekerheid over de deugdelijke weergave; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		1,4	5	Uitgaven buiten begrotingsverband	103,6	4.3
Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	1		0,2	5	Uitgaven buiten begrotingsverband	103,6	4.3
Totaal			0,14	1,6				

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen								
Materieelbeheer	1997 (of eerder)	1						2.3
Onvoldoende toezicht op financieel beheer	1996	1						2.6
Beperkte kennis van het financieel beheer op decentraal niveau	1997	De minister heeft toegezegd het opleidingstraject te intensiveren en gericht personeel met een financieel-economische achtergrond te gaan werven						3.4
Achterstand bij de implementatie van het VIR	1997	Herziene prioriteitenstelling opgesteld voor de implementatie						2.7.2
Verwerkingsorganisatie DTO	1998	1						2.7.3.2
Handelen in strijd met de Europese aanbestedingsregels	1997	1						2.2.3
Geen actuele beschrijving van de administratieve organisatie en tekortkomingen in opzet en werking van de onderhoudsorganisatie	1998	1						2.5
Actualiteit en volledigheid van de verplichtingen bij de Klu	1997	1						2.6.2
Afwikkeling FMS-voorschotten	1997	1						2.6.2
Verwervings- en betalingsproces	1998	1						2.2.3
Kmar								
Personeelsbeheer	1997	1						2.6.2
Onvoldoende invulling geven aan opzet en/of werking van de interne controle	1997	1						2.6.2

¹ Voor de verbetering van het financieel beheer is een defensiebreed verbeterplan opgesteld. Daarop zijn verbeterplannen per beleidsterrein afgestemd. Deze verbeterplannen vormen volgens de Rekenkamer een kwalitatief goede basis voor het verbeterproces. Er bestaan echter nadrukkelijk risico's voor de kwaliteit van het financieel beheer in 1999, omdat de realisatiedata van de nog te implementeren verbetermaatregelen doorlopen tot medio 1999 en soms zelfs tot eind 1999. De minister zegde toe het continue verbeterproces financieel beheer verder vorm te geven, waarbij is voorzien in een strakke voortgangs- en kwaliteitsbewaking op hoog niveau.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Inleiding

De wettelijke basis waarop dit rapport wordt uitgebracht is artikel 67 tweede lid Comptabiliteitswet. Het bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrespondeerd. De reactie van de minister is in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van VROM heeft een totaal aan uitgaven van f 9,8 miljard. Het is een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven. Deze bepalen voor ruim 58% de uitgaven. De overdrachtsuitgaven gaan grotendeels naar gezinnen (ruim f 3,6 miljard, oftewel 37%). Een ander deel betreft kapitaaloverdrachten aan lagere overheden (bijna f 2,1 miljard, oftewel 21%) in het kader van ruimtelijke ordening en milieu. Daarnaast wordt een omvangrijke financiële stroom (f 1,9 miljard) gevormd door investeringen en onderhoud van gebouwen voor de rijkshuisvesting.

Financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer verdiepend of consoliderend onderzocht, te weten: Accountantscontrole, Onderhoud en beschrijving Administratieve Organisatie, Automatisering en Informatievoorziening. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het ministerie van VROM luiden de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: voldoende;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Behalve deze rijksbreed onderzocht ijkpunten zijn er ook ijkpunten onderzocht die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van VROM, maar die geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit betreft onderzoek naar de Financiële functie, Overdrachtsuitgaven, Transactie-uitgaven, Agentschappen en Toezicht op stromen buiten de Rijksbegroting. In de navolgende tabel worden de bevindingen per ijkpunt weergegeven.

Tabel 1: Overzicht financieel beheer

IJkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole	x		
Beschrijving en onderhouds- organisatie AO	x		
Financiële functie	x		
Automatisering		x	
Informatievoorziening	x		
Overdrachtsuitgaven		x	
Transactie-uitgaven		x	
Agentschappen	x		
Stromen buiten Rijksbegroting		x	

Uit de tabel blijkt dat zich op vier onderdelen tekortkomingen voordoen. Op deze vier punten wordt hieronder dieper ingegaan.

Automatisering

De Rekenkamer heeft onderzoek verricht naar de geautomatiseerde systemen. Het onderzoek richtte zich op de implementatie van het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) en een drietal geautomatiseerde systemen.

Wat de implementatie van het VIR betreft constateerde de Rekenkamer dat de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses eind 1998 nog niet waren afgerond. Op grond daarvan beoordeelt de Rekenkamer de implementatie van het VIR als matig. Wel zijn er positief te waarderen inspanningen geweest, zoals de instelling (eind 1997) van een «Task Force Informatiebeveiliging».

Sinds enkele jaren is er sprake van tekortkomingen in het beheer van het begrotingsadministratiesysteem. Het gaat hierbij om tekortkomingen op het gebied van autorisatie-beheer en de procedures ter waarborging van de integriteit van bestanden. In het personeelsinformatiesysteem heeft de Rekenkamer geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd. Wel zijn tekortkomingen geconstateerd in het voorraadadministratiesysteem. Het betreft tekortkomingen in de implementatie en de werking van de processen rond het beheer van informatietechnologische (IT-) middelen.

Op grond van deze deeloordelen komt de Rekenkamer tot de overall-conclusie dat er sprake is van tekortkomingen in het financieel beheer rond automatisering.

Overdrachtsuitgaven

In het rapport bij de financiële verantwoording 1997 maakte de Rekenkamer opmerkingen over de opzet en werking van het subsidiebeheer. Dit betrof een aantal subsidieregelingen bij het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting en het controlebeleid bij het Directoraat-Generaal Milieubeheer. In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer aandacht geschonken aan de ontwikkelingen op deze punten.

Voor de subsidieregelingen van het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting luidt de conclusie dat nog niet alle tekortkomingen zijn opgelost, maar dat de door het ministerie getroffen maatregelen een positief effect hebben gehad op het financieel beheer. Zo is het beheer van een van de belangrijkste subsidieregelingen, de Individuele Huursubsidie, aanzienlijk verbeterd.

Over de Rijksplanologische dienst concludeert de Rekenkamer dat de aandacht voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer van een aantal grote subsidieprojecten nog onvoldoende in de organisatie is ingebed. Op grond van die bevindingen is de Rekenkamer van mening dat er sprake is van tekortkomingen in het financieel beheer rond subsidies. De minister heeft toegezegd te bezien hoe op deze punten verduidelijking kan worden bewerkstelligd.

Voor de ontwikkeling van een controlebeleid van de directie Bodem constateert de Rekenkamer dat er thans een duidelijke aanpak is neergezet. De achterblijvende ontwikkeling in het controlebeleid van de directie Geluid en Verkeer beoordeelt de Rekenkamer evenwel als een tekortkoming. In 1999 is weliswaar een conceptbeleid ontwikkeld, maar dit moet nog worden vastgesteld.

Uit de reactie van de minister blijkt dat inmiddels het aangepaste controlebeleid formeel is vastgesteld en vastgelegd in een AO-beschrijving. Naar de mening van de Rekenkamer is daardoor een duidelijke impuls gegeven aan de correcte uitvoering van het beleid terzake. De Rekenkamer zal daaraan in haar rechtmatigheidsonderzoek 1999 aandacht schenken.

Tevens vraagt de Rekenkamer aandacht voor het oplossen van onduidelijkheden in de regelgeving en de invoering van het beleid.

Transactie-uitgaven

In het rapport bij de financiële verantwoording 1997 zijn opmerkingen gemaakt over de zogenoemde transactie-uitgaven. In 1998 is hieraan vervolg gegeven. De tekortkomingen betreffen de niet-tijdige vastlegging van aangegane verplichtingen, het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels, het te vroeg verstrekken of niet verrekenen van voorschotten of betalen voor nog niet geleverde diensten en de naleving van de procedure voor opdrachtverstrekking van transactie-uitgaven. Inmiddels is een verbeteringsplan opgesteld. Niettemin is vooral het laatste aandachtspunt is hardnekkig. De tekortkomingen doen zich al geruime tijd voor, maar zijn wel beperkt tot een specifieke sector van het departement. Hoewel het financieel belang van de geconstateerde fouten beperkt is, is de Rekenkamer van oordeel dat er sprake is van tekortkomingen in het financieel beheer rond de transactie-uitgaven.

De minister heeft aangegeven te verwachten dat het financieel beheer per 1 september 1999 weer op orde zal zijn. Mocht dat niet het geval zijn, dan worden aangescherpte maatregelen genomen (eventueel sanctionering).

Toezicht op stromen buiten de rijksbegroting

De Rekenkamer heeft in 1998 aandacht besteed aan de opzet van het beheerssysteem van het INTERREG Rijn/Maas-actieprogramma (IRMA) dat onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM wordt uitgevoerd en waaraan Nederland, Duitsland, België, Luxemburg en Frankrijk deelnemen. Nederland, in casu de Rijksplanologische dienst van het Ministerie van VROM, voert het internationale secretariaat voor dit programma. Met het programma is in totaal circa 427 miljoen euro gemoeid. Het wordt deels (voor circa 137 miljoen euro) gefinancierd door de Europese Unie, vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. De einddatum voor het indienen van projectvoorstellen is 31 december 1999.

De minister van VROM heeft laten weten dat hij, mede namens de andere lidstaten, bij de Europese Commissie een verzoek heeft ingediend om de committeringstermijn van het programma met één jaar te verlengen. Hij is nog in afwachting van de reactie.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er vanaf juni 1999 door ons land nog 83% van de door Nederland geormerkte middelen (circa 100 miljoen euro) door het indienen van projecten gecommitteerd moet worden. Het is onzeker of men hierin zal slagen. Daarnaast wijst de Rekenkamer op het feit dat in 1998 weinig voortgang is gemaakt met het verbeteren van de onderbouwing van prestatieverklaringen bij declaraties van project-uitvoerders, en het ontwikkelen van een controle- en monitoringbeleid. Gelet op het financieel belang van het programma en op de dubbele verantwoordelijkheid van Nederland (lidstaat én internationaal secretariaatvoerder), vindt de Rekenkamer dit een tekortkoming. De minister heeft toegezegd over de onderbouwing van de prestatieverklaring nadere afspraken te maken met de AD van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Verder heeft de minister aangegeven dat in 1998 en 1999 diverse maatregelen zijn getroffen om de beheersing en de voortgang van het programma te kunnen waarborgen. Het controle- en monitoringbeleid wordt thans nader uitgewerkt.

Financiële verantwoording

De accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het begrotingsjaar 1998 afgegeven. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van VROM. In 99,8% van de aangegane verplichtingen, in 99,9% van de uitgaven en in 100% van de ontvangsten heeft de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Conclusie

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 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.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)^a**

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling; onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1998	Door de betreffende directie is toegezegd hieraan nader aandacht te besteden.	0,6	0,9	XI-A 01.07	Voorlichting	23,2	3.1 ¹
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1998	Betreft de problematiek van de transactie-uitgaven. Zie artikel V03.05 voor toelichting	–	0,3	XI-A 03.01	Personeel en Materieel DGVH	203,5	2.10 ¹
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1997	Betreft de problematiek van de transactie-uitgaven. Zie artikel V03.05 voor toelichting	0,1	0,9	XI-A 03.03	Onderzoek	15,0	2.10 ¹
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1998	Incidentele tekortkoming.	–	3,3	XI-A 03.15	Bijzondere aandachtsgroepen	128,6	3.1 ¹
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie. Betreft gebrekkige onderbouwing prestaties.	1998	Advies AD versterking verbijzonderde interne controle.	–	0,3	XI-A 04.03	Onderzoek, planvorming en stimulering ruimtelijk beleid	37,0	3.1 ¹
Totaal			0,7	5,7				
Ontvangsten geen opmerkingen								
Verplichtingen Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden. Opdrachten hadden samengevoegd moeten worden en Europees aanbesteed	1998	VROM-forum als adviesinstantie in gevallen van twijfel wel/niet Europees aanbesteden.	3,2	–	XI-A 01.07	Voorlichting	22,0	3.1
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden.	1998	Transactie-uitgaven problematiek. Mandaat beleidsafdeling is ingetrokken. Werkgroep ingesteld.	0,3	0,7	XI-A 03.05	Volkshuisvestingsinstellingen, experimenten en kennisoverdracht	7,6	2.10
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden.	1997	Verbetering controletraject, meer aandacht voor voorkomen meest gemaakte fouten. AD constateerde verbeteringen.	6,9	–	XI-A 03.16	Subjectsubsidies	3 159,4	2.9.3.2 ¹
Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel (door)belast.	1998	Verbetering interne controle geadviseerd door de AD in verband met contractuitvoering.	1,4	–	XI-A 04.01	Personeel en materieel Ruimtelijke Ordening	44,6	2.9.5 ¹

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatig-heden. Niet Europees aanbesteed.	1998	Mogelijkerwijs incidenteel. AD heeft aandacht voor het Europees aanbesteden gevraagd.	6,2	–	XI-B 01.01	Personeel en materieel Huisvesting Rijksdiensten	155,2	3.1 ¹
<i>Totaal</i>			18,0	0,7				
Saldibalans <i>geen opmerkingen</i>								
Overige tekortkomingen								
Financieel beheer aangaande invoering VIR matig; tekortkomingen in het begrotings-administratiesysteem en het voorraadadministratiesysteem	1997	Verbeteracties ingezet/in voorbereiding. Enkele strategische keuzen nog niet gemaakt.	–	–	n.v.t.	Automatisering		2.5
Achterblijven ontwikkeling controlebeleid Directie Geluid en Verkeer (ernstig);	1997	Concept beleid voor Geluid en Verkeer is ontwikkeld. Invoering nog niet voltooid en onduidelijkheden in regelgeving moeten nog worden opgeheven.	–	–	XI-A 05.16	Overdrachtsuitgaven, M&O-beleid		2.7
Subsidiebeheer bij het DGVH (GEW, BWS) en onvoldoende aandacht bij de RPD voor inbedding financieel beheer bij projecten.	1997	GEW: noodmaatregelen getroffen waardoor ernstigste tekortkomingen zijn ondervangen; BWS: geen toezeggingen gedaan; RPD: aanbevelingen AD worden opgevolgd	–	–	XI-A 03.16 03.37 04.03	Overdrachtsuitgaven, subsidies		2.7
Langdurige tekortkomingen in het financieel beheer bij een aantal materieel artikelen	1997	Verbeterplan is opgesteld; niet aangegeven wanneer het financieel beheer op orde zal zijn.	–	–	n.v.t.	Transactie-uitgaven		2.8
Tekortkomingen in het beheer van het IRMA-programma	1998	Nog geen toezeggingen gedaan.	–	–	XI-A 04.03	Toezicht op stromen buiten de rijksbegroting		2.10

¹ De vermelde bedragen vormden de uitkomst van een departementaal accountantsonderzoek door middel van een steekproef; er was sprake van overschrijding van de tolerantiegrens, uitgaande van de maximale fout. De meest waarschijnlijke fout wordt gerapporteerd.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Inleiding

De wettelijke basis waarop dit rapport wordt uitgebracht is artikel 67 tweede lid Comptabiliteitswet. Het bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van V&W gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van V&W is een departement met hoofdzakelijk overdrachts-uitgaven. Van de totale uitgaven 1998 ad f 11 miljard was f 6,2 miljard bestemd voor het Infrastructuurfonds en werd f 2,4 miljard uitgegeven in de vorm van bijdragen voor het openbaar vervoer (inclusief de Nederlandse Spoorwegen). Gezamenlijk bepalen die stromen voor 78% de uitgaven van het ministerie. Personele en materiële uitgaven vormen de derde grote financiële stroom (f 0,7 miljard, inclusief de indirecte uitgaven van Rijkswaterstaat).

Ontvangen dividend, rente en aflossing van de NV KPN (f 1,8 miljard) en de bij de verkoop van aandelen NV KLM behaalde inkomsten (f 0,7 miljard) vormen de belangrijkste stroom aan de ontvangstenkant.

Dit jaar heeft er een verdere verschuiving plaatsgevonden van de begrotingsuitgaven van het begrotingshoofdstuk V&W naar het Infrastructuurfonds, zodat nu meer dan 57% (vorig jaar bijna 50%) van de uitgaven van het beleidsterrein V&W via het fonds verloopt. Dit jaar zijn de activiteiten op het gebied van waterbeheersing en waterkering overgeboekt van de begroting van V&W naar het Infrastructuurfonds.

Financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vijf ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht, te weten Accountantscontrole, Onderhoud en beschrijving Administratieve Organisatie, Financiële functie, Automatisering en Informatievoorziening.

In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Ministerie van V&W luiden de oordelen op de vier ijkpunten als volgt:

- beschrijving van de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Behalve deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook ijkpunten onderzocht die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van V&W, maar die geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren: Overdrachtsuitgaven/subsidies en Transactie-uitgaven.

De navolgende tabel geeft de bevindingen weer van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbreed onderzochte ijkpunten financieel beheer als de departementsspecifieke punten.

Tabel 1: Overzicht financieel beheer

IJkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Beschrijving en onderhouds- organisatie administratieve organisatie		x	
Financiële functie		x	
Automatisering		x	
Informatievoorziening	x		
Overdrachtsuitgaven/Subsidies		x	
Transactie-uitgaven			x

Uit de tabel blijkt dat zich op vijf onderdelen tekortkomingen voordoen. Op deze vijf punten wordt hieronder dieper ingegaan.

Beschrijving en onderhoud Administratieve Organisatie

De Rekenkamer heeft de opzet en de werking onderzocht van de organisatie voor het onderhoud van de administratieve organisatie (AO).

In opzet is bij het Ministerie van V&W voldaan aan de normen. Uit het onderzoek bleek echter dat niet alle diensten de onderhoudsprocedures zelf decentraal beschreven en vastgelegd hadden. Uit eigen waarneming en uit gegevens van de AD bleek dat de mate waarin de AO was vastgelegd bij de diensten van Rijkswaterstaat varieerde. Bij drie directoraten-generaal, te weten Goederenvervoer, Personenvervoer en Telecommunicatie en Post, evenals bij de sector Centrale Diensten vindt als gevolg van diverse reorganisaties een vernieuwing van de AO plaats. Geconstateerd werd dat nog niet overal is voorzien in afzonderlijke beschrijvingen voor het onderhoud van de AO. De Rijksluchtvaartdienst heeft wél een afzonderlijke beschrijving van de AO.

Over het functioneren van de onderhoudsorganisatie heeft de Rekenkamer vastgesteld dat in één onderzocht geval sprake was van een tekortkoming.

Behalve de onderhoudsorganisatie zelf heeft de Rekenkamer ook de beschrijvingen daarvan onderzocht. Deze zijn beoordeeld op compleetheid en actualiteit. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, wordt bij een aantal directoraten-generaal parallel aan het uitvoeren van verbeteracties nog gewerkt aan het beschrijven van delen van de AO. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan het beschrijven van de financiële processen. Overigens voldeden de AO-beschrijvingen wat een aantal inhoudelijke aspecten betreft wel aan de normen van de Rekenkamer.

Op grond van bovenstaande bevindingen beoordeelt de Rekenkamer het onderhoud en de beschrijving van de administratieve organisatie in zijn totaliteit als matig.

Financiële functie

De Rekenkamer heeft rijksbreed een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de financiële functie, om een eerste beeld te krijgen van de opzet en de werking daarvan. Uit deze eerste verkenning en uit de opmerkingen van de AD komt naar voren dat niet alle management-echelons binnen het Ministerie van V&W in voldoende mate betrokken zijn bij het financieel beheer en dat de taken van de decentrale controllerorganisatie duidelijker uitgewerkt dienen te worden.

De minister van V&W heeft in haar reactie laten weten het belang dat de Rekenkamer hecht aan een postieve attitude bij de lijnfunctionarissen ten aanzien van het financieel beheer, te onderschrijven. Verder is gebleken dat de personele bezetting van de financieel-administratieve functie niet altijd toereikend is. Op grond van bovengenoemde bevindingen is de Rekenkamer van oordeel dat er in de werking van de financiële functie tekortkomingen zijn.

Automatisering

De Rekenkamer heeft ook onderzoek verricht naar een aantal onderwerpen op het gebied van de automatisering. Dit betrof de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en de geautomatiseerde systemen voor de begrotingsadministratie, de personeelsinformatie en de voorraad-/ inventarisadministratie.

Over de implementatie van het VIR heeft de Rekenkamer vastgesteld dat ultimo 1998 nog niet alle diensten het maken van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses hadden afgerond. Op grond hiervan beoordeelt de Rekenkamer de implementatie van het VIR bij het Ministerie van V&W over 1998 dan ook als matig.

Het departementale begrotingsadministratiesysteem speelt een centrale rol voor het financieel beheer en de verantwoording daarover. Het beheer en de exploitatie van het begrotingsadministratiesysteem FAIS is door de eigenaar van het systeem, de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), intern uitbesteed aan de Beheersorganisatie FAIS. Deze organisatie beschikt over diverse kwaliteitscertificaten, waaronder ISO 9001. De Rekenkamer heeft geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd.

De personele lasten vormen een belangrijk deel van de uitgaven van het Ministerie van V&W. De goede werking van het departementale personeelsinformatiesysteem (het zogenoemde COMI-P-systeem) is daarom van groot belang. In haar rapport over het rechtmatigheidsonderzoek over 1997 maakte de Rekenkamer melding van belangrijke tekortkomingen die door de AD waren geconstateerd bij het beheer van het COMI-P bij Rijkswaterstaat. Een door de AD uitgevoerd onderzoek naar het beheer van het COMI-P bij de Bestuurskern in 1998 leidde tot soortgelijke bevindingen en eenzelfde conclusie als bij Rijkswaterstaat. Daarom concludeert de Rekenkamer dat er voor dit onderdeel sprake is van tekortkomingen.

Het Ministerie van V&W beschikt niet over één centrale voorraadadministratie. Dit is inherent aan de decentrale organisatiestructuur van het Ministerie van V&W. Vier diensten beschikken over een eigen voorraadadministratiesysteem voor de kantoorautomatisering.

De AD merkt op dat de aanschrijving en de daarbij verstrekte handreiking Materieelbeheer binnen het departement op 1 september 1997 van kracht is geworden. De invoering verloopt moeizaam. De AD concludeert dat het beeld bij de verschillende onderdelen van het ministerie wisselt, maar over het algemeen niet positief is. Op basis daarvan concludeert de Rekenkamer dat er sprake is van tekortkomingen.

De Rekenkamer concludeert voorts dat het departement op automatiseringsgebied een aantal sterke troeven bezit als het gaat om de uitvoering van projecten bij de diensten, maar dat het ontbreekt aan een goede beleidsmatige inbedding van de automatisering op hoog departementaal niveau. De Bestuursraad er heeft inmiddels blijk van gegeven hiervoor voldoende aandacht te hebben.

Het vorenstaande overziende luidt het totaaloordeel over het ijkpunt «Automatisering» dat er sprake is van tekortkomingen.

In haar rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van V&W over 1997 maakte de Rekenkamer melding van tekortkomingen in het subsidiebeheer bij de directoraten-generaal Personenvervoer en Goederenvervoer. Het betrof subsidiestromen op het gebied van «Sociale veiligheid», «NS Taaksector», «Bedrijfsvervoer» en «Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen».

De AD maakt in de samenvattende rapporten 1998 nog steeds kritische opmerkingen over het subsidiebeheer. De voorschotten die zijn verstrekt in het kader van de «Sociale veiligheid» zijn nog steeds niet afgewikkeld, al is men inmiddels wel met de afwikkeling gestart. De subsidiebeschikkingen voor «Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen» voldoen volgens de AD niet aan de eisen en de naleving wordt onvoldoende getoetst.

Op basis van het bovenstaande constateert de Rekenkamer dat er tekortkomingen zijn in het financieel beheer.

Transactie-uitgaven

Regelmatig maakte de Rekenkamer de afgelopen jaren in haar rapporten bij de financiële verantwoording van het Ministerie van V&W melding van tekortkomingen in het financieel beheer rond de onderzoeks- en overige contracten.

Uit het onderzoek in het kader van dit rechtmatigheidsonderzoek 1998 blijkt dat, hoewel de departementsleiding en de directie FEZ voldoende aandacht schenken aan het financieel beheer rond de contracten, het desondanks niet lukt om de naleving op een voldoende niveau te brengen. In de samenvattende AD-rapporten 1998 constateert de AD dat in 1998 de opgaande lijn in het financieel beheer zich niet heeft voortgezet. Bij enkele dienstonderdelen is zelfs een achteruitgang geconstateerd in de naleving van wet- en regelgeving. Alleen met betrekking tot het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post en bij de sector Centrale Diensten is sprake van een verbetering in het financieel beheer. Met name wijst de AD erop dat het management ervan doordrongen moet zijn dat het verantwoordelijk is voor de realisatie van verbeteringen. Verbetering van de attitude ten opzichte van het financieel beheer, vooral door lijnfunctionarissen, is noodzakelijk.

Het departement is zich bewust van het gevaar dat de toezegging om het financieel beheer ultimo 1999 op orde te hebben, in gevaar komt.

Het geheel overziende heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer van contracten. De Rekenkamer vindt dit, gelet op de toezegging om het financieel beheer ultimo 1999 op orde te hebben, een zorgwekkende situatie.

Indien deze ernstige tekortkomingen in het financieel beheer van de onderzoeks- en overige contracten zich ultimo 1999 blijven voordoen, zal de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording over 1999 overwegen om bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

De minister van V&W is zich hiervan bewust; haar beleid is erop gericht de toegezegde verbeteringen te realiseren door het financieel beheer rond deze uitgaven op het gewenste niveau te brengen.

Financiële verantwoording 1998

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1998 afgegeven. Bij vijf deelverantwoordingen, te weten het KNMI, de Bouwdienst, de Meetkundige Dienst en de twee regionale

Rijkswaterstaat-directies Noord-Nederland en Oost-Nederland, is een verklaring met beperking afgegeven. Dit is een achteruitgang ten opzichte van 1997.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van V&W. In 99,9% van de aangegane verplichtingen, 99,6% van de uitgaven en 99,9% van de ontvangsten heeft de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Conclusie

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de (ernstige) tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 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.

Bijlage
Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)^a

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald. Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1998	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	0,2	0,4	01.08	Crisisbeheer	4,0	2.8
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1998	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	–	0,3	01.09	Raden en Commissies	5,4	2.8 ¹
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald. Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1998	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	2,4	17,0	02.01	Indirecte uitvoeringsuitgaven Rijkswaterstaat	350,0	2.8
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1995	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	–	1,7	04.10	Beheer en ontwikkeling luchthavens	39,4	2.8
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald. Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1997	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	0,5	1,7	04.20	Veiligheid en toezicht op het gebied van de luchtvaart	10,2	2.8
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1998	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	–	2,9	05.01	Personeel en materieel DG Goederenvervoer	133,4	2.8 ¹
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1998	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	–	1,2	05.10	Verkeersregeling zeescheepvaart	15,4	2.8 ¹
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald. Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1997	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	3,5	3,9	05.12	Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen	46,1	2.8
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald.	1998		2,3	–	05.20	Veiligheid en milieu	6,0	3.1
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	–	0,7	05.21	Scheepvaartinspectie	1,8	2.8

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald. Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie.	1997	Overige en onderzoekscontracten. (Vervolgonderzoek in 1999.)	2,2	3,5	05.31	Stimulering goederenvervoer	31,0	2.8
<i>Totaal</i>			11,1	33,3				
Ontvangsten								
Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel belast.	1998	Incidentele fout. Voor de toekomst wordt juiste boeking nagestreefd.	0,6	–	04.01	Personeel en materieel Rijksluchtvaartdienst	4,9	3.1
<i>Totaal</i>			0,6	–				
Verplichtingen								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden.	1998	De regeling wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat en verantwoord door DGP. Ongewenste situatie, waaraan gewerkt moet worden. Nog geen ontwikkelingen.	4,7	–	03.16	Bedrijfsvervoer	10,8	3.1
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden.	1998		2,4	–	05.20	Veiligheid en milieu	6,7	3.1
Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde dienstjaar belast	1998		0,5	–	05.21	Scheepvaartinspectie	1,7	3.1
<i>Totaal</i>			7,6	–				
Saldibalans geen opmerkingen								
<i>Totaal</i>			–	–				
Agentschappen geen opmerkingen								
<i>Totaal</i>			–	–				
Overige tekortkomingen								
De beschrijving van de administratieve organisatie voldoet niet geheel aan de normen.	1998	De Rekenkamer gaat er van uit, dat maatregelen worden genomen om tijdig aan de normen te voldoen.				Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie		2.3

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Financiële functie: het lijnmanagement is onvoldoende betrokken bij het financieel beheer. Taken van de decentrale controllersorganisatie en van de bedrijfsbureaus moeten duidelijker worden uitgewerkt.	1998	Nog geen maatregelen genomen naar aanleiding van de signalering door AD en Rekenkamer.				Financiële functie		2.4
Automatisering: het ontbreekt aan beleidsmatige inbedding van de automatisering op hoog departementaal niveau; personeelsinformatiesysteem, voorraadadministratiesysteem en invoering van VIR tonen tekortkomingen	1998	Nog geen maatregelen genomen naar aanleiding van de signalering door AD en Rekenkamer.				Automatisering		2.5
Onderzoeks- en overige contracten: onvoldoende voortgang in de verbetering van het financieel beheer.	1996	Financieel beheer ultimo 1999 op orde.				Transactie-uitgaven		2.8
Het subsidiebeheer vertoont op verschillende onderdelen tekortkomingen, zowel in opzet en uitvoering	1997	Voor enkele subsidieregelingen zijn reeds maatregelen genomen, bij andere zijn ze nog in ontwikkeling. Over de NS wordt afzonderlijk gerapporteerd door de Rekenkamer.				Subsidies		2.7
<i>Totaal</i>			-	-				

¹ Deze bedragen vormen de uitkomst van een departementale steekproef. Er was sprake van overschrijding van de tolerantiegrens uitgaande van de maximale fout. De meest waarschijnlijke fout wordt gerapporteerd.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ). De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrespondeerd. De reactie van de minister is in dit rapport verwerkt.

Het Ministerie van EZ heeft een belangrijke regulerende en toezichthoudende taak op het gebied van marktwerking en energiebeleid. Europese regelgeving bepaalt hierbij in belangrijke mate de beleidskaders. Tegelijkertijd vervult het ministerie met de inzet van subsidies een stimulerende rol op het gebied van technologische vernieuwing, kennisuitwisseling, kennismanagement en ondernemerschap. De uitvoering van deze taak berust voor een belangrijk deel bij het agentschap Senter en andere uitvoeringsinstellingen, zoals Syntens en de Novem.

De uitgavenstromen in de rijksbegroting (circa f 3,5 miljard) bestaan, afgezien van personeels- en apparaatskosten (circa f 0,7 miljard), bijna geheel uit subsidies. De ontvangsten in 1998 bedragen circa f 5,5 miljard. Hiervan is circa f 4,6 miljard afkomstig van aardgasbaten. Deze baten bedroegen in 1997 overigens nog circa f 6,3 miljard.

Het ministerie kent een aantal buitendiensten, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Bureau voor de Industriële Eigendom (BIE) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Per 1 januari 1998 is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) hieraan toegevoegd. De buitendiensten maken geen deel uit van het kernministerie. Alle dienstonderdelen hebben een eigen jaarrapportage.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998 worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd.

Voor het Ministerie van EZ zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: matig;
- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- de kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Behalve deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van EZ, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren de financiële functie, het agentschap Senter, het toezicht op geldstromen buiten het Rijk, de overdrachtsuitgaven en -ontvangsten, de transactie-uitgaven en -ontvangsten en het beheer van financiële bindingen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten als voor de departementsspecifieke punten.

Ijkpunt	geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
Accountantscontrole		x	
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		x	
Automatisering			x
Informatievoorziening	x		
Financiële functie	x		
Agentschap Senter		x	
Toezicht op geldstromen buiten het Rijk	x		
Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten		x	
Transactie-uitgaven en -ontvangsten		x	
Beheer financiële bindingen	x		

De tabel laat zien dat het ijkpunt automatisering een ernstige tekortkoming vertoonde. Deze tekortkoming bestond ook vorig jaar en is daardoor zwaarder beoordeeld door de Rekenkamer. De aard van de achterliggende problematiek is hetzelfde gebleven. Aangezien de kwalificatie «ernstige tekortkoming» over 1997 voor het ijkpunt «Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO» voor 1998 in gunstige zin is bijgesteld – naar tekortkoming – is de Rekenkamer toch van mening dat het algehele beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van EZ een opgaande lijn vertoont ten opzichte van 1997.

Vier van de tien onderzochte onderdelen gaven geen aanleiding tot opmerkingen. Op zes punten waren er wel tekortkomingen. Op deze zes gaan we wat dieper in.

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn en structureel weg te nemen. Voortduren van deze tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Accountantscontrole

De controle door de Accountantsdienst (AD) bood voldoende basis voor de oordeelsvorming van de Rekenkamer over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De kwaliteit van het samenvattend rapport van de AD heeft onder druk gestaan als gevolg van een niet-tijdige en niet-accurate oplevering van gegevens en verantwoordingen door andere dienstonderdelen. Deze vertraging heeft er uiteindelijk toe geleid dat de Rekenkamer de publicatie van dit rapport bij de financiële verantwoording moest verschuiven van 27 mei 1999 naar 29 juni 1999. Ook over het controlejaar 1997 moest zij tot een dergelijke actie overgaan.

Het gegeven dat de AD afhankelijk is van de voortgang in het werk van anderen neemt niet weg dat de AD in het rapportageproces risico's heeft

genomen. De Rekenkamer kwalificeert dit rapportageproces dan ook als matig.

In haar antwoord deelde de minister mee het eens te zijn met de opvatting van de Rekenkamer dat de kwaliteit van het samenvattend accountants-rapport onder druk heeft gestaan. Zij voegde hieraan toe dat dit geldt voor alle stukken die ten behoeve van de departementale verantwoording moeten worden opgesteld. De minister zegde toe in de komende maanden door haar directie FEZ in samenspraak met alle overige actoren nadere afspraken te zullen doen maken over de verantwoordings-procedure voor het jaar 1999.

Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie

De Rekenkamer heeft rijksbreed verdiepend onderzoek gedaan naar de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie (AO). Bij dit onderzoek heeft zij de opzet en werking onderzocht van de onderhoudsorganisatie en ging zij na of beschrijvingen van de AO actueel en compleet zijn.

Wat de opzet van de onderhoudsorganisatie betreft heeft de Rekenkamer geconstateerd dat bij zeven van de zeventien dienstonderdelen van het departement – waaronder het Directoraat-Generaal voor Industrie en Diensten, het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een beschrijving van de onderhoudsorganisatie van de AO ontbrak.

Ten aanzien van de werking van de onderhoudsorganisatie heeft de Rekenkamer de niet-tijdige actualisering van de administratieve organisatie inzake het contractbeheer aangemerkt als een tekortkoming. De beschrijving van de AO zelf is veelal nog niet compleet, zo heeft de Rekenkamer geconstateerd. Hier valt ten opzichte van 1997 wel een positieve tendens waar te nemen. Dit komt met name tot uitdrukking in het besluit van de ambtelijke top om de achterstand in de beschrijvingen van de AO weg te werken.

Gezien het voorgaande beoordeelt de Rekenkamer de opzet en werking van de onderhoudsorganisatie en de beschrijving van de AO in zijn totaliteit als matig. In 1999 zal de Rekenkamer een verdiepend onderzoek verrichten naar de in de AO begrepen interne controle van het ministerie. In haar reactie heeft de minister meegedeeld dat opdracht is gegeven aan de dienstonderdelen van haar departement om de door de Rekenkamer gevraagde beschrijvingen voor het onderhoud vóór het einde van het jaar 1999 op te stellen.

Automatisering

In het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) zijn de minimum-eisen vastgelegd waaraan de beveiliging van de geautomatiseerde systemen binnen de rijksdienst zou moeten voldoen. Het VIR voorziet in een stappenplan dat er uiteindelijk toe moet leiden dat voor elk afzonderlijk informatiesysteem beveiligingsmaatregelen zijn geïmplementeerd, die zijn gebaseerd op een actueel informatiebeveiligingsplan en uitgevoerde afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (hierna te noemen: analyses).

Het VIR had oorspronkelijk per 1 januari 1997 moeten zijn ingevoerd. De Rekenkamer is, gelet op andere ontwikkelingen op het terrein van de informatietechnologie (met name de millenniumproblematiek) van mening dat het ministerie ultimo 1998 ten minste de analyses gereed zou moeten hebben.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat alle dienstonderdelen hun analyses ultimo 1998 volledig hebben uitgevoerd, met uitzondering van het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen. Dit

dienstonderdeel heeft zijn kwetsbaarheidsanalyse alsmede het informatie-beveiligingsplan afgerond in het eerste kwartaal van 1999. De Rekenkamer heeft de niet volledige naleving van het VIR ultimo 1998 als matig gekwalificeerd.

Alle dienstonderdelen, met uitzondering van het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen, het Bureau voor de Industriële Eigendom, het CBS en de directie Personeel, Organisatie en Informatiemanagement, hadden op basis van de analyses hun informatie-beveiligingsplannen opgesteld vóór 1 januari 1999.

Sinds 1996 beschikt het Ministerie van EZ over het zogeheten Financieel Administratief Systeem (FAS), waarmee de begrotingsadministratie wordt gevoerd. Bij de verwerkingsorganisatie, de gebruikersorganisatie en de toegangsbeveiliging van dit systeem heeft de Rekenkamer enkele tekortkomingen gesignaleerd. Ook heeft de Rekenkamer geconstateerd dat, door de tekortschietende functionaliteit van het FAS, de aansluiting tussen de departementale administratie en de financiële verantwoording verschillen vertoonde. Als gevolg hiervan heeft de AD aanvullende werkzaamheden moeten verrichten voor de beoordeling van de financiële verantwoording.

Aangezien dit het tweede achtereenvolgende jaar is dat tekortkomingen werden gesignaleerd in en rond het FAS – met name op het punt van de autorisaties – merkt de Rekenkamer deze aan als ernstig en zal zij over 1999 hiernaar een bezwaaronderzoek uitvoeren. Ten aanzien van het personeelsadministratiesysteem en het voorraadadministratiesysteem heeft de Rekenkamer geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd.

Agentschap Senter

De opdrachtverstrekking aan Senter door het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen en het Directoraat-Generaal voor Energie vond niet tijdig plaats en behoeft derhalve aandacht.

De Rekenkamer heeft daarnaast geconstateerd dat het agentschap Senter in 1998 een centrale registratie van contracten ontbeerde, waardoor het niet beschikte over inzicht in de volledigheid van aangegane verplichtingen boven f 100 000.

De Rekenkamer heeft beide punten aangemerkt als een tekortkoming.

Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten

De Rekenkamer merkte in haar rechtmatigheidsonderzoek over 1997 op dat het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen onvoldoende toezag op zijn uitvoeringsorganisaties buiten het ministerie. In 1998 was dit niet voldoende verbeterd. Het directoraat-generaal heeft toegezegd om per uitvoeringsorganisatie te gaan inventariseren welke informatie er zou moeten zijn om dit toezicht op een goede wijze te kunnen uitoefenen.

De raamovereenkomst tussen het ministerie van EZ en het Energie-onderzoek Centrum Nederland (ECN) over de financiering van de ECN is tot op heden nog steeds niet opgesteld. Volgens de financieringsbrief waarin het ECN over 1997 een Algemene Rijksbijdrage werd toegekend, zou deze overeenkomst in 1998 ingaan.

De Rekenkamer heeft beide punten aangemerkt als een tekortkoming.

Transactie-uitgaven en -ontvangsten

Naar aanleiding van een door het Ministerie van EZ uitgevoerd rijksbreed

onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels is gebleken dat het ministerie zelf de richtlijnen onvoldoende naleefde. Dit heeft ertoe geleid dat het ministerie in 1999 een plan van aanpak inzake Europees aanbesteden heeft opgesteld dat voorstellen bevat om naleving van de regels en de controle daarop te verbeteren.

Bij de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) is gebleken dat de werking van de AO gebreken vertoonde. Zo zijn voor projectgebonden kosten zoals representatiekosten, en voor de wijze van verantwoording daarvan, geen duidelijke normen en regels gesteld.

Bij het CBS heeft de Rekenkamer gebreken gesignaleerd in de werking van de interne controle op de opbrengstverantwoording. Door deze gebreken kon de volledigheid van deze verantwoording niet voldoende worden gewaarborgd.

De AD heeft aanvullende werkzaamheden moeten verrichten om hierover alsnog zekerheid te kunnen verkrijgen.

Ook de juistheid en volledigheid van de doorbelasting van de kosten van arbeidscontractanten aan projecten verdient de nodige aandacht bij het CBS.

De Rekenkamer heeft de drie bovengenoemde punten alle aangemerkt als een tekortkoming.

Aandachtspunten

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

In het kader van het toezicht op geldstromen buiten het Rijk heeft de Rekenkamer onderzoek verricht naar het toezicht op de besteding van de gelden, verstrekt uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). In dit kader vraagt de Rekenkamer aandacht voor de melding van onregelmatigheden aan de Europese Commissie. Uit onderzoek van het Ministerie van Financiën is namelijk gebleken dat de betreffende procedures verbetering behoeven.

Overdrachtsuitgaven en -ontvangsten

De Rekenkamer meent dat de verbeteringen in het verplichtingenbeheer over 1998 zodanig zijn dat er geen sprake is van noemenswaardige tekortkomingen. Wel dringt zij erop aan in de procedure inzake het verplichtingenbeheer goed vast te leggen wanneer sprake is van een te lang openstaande verplichting. Dit geldt ook voor de motivering van de termijn waarmee de financieel-administratieve afwikkeling van het betreffende project kan worden verlengd.

Bezwaaronderzoek voorzieningenbeleid Senter

In het rapport bij de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van EZ werd voor 1998 een bezwaaronderzoek aangekondigd bij het agentschap Senter.

Aanleiding tot het bezwaaronderzoek was de al jaren durende onduidelijkheid rond het voorzieningenbeleid van Senter. Een voorziening is een balanspost die wordt gevormd bij verplichtingen of risico's waarvan de omvang onzeker is maar wel op redelijke wijze kan worden ingeschat. Naar de mening van de minister van Financiën werden over 1996 ten onrechte voorzieningen gevormd. Over 1997 stelde de Rekenkamer vast dat de onduidelijkheden nog steeds niet geheel waren opgelost.

Bij het bezwaaronderzoek is gebleken dat Senter, ondanks de reeds jaren bestaande onduidelijkheid in het voorzieningenbeleid, bij de vorming van

voorzieningen de relevante wet- en regelgeving heeft gerespecteerd. Deze wet- en regelgeving heeft wel verduidelijking voor een goede praktische toepassing in situaties dat voorzieningen op het gebied van de automatisering worden gevormd.

Senter heeft inmiddels voortgang geboekt bij het opstellen van een voorzieningenbeleid. De Rekenkamer maakt dan ook geen bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Wel beveelt zij het agentschap Senter aan om in het voorzieningenbeleid een gedragslijn op te nemen voor communicatie met het departement, indien zich buiten de reguliere jaarcyclus van jaarwerkplan (de jaarlijkse begroting van Senter), halfjaarbericht en jaarverslag onverwachte en ingrijpende ontwikkelingen mochten voordoen die consequenties hebben voor de voorzieningen. In de gedragslijn dient vastgelegd te worden wanneer en hoe Senter dergelijke ontwikkelingen moet melden bij het ministerie. In haar reactie verwees de minister naar de reeds bestaande procedure van bespreking van de stukken van de reguliere jaarcyclus met de betrokken ambtenaren. De Rekenkamer benadrukt dat met haar aanbeveling geen inbreuk op deze procedure wordt beoogd, maar een aanvulling hierop.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van EZ. In 100% van de aangegane verplichtingen, 100% van de uitgaven en 100% van 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.

Bijlage 1

Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 bij het Ministerie van Economische Zaken

(bedragen x 1 miljoen)

Geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen: Accountantscontrole: discrepantie tussen onderliggende stukken en samenvattend rapport	1997, 1998	De directie FEZ zal in samenspraak met alle overige actoren nadere afspraken maken over de verantwoordingsprocedure voor het jaar 1999.	–	–	–	Tussen bevindingen en oordelen uit onderliggende stukken en samenvattend rapport bestaat een discrepantie	–	2.2.1
Accountantscontrole: Reviewbeleid is niet voldoende vastgelegd	1998	AD gaat reviewbeleid verder ontwikkelen	–	–	–	Er is onvoldoende vastgelegd hoe en waarom organisaties gerevied worden	–	2.2.1
Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie: gebreken in de opzet onderhoudsorganisatie	1998	Aan de dienstonderdelen is opdracht gegeven om de beschrijvingen voor het onderhoud vóór het einde van het jaar 1999 op te stellen.	–	–	–	Bij belangrijke onderdelen van het departement ontbreekt een beschrijving van de onderhoudsorganisatie AO	–	2.3.2
Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie: gebreken in werking onderhoudsorganisatie	1998	–	–	–	–	Er is niet altijd sprake van tijdige aanpassing van de AO	–	2.3.3
Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie: achterstanden in beschrijving AO	1998	achterstanden zijn grotendeels weggewerkt	–	–	–	De Rekenkamer constateerde dat de beschrijving van de AO veelal nog niet compleet is	–	2.3.4
Automatisering: analyse VIR niet volledig uitgevoerd	1998	analyse inmiddels uitgevoerd	–	–	–	Analyse DG BEB nog niet uitgevoerd ultimo 1998	–	2.4.1
Automatisering: geen volledige zekerheid autorisaties ontwikkelingsorganisatie	1998	Er worden maatregelen genomen	–	–	–	Er ontbreekt volledige zekerheid over de geldigheid van toegekende autorisaties	–	2.4.2
Automatisering: geen volledige zekerheid autorisaties gebruikersorganisatie	1997, 1998	–	–	–	–	Er ontbreekt zekerheid over de geldigheid van autorisatietabel	–	2.4.2
Automatisering: Aansluiting FAS en financiële verantwoording niet optimaal	1997, 1998	–	–	–	–	De aansluiting tussen FAS en financiële verantwoording is niet optimaal waardoor aanvullende werkzaamheden AD nodig waren	–	2.4.2

Geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Agentschap Senter: Geen centrale registratie van contracten/opdrachten van derden worden niet tijdig verstrekt	1998	-	-	-	-	Door het ontbreken van de centrale registratie van contracten is er geen goed inzicht in de volledigheid van verplichtingen	-	2.7
Overdrachtsuitgaven- en ontvangsten: DG BEB ziet onvoldoende toe op uitvoeringsorganisaties	1997, 1998	DG BEB werkt aan toezicht	-	-	-	De DG BEB ziet onvoldoende toe op uitvoeringsorganisaties buiten het ministerie	-	2.9.2
Overdrachtsuitgaven- en ontvangsten: Raamovereenkomst tussen ministerie en ECN is nog niet opgesteld	1998	-	-	-	-	De financiering door het ministerie van het ECN ontbeert de benodigde kaders	-	2.9.3
Transactieuitgaven en -ontvangsten: Europese aanbestedingsregels zijn onvoldoende nageleefd	1998	inmiddels plan van aanpak	-	-	-	Op een aantal punten zijn de Europese aanbestedingsregels niet nageleefd	-	2.10.1
Transactieuitgaven en -ontvangsten: Gebrekkige werking AO bij de EVD	1998	-	-	-	-	Bij de EVD ontbreken voor de projectgebonden kosten en de wijze van verantwoorden duidelijke normen en regels	-	2.10.2
Transactieuitgaven en -ontvangsten: gebrekkige interne controle bij het CBS	1998	-	-	-	-	Er is sprake van een gebrekkige interne controle bij het CBS	-	2.10.3

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1998 bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). In dit jaar zijn circa f 3 758 miljoen, circa f 4 474 miljoen aan verplichtingen aangegaan en circa f 585 miljoen aan ontvangsten verantwoord.

Het landbouwbeleid van het Ministerie van LNV wordt in grote mate bepaald en opgelegd door besluiten van de Europese Unie. Een belangrijk deel van dit beleid (landbouwvoorlichting en -ontwikkeling) krijgt gestalte door middel van subsidieverstrekking. Die subsidies zijn deels gebaseerd op nationaal beleid en deels op Europees beleid.

Het departement is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het Europese beleid dat niet via de eigen begroting loopt (Landbouw-Egalisatiefonds). De uitvoering van dit beleid vindt voor een belangrijk deel plaats door de dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER).

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Ministerie van LNV zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- De beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig (wat de opzet van de onderhouds-organisatie betreft).
- De accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende.
- Het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig.
- Kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Behalve naar deze rijksbreed onderzochte ijkpunten heeft de Rekenkamer ook onderzoek gedaan naar voor het ministerie specifieke punten, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van LNV, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren de financiële functie, de agentschappen, het toezicht op geldstromen buiten het rijk, alsmede de transactieuitgaven en -ontvangsten.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vijf) als voor de departements-specifieke punten. Om eenduidig te rapporteren zijn de hiervoor vermelde oordelen uitgedrukt in termen van geconstateerde tekortkomingen. De tabel laat zien dat zich op geen enkel onderzocht onderdeel ernstige tekortkomingen voordeden, zodat hiermee het algehele beeld van het financieel beheer bij LNV een opgaande lijn vertoont ten opzichte van 1997.

Vier van de acht onderzochte onderdelen gaven geen aanleiding tot opmerkingen. Op vier punten waren er wel tekortkomingen. Op deze vier wordt wat dieper ingegaan.

Ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Beschrijving en onderhouds- organisatie administratieve organisatie		x	
Automatisering		x	
Informatievoorziening	x		
Financiële functie	x		
Agentschappen	x		
Toezicht op geldstromen buiten het Rijk		x	
Transactieuitgaven en -ontvangsten		x	

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Voortduren van deze tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Administratieve organisatie

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat vijf¹⁷ van de dertig dienstonderdelen van het ministerie niet beschikten over een geautoriseerde en dwingend voorgeschreven onderhoudsorganisatie. Zij merkt dit aan als een tekortkoming, mede gezien de door haar uitgevoerde bezwaaronderzoeken over de voorgaande twee jaren op het punt van de administratieve organisatie. Met name het ontbreken van een formele onderhoudsorganisatie bij de Plantenziektenkundige Dienst en bij het salaris- en personeelssysteem PerCC van de stafdirectie Personeel en Organisatie acht de Rekenkamer teleurstellend, omdat de Plantenziektenkundige Dienst al sinds 1994 een agentschap is, en het PerCC-systeem al in 1997 in gebruik is genomen. Ten aanzien van de Algemene Inspectiedienst en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees meent de Rekenkamer dat ingrijpende veranderingen binnen deze organisaties het ontbreken van een onderhoudsorganisatie niet rechtvaardigen. De minister van LNV heeft in zijn reactie op het rapport aangegeven dit anders te zien. Zijns inziens moet bij ingrijpende organisatieveranderingen de AO zo spoedig mogelijk beoordeeld en indien nodig aangepast worden, ook als er nog geen sprake is van een geformaliseerde onderhoudsorganisatie. De Rekenkamer blijft evenwel van mening dat, juist in de hectiek van reorganisaties bij grote uitvoerende diensten, alleen de aanwezigheid van een onderhoudsorganisatie garandeert dat beleidsveranderingen na afronding terstond worden vastgelegd in de vorm van een geactualiseerde AO. Voor de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees acht de Rekenkamer een geactualiseerde administratieve organisatie van extra groot belang, omdat de minister van LNV voornemens is deze dienst met ingang van het jaar 2001 te laten functioneren als een agentschap. Tevens bestaan er plannen om de dienst in de toekomst te laten functioneren als EU-betaalorgaan. Meer in het algemeen is een toereikend financieel beheer een essentiële voorwaarde om deze nieuwe rollen in de toekomst goed te kunnen vervullen. Een aantal zaken zal daartoe nog moeten

¹⁷ Te weten de Plantenziektenkundige Dienst, de directie Personeel & Organisatie (meer speciaal het PerCC-systeem), de directie Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden, de Algemene Inspectiedienst en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees.

worden geregeld, zoals de invoering van het tijdsregistratiesysteem FATIJDEC. Door het ontbreken van een alternatieve, deugdelijke urenregistratie, moest de AD zich net als in 1996 en 1997 door middel van aanvullende controlewerkzaamheden voldoende zekerheid verwerven over de volledigheid van de verantwoorde keuringsgelden. Ook ontbreekt bij deze dienst een actuele beschrijving van de administratieve organisatie van bestrijdingsmaatregelen bij calamiteiten als de varkenspest.

De onderhoudsorganisaties van de overige dienstonderdelen voldeden in het algemeen aan de normen van de Rekenkamer. Uitzonderingen hierop zijn de onderhoudsorganisaties van de directie Natuurbeheer en de regionale directie Noord.

Automatisering

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het Ministerie van LNV beschikt over een vastgelegd, toereikend informatiebeveiligingsbeleid conform het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). Het ministerie heeft echter nog niet voor elk afzonderlijk informatiesysteem een risicoanalyse opgesteld, als basis voor een informatiebeveiligingsplan. Hierbij speelt mee dat het ministerie vóór de invoering van het VIR al beschikte over een eigen gefaseerde ontwikkelingsmethodiek voor geautomatiseerde systemen. Zeven systemen die toen reeds functioneerden,¹⁸ beschikten hierdoor niet over een op schrift gestelde risicoanalyse. Voor deze systemen beveelt de Rekenkamer aan om bij belangrijke wijzigingen in de functionaliteit van deze systemen een globale risicoanalyse te laten uitvoeren.

De Rekenkamer heeft echter geconstateerd dat ook bij drie systemen die zijn ontwikkeld ná introductie van de eigen methodiek van het ministerie, de fase van risicoanalyse niet is doorlopen, als gevolg van de korte periode die voor de ontwikkeling beschikbaar was. Het betreft het (nog niet operationeel zijnde) mineralenaangiftesysteem MINAS, het Verwerkingsadministratiesysteem VAS, dat is opgezet om in het kader van de varkenspestbestrijding een sluitende goederenbeweging te verkrijgen en het (nog niet operationeel zijnde) tijdsregistratiesysteem FATIJDEC. De in het VAS-systeem opgenomen maatregelen van interne controle bleken in voldoende mate de integriteit van de gegevens binnen het VAS te waarborgen. Bij het MINAS-systeem echter, ontbreekt een document waarin op een gestructureerde wijze alle risico's en bedreigingen zijn opgenomen.

De Rekenkamer concludeert dat de eigen ontwikkelingsmethodiek van het ministerie niet consequent genoeg is toegepast, mede als gevolg van de korte periode die voor de ontwikkeling van sommige systemen beschikbaar was. De tijdsdruk geldt naar haar mening evenwel niet als een voldoende excuus. Mede hierdoor kwalificeert de Rekenkamer het niet naleven van het VIR als matig.

In zijn antwoord heeft de minister van LNV te kennen gegeven dat er naar zijn oordeel op het punt van de informatiebeveiliging geen sprake is van tekortkomingen die de tolerantiegrenzen overschrijden. Bij de drie systemen MINAS, VAS en FATIJDEC is volgens hem, ondanks de afwijking van de eigen ontwikkelingsmethodiek, wel degelijk gezien welk stelsel van beveiligingsmaatregelen noodzakelijk is.

De Rekenkamer blijft evenwel van mening dat het niet volledig volgen van de eigen ontwikkelingsmethodiek het risico met zich meebrengt dat het stelsel van beveiligingsmaatregelen niet volledig is dan wel niet toegesneden is op het desbetreffende systeem. Zij voegt hieraan toe dat haar zorg ook betrekking heeft op de zeven voornoemde systemen, waarvoor niet een op schrift gestelde risicoanalyse is opgesteld.

¹⁸ Te weten FAP, PerCC, VERA, FIPELIN, BEBIS, Heffingen en COBRA.

In haar rapport bij de financiële verantwoording over 1997 plaatste de Rekenkamer kritische kanttekeningen bij de besteding van Europese structuurfondsgelden door provincies. Het ging om de naleving van communautaire regelgeving, het melden van onregelmatigheden, de rapportering over het stelsel van AO en de opdracht aan de provinciale accountants (deze was niet expliciet gericht op de beoordeling van de communautaire controledoelstellingen).

Over 1998 heeft de Rekenkamer vastgesteld dat provincies geen onregelmatigheden hebben gemeld. In 1998 is voorts een modelrapportage ontworpen ten behoeve van de provincies, waarin zij moeten aangeven in hoeverre is voldaan aan communautaire regelgeving. Ten slotte is ten behoeve van de provinciale accountants een controleprotocol opgesteld, waarin duidelijk is uiteen gezet dat de naleving van deze regelgeving op het punt van de AO een onderdeel van hun controle is.

De Rekenkamer is van oordeel dat toepassing van deze modellen alleen zinvol is als de directie Landbouw en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) toezien op de implementatie van aanbevelingen van de provinciale accountants. Tot nu toe is dit toezicht onvoldoende geweest. De Rekenkamer beschouwt dit als een tekortkoming.

De Rekenkamer heeft verder vastgesteld dat het ministerie de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel bij een eventuele korting door de Europese Commissie hiervoor niet financieel verantwoordelijk heeft gesteld.¹⁹ Het ministerie van Economische Zaken (EZ) kent zulke bepalingen wel; daar zijn ze opgenomen in de decentralisatiebrieven in het kader van de EFRO-regeling. De Rekenkamer beveelt het ministerie van LNV aan om eveneens een dergelijke bepaling in de decentralisatiebrieven op te nemen.

Transactie-uitgaven en -ontvangsten

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de Facilitaire Dienst, de directie Landbouw en de directie Natuurbeheer geen periodieke controles uitvoerden op de aanwezigheid van personeel. De Facilitaire Dienst en de directie Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden voerden geen controles uit op de volledigheid en juistheid van gegevens over langdurige afwezigheid en arbeidsongeschiktheid.

De Rekenkamer merkt deze gebreken in de interne controle aan als een tekortkoming en adviseert bij de overige dienstonderdelen na te gaan of deze gebreken zich wellicht ook voordoen.

Andere aandachtspunten

Afwikkeling varkenspestcrisis

Over 1997 meldde de Rekenkamer dat volledige zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven in het kader van de bestrijding van de varkenspest werd verwacht in het kader van de controle over 1998. Deze verwachting is niet uitgekomen. De vertraging in de afwikkeling is te wijten aan de omvangrijke herstelwerkzaamheden die noodzakelijk waren voor het verkrijgen van een betrouwbare administratie, informatievoorziening en dossiervorming, alsmede aan discussies over (vorm)voorschriften van de Europese Commissie en de declaratie van de uitgaven van de varkenspestcrisis.

De verwachting is thans dat de Accountantsdienst zijn werkzaamheden in het najaar van 1999 kan afronden, waarna de definitieve declaratie aan de Europese Commissie kan worden opgesteld en de voorschotten, verstrekt

¹⁹ Flevoland, Zeeland en Limburg hebben deze verantwoordelijkheid wel aanvaard.

aan de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren kunnen worden afgewikkeld.

Kengetallen

Gezien het grote aantal kengetallen bij het beleidsterrein «Natuur, groene ruimte en recreatie» is de Rekenkamer van mening dat het ministerie selectiever te werk dient te gaan bij het opnemen van kengetallen in de begroting. Aggregatie van kengetallen tot een gewogen gemiddelde valt hierbij te overwegen. Niettemin waardeert de Rekenkamer de ambities van het ministerie om meer kengetallen toe te passen.

In zijn reactie heeft de minister aangegeven bij het opstellen van de ontwerp-begroting voor het jaar 2000 aandacht te zullen besteden aan de suggesties van de Rekenkamer. Hij acht het echter van belang om niet alleen het aantal kengetallen, maar ook de kwaliteit ervan scherp in het oog te houden.

Bureau Heffingen

Bij het Bureau Heffingen heeft de cumulatie van nieuwe ontwikkelingen zoals het werken volgens de uitvoeringsmodaliteiten van een agentschap, de introductie van het mineralenaangiftesysteem MINAS en de herstructurering van de varkenshouderij, de inrichting van het agentschap onder druk gezet. Dit is ten dele ten koste gegaan van voorgenomen verbeteringen in de bedrijfsvoering.

Directie Financieel-Economische Zaken

De opzet van de interne organisatie binnen de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), gericht op het tijdig opleveren van kwalitatief toereikende financiële verantwoordingen en het aansturen van directies en dienstonderdelen op financieel-administratief gebied, is voor verbetering vatbaar. Binnen de directie FEZ bleek geen optimale taak- en verantwoordelijkheidsverdeling aanwezig. Onder meer als gevolg hiervan kregen toezichtstaken als kwaliteitsbewaking en interne controle op reguliere processen niet de volledige aandacht en moest de uitvoering van deze taken onder grote tijdsdruk plaatsvinden.

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer opereert sinds 1 januari 1998 als een Zelfstandig Bestuursorgaan en heeft op het gebied van terreinbeheer een relatie met de directie Natuurbeheer. Voor het toezicht moet deze relatie nog nader worden uitgewerkt in de vorm van afspraken. Overigens is de Rekenkamer bezig nader onderzoek naar Staatsbosbeheer te verrichten. Naar verwachting zal hierover in 1999 worden gerapporteerd.

De Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek

De Dienst Landbouwkundig Onderzoek is per 1 januari 1998 juridisch verzelfstandigd in de vorm van een stichting. Het verzelfstandigingsproces loopt evenwel door tot medio 1999.

De Rekenkamer wijst erop dat voldoende instrumenten aanwezig moeten zijn voor monitoring van de bestedingen van de stichting en de verantwoording hierover op het niveau van budgetonderdeel. In het bijzonder geldt dit voor een cruciaal budgetonderdeel als het ontwikkelingsbudget.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van LNV. In 100% van de aangegane verplichtingen, 99,7% van de uitgaven en 100% van 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.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)^a**

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Uitgaven								
Ten aanzien van 2 aspecten van de Dienst Landelijk Gebied zijn er tekortkomingen. Ten eerste is er een ontoereikende controle van DLG op leegstand van in beheer gegeven grond en ten tweede is er geen optimale controle bij het afstoten van grond.	1998			10,7	13.02	Verwerving	229,9	3.1
<i>Totaal</i>				10,7				
Agentschappen								
Onzekerheid over de deugdelijke weergave	1998			0,2		Onderhanden werk	0,4	3.4
Overige tekortkomingen								
Bij 5 van de 30 dienstonderdelen (PD, P&O, VVM, AID en RVV) ontbreekt een geautoriseerde en dwingend voorgeschreven onderhoudsorganisatie. De onderhoudsorganisatie van de overige dienstonderdelen voldeden in het algemeen aan haar normen met uitzondering van de directie Natuurbeheer en de regionale directie Noord. Voorts vertoonde het functioneren van de onderhoudsorganisatie van de FD een tekortkoming. Ten slotte waren in de beschrijving van de AO een aantal tekortkomingen.	1998	De directie Natuurbeheer en de regionale directie Noord hebben inmiddels maatregelen aangekondigd om de geconstateerde leemtes op te vullen. De minister zegde toe de gesignaleerde tekortkomingen te zullen laten oplossen.						2.3
De eigen methodiek voor de ontwikkeling van geautomatiseerde systemen van het ministerie was niet consequent genoeg toegepast. Mede hierdoor kwalificeerde de Rekenkamer het niet naleven van het VIR als matig.	1998	In januari 1999 besloot het ministerie van LNV om de volgens het VIR voorgeschreven analyses te integreren in de eigen ontwikkelingsmethodiek.						2.4.1

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Bij het toezicht op gelden uit Europese structuurfondsen zijn tekortkomingen geconstateerd, met name inzake het toezicht vanuit het ministerie op de implementatie van aanbevelingen van de provinciale accountants.	1997	Ten opzichte van 1997 is een modelrapportage en een modelcontroleprotocol beschikbaar voor de provincies.						2.8
Tekortkomingen in de interne controle van de personeelsgegevens bij enkele departementsonderdelen	1998							2.9
<i>Totaal</i>				10,9				

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek over 1998, dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De Rekenkamer heeft onderdelen van dit onderzoek voor commentaar aan de minister van SZW voorgelegd. Zijn reacties zijn in dit rapport verwerkt.

Hoofdbeleidsterreinen van het Ministerie van SZW zijn Arbeidsmarkt, Sociale Verzekeringen en Bijstandszaken. Het budgettair beslag van deze uitgaven in de rekening van 1998 is dan ook groot: op een totaal aan uitgaven van f 30,5 miljard gaat f 6,7 miljard naar Arbeidsmarkt, f 14,1 miljard naar Sociale Verzekeringen en f 9,3 miljard naar Bijstandszaken. Een geringer aandeel hebben de beleidsterreinen Arbeidsverhoudingen en Arbeidsomstandigheden. De gelden worden in de meeste gevallen ter beschikking gesteld aan uitvoeringsorganisaties die de wettelijke regelingen uitvoeren. De rol van het ministerie bij deze uitgaven is naast financier van de uitvoeringsorganisatie ook toezichthouder. Bij deze uitgaven is sprake van een uitgebreide en ingewikkelde regelgeving, die sterk aan verandering onderhevig is.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd.

Voor het Ministerie van SZW zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Deze oordelen worden verderop in de tekst toegelicht.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht, die wel van belang zijn voor het beeld van het financieel beheer bij het Ministerie van SZW, maar geen rol spelen in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit waren: arbeidsmarkt, sociale verzekeringen en bijstandszaken, misbruik en oneigenlijk gebruik, financiële functie, Europese gelden en Europese aanbestedingsregels.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vier) als voor de departementsspecifieke punten. De tabel laat zien dat zich op geen enkel onderzocht onderdeel ernstige tekortkomingen voordeden. Zes van de elf onderzochte onderdelen gaven geen aanleiding tot opmerkingen. Op vijf punten waren er wel tekortkomingen. Op deze vijf gaan we wat dieper in.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Administratieve organisatie		x	
Automatisering		x	
Informatievoorziening	x		
Financiële functie	x		
Europese gelden		x	
Misbruik en oneigenlijk gebruik	x		
Arbeidsmarkt		x	
Sociale Verzekeringen	x		
Bijstandszaken		x	
Europese aanbestedingsregels	x		

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Voortduren van de tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Administratieve organisatie

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie 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 de volledigheid en actualiteit van de beschrijving van de administratieve organisatie is een goede onderhouds-organisatie onontbeerlijk. Het Ministerie van SZW heeft een regeling voor het onderhoud die aan alle eisen voldoet. Uit een beknopt onderzoek op basis van drie nieuwe of onlangs gewijzigde procedures bleek echter dat het onderhoud niet conform deze regeling wordt uitgevoerd: er waren achterstanden in het maken en actualiseren van de beschrijvingen. De minister van SZW heeft toegezegd dat ultimo 2000 een volledig en actueel overzicht van alle processen beschikbaar zal zijn.

Automatisering

Voor dit ijkpunt zijn verschillende onderdelen onderzocht. In de onderdelen begrotingsadministratie, personeelsadministratie en ook in de opzet van de voorraadadministratie zijn geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd. Op drie andere onderdelen zijn er wel tekortkomingen. Deze betreffen het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR), de voorschottenadministratie en de werking van de voorraad-administratie.

Op grond van het VIR moeten alle ministeries een beveiligingsplan en informatiebeveiligingsmaatregelen hebben. Per 1 januari 1997 diende aan dit voorschrift te zijn voldaan. Het Ministerie van SZW voldoet nog niet aan het VIR.

Het ministerie heeft ongeveer 130 geautomatiseerde systemen in gebruik. Het maken van afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses is voor alle systemen vereist. Deze waren echter nog niet gerealiseerd. Overigens zijn

voor vier van de vijf maatschappelijk vitale systemen de analyses wel gemaakt.

De minister gaf in zijn reactie aan dat het maken van de afhankelijk- en kwetsbaarheidsanalyses gestart was, maar dat hij prioriteit geeft aan de werkzaamheden rond de millenniumproblematiek en de euro.

De subadministratie voor voorschotten, het Beheer Informatie en Afhandelingsstelsel (BIAS), is een van de belangrijkste systemen binnen het departement. In dit systeem worden de verstrekte en afgerekende voorschotten bijgehouden voor onder meer de sociale-zekerheidswetten. Door problemen in deze administratie ontbreekt inzicht in de stand gedurende het jaar voor een deel van de voorschotten. Het ministerie heeft medegedeeld dat het BIAS-systeem inmiddels technisch op orde is gebracht.

Ten slotte betrof de tekortkoming in de voorraadadministratie de onvolledig en onjuiste registratie van automatiseringsgoederen.

Europese gelden

De uitvoering van subsidieregelingen die uit het Europees Sociaal Fonds worden gefinancierd gebeurt door het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (BUESI). In totaal heeft BUESI in 1998 f 75 miljoen aan subsidies toegezegd en f 95 miljoen betaald (als voorschot of afrekening). In het rechtmatigheidsonderzoek over 1997 rapporteerde de Rekenkamer dat het financieel beheer bij BUESI niet op orde was. Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1998 bleek dat het financieel beheer verbeterd was. Er was echter nog wel sprake van achterstanden in het werk. De Rekenkamer dringt erop aan dat de nodige inspanning wordt verricht om de werkvoorraad weg te werken.

De minister heeft toegezegd alles in het werk te zullen stellen om de declaraties tijdig te verwerken. Overigens zegt hij meer belang te hechten aan zorgvuldigheid dan aan snelheid.

Arbeidsmarkt

De Wet Sociale Werkvoorziening wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het Rijk subsidieert de voorziening en houdt toezicht op de juistheid en rechtmatigheid van de uitvoering. In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 constateerde de Rekenkamer dat er een achterstand in de dechargeverlening was ontstaan door invoering van het maatregelenbeleid bij een ondoeltreffende uitvoering van de WSW. De stand van de voorschotten liep daardoor op tot f 13 miljard. Uit het rechtmatigheidsonderzoek 1998 bleek dat de gewenste inhaalslag nog niet is gerealiseerd: er is nog ruim één jaar achterstand. De Rekenkamer dringt aan op het spoedig afronden van de inhaalslag.

Bijstandszaken

Bij het financieel beheer voor de vaststelling van de uitgaven voor de Algemene bijstandswet zijn geen tekortkomingen geconstateerd. De definitief vastgestelde rijksvergoedingen zijn rechtmatig verstrekt. Ook ten aanzien van de Tijdelijke bijdrageregeling AWBZ-gemeenten en de subsidieregeling Experimenten activering uitkeringsgelden (EAU), waar de Rekenkamer in 1997 nog tekortkomingen in het financieel beheer constateerde, zijn in 1998 geen noemenswaardige tekortkomingen meer geconstateerd.

De Rekenkamer heeft wel een kanttekening bij het toezicht op de Algemene bijstandswet. Wanneer gemeenten om bepaalde tekortkomingen in de uitvoering Abw op te heffen een goedgekeurd verbetertraject hebben lopen, ziet de minister voor de betreffende tekortkomingen tijdens de looptijd van het traject af van het treffen van een maatregel. In

1997 vroeg de Rekenkamer aandacht voor het feit dat gedurende de verbetertrajecten, door de verminderde controle door de rijksconsulenten bij gemeenten met onvolkomenheden, inzicht in zuivere wetstoepassing en doelbereiking verloren kan gaan. De AD heeft hiernaar in 1998 onderzoek gedaan. Zij was van mening dat er geen sprake was van materiële risico's, wanneer onderzoek door het ministerie tijdens het verbetertraject achterwege blijft, maar dat na afronding van het verbetertraject nagegaan moet worden of de aangebrachte verbeteringen daadwerkelijk structureel zijn gerealiseerd. Ook de Rekenkamer dringt erop aan altijd nader onderzoek te verrichten bij gemeenten na afloop van een verbetertraject.

Ten aanzien van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 1996 bleek onder meer de additionaliteit van de kinderopvangplaatsen, die mede van belang is voor de vaststelling van de subsidie door de directie Toezicht van SZW, niet altijd aangetoond. Als gevolg hiervan bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van het verstrekte subsidiebedrag van f 7,3 miljoen. Deze onzekerheid overschrijdt echter niet de geldende tolerantiegrens.

Andere aandachtspunten

Sociale Verzekeringen

In de verantwoording van het Ministerie van SZW zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Toeslagenwet (TW), de wet Beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (Bia), de Tegemoetkoming Onderhoudskosten Gehandicapten (TOG) en de Samenloop WSW. Over de uitvoering van deze wetten wordt door het College toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) jaarlijks een rechtmatigheidsverklaring afgegeven. De rechtmatigheidsonderzoeken geven inzicht in de problemen met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitvoering van de werknemers- en volksverzekeringen. Zowel het Ctsv als SZW achten de huidige percentages van de onrechtmatigheid en de ontwikkeling van de afgelopen jaren zorgwekkend. Voor de TW en de wet Bia heeft het Ctsv over 1997 afkeurende oordelen afgegeven, en bij de samenloop WSW een positief oordeel met een beperking.

De Rekenkamer concludeerde dat de AD heeft vastgesteld dat het departementaal traject en het toezichtstraject van het Ctsv in het algemeen voldeden aan de te stellen eisen.

De Rekenkamer constateerde ook dat het ministerie actie onderneemt om de onrechtmatigheid terug te dringen, maar de Rekenkamer constateerde tevens dat dit een weerbarstige materie is. De desbetreffende uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn rechtmatig, aangezien de minister de nodige actie onderneemt om de onrechtmatigheid bij de werknemersverzekeringen terug te dringen.

De Rekenkamer volgt de ontwikkelingen met aandacht en ziet gaarne een blijvend actief beleid ter verbetering van de rechtmatigheidspercentages bij de werknemersverzekeringen.

Informatievoorziening

De Rekenkamer stelde vast dat het gebruik van ramings- en doelmatigheidskengetallen in de begroting en verantwoording van 1998 nagenoeg gelijk is gebleven aan dat van 1997. De Rekenkamer nam verder een positieve tendens waar ten aanzien van het aantal vermelde prestaties in het algemeen deel van de toelichting. De Rekenkamer constateerde dat er aan de eisen die aan de artikelsgewijze toelichting worden gesteld, is voldaan.

De Rekenkamer waardeert de aandacht van het ministerie voor het verminderen van risico's uit hoofde van het M en O voor daarvoor gevoelige uitgaven en regelingen.

De Rekenkamer constateerde mede op basis van de mening van de AD dat de bestaande M en O-risico's geen belemmeringen vormen voor een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording. Dit omdat er, de mogelijkheden en omstandigheden in aanmerking genomen, een toereikend beleid ter bestrijding van M en O is, dat beleid ook voldoende wordt uitgevoerd en de (toch nog bestaande) onzekerheid toereikend wordt toegelicht.

Financiële functie

De gedecentraliseerde financiële functie bij het Ministerie van SZW bevat voldoende waarborgen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. De gedecentraliseerde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in grote lijnen vastgelegd en de administratieve organisatie bevatte voldoende waarborgen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. De controlecyclus functioneerde voldoende om grote fouten te ontdekken en te corrigeren. De structuur bood de departementale leiding ondersteuning bij de planning en controlcyclus. Wel vraagt de Rekenkamer speciale aandacht voor het toezicht op de beleidsinformatiesystemen.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van SZW. In 100% van de aangegane verplichtingen, 100% van de uitgaven en 100% van 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.

Bijlage
Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)^a

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen								
De werking van de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie is niet adequaat (geweest).	1998	De minister zegt toe dat een inhaalslag is gestart. Een volledig en actueel overzicht van alle processen en risico's zal ultimo 2000 beschikbaar zijn.	-	-	-		-	2.3
Het ontbreken of niet actueel zijn van ao-beschrijvingen en fin. beheersconcepten.	1997	Idem: zie voorgaande tekst.	-	-	-		-	2.3
Het niet voldoen aan de VIR, onder meer de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses zijn nog niet voor alle systemen gerealiseerd.	1997	De minister geeft aan dat prioriteit blijft liggen bij millennium en euro, maar dat wel een project voor de verdere implementatie van afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses is gestart.	-	-	-		-	2.5.1
Het ontbreken van inzicht in de stand van de voorschotten gedurende het jaar, vanwege tekortkomingen in de voorschottenadministratie van het BIAS.	1997	Bias is inmiddels aangepast.	-	-	-		-	2.5.2
Het niet ordelijk en controleerbaar zijn van de voorraadadministratie.	1998	Er wordt gewerkt aan een nieuw registratiesysteem, procesbeschrijvingen en werkinstructies. De AD zal de voortgang nagaan.	-	-	-		-	2.5.2
Het niet tijdig vaststellen van een groot aantal declaraties van de met Europese gelden gesubsidieerde projecten.	1997	In de eerste maanden van 1999 is de werkvoorraad al enigszins afgenomen. De minister heeft toegezegd alles in het werk te zetten om de declaraties tijdig te verwerken.	-	-	-		-	2.7
Het niet snel afwikkelen van de dechargeverleningen bij de WSW.	1997	Er wordt wel voortgang gemaakt, maar het gaat langzamer dan aanvankelijk gepland.	-	-	-		-	2.9

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Vanwege het onder meer het niet controleren van de additionaliteit van de kinderopvangplaatsen per 31 december 1996 is er onzekerheid over een deel (f 7,3 miljoen) van de subsidie voor de Regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders.	1998	Er is al nader onderzoek gedaan naar de afrekeningen over 1997. De over 1996 geconstateerde onzekerheid komt dan niet meer voor.	-	-	-		-	2.11.3

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Inleiding

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven en met daarnaast een belangrijke beleidsbepalende en toezichthoudende functie ten aanzien van de zorgsector. De totalen van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten in de begroting bedroegen respectievelijk f 11,2 miljard en f 0,4 miljard. De belangrijkste uitgavenstromen in de rijksbegroting betreffen subsidies (circa f 3,3 miljard) en de rijksbijdragen voor de volksgezondheid (circa f 7,1 miljard), die samen 92,9% van de uitgaven vormen. Het ministerie kent enkele relatief zelfstandige onderdelen zoals de onderzoeksinstituten Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) en de inspecties. Het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van VWS richt zich vooral op de begrotingsuitgaven. Naast deze uitgaven kent de zorgsector premiegefinancierde uitgaven tot een totaalbedrag van f 64,2 miljard.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd.

Voor het Ministerie van VWS zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhouddsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Deze oordelen worden verderop in de tekst toegelicht.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht. Dit waren: wet- en regelgeving jeugdhulpverlening, financiële functie, het subsidiebeheer, de naleving van Europese aanbestedingsregels, het Agentschap Directie College Beoordeling Geneesmiddelen (DCGB), de Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (W en V) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vier) als voor de departementsspecifieke punten. De tabel laat zien dat er op drie punten geen noemenswaardige tekortkomingen waren. Op één punt was sprake van ernstige tekortkomingen en bij de overige zeven onderdelen waren er tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Naleving VIR		x	
Kengetallen	x		
Beschrijving en onderhouds- organisatie AO		x	
Wet- en regelgeving jeugd- hulpverlening			x
Financiële functie	x		
Subsidiebeheer		x	
Naleving Europese aanbestedingsregels		x	
Agentschap DCBG		x	
Inspectie W&V		x	
RIVM		x	

Jeugdhulpverlening

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de rechtmatigheid van de specifieke uitkering Jeugdhulpverlening (f 1 035 miljoen, ofwel ruim 9% van de uitgaven van VWS). Zoals voorgaand jaar ook was aangegeven is de Rekenkamer van mening dat de minister dient te zorgen voor een zodanig sluitende verantwoordings- en controlestructuur voor deze uitgaven dat er op rijksniveau zicht is op de rechtmatigheid van de uiteindelijke besteding van het geld. Evenals voorgaand jaar bleek dat over 1998 de provinciale accountants zich in hun verklaring beperkten tot de vaststelling dat het totaalbedrag van de specifieke uitkering aan de provincie door de provincie is *doorbetaald aan of gereserveerd voor* uitvoerende instellingen ten behoeve van de voorzieningen waarvoor zij was bestemd. Dit overeenkomstig de interpretatie van VWS van de bepalingen in de huidige wet. Omdat dit het ministerie geen zicht geeft op de rechtmatige aanwending van deze gelden door de instellingen beschouwt de Rekenkamer de rechtmatigheid van deze uitgaven als onzeker.

Naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft het ministerie van VWS als oplossing voor dit bestuurlijk probleem inmiddels een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, waarin het ministerie de aansluiting met de provinciale verantwoordingsprocessen en controle wil verduidelijken en verbeteren. De Rekenkamer is van mening dat de minister met het huidige wetsvoorstel duidelijkheid biedt over de door haar gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en duidelijk formuleert dat haar verantwoordelijkheid in eerste instantie niet verder strekt dan de verdeling van de gelden voor de jeugdhulpverlening. Het oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van deze gelden vindt plaats op het niveau van de provincie. De minister schrijft voor dat de provincies haar over geconstateerde gebreken in de rechtmatigheid dienen te informeren. Zij kan dan de benodigde maatregelen nemen bij de toekomstige toekenning van de gelden voor de jeugdhulpverlening. De Rekenkamer concludeert derhalve dat met dit wetswijzigingsvoorstel, anders dan tot nu toe het geval was, de ministeriële verantwoordelijkheid expliciet en duidelijk beperkt wordt tot de overdracht van de gelden (circa f 1 miljard) aan de provincies en grootstedelijke regio's. Deze door de minister gekozen vorm van verantwoordelijkheidsverdeling is één van de mogelijkheden die genoemd worden ter uitwerking van het gedachtengoed Griffioen. Zoals ook door de Rekenkamer benadrukt is, is daarbij wel een essentieel onderdeel van dit gedachtengoed dat in de accountantscontrole ten behoeve van de provinciale en gemeentelijke overheid op dezelfde wijze

aandacht wordt geschonken aan de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen als bij het Rijk het geval is.

Verder signaleerde de Rekenkamer enkele andere gebreken in de wet- en regelgeving voor de jeugdhulpverlening. Het bleek dat de minister de wettelijke basis voor de financiering van grootstedelijke regio's nog niet tot stand had gebracht. In de wet is namelijk per abuis niet vastgelegd dat grootstedelijke regio's voor wat betreft de jeugdhulpverlening gelijk zijn gesteld aan een provincie. De toelichting wijst daar wel op. Het ministerie gaf vorig jaar al aan dat zij werkt aan het op orde brengen van dit punt. De wetswijziging komt echter maar traag tot stand. Gezien het abusievelijk karakter van deze omissie in de wet- en regelgeving, wordt dit gebrek niet verder betrokken in de oordeelsvorming door de Rekenkamer. Zij dringt er echter wel op aan dit punt spoedig op orde te brengen en gaat er vanuit dat de wettelijke basis in 1999 tot stand gebracht zal worden. Ook bleek dat de Wet op de jeugdhulpverlening geen voorzieningen biedt om vast te stellen dat voor alle plaatsingen een ouderbijdrage in rekening wordt gebracht. Het gaat om een bedrag van f 13,2 miljoen waarbij de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid heeft.

Automatisering

Bij een verkenning naar de stand van zaken op het gebied van de automatisering aan de hand van een beknopt onderzoek naar een drietal systemen, te weten het begrotingsadministratie systeem, het personeels-informatiesysteem en een inventarissysteem constateerde de Rekenkamer geen belangrijke tekortkomingen.

Uit het vervolgonderzoek naar de naleving van het Besluit VIR constateerde de Rekenkamer dat de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses nog niet afgerond zijn. Daarom oordeelt de Rekenkamer het beheer rondom de implementatie van het VIR in 1998 als «matig».

Kengetallen

Evenals voorgaand jaar plaatste de Rekenkamer kanttekeningen bij de toelichting op de financiële verantwoording en de daarin opgenomen kengetallen. De Rekenkamer plaatst deze constatering wel in het licht van het feit dat op dit punt rijksbreed nog veel in ontwikkeling is en dat VWS op basis van een meerjarenstappenplan bezig is met het invoeren van het werken met kengetallen. Zij oordeelt het financieel beheer rondom kengetallen als «voldoende».

Beschrijving administratieve organisatie

De Rekenkamer constateerde dat de AO van de departementsbrede processen beschreven is en dat de beschrijving voldoet aan de door de Rekenkamer te stellen eisen. De beschrijving van de directie-specifieke AO is nog niet compleet. Over het jaar 1998 bleken bij slechts 7 van de 29 organisatie-onderdelen de beschrijvingen te zijn vastgesteld en 4 in concept gereed te zijn. Ook een complete beschrijving van de onderhoudsorganisatie zelf ontbreekt nog. Omdat deze tekortkomingen niet rechtstreeks leiden tot risico's voor de rechtmatigheid van verplichtingen, uitgaven of ontvangsten is naar de mening van de Rekenkamer geen sprake van «ernstige» tekortkomingen. Zij oordeelt het beheer van de beschrijvingen administratieve organisatie als «matig».

Financiële functie

De Rekenkamer concludeerde dat voor wat betreft de beheersing van financiële stromen er bij VWS sprake was van een goede financiële

functie. Wel plaatste zij nog enkele kanttekeningen bij de uitwerking daarvan:

- VWS beschikt over goede hulpmiddelen voor het subsidiebeheer, zoals checklists voor subsidieverlening, dossiervorming en afrekening. Het verplicht stellen van deze hulpmiddelen kan een goede bijdrage leveren aan de controleerbaarheid en ordelijkheid daarvan;
- De Rekenkamer miste inhoudelijke kaders van de directie FEZ voor de directies met betrekking tot de op te stellen beschrijvingen van de directiespecifieke administratieve organisatie.
- Het ministerie werkt aan de ontwikkeling van een koppeling van de control van de beleidscyclus aan die van de financiële cyclus. De Rekenkamer acht deze koppeling van essentieel belang voor een sluitende planning en control-cyclus en beveelt daarom aan om de daarover gemaakte afspraken tussen de politieke top en ambtelijke top voortvarend uit te voeren.
- Het ministerie heeft geen centrale sturing van de informatievoorziening. Het integraal management is zodanig vormgegeven dat de budgethouders verantwoordelijk zijn voor de directiespecifieke informatievoorziening. FEZ houdt wel toezicht op de in de toelichting opgenomen kengetallen maar geen toezicht op de kwaliteit van de systemen die deze kengetallen genereren. Ook is FEZ niet actief betrokken bij de opzet van deze decentrale management informatie-systemen.

De Rekenkamer constateert dat zij nog een aantal kanttekeningen plaatst bij de wijze waarop de financiële functie bij VWS vorm gegeven is. Zij heeft nog een aantal wensen met betrekking tot sturing en beheersing en met betrekking tot de informatievoorziening, waarover nog discussie met VWS bestaat. Naar de mening van de Rekenkamer zijn deze taken mede relevant in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van de jaarverslaggeving nieuwe stijl. Van de overige kanttekeningen is de Rekenkamer van mening dat deze niet van zodanige zwaarte zijn dat zij afdoen aan haar positief oordeel over de financiële functie als geheel. Zij kwalificeert deze daarom als «voldoende».

In haar reactie gaf de minister aan zich te herkennen in het beeld van een organisatie in beweging en het positief oordeel over de inrichting van de financiële functie. Daarbij wijst zij er wel op dat er meer stafdirecties bij VWS zijn die mede de leiding van het departement ondersteunen, het is dan niet terecht om de ondersteuning bij de sturing en beheersing in de door de Rekenkamer geschetste brede zin aan FEZ toe te rekenen. Over het toezicht van FEZ op het financieel beheer via de accountantscontrole erkende de minister dat de door FEZ gehanteerde kaders niet in een document vervat zijn, maar zij gaf aan dat door veelvuldig overleg tussen verschillende actoren in de financiële functie een situatie ontstaan is waarbij de ideeën over de normen nauw op elkaar aansluiten. Zij zag het wel als aanbevelenswaardig om – met name daar waar afgeweken wordt van de bestaande praktijk – de afspraken daaromtrent vast te leggen. Ten aanzien van de opmerkingen van de Rekenkamer over het ontbrekende toezicht van FEZ op de kwaliteit van de systemen die kengetallen genereren stelt de minister dat FEZ voor de ontwikkeling van kengetallen weliswaar een stimulerende en activerende rol heeft maar gegeven de decentrale verantwoordelijkheidsverdeling niet verantwoordelijk is voor de systemen waarmee de kengetallen worden vastgelegd. Verder gaf zij aan dat de AD de kengetallen en de totstandkoming daarvan in de controle betreft hetgeen FEZ voldoende waarborgen biedt voor de betrouwbaarheid van de gepresenteerde kengetallen. Verder verwachtte zij een belangrijke bijdrage van de implementatie van de planning- en controlcyclus en de discussie over de inhoud van de begroting 21e eeuw. De Rekenkamer plaatst de reactie van de minister in het licht van de ontwikkelingen binnen VWS ten aanzien van de financiële functie. Zij zal

de ontwikkelingen met name op bovengenoemde punten verder met belangstelling volgen.

Subsidiebeheer

Ten aanzien van het subsidiebeheer in algemene zin concludeert de Rekenkamer dat zij tekortkomingen heeft geconstateerd. Zij spreekt haar zorgen uit over de ontwikkelingen in 1998. Hoewel de implementatie van het verbeterplan conform de planning en naar wens is geschied lijkt er toch sprake te zijn van een terugval in het feitelijk uitgeoefend subsidiebeheer. Dit komt tot uiting onder meer in de toename van het aantal gesignaleerde gebreken in de rechtmatigheid. In haar reactie gaf de minister aan dat de effecten van het verbeterplan in de komende periode nog meer dan tot nu toe het geval was zichtbaar zullen worden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Rekenkamer constateerde dat er nog sprake is van tekortkomingen op het gebied van de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Enerzijds is de Europese regelgeving voor overheidsaanbestedingen soms onduidelijk, anderzijds blijken de medewerkers niet altijd goed op de hoogte te zijn van de regels. Het departement zoekt nog naar een goede sluitende administratieve waarborg. Mogelijk dat de naar verwachting in het tweede kwartaal 1999 te implementeren volmachtregeling voor bestellingen dat kan bieden.

Agentschap DCBG en RIVM

Bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Agentschap Directie College Beoordeling Geneesmiddelen (Agentschap DCBG) bleek het financieel beheer 1998 wel ten opzichte van 1997 in grote lijnen verbeterd te zijn. Toch heeft de Rekenkamer nog een aantal tekortkomingen geconstateerd.

Bij het RIVM is de financiële verhouding met de SVM, mede als gevolg van besluitvorming bij de belastingdienst over het toe te passen fiscaal regime, nog niet vastgesteld. Ook kent de administratieve organisatie van de SVM nog enige beperkingen.

Als in 1999 het ontwikkelde stelsel voor betere toerekening van de baten aan verslagjaren toegepast wordt, alsmede de ontwikkelde kengetallen in gebruik genomen zullen worden, zal het in januari 1996 opgerichte agentschap DCBG naar verwachting aan zijn oprichtingsvoorwaarden voldoen.

Inspectie W&V

De Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (IW&V) is per 1 september 1998 ontstaan uit de fusie tussen de voormalige Inspectie Gezondheidsbescherming en de Veterinaire Inspectie. Het ministerie heeft het voornemen de agentschapsstatus voor deze inspectie aan te vragen per 2000. In het rechtmatigheidsonderzoek bleek echter dat bij het financieel beheer van de inspectie op diverse plaatsen kanttekeningen geplaatst moesten worden. Het ministerie gaf zelf aan dat daarbij geen sprake was van ernstige tekortkomingen. Het betrof meer een schakering van diverse aandachtspunten. Daarnaast moet een en ander gezien worden in het licht van de recente reorganisatie. Zo is sprake van het niet goed naleven van de Europese aanbestedingsregels en was het dossierbeheer niet overal op orde. Verbeteringen dienen verder te worden aangebracht ten aanzien van het beheer van bijdragen voor onderzoeken, de controletechnische functiescheiding en de toepassing van het departementale controlebeleid ten aanzien van M&O

gevoelige regelingen. Ook de aansluiting van de planning- en control-cyclus op de begrotingscyclus diende nog tot stand te worden gebracht. De Rekenkamer is van mening dat hoewel er kennelijk geen sprake is van individueel ernstige gevallen en hoewel er sprake was van een recente reorganisatie, er toch sprake is van een belangrijke kwestie aangezien voor het jaar 2000 reeds de agentschapsstatus is aangevraagd. Zij beveelt aan dat genoemde zaken tijdig op orde worden gebracht.

Resumé financieel beheer

De Rekenkamer merkt op dat er bij het Ministerie van VWS veel ontwikkelingen aan de gang zijn. Vooruitgang werd vooral geconstateerd bij de ontwikkeling van de financiële functie, bij het financieel beheer van departementale onderdelen (DCBG, RIVM, IW&V) en in de opzet van het subsidiebeheer. Niettemin zijn er nog steeds tekortkomingen, bijvoorbeeld in de naleving van regels (subsidieregels, Europese aanbestedingsregels, voorschriften met betrekking tot beschrijven AO). Op dit punt kan een meer scherpe interne sturing en beheersing door de ambtelijke leiding wellicht tot verbeteringen leiden.

Financiële verantwoording 1998

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften. In 100% van de aangegane verplichtingen, 90% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Bij de ontvangsten was sprake van een onzekerheid over de volledigheid tot een bedrag van maximaal f 3,6 miljoen.

De onzekerheid in de uitgaven betrof vooral de specifieke uitkering Jeugdhulpverlening ad f 1 035 miljoen. Verder constateerde de Rekenkamer dat sprake was van onzekerheden voornamelijk als gevolg van gebreken in de regelgeving tot een bedrag van f 24,3 miljoen en dat sprake was van onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van diverse regelgeving tot een bedrag van f 11,9 miljoen.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 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.

Jaarverslag

Onder meer ter uitwerking van het gedachtengoed uit het eindrapport van de werkgroep *Kwaliteit financiële verantwoordingen* heeft het ministerie van Financiën de interdepartementale werkgroepen *Begroting 21ste eeuw* en *Jaarverslag* ingesteld. Op verzoek van de werkgroep *Jaarverslag* verstrekte het ministerie van VWS in maart 1999 een jaarverslag en een financiële verantwoording. Het jaarverslag van het Ministerie van VWS is in de definitieve vorm als pilot bij het conceptrapport «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» verschenen. Dit is de eerste rapportage van de werkgroepen *Begroting 21ste eeuw* en *Jaarverslag*. Met het jaarverslag rapporteert het ministerie over de uitkomsten en effecten van het door haar uitgevoerde beleid in relatie tot de ingezette

middelen. De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor het thans door VWS bereikte resultaat.

In dit kader beveelt de Rekenkamer aan dat het Ministerie van VWS zich oriënteert op het kwaliteitsbeheer rondom de processen die de in de verantwoording op te nemen informatie over beleid, beheer en financiën genereren.

Dat onderstreept eens te meer het belang dat de planningen control-cyclus zich verder ontwikkelt van beheersing van de rechtmatigheid (reeds gewaarborgd), via beheersing van de financiële functie en financieel beheer (nu goed in verdere ontwikkeling) naar een planning- en control-cyclus die alle aspecten van de informatievoorziening over de bedrijfsvoering en over het beleid omvat.

Bijlage

Geconstateerde tekortkomingen 1998

Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)^a

geconstateerde tekortkoming	jaar van eerste constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	onrechtmatigheden	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Onduidelijkheid over ministeriële verantwoordelijkheid in tekst van de Wet op de jeugdhulpverlening. Ontbrekende zekerheid over de rechtmatigheid van de uiteindelijke aanwending van het geld.	1996	wetswijzigingstraject ingezet		f 1 035,4	24.04	Jeugdbeleid	f 1 317,5	2.3
Onzekerheden in subsidiëring huisvestingskosten schippersinternaten (Intermediair Stivos)	1996	Implementatie stappenplan werkgroep intermediaire organisaties		f 6,8	24.04	"	"	2.8
Onzekerheid over juistheid verdeling gelden landelijke jeugdorganisaties	1996	Implementatie stappenplan werkgroep intermediaire organisaties		f 0,9	"	"	"	2.8
Subsidies op verkeerde basis verstrekt, waaronder die voor intermediair CIJ ad f 0,4 mln.	1998	laatste fase implementatie verbeterplan subsidiebeheer en implementatie stappenplan intermediairs	f 6,1		"	"	"	2.8
Subsidies onrechtmatig vastgesteld	1998	Laatste fase implementatie verbeterplan	f 1,8		"	"	"	2.8
Niet naleven Europese aanbestedingsregels	1996	Implementatie volmactregeling	f 1,4		"	"	"	2.9
Onverplichte betaling Fonds Arbeidsaangelegenheden in de Sport	1998	–	f 0,5		24.07	Sportbeleid	f 60,8	2.8
Onverschuldigde voorschotbetalingen (incl. 1,9 tevens onvoldoende zicht op bestedingen via intermediair JIB)	1998	laatste fase implementatie verbeterplan subsidiebeheer en implementatie stappenplan intermediairs	f 2,1		"	"	"	2.8
Onvoldoende zicht op bestedingen via intermediair LOSB	1997	Implementatie stappenplan werkgroep intermediaire organisaties		f 4,5	"	"	"	2.8
Mogelijk dubbel subsidiëren specifieke doelen naast subsidie voor algemeen functioneren	1997	Implementatie stappenplan werkgroep intermediaire organisaties		f 12,1				2.8

geconstateerde tekortkoming	jaar van eerste constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	onrechtmatigheden	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
<i>Totaal</i>			f 11,9	f 1 059,7				
Ontvangsten								
Onzekerheid over volledigheid ontvangsten ouderbijdragen	1996	-		(f 13,2)	24.03	Jeugdbeleid	f 13,2	2.3
<i>Totaal</i>				(f 13,2)				
Overige tekortkomingen								
Gebreken in wettelijke basis grootstedelijke regio's	1997	wetswijziging				wet- en regelgeving		2.3
Gebreken in wettelijke basis kinderopvang	1998	-				"		2.3
Geen beschrijving onderhoudsorganisatie	1998	-				beschrijving AO		2.4
Geen volledige beschrijving directie-specifieke AO's	1997	management-afspraken VWS intern				"		2.4
Nog ontbrekende koppeling planning en control financiële cyclus aan die van beleidscyclus	1998	management afspraken VWS intern				financiële functie		2.5
Ontbreken ondersteuning centrale aansturing informatievoorziening en automatisering	1998	-				financiële functie en automatisering		2.5
VIR nog niet geheel geïmplementeerd	1998	was afhankelijk gesteld van invoering ESAKA				automatisering		2.6
Ontbreken goede bepaling baten en lasten bij Agentschap DCBG	1997	actieplan VWS gericht op volledige realisatie in 1999				Agentschap DCBG		2.10
Ontbreken goede vastlegging aantal aspecten in samenwerking RIVM en SVM	1998	lopende kwestie afhankelijk van afwikkeling aantal fiscale aspecten				RIVM		2.12
Diverse aspecten van financieel beheer bij IW&V	1998					IW&V		2.11

^a Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET PROVINCIEFONDS

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het provinciefonds. Het provinciefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. De administratie in de zin van de Comptabiliteitswet en de departementale accountantscontrole van het fonds gebeurt door BZK. De uitgaven van het provinciefonds worden bij begrotingswet vastgesteld. In 1998 heeft het provinciefonds voor in totaal ruim f 1,7 miljard aan de provincies uitgekeerd.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle van de accountantsdienst voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage. De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het provinciefonds. In 100% van de aangegane verplichtingen, 100% van de uitgaven en 100% van 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.

Hierbij wordt aangetekend, dat de Rekenkamer constateerde 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 verzuimd in de toelichting bij de saldibalans melding te maken van de in 1998 afgerekende voorschotten ten bedrage van f 4 024,8 miljoen. De uitkeringen aan de provincies dienen aangemerkt te worden als voorschotten en als zodanig te worden verantwoord. Het ministerie 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. Hiermee was het probleem opgelost.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET GEMEENTEFONDS

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek over 1998 dat de Rekenkamer, op grond van artikel 67 tweede lid Comptabiliteitswet, heeft uitgevoerd bij het Gemeentefonds.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 heeft de Rekenkamer bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen deel van deze bundel wordt een rijksbreed beeld van deze ijkpunten geschetst. Voor de bij het Gemeentefonds onderzochte ijkpunten zijn de oordelen:

- accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie. Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR; onderdeel van het ijkpunt Automatisering): Oordeel: matig.

Voor een onderdeel van het ijkpunt automatisering (exclusief het VIR) is bij het Gemeentefonds verkennend onderzoek uitgevoerd ten behoeve van de rijksbrede vergelijking.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de verdiepend of consoliderend onderzochte ijkpunten als voor de verkennend onderzochte ijkpunten. Om eenduidig te rapporteren zijn de oordelen uitgedrukt in termen van geconstateerde tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole	x		
Administratieve organisatie	x		
Automatisering		x	

Bij het ijkpunt automatisering was sprake van tekortkomingen: een voor 1998 geplande EDP-audit was nog niet uitgevoerd, en de tekortkomingen die uit de in 1997 uitgevoerde afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse voor het GEF.97 bleken waren nog niet geheel opgelost.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Gemeentefonds. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998**

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen De tekortkomingen, die in 1997 bij A&K-analyse bleken, zijn nog niet alle opgelost.	1997	De toegezegde EDP-audit was ook in 1998 niet uitgevoerd. Door de reorganisatie van Fipuli is in 1998 een aantal tekortkomingen opgelost. De EDP-audit is in de tweede helft 1999 gepland.	-	-	-	-	-	2.4

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET FONDS ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERING

Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Het FES wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken (EZ) en Financiën, en gevoed vanuit bepaalde aardgasbaten en opbrengsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk, zoals etherfrequenties.

Uit het FES kunnen bijdragen worden toegekend aan andere begrotingen van het Rijk voor de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang, waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken. Het fonds is dus een verdeelfonds; de feitelijke projectuitgaven worden geraamd en verantwoord op de andere begrotingshoofdstukken.

Ijkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel wordt aan de hand van deze ijkpunten een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd.

Voor het FES zijn twee ijkpunten onderzocht, de accountantscontrole op de financiële verantwoording en de administratieve organisatie.

De accountantscontrole van de financiële verantwoording van het Fonds Economische Structuurversterking wordt uitgevoerd door de departementale Accountantsdienst (AD) van het Ministerie van EZ. Voor de bevindingen van haar onderzoek naar deze controle verwijst de Rekenkamer naar het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van EZ.

Ten aanzien van het ijkpunt administratieve organisatie heeft de Rekenkamer vastgesteld dat zekerheid over de volledigheid van de opbrengsten uit de veiling van etherfrequenties en de juistheid van de veilingkosten slechts kon worden vastgesteld op basis van aanvullend onderzoek van de AD van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). De Rekenkamer kwalificeert het beheer van het FES bij het Ministerie van EZ op dit punt als een tekortkoming.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de accountantscontrole van de AD van het Ministerie van EZ voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het FES. In de uitgaven en de ontvangsten heeft de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften.

Hierbij tekent de Rekenkamer het volgende aan. Naar de mening van de Rekenkamer is ten onrechte in de toelichting bij artikel 01.02 (ontvangsten uit de overbeleving van aardgas uit de Eemsmonding), niet toegelicht

wat de status is van het door het Rijk in 1996 en 1997 ontvangen voorlopige overheidsdeel van f 2,5 miljard uit het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) in 1996 ontvangen totaalbedrag van f 3,7 miljard. Volgens informatie van het ministerie vindt over het definitieve aandeel van het Rijk in het totaalbedrag nog overleg plaats tussen de NAM en de Nederlandse Staat. De Rekenkamer merkte de gebrekkige toelichting aan als een tekortkoming.

De 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.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (x f 1 miljoen)**

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Zekerheid over de volledigheid van de opbrengsten inzake de veiling van etherfrequenties en de juistheid van de veilingkosten kon slechts worden verkregen door aanvullend onderzoek van de AD van Verkeer en Waterstaat.	1998	–	–	–	O 01.05	Overige voor het Fonds te bestemmen ontvangsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk	1 322	2.3
In de toelichting bij de rekening is niet ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot het definitieve aandeel van het Rijk inzake de overbelevering uit de common area.	1998	–	–	–	O 01.02	Ontvangsten uit de overbelevering common area	0	3.2 en 3.4

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING VAN HET INFRASTRUCTUURFONDS

Inleiding

De wettelijke basis waarop dit rapport wordt uitgebracht is artikel 67 tweede lid Comptabiliteitswet. Het bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Infrastructuurfonds. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrespondeerd. De reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) is in dit rapport verwerkt.

Door een toename van bijna 30% is het financieel belang in 1998 gekomen op f 9,6 miljard. Van dit bedrag komt f 6,2 miljard uit de begroting van het Ministerie van V&W en f 2,2 miljard uit het Fonds Economische Structuurversterking van het Ministerie van Economische Zaken. De resterende f 1,2 miljard komt uit diverse andere bronnen, zoals andere departementen, lagere overheden, buitenlandse overheidsinstanties en de Europese Unie.

De uitgaven van het Infrastructuurfonds, die hoofdzakelijk op basis van Grond-, Water- en Wegenbouw-contracten (GWW) plaatsvinden, hebben voor f 3 miljard betrekking op droge infrastructuur, voor f 1,6 miljard op natte infrastructuur en f 1,6 miljard op megaprojecten. In 1998 is de begroting van het Infrastructuurfonds voor de eerste maal ingericht als productbegroting.

Financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vijf ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht, te weten Accountantscontrole, Onderhoud en beschrijving Administratieve Organisatie, Financiële functie, Automatisering en Informatievoorziening. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel worden, aan de hand van deze ijkpunten, de ministeries met elkaar vergeleken en wordt rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd. Voor het Infrastructuurfonds zijn de oordelen op deze ijkpunten:

- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Voor de overige drie onderdelen, Onderhoud en beschrijving AO, Financiële functie en Automatisering, wordt verwezen naar het Rapport bij de financiële verantwoording over 1998 van het Ministerie van V&W (Hoofdstuk XII).

Behalve de rijksbreed onderzochte ijkpunten financieel beheer zijn er enkele departementsspecifieke onderdelen van het financieel beheer onderzocht. Dit betreft het onderzoek naar Administraties, Overdrachtsuitgaven en de Transactie-uitgaven. Deze onderdelen zijn van belang voor het beeld van het financieel beheer bij het Infrastructuurfonds, maar spelen geen rol in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen.

In de navolgende tabel worden de bevindingen van de onderzoeksresultaten van zowel de rijksbreed onderzochte ijkpunten als voor de departementsspecifieke punten weergegeven.

Tabel 1: Overzicht financieel beheer

IJkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole	x		
Informatievoorziening	x		
Administraties		x	
Overdrachtsuitgaven/ Subsidies		x	
Transactie-uitgaven			x

Uit de tabel blijkt dat zich op drie onderdelen tekortkomingen voordoen. Op deze drie punten wordt hieronder dieper ingegaan.

Administraties

In haar rapport bij de financiële verantwoording over 1996 besteedde de Rekenkamer aandacht aan de gewijzigde begrotingsindeling van het Infrastructuurfonds. Die wijziging vloeide voort uit het in 1995 uitgevoerde interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). Het IBO beoogt de bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat transparanter te maken, zodat meer inzicht verkregen kan worden in de kosten van de producten.

De AD is van mening dat het Hoofdkantoor van de Waterstaat een belangrijke sturende taak heeft bij de invoering. Zo dient er voor duidelijke richtlijnen gezorgd te worden, afgevraagd werd of dat tot nu toe wel het geval was. Er zijn globale afspraken gemaakt, de uitwerking en invulling werd teveel aan de afzonderlijke diensten overgelaten. Het gevolg was dat er aanzienlijke verschillen tussen de diensten zijn ontstaan en dat zaken onnodig ingewikkeld en te gedetailleerd werden uitgewerkt.

Er zijn te weinig waarborgen voor een goed en uniform functioneren van het systeem van doorberekening, dat voor de productgerichte verantwoording van het Infrastructuurfonds noodzakelijk is.

Op basis van die bevindingen concludeert de Rekenkamer dat er sprake is van tekortkomingen.

Overdrachtsuitgaven/Subsidies

In haar rapport bij de financiële verantwoording over 1997 besteedde de Rekenkamer aandacht aan de problematiek rondom de beheersing van de subsidies in het kader van het zogenaamde Integraal Verkeer en Vervoer (IVV). De problemen betroffen de door de subsidieontvanger te verstrekken verantwoordingsinformatie.

Uit het AD-rapport 1998 blijkt dat nog steeds niet altijd in voldoende mate wordt nagegaan of voldaan wordt aan de relevante subsidievoorwaarden. Daarnaast onderschrijft de Rekenkamer de opmerking van de AD dat de formulering van het reviewbeleid op de van derden ontvangen accountantsverklaringen zo spoedig mogelijk dient te worden afgerond en ingevoerd. Gelet op opmerkingen van de AD is de Rekenkamer van mening dat er sprake is van tekortkomingen in het financieel beheer van de subsidies.

Transactie-uitgaven

Reeds vanaf het begrotingsjaar 1994 maakt de Rekenkamer kritische opmerkingen inzake het financieel beheer van Grond-, Water- en Wegenbouwcontracten (GWW-contracten) bij het Ministerie van V&W. Dit heeft al eens geleid tot het maken van bezwaar in 1997. Volgens toezeggingen van de minister moet ultimo 1999 het financieel beheer bij Rijkswaterstaat, dat voor het merendeel van de contracten verantwoordelijk is, aan de eisen voldoen.

Uit het onderzoek blijkt dat de departementsleiding, de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en het topmanagement voldoende aandacht schenken aan het financieel beheer. Uit de AD-rapporten blijkt dat het desondanks niet lukt om de naleving van wet- en regelgeving op een voldoende niveau te brengen.

De AD constateert dat in 1998 de opgaande lijn in het financieel beheer zich niet heeft voortgezet. Bij enkele dienstonderdelen is zelfs een achteruitgang geconstateerd in het financieel beheer. Met name wijst de AD erop dat het (lijn)management er van doordrongen moet zijn dat het verantwoordelijk is voor de realisatie van verbeteringen. Verbetering van de attitude ten opzichte van het financieel beheer, vooral door lijnfunctio-narissen, is noodzakelijk.

Het departement is zich bewust van het gevaar dat de toezegging, om het financieel beheer ultimo 1999 op orde te hebben, in gevaar komt. Het geheel overziende is de Rekenkamer van oordeel dat het financieel beheer van de GWW-contracten nog ernstige tekortkomingen vertoont. De Rekenkamer vindt dit, gelet op de aan de Tweede Kamer gedane toezegging een zorgwekkende situatie.

Indien deze ernstige tekortkomingen in het financieel beheer van de GWW-contracten zich ultimo 1999 blijven voordoen, zal de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording 1999 overwegen om bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet. De minister van V&W is zich hiervan bewust; haar beleid is erop gericht de toegezegde verbeteringen te realiseren door het financieel beheer rond deze uitgaven op het gewenste niveau te brengen.

Financiële verantwoording 1998

De departementale Accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het begrotingsjaar 1998 afgegeven. Voor vier diensten van Rijkswaterstaat, te weten de regionale directies Noord-Nederland en Oost-Nederland, de Bouwdienst en de Meetkundige Dienst, is een verklaring met beperking afgegeven. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Infrastructuurfonds. In 99,5% van de verplichtingen, 97,2% van de uitgaven en in 100% van 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.

Conclusie

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die in het begrotingsjaar 1998 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. In het bijzonder wijst zij op de ernstige tekortkomingen, die in het kader van de transactie-uitgaven (contracten met betrekking tot Grond-, Water- en Wegenbouw) ook in 1998 weer zijn geconstateerd.

Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen bij de financiële verantwoording over 1999 aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)^a**

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald. Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie. GWW contracten, waar vooral de onderbouwing van de prestatie niet voldoende is.	1994	GWW contracten problematiek. (Vervolgonderzoek in 1999)	61,3	122,7	U01.01	Rijkswegen	3 046,2	2.9
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald. Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie. GWW contracten en overige en onderzoekscontracten, waar vooral de onderbouwing van de prestatie (o.m. uren) niet voldoende is.	1994	GWW contracten problematiek. (Vervolgonderzoek in 1999)	23,2	25,9	U02.02	Waterbeheren en vaarwegen	1 392,6	2.9
Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling: betaald voor niet uitgevoerd werk. Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie	1998	GWW contracten problematiek. (Vervolgonderzoek in 1999)	8,1	17,0	U03.01	Westerscheldetunnel	551,1	2.9
Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie. Externe uren worden niet onder toezicht gemaakt.	1998	GWW contracten problematiek. (Vervolgonderzoek in 1999)	–	14,1	U03.03	Hogesnelheidslijn	238,4	2.9
<i>Totaal</i>			92,6	179,7				
Ontvangsten <i>geen opmerkingen</i>								
Verplichtingen								
Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	1998	GWW contracten problematiek. (Vervolgonderzoek in 1999)	20,4	36,5	V01.01	Rijkswegen	3 940,7	2.9
<i>Totaal</i>			20,4	36,5				
Saldibalans <i>geen opmerkingen</i>								

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen								
Transactie-uitgaven. Dit betreft de GWW-problematiek.	1994	Ultimo 1999 financieel beheer op orde.				Transactie-uitgaven		2.9
Administraties (IBO). Het op IBO gebaseerde administratiesysteem leidt tot verschillen in de uitwerking per dienst (te weinig waarborgen voor goed en uniform functioneren van systeem van doorberekeningen)	1998	Het probleem is een aanloopprobleem. De AD heeft adviezen gegeven voor verbetering.				Administraties		2.5
Tekortkomingen in het beheer van de Integrale Verkeers- en Vervoer-subsidies.	1997	Het reviewbeleid op de van derden ontvangen accountantsverklaringen zal worden afgerond.				Subsidies		2.8
<i>Totaal</i>			-	-				

^a Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET DIERGEZONDHEIDSFONDS

Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Diergezondheidsfonds (DGF). Dit fonds is met een wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren per 1 september 1998 ingesteld. Het DGF is een begrotingsfonds als bedoeld in de Comptabiliteitswet.

Het fonds is ontstaan vanuit de behoefte om de financiering van de bestrijding van dierziekten – en daarmee de verdeling van de verantwoordelijkheid hiervoor – te herzien. In de nieuwe situatie is de overheid nog steeds verantwoordelijk voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten, maar komen de bestrijdingskosten van een uitbraak in principe voor rekening van de veehouders.

Door een bestemmingsheffing met een regulerend karakter op te leggen aan individuele veehouders (maar ook aan andere ondernemers in de bedrijfskolom), beoogt de overheid het gedrag en de bedrijfsvoering van de ondernemers te beïnvloeden, opdat het besmettingsrisico wordt geminimaliseerd.

De opbrengst van de heffingen komt, onder aftrek van de uitvoeringskosten van het Bureau Heffingen, ten gunste van het DGF. Het fonds financiert hiermee de bestrijding van besmettelijke dierziekten.

De som van de heffingen en de bestrijdingskosten zal per jaar verschillend zijn, reden waarom het DGF in de vorm van een begrotingsfonds is ingesteld. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) voert het beheer over dit fonds.

De ontvangsten in 1998 betroffen een bedrag van f 40 miljoen dat uit het politieel fonds van de Stichting Diergezondheid werd overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van LNV, onder aftrekking van begrote uitvoeringskosten van het agentschap Bureau Heffingen voor de jaren 1998 en 1999.

Het DGF heeft in 1998 nog geen operationele activiteiten ontplooid.

Ijkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel wordt aan de hand van deze ijkpunten een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd.

Voor het DGF zijn twee ijkpunten onderzocht, waarvan één – de accountantscontrole op de financiële verantwoording – verdiepend. Deze controle wordt uitgevoerd door de departementale accountantsdienst (AD) van het Ministerie van LNV en is door de Rekenkamer als voldoende gekwalificeerd. In het andere ijkpunt, te weten de administratieve organisatie, werden door de Rekenkamer geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de controle door de AD van het Ministerie van LNV voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998 van het DGF. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het DGF. In 100% van de aangegane verplichtingen, uitgaven en 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.

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET LANDBOUW- EGALISATIEFONDS

Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF). Dit fonds bestaat uit twee afdelingen, een afdeling A en een afdeling B.

Afdeling A (LEF-A) is een apart hoofdstuk van de Rijksbegroting waarvan het saldo wordt verrekend met hoofdstuk XIV van de Rijksbegroting. In LEF-A worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verantwoord die samenhangen met de uitvoering van het (Europese) gemeenschappelijk landbouwbeleid en die ten laste van *Nederland* komen.

In afdeling B (LEF-B), dat posten buiten begrotingsverband omvat, worden ontvangsten en uitgaven verantwoord die Nederland uiteindelijk ten bate, dan wel ten laste van de *Europese Unie* moet of wil brengen.

De Rekenkamer heeft onderdelen van dit onderzoek voor commentaar aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) voorgelegd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van deze bundel wordt aan de hand van deze ijkpunten een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd.

Voor het LEF zijn drie ijkpunten onderzocht, waarvan één – de accountantscontrole op de financiële verantwoording – verdiepend. De Rekenkamer heeft deze controle als voldoende gekwalificeerd. De andere twee rijksbreed onderzochte ijkpunten waren de administratieve organisatie en de automatisering. Bij de eerste heeft de Rekenkamer geen tekortkomingen geconstateerd, bij de laatste wel.

Behalve naar deze rijksbreed onderzochte ijkpunten is er ook onderzoek gedaan naar een voor het ministerie specifiek punt, dat wel van belang is voor het beeld van het financieel beheer bij het LEF, maar geen rol speelt in de rijksbrede vergelijking tussen de departementen. Dit punt betrof het toezicht op geldstromen buiten het Rijk.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de drie rijksbrede ijkpunten als het ene departements-specifieke punt. Twee van de vier ijkpunten gaven geen aanleiding tot opmerkingen, de andere twee wel. Op de laatste twee punten wordt wat dieper ingegaan.

Ijkpunt	geen noemens- waardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortko- mingen geconsta- teerd
Accountantscontrole	x		
Administratieve organisatie	x		
Automatisering		x	
Toezicht op geldstromen buiten het Rijk			x

Toelichting tekortkomingen financieel beheer

Inleiding

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Zij acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Voortduren van deze tekortkomingen kan voor de Rekenkamer aanleiding zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Automatisering

In het Bedrijfsregistratiesysteem van de Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER) bleek de mogelijkheid te ontbreken om door middel van controletotalen de integriteit van kritische databestanden, zoals bank- en girorekeningnummers van relaties, te bewaken. Ofschoon compenserende maatregelen waren getroffen, heeft de Rekenkamer dit aangemerkt als een tekortkoming.

Bij het Hoofdproductschap Akkerbouw waren de programmabeschrijvingen in veel gevallen niet meer actueel, hetgeen de Rekenkamer eveneens heeft aangemerkt als een tekortkoming.

Toezicht op geldstromen buiten het Rijk

De Algemene Inspectiedienst is een dienstonderdeel van het Ministerie van LNV dat in het kader van de handhaving van communautaire regelgeving belast is met de uitvoering van fysieke inspecties en controles.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het management van de Algemene Inspectiedienst niet over voldoende managementinformatie over de uitgevoerde controles beschikte. Ook bleek het inzicht in de kwaliteit van deze controles onvoldoende. Ten slotte is de achterstand bij de uitvoering van de administratieve nacontroles bij ondernemingen die restituties hebben ontvangen, nog steeds niet ingelopen.

De Algemene Inspectiedienst verwachtte per 1 maart 1999 een kwaliteitsborgingssysteem te hebben ingevoerd waarmee deze gebreken zouden kunnen worden ondervangen. Deze verwachting is niet uitgekomen. De Rekenkamer acht het van groot belang dat dit systeem zo snel mogelijk wordt ingevoerd, zodat over het jaar 1999 de resultaten ervan zichtbaar kunnen zijn in de bedrijfsvoering. De voornoemde gebreken heeft zij aangemerkt als een ernstige tekortkoming.

In zijn reactie heeft de minister aangegeven dat de kwalificatie van de Rekenkamer («ernstige tekortkoming») de nodige nuanceringsbehoefte heeft. De invoering van het zogeheten kwaliteitsborgingssysteem zou met name vertraging hebben opgelopen door de tijdrovende Europese aanbestedingsprocedures en het gebrek aan ondersteuning van bestaande geautomatiseerde systemen.

De minister zegde toe het informatiesysteem en het kwaliteitsborgingssysteem, afhankelijk van de uitkomsten van de test- en acceptatiefase, vóór ultimo 1999 te zullen implementeren.

Financiële verantwoording

De controle van de financiële verantwoording van het LEF wordt uitgevoerd door de departementale accountantsdienst (AD) van het Ministerie van LNV. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de door deze dienst uitgevoerde controle voldoende basis vormde voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998 van het LEF. Haar

oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het LEF. In 100% van de aangeane verplichtingen, uitgaven en 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.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)**

Geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen								
Bij 2 betaalorganen (HPA en LASER) zijn gebreken in de geautomatiseerde gegevensverwerking geconstateerd.	1997	HPA besloot om alle applicaties vóór het jaar 2000 te vervangen. Tevens besloot het om toezicht te houden op het tijdig en volledig vastleggen van onderhoud aan programmatuur en op het opstellen van testverslagen. LASER trof compenserende maatregelen om de integriteit van de gegevensverwerking te waarborgen.					2.4	
Bij de controle van derden-gegevens door de Algemene Inspectiedienst zijn tekortkomingen geconstateerd, mede als gevolg van het ontbreken van belangrijke management-informatie. Het inzicht in de kwaliteit van de controles is onvoldoende. De invoering van het kwaliteitsborgingssysteem heeft vertraging opgelopen.	1996	Een kwaliteitsborgingssysteem en een informatiesysteem is in ontwikkeling. De minister zegde toe het informatiesysteem en het kwaliteitsborgingssysteem, afhankelijk van de uitkomsten van de test- en acceptatiefase, vóór ultimo 1999 te zullen implementeren.					2.5	

SAMENVATTING RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET SPAARFONDS AOW

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Spaarfonds AOW. Het Spaarfonds AOW is een apart begrotingsfonds conform artikel 2 van de Comptabiliteitswet. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) beheert de begroting van dit fonds. In het fonds worden gelden gereserveerd om de toekomstige financiering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) in het licht van de toenemende vergrijzing zeker te stellen.

Ontvangsten van het Spaarfonds AOW worden gevormd door bijdragen ten laste van de begroting van het Ministerie van SZW en door renten over het saldo van het fonds. Uitgaven worden tot 2020 niet verwacht.

Gezien de geringe activiteiten binnen het fonds is het Spaarfonds AOW niet betrokken in de rijksbrede onderzoeken naar de voor 1998 geselecteerde ijkpunten. De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

Over het begrotingsjaar 1998 zijn geen tekortkomingen in het financieel beheer geconstateerd. In de financiële verantwoording 1998 van het Spaarfonds AOW 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.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET RIJK

Inhoud

1	Inleiding	186
2	Financiële verantwoording 1998 van het Rijk	187
2.1	Onderzoek Rekenkamer	187
2.2	Verklaring van goedkeuring	187
3	Financiële verantwoording 1997 van het Rijk	188

1 INLEIDING

De minister van Financiën stelt elk jaar op grond van artikel 66 van de Comptabiliteitswet de financiële verantwoording van het Rijk samen.

De financiële verantwoording van het Rijk bevat:

- de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, zonodig voorzien van een toelichting;
- de op deze rekening aansluitende saldibalans van het Rijk per 31 december, zonodig voorzien van een toelichting.

De minister zendt deze verantwoording uiterlijk op 15 mei van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Rekenkamer ter goedkeuring.

Conform artikel 52 van de Comptabiliteitswet onderzoekt de Rekenkamer of de financiële verantwoording van het Rijk aansluit op de financiële verantwoordingen van de ministeries, de begrotingsfondsen en de agentschappen en of deze overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

De Rekenkamer stelt een verklaring van goedkeuring op bij de financiële verantwoording van het Rijk en zendt deze verklaring uiterlijk op 1 september van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Staten-Generaal en aan de minister van Financiën.

Behalve de verklaring van goedkeuring 1998 bevat dit rapport ook informatie over de stand van de dechargeverlening door de Staten-Generaal met betrekking tot het begrotingsjaar 1997.

2 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET RIJK

2.1 Onderzoek Rekenkamer

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de financiële verantwoording 1998 van het Rijk leidde tot het constateren van een aantal tekortkomingen. Om de financiële verantwoording toch goed te kunnen keuren, heeft het Ministerie van Financiën op verzoek van de Rekenkamer een aantal correcties aangebracht. De Rekenkamer heeft één tekortkoming van technische aard node geaccepteerd. Omdat de Rekenkamer gehouden is om de financiële verantwoording van het Rijk goed te keuren, dringt zij er bij de minister van Financiën op aan bij de samenstelling van de financiële verantwoording van het Rijk de nodige zorgvuldigheid te betrachten.

De financiële verantwoording 1998 van het Rijk heeft betrekking op het totaal van de rijksuitgaven ten bedrage van f 266 013,2 miljoen en het totaal van de rijksontvangsten ten bedrage van f 268 721,7 miljoen. Op de saldibalans per 31 december 1998 staat een debet- en creditbedrag van f 1 409 757,2 miljoen.

De totalen van de uitgaven en ontvangsten van de financiële verantwoordingen 1998 van de departementen, de begrotingsfondsen en de agentschappen sluiten aan op de totalen van uitgaven en ontvangsten die opgenomen zijn in de financiële verantwoording 1998 van het Rijk. De Rekenkamer heeft geen verdere werkzaamheden uitgevoerd voor de goedkeuring van de financiële verantwoording van het Rijk. Het onderzoek naar het financieel beheer van de ministers en de financiële verantwoordingen van de departementen, begrotingsfondsen en agentschappen biedt naar haar oordeel voldoende basis om tot goedkeuring te besluiten. Over alle financiële verantwoordingen 1998 heeft de Rekenkamer een rapport uitgebracht.

2.2 Verklaring van goedkeuring

De minister van Financiën heeft de financiële verantwoording 1998 van het Rijk op 29 april 1999 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Zij ontving de gecorrigeerde versie, waarin ook de wijzigingsbladen van de departementen zijn verwerkt op 24 juni 1999.

De financiële verantwoording 1998 bestaat uit de rekening 1998 van het Rijk en de saldibalans per 31 december 1998 van het Rijk.

Artikel 52 van de Comptabiliteitswet geeft de Rekenkamer tot taak van deze financiële verantwoording uitsluitend te onderzoeken of zij aansluit op de financiële verantwoordingen van de ministeries, de begrotingsfondsen en de agentschappen en volgens de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

De financiële verantwoording 1998 van het Rijk bevat één tekortkoming van technische aard. De Rekenkamer heeft deze tekortkoming geaccepteerd. Ingevolge artikel 105 van de Grondwet keurt de Rekenkamer de financiële verantwoording van het Rijk, zoals deze op 24 juni 1999 samengesteld was, goed onder voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal.

3 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET RIJK

Op 23 juni 1998 keurde de Rekenkamer de financiële verantwoording van het Rijk 1997 goed onder het voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal.

Op 30 juni 1998 zond de Rekenkamer het rapport bij de financiële verantwoording van het Rijk 1997 met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal en aan de betrokken ministers.

De bij de financiële verantwoording van het Rijk 1997 behorende slotwetten zijn, op die van het Spaarfonds AOW na, vastgesteld door de Staten-Generaal.

De Tweede Kamer heeft alle betrokken ministers decharge verleend over het gevoerde financiële beheer met betrekking tot het begrotingsjaar 1997. Op 15 december 1998 heeft zij de minister van Financiën decharge verleend met betrekking tot de financiële verantwoording van het Rijk over 1997.

De Eerste Kamer heeft nog geen decharge verleend over 1997.

De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1998

Begrotingen		Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onze- kerheden (%)		Onze- kerheden (%)		Fouten (%)	
			1998	1997	juistheid	volledigheid	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	13,3	100	100,0				
II	Hoge Colleges van Staat	304,7	100	100,0				
III	Algemene Zaken	65,6	100	100,0				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arbubaanse Zaken	637,6	100	100,0				
V	Buitenlandse Zaken	10 049,7	100	99,3			0,1	
VI	Justitie	8 307,0	100	100,0				
VII	Binnenlandse Zaken	7 507,0	100	100,0				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	40 395,0	100	100,0				
IXA	Nationale Schuld	74 070,9	100	100,0				
IXB	Financiën	23 142,3	100	100,0				
X	Defensie	13 238,9	99,1	99,7	0,7	[0]	0,2	0,0
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	8 348,6	99,9	99,9	0,0		0,1	
XIB	Rijkshuisvesting	1 924,7	99,7	99,7			0,3	
XII	Verkeer en Waterstaat	13 377,2	99,9	100,0			0,1	
XIII	Economische Zaken	4 399,3	100	100,0				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	4 473,6	100	100,0				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	34 848,6	100	100,0				
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	11 878,3	100	100,0				
Totaal begrotingen		256 982,3	100	99,9	0,0	[0]	0,0	0,0
Begrotingsfondsen ¹								
(VII)	Provinciefonds	1 697,8	100	100,0				
(IXB)	Gemeentefonds	22 320,8	100	100,0				
(XII)	Infrastructuurfonds	12 145,5	99,5	100,0	0,3		0,2	
(XIII)	Fonds Economische Structuur- versterking	0,0	100	100,0				
(XIV)	Diergezondheidsfonds	0,0	100					
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	96,5	100	100,0				
(XV)	Spaarfonds AOW	0	100	100,0				
Totaal begrotingsfondsen		36 260,6	99,8	100,0	0,1		0,1	
Totaal generaal		293 242,9	99,9	99,9	0,0	[0]	0,0	0,0
Agentschappen		nvt						

¹ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijk minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds.

OVERZICHT 2: UITGAVEN

De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1998

Begrotingen		Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onze- kerheden (%)		Onze- kerheden (%)		Fouten (%)	
			1998	1997	juistheid	volledigheid	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	13,4	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	301,1	100	100				
III	Algemene Zaken	72,0	100	97,5				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arbubaanse Zaken	371,0	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	10 003,1	99,7	99,7	0,2		0,1	
VI	Justitie	7 352,0	99,1	99,2	0,6		0,3	
VII	Binnenlandse Zaken	7 511,5	99,7	100	0,3			
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	40 204,1	100	99,8				
IXA	Nationale Schuld	74 056,7	100	100				
IXB	Financiën	5 807,2	100	100				
X	Defensie	13 988,6	99,5	99,7	0,5		0,0	0,2
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	7 872,1	99,9	100	0,1		0,0	
XIB	Rijkshuisvesting	1 975,5		100				
XII	Verkeer en Waterstaat	11 061,6	99,6	99,6	0,3		0,1	
XIII	Economische Zaken	3 530,9	100	96,0				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	3 758,4	99,7	100	0,3			
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30 491,5	100	97,9				
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	11 228,3	90,5	90	9,4		0,1	
Totaal begrotingen		229 599,0	99,4	99,0	0,6	[0]	0,0	0,0
Begrotingsfondsen ¹								
(VII)	Provinciefonds	1 715,9	100	100				
(IXB)	Gemeentefonds	22 377,4	100	100				
(XIB + XIII)	Fonds Economische Structuur- versterking	2 372,3	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	9 626,3	97,1	98,8	1,9		1,0	
(XIV)	Diergezondheidsfonds	0,0	100					
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	96,5	100	100				
(XV)	Spaarfonds AOW	0	100	100				
Totaal begrotingsfondsen		36 188,4	99,2	99,7	0,5		0,3	
Totaal generaal		265 787,4	99,4	99,1	0,5	[0]	0,1	0,0
Agentschappen ¹								
(V)	Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden							
	lasten van exploitatie	19,1	100	nvt				
	kapitaaluitgaven	0,0	100	nvt				
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst							
	lasten van exploitatie	391,3	100	100				
	kapitaaluitgaven	45,2	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen							
	lasten van exploitatie	1 926,3	100	100				
	kapitaaluitgaven	59,7	100	100				
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau							
	lasten van exploitatie	50,6	100	100				
	kapitaaluitgaven	3,5	100	100				
(VI)	Korps Landelijke Politiediensten							
	lasten van exploitatie	458,7	100	nvt				
	kapitaaluitgaven	22,3	100	nvt				
(VII)	IVOP							
	lasten van exploitatie	54,8	100	100				
	kapitaaluitgaven	0,4	100	100				
(VII)	Centrale Archief Selectiedienst							
	lasten van exploitatie	11,1	100	100				
	kapitaaluitgaven	0,6	100	100				
(VII)	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens							

Begrotingen		Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzeke- rheden (%)		Onzeke- rheden (%)		Fouten (%)	
			1998	1997	juistheid	volledigheid	onjuist	onvolledig
(VII)	lasten van exploitatie	24,0	100	nvt				
	kapitaaluitgaven	0,7	100	nvt				
(VIII)	Informatie- en Communicatie- technologie Organisatie							
	lasten van exploitatie	69,8	100	nvt				
(VIII)	kapitaaluitgaven	3,0	100	nvt				
	Centrale Financiën Instellingen							
(VIII)	lasten van exploitatie	102,5	100	100				
	kapitaaluitgaven	9,1	100	100				
(X)	Rijksarchiefdienst							
	lasten van exploitatie	52,5	100	100				
(X)	kapitaaluitgaven	2,2	100	100				
	Defensie Telematica Organisatie							
(X)	lasten van exploitatie	318,0	100	100				
	kapitaaluitgaven	16,5	100	100				
(XII)	Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen							
	lasten van exploitatie	169,5	100	100				
(XII)	kapitaaluitgaven	4,2	100	100				
	KNMI							
(XII)	lasten van exploitatie	83,2	100	100				
	kapitaaluitgaven	10,0	100	100				
(XIII)	Rijksdienst voor de Radio- communicatie							
	lasten van exploitatie	56,2	100	100				
(XIII)	kapitaaluitgaven	6,6	100	100				
	Senter							
(XIV)	lasten van exploitatie	66,4	100	100				
	kapitaaluitgaven	3,5	100	100				
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst							
	lasten van exploitatie	36,8	100	100				
(XIV)	kapitaaluitgaven	3,5	100	100				
	Bureau Heffingen							
(XVI)	lasten van exploitatie	35,7	100	nvt				
	kapitaaluitgaven	8,6	100	nvt				
(XVI)	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen							
	lasten van exploitatie	25,8	100	100				
	kapitaaluitgaven	0,9	100	100				
Totale lasten van exploitatie		3 952,3	100	100				
Totale kapitaaluitgaven		200,5	100	100				

¹ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

OVERZICHT 3: ONTVANGSTEN

De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1998

Begrotingen		Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onze- kerheden (%)		Onze- kerheden (%)		Fouten (%)	
			1998	1997	juistheid	volledigheid ¹	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	0,0	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	9,7	100	100				
III	Algemene Zaken	15,9	100	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	31,7	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	223,1	100	100				
VI	Justitie	1 011,7	100	100		[0,9]		
VII	Binnenlandse Zaken	491,4	100	100				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	3 394,9	100	100				
IXA	Nationale Schuld	52 138,2	100	100				
IXB	Financiën	159 244,7	100	100				
X	Defensie	458,9	99,7	100	0,2	[0,3]	0,1	0,0
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	403,4	100	100				
XIB	Rijkshuisvesting	102,9	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	3 428,2	100	100			0,0	
XIII	Economische Zaken	5 500,8	100	100				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	584,5	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1 102,6	100	100				
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	435,9	100	100		[3,0]		
Totaal begrotingen		228 578,5	100	100	0,0	[0,0]	0,0	0,0
Begrotingsfondsen²								
(VII)	Provinciefonds	1 546,1	100	100				
(IXB)	Gemeentefonds	22 377,4	100	100				
(XIB + XIII)	Fonds Economische Structuur- versterking	2 085,7	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	9 174,4	100	100				
(XIV)	Diergezondheidsfonds	30,6	100	nvt				
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	96,5	100	100				
(XV)	Spaarfonds AOW	4 332,9	100	100				
Totaal fondsen		39 643,6	100	100				
Totaal generaal		268 222,1	100	100	0,0	[0,0]	0,0	0,0
Agentschappen²								
(V)	Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden							
	baten van exploitatie	19,3	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	0,0	100	nvt				
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst							
	baten van exploitatie	398,0	100	100				
	kapitaalontvangsten	28,7	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen							
	baten van exploitatie	1 949,0	100	100				
	kapitaalontvangsten	68,8	100	100				
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau							
	baten van exploitatie	54,8	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,0	100	100				
(VI)	Korps Landelijke Politiediensten							
	baten van exploitatie	452,7	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	32,9	100	nvt				
(VII)	IVOP							
	baten van exploitatie	36,0	100	100				
	kapitaalontvangsten	15,6	100	100				
(VII)	Centrale Archief Selectiedienst							
	baten van exploitatie	11,6	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,0	100	100				
(VII)	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens							

Begrotingen		Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzeke- rheden (%)		Onzeke- rheden (%)		Fouten (%)	
			1998	1997	juistheid	volledigheid ¹	onjuist	onvolledig
(VII)	baten van exploitatie	27,8	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	0,0	100	nvt				
(VIII)	Informatie- en Communicatie- technologie Organisatie	78,9	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	0,0	100	nvt				
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen	95,8	100	100				
	kapitaalontvangsten	4,4	100	100				
(X)	Rijksarchiefdienst	50,2	100	100				
	kapitaalontvangsten	5,7	100	100				
(X)	Defensie Telematica Organisatie	322,2	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,3	100	100				
(XII)	Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen	170,7	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,2	100	100				
(XII)	KNMI	84,5	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,6	100	100				
(XIII)	Rijksdienst voor de Radiocommunicatie	61,0	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,0	100	100				
(XIV)	Senter	74,8	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,0	100	100				
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst	36,8	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,5	100	100				
(XVI)	Bureau Heffingen	34,1	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	3,6	100	nvt				
(XVI)	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	24,2	100	100				
	kapitaalontvangsten	0,1	100	100				
Totale baten van exploitatie		3 982,4	100	100				
Totale kapitaalontvangsten		161,4	100	100				

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een percentage duidt op onzekerheid over de volledigheid zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.

² Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

OVERZICHT 4: SALDIBALANS

De bevindingen van de Rekenkamer over de saldibalans 1998

Begrotingen		Subtotaal (x f 1 miljoen)		Geen belangrijke fouten/onzekeerheden (%)		Onzekeerheden (%)		Fouten (%)	
		debet	credit	1998	1997	juistheid	volledig- heid ¹	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	0,0	13,3	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	63,8	585,5	99,2	100			0,8	0,8
III	Algemene Zaken	40,6	148,7	100	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arbubaanse Zaken	1 662,5	2 199,6	57,4	100			42,6	42,6
V	Buitenlandse Zaken	4 218,9	33 666,1	100	99,8				
VI	Justitie	4 409,3	14 256,1	100	100				
VII	Binnenlandse Zaken	10 923,2	20 323,5	100	100			0,1	
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	24 973,0	93 150,0	100	100				
IXA	Nationale Schuld	1 814,0	453 956,7	100	100				
IXB	Financiën	193 284,0	113 943,6	100	100				
X	Defensie	5 099,4	20 946,5	100	100				
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	20 503,1	49 918,4	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	8 666,7	26 721,5	100	100				
XIII	Economische Zaken	15 985,2	10 256,3	100	100				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	7 946,0	11 297,0	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	76 576,0	34 537,0	100	100				
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14 507,3	18 779,2	100	100				
Totaal begrotingen		390 673,0	904 699,0	100	100	0	0	0,1	0,1
Begrotingsfondsen³									
(VII)	Provinciefonds	3 335,8	21,9	100	100				
(IXB)	Gemeentefonds	43 822,1	473,0	100	100				
(XIII)	Fonds Economische Structuurversterking	7 605,9	7 892,5	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	3 964,9	27 837,0	100	99,8				
(XIV)	Diergezondheidsfonds	30,6	30,6	100	nvt				
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	2 570,1	1 382,1	100	100				
(XV)	Spaarfonds AOW	5 083,0	5 083,0	100	100				
Totaal begrotingsfondsen		66 412,4	42 720,1	100	100				
Totaal generaal		457 085,4	947 419,1	100	100	0	0	0,1	0,1
Agentschappen³									
(V)	Centrum tot bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden	9,2	9,2	100	nvt				
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst	171,7	171,7	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen	579,8	579,8	100	100				
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau	25,8	25,8	100	100				
(IV)	Korps Landelijke Politiediensten	226,8	226,8	100	nvt				
(VII)	IVOP	13,3	13,3	100	100				
(VII)	Centrale Archief Selectiedienst	5,2	5,2	100	100				
(VII)	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens	10,5	10,5	100	nvt				
(VII)	Informatie- en Communicatietechnologie Organisatie	67,2	67,2	100	nvt				
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen	40,7	40,7	100	100				
(VIII)	Rijksarchiefdienst	22,8	22,8	100	100				
(X)	Defensie Telematica Organisatie	383,8	383,8	100	100				
(X)	Dienst, Gebouwen, Werken, Terreinen	106,9	106,9	100	100				
(XII)	KNMI	63,1	63,1	100	100				
(XII)	Rijksdienst voor Radiocommunicatie	49,2	49,2	100	100				
(XIII)	Senter	42,4	42,4	100	100				
(XIV)	Plantenziektenkundige dienst	11,5	11,5	100	100				

Begrotingen		Subtotaal (x f 1 miljoen)		Geen belangrijke fouten/onzeke­r­heden (%)		Onzeke­r­heden (%)		Fouten (%)	
		debet	credit	1998	1997	juistheid	volledig- heid ¹	onjuist	onvolledig
(XIV)	Bureau Heffingen	26,2	26,2	99,2	nvt	0,8			
(XVI)	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	7,0	7,0	100	100				
Totaal agentschappen		1 863,1	1 863,1	100	100	0,0			

¹ Subtotaal = totaal -/- ontvangsten en uitgaven -/- tegenrekeningen.

² Het tussen haakjes plaatsen van een percentage duidt op onzekerheid over de volledigheid zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.

³ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

In mln gld	UITGAVEN				ONTVANGSTEN			
	MN 98	REK	Verschil		MN 98	REK	Verschil	
			abs	proc			abs	proc
Begrotingen								
HdK	14	13	- 1	- 7				
HCvS Kab K	289	301	12	4	7	10	3	43
AZ	71	72	1	1	6	16	10	167
KABNA en Arub	293	371	78	27	25	32	7	28
BuiZa excl EU	6 447	6 427	- 20	0	110	223	113	103
Justitie	6 312	7 352	1 040	16	1 029	1 012	- 17	- 2
BiZa	7 004	7 512	508	7	386	491	105	27
OCW	38 909	40 204	1 295	3	3 412	3 395	- 17	0
Nat.Schuld	30 360	31 862	1 502	5	23	3 056	3 033	13 187
Fin excl Belastingen	6 234	5 807	- 427	- 7	5 391	11 263	5 872	109
Fin belastingen					146 644	147 982	1 338	1
Defensie	13 969	13 989	20	0	566	459	- 107	- 19
VROM	7 277	7 872	595	8	330	403	73	22
RGD	1 546	1 976	430	28	53	103	50	94
V&W	10 827	11 062	235	2	1 378	3 428	2 050	149
Econ.Z	3 467	3 531	64	2	5 572	5 500	- 72	- 1
LNV	3 340	3 758	418	13	442	584	142	32
SZW	31 154	30 491	- 663	- 2	806	1 103	297	37
VWS	10 836	11 228	392	4	312	436	124	40
Sub-totaal	178 349	183 828	5 479	3	166 492	179 496	13 004	8
Fondsen*								
GF	22 126	22 377	251	1	22 126	22 377	251	1
PF	1 673	1 716	43	3	1 673	1 546	- 127	- 8
ISF	9 220	9 626	406	4	9 046	9 174	128	1
FES	2 307	2 372	65	3	1 100	2 086	986	90
LEF-A	66	97	31	47	66	97	31	47
Spaarfonds AOW		0	0		1 547	4 333	2 786	180
Diergezondheidsfonds		0	0			31	31	
Subtotaal	35 392	36 188	796	2	35 558	39 644	4 086	11
Afdracht Eigen Middelen EU	11 476	11 758	282	2	7 682	8 183	501	7
Consolidatie	- 8 828	- 8 564	264	- 3	- 8 828	- 8 564	264	- 3
Aanvullende posten								
Diversen	12	0	- 12	- 100	50	0	- 50	- 100
Akw	- 181	0	181	- 100				
Loonbijst	2 045	0	- 2 045	- 100				
Prijsbijst./Studiefin.	825	0	- 825	- 100				
Ombuig	608	0	- 608	- 100				
Accres GF/PF	101	0	- 101	- 100				
Subtotaal	3 410	0	- 3 410	- 100	50	0	- 50	- 100
Agentschappen	474	226	- 248	- 52	465	500	35	8
Totale uitg en ontv	220 273	223 436	3 163	1	201 419	219 259	17 840	9
Aflossing en uitgifte schuld	37 453	42 195	4 742	13	56 329	49 082	- 7 247	- 13
Totaal uitg en ontv. incl.schuld	257 726	265 631	7 905	3	257 748	268 341	10 593	4
Mutatie saldo	22	2 710	2 688					
Totaal	257 748	268 341	10 593	4	257 748	268 341	10 593	4

* Exclusief saldo vorige dienstjaren.