
Vergaderjaar 2005–2006

30 550

Rijk verantwoord 2005

Nr. 2

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2006 door ons vastgestelde rapport «Rijk verantwoord 2005; Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2005 en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek».

Algemene Rekenkamer,

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Samenvatting	3	4.2.3	Bezwaar en bezwaaronderzoek	40
		4.2.4	Baten- en lastendiensten	41
Agenda	13	4.3	Aandachtspunten op rijksniveau	42
		4.3.1	Personeel: beheer van uitgaven en administratie	42
		4.3.2	Informatiebeveiliging (VIR)	45
1 Inleiding	15			
1.1 Doel van dit rapport	15			
1.2 Begroting en jaarverslag	15	5 Rijk in verandering		47
1.3 Object en aanpak onderzoek	16	5.1 Inleiding		47
1.4 Normen en oordelen	17	5.2 Samenleving centraal		47
1.5 Leeswijzer	18	5.3 Organisatie en werkwijze mee veranderen		48
		5.4 Verantwoording en controle mee veranderen		50
		5.5 Tot slot		52
2 Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005	19			
2.1 Inleiding	19	6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer		53
2.2 Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005	19	6.1 Reactie minister		53
2.3 Saldibalans van het Rijk 2005	21	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer		56
2.4 Verklaring van goedkeuring	21			
2.5 Terugblik Financieel Jaarverslag Rijk 2004	21	Literatuur		59
3 Jaarverslagen 2005	22			
3.1 Inleiding	22	Bijlage 1 Begrote en verantwoorde bedragen 2005		61
3.2 Financiële informatie en saldibalans	22			
3.3 Bedrijfsvoeringparagraaf	25	Bijlage 2 Overzicht van fouten en onzekerheden 2005		63
3.3.1 Bedrijfsvoeringsparagrafen in 2005	25			
3.3.2 Bedrijfsvoeringsparagrafen «nieuwe stijl»	26	Bijlage 3 Over- en onderschrijdingen per begrotingshoofdstuk		69
3.4 Beleidsinformatie	27			
3.4.1 Totstandkoming en verslaggevingseisen	27	Bijlage 4 Verklarende woordenlijst		70
3.4.2 Ontwikkeling van VBTB	27			
3.5 Toelichting M&O-beleid	33	Bijlage 5 Gebruikte afkortingen		74
4 Bedrijfsvoering in 2005	35	Annex Samenvattingen rechtmatigheidsonderzoek 2005 per begrotingshoofdstuk		75
4.1 Inleiding	35			
4.2 Financieel beheer en materieelbeheer in 2005	35			
4.2.1 Ontwikkeling bedrijfsvoering	35			
4.2.2 Ontwikkeling onvolkomenheden	37			

SAMENVATTING

Dit rapport verschijnt op 17 mei 2006. Dit is de derde woensdag in mei, ofwel Verantwoordingsdag. Traditiegetrouw biedt de minister van Financiën dan het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de jaarverslagen aan de Tweede Kamer aan. Op diezelfde dag publiceren wij onze commentaren daarbij in Rijk verantwoord en in onze rapporten bij de jaarverslagen. In Rijk Verantwoord 2005 geven wij de verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening 2005. Daarnaast informeren wij in Rijk Verantwoord 2005 de Tweede Kamer over de kwaliteit van de jaarverslagen 2005 en de bedrijfsvoering van ministeries. Wij gaan daarbij vooral in op rijksbrede ontwikkelingen en rijksbrede aandachtspunten. Zo ondersteunen wij de Tweede Kamer bij het debat met het kabinet over de jaarverslagen en over het Financieel Jaarverslag van het Rijk, waarin het kabinet zich verantwoordt over het in het vorige jaar gevoerde beleid en de resultaten daarvan.

Goedkeuring Rijksrekening en Saldibalans van het Rijk 2005

We hebben de in het Financieel Jaarverslag 2005 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2005 goedgekeurd.

Ontwikkeling tot beleidsverantwoording

Het doel van VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) is dat ministers zich verantwoorden over gerealiseerde prestaties en effecten, zodat de Tweede Kamer weet of beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn en zij haar controlerende taak kan waarmaken. De Tweede Kamer verleent de ministers met de begroting vooraf autorisatie, waarbij afspraken worden gemaakt over beoogde effecten, te realiseren prestaties en daarvoor uit te geven middelen. Achteraf controleert zij aan de hand van de jaarverslagen of deze afspraken zijn nagekomen.

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk neemt het kabinet beleidsinformatie over de speerpunten van kabinetsbeleid op. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevat ruim vijftig beleidsprioriteiten. Gemiddeld zijn dat er vier per departement. Verantwoordingsdag is het moment waarop het kabinet zich op hoofdlijnen verantwoordt over de beleidsprioriteiten.

Op basis van de informatie in de jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk kunnen Tweede Kamer en kabinet debatteren over het gevoerde beleid, de bereikte maatschappelijke effecten, de prestaties die daarvoor door de overheid geleverd zijn en de kosten die daarmee gemoeid waren. Deze informatie kan de overheid gebruiken om te leren, bijvoorbeeld of een bepaald instrument effectief blijkt, en zo nodig bij te sturen. De versnelling van de verantwoording van augustus naar mei is op die kans op leren gericht. Zo kan de uit de verantwoording opgedane kennis bij een volgende begrotingsbehandeling bijdragen aan het maken van beter gedocumenteerde keuzes.

Net als de minister van Financiën bevestigde in de VBTB-evaluatie van vorig jaar, zien ook wij VBTB als een proces van lange adem. VBTB is en blijft voorlopig een zoekproces naar de beste manier om overheidsbeleid vorm te geven en daarover te rapporteren. In ons onderzoek proberen wij aan dit proces bij te dragen door gaandeweg aandacht te besteden aan

beschikbaarheid en bruikbaarheid van informatie en aan de onderbouwing van het beleid en de verantwoording daarover.

Onze VBTB-toets is een middel om te zien hoe ver de departementen zijn in het groeiproces om informatie beschikbaar te stellen. Wij constateren dat de jaarverslagen steeds meer concrete informatie bevatten over doelen, prestaties en middelen. Ofwel: de glazen raken steeds meer gevuld.

In ons onderzoek over 2005 zijn we weer een stapje verder gegaan en hebben we voor elk departement voor één of meer doelstellingen meer in het bijzonder ook naar de *bruikbaarheid* van de informatie gekeken. Wij concluderen dat de beschikbare informatie op verschillende manieren bruikbaar is in het overleg tussen ministers en Tweede Kamer.

Zo is bij de beleidsartikelen «Meer welvaart, minder armoede» (het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa)), «Civiele taken» (het Ministerie van Defensie) en «Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim» (het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)) op basis van de jaarverslagen deels na te gaan in hoeverre doelstellingen gerealiseerd zijn. Het andere deel van de informatie over doelrealisatie blijkt wel beschikbaar te zijn via andere bronnen, maar is niet in de jaarverslagen opgenomen.

Bij andere onderzochte voorbeelden kan de vraag gesteld worden wat het ambitieniveau van de minister is. Zonder een duidelijk ambitieniveau is het immers lastig om inzicht in de doelrealisatie te krijgen. Bij het Ministerie van Financiën is de ambitie op het beleidsartikel «Financiële Markten» duidelijk: het bevorderen dat financiële markten goed functioneren en internationaal concurreren. Onduidelijk is echter hoe en waaraan wordt afgemeten wanneer dit doel gehaald is.

Dit geldt ook voor het Ministerie van Justitie bij de doelstelling «adequate uitvoering van justitiële sancties bij minderjarigen» en het voornemen om nachtdetentie uit te breiden. Het is niet duidelijk wanneer «adequaat», adequaat is en wanneer «genoeg» uitbreiding, genoeg is. Hetzelfde geldt voor de doelstelling «Verbeteren dierenwelzijn» bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De richting van de inspanningsverplichtingen van de onderscheiden ministers is duidelijk, maar over het duiden van de resultaten bestaat geen duidelijkheid.

Uit deze voorbeelden blijkt ook het belang van een goede beleidsbegroting. Daarin wordt de basis gelegd voor een goede beleidsverantwoording. Op deze constatering aansluitend is er ook een categorie voorbeelden, waar nu juist wél sprake is van een goede beleidsbegroting, maar waar de ministers niet terugkomen op die bruikbare begroting in de verantwoordingen. Bij die voorbeelden is de informatie bruikbaar voor de beleidsbepaling, maar niet voor verantwoording over het beleid. Zo heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de begroting geschreven dat een vijftal generieke ICT-voorzieningen zal worden ontwikkeld, maar in zijn jaarverslag geeft hij niet aan of hij dat inderdaad gedaan heeft. De minister van Defensie noemt in de begroting wél de taak «explosievenopruiming» voor het ondersteunen van uitgezonden eenheden van de krijgsmacht naar gebieden van crises en oorlogsdreiging, maar komt daar in het jaarverslag niet meer op terug. De minister van LNV komt voor de doelstelling «een duurzame gewasbeschermingspraktijk» in zijn jaarverslag niet terug op de streefwaarden die hij in de begroting noemt. De kengetallen over ziekteverzuim, instroomkans WAO en moeilijk vervulbare vacatures die in de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de situatie op de arbeidsmarkt voor zorg en welzijn goed weergeven, komen in het jaarverslag niet meer terug. Bij het Ministerie van AZ komen de

prestatie-indicatoren en streefwaarden voor de uitvoering van het algemeen communicatiebeleid zoals opgenomen in de begroting niet terug in het jaarverslag. Deze ministers ontzeggen zichzelf en de Tweede Kamer zo de kans om te leren.

Naast dit onderzoek naar enkele beleidsdoelstellingen in de jaarverslagen, hebben we dit jaar ons rapport de *Staat van de beleidsinformatie 2006* geheel gewijd aan drie van de beleidsprioriteiten van het kabinet zoals opgenomen in de Miljoenennota 2005. De keuze is daarbij gevallen op «tegengaan van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte», «terugdringen voortijdig schoolverlaten» en «ruimte». Wij hebben onder andere de doelrealisatie, de effectiviteit en de onderbouwing van het beleid onderzocht. Onze hoofdconclusie is dat het kabinet er nog niet helemaal in slaagt om de Tweede Kamer te voorzien van alle benodigde informatie. Op verschillende onderdelen is de verstrekte informatie ontoereikend, afwezig of te laat beschikbaar. Wanneer dit zou worden verholpen, krijgen de ambities van de in 1999 in gang gezette operatie VBTB een verdere impuls.

Informatiearchitectuur en informatieplanning zijn kritische succesfactoren bij de totstandkoming van de gewenste informatie. Een goede informatie-architectuur houdt rekening met het feit dat goede beleidsinformatie idealiter een trits is, waarbij *gegevens*, die er te over zijn, worden veredeld tot *informatie* die vervolgens leidt tot bruikbare *kennis* over het beleids-terrein. Kennis is bruikbaar als deze antwoord geeft op de vraag, of getroffen maatregelen (goed) worden uitgevoerd, of het beleid werkt, of de minister de juiste maatregelen heeft genomen en of hij binnen het beschikbaar gestelde budget is gebleven. Verdere ontwikkeling van VBTB is cruciaal om uiteindelijk in staat te zijn op Verantwoordingsdag een debat te voeren over de inhoud van het beleid.

Samenvattend beeld jaarverslagen

Wij zijn van oordeel dat 21 van de 25 jaarverslagen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Dat wil zeggen dat het totaal aan fouten en onzekerheden van het betreffende hoofdstuk of fonds binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat en de saldibalans als geheel zijn gebleven. Bij vier van de 25 jaarverslagen is dit niet het geval. Bij het Ministerie van Defensie (hoofdstuk X) is, vooral door het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, het niet juist en tijdig vastleggen van verplichtingen en het ontbreken van de onderbouwing van de vastgelegde verplichtingen, sprake van een bedrag van € 89,7 miljoen aan onrechtmatige of ondeugdelijk weergegeven verplichtingen (op een totaal van € 7 219 miljoen). Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM, hoofdstuk XI) is voor een bedrag van € 251,4 miljoen (op een totaal van € 5 927,6 miljoen) aan onrechtmatige verplichtingen aangegaan. Hiervan heeft € 237 miljoen betrekking op onvolkomenheden in het financieel beheer bij de uitvoering van de huurtoeslag door de Belastingdienst. Bij het Ministerie van VWS (hoofdstuk XVI) is sprake van een ondeugdelijke weergave als gevolg van het boekhoudkundig niet juist in de saldibalans verwerken van de voorschotten van de zorgtoeslag voor een bedrag van € 196,2 miljoen (op een totaal van € 11 042,9 miljoen). Ten slotte bestaat bij het BTW-compensatiefonds (begrotingsfonds G) onzekerheid over de rechtmatigheid voor € 157,2 miljoen (op een totaal van € 1 871 miljoen) aan uitgaven als gevolg van een over 2005 ontoereikend M&O-beleid.

In de jaarverslagen van de ministeries van Financiën, VROM, SZW en VWS heeft de minister zich uit eigen beweging in de bedrijfsvoeringsparagraaf al verantwoord over de rechtmatigheid. Dit is één van de IBO-besluiten. Bij deze departementen is dit versneld ingevoerd.

Bedrijfsvoering en aandachtspunten op rijksniveau

In 2005 is er, net als in 2004, bij de meeste ministeries sprake van een (lichte) vooruitgang in de bedrijfsvoering. Bij vier ministeries is het niveau van de bedrijfsvoering gelijk gebleven. Alleen bij het Ministerie van Financiën hebben wij -voor het eerst- een kritisch beeld over de bedrijfsvoering. Dit komt vooral door de cumulatie van een groot aantal omvangrijke nieuwe uitvoeringstaken waarbij in alle gevallen óók zware inzet van de automatisering aan de orde is. Verder is ook sprake van verminderd toezicht en gegevensbeveiliging bij de Belastingdienst, wat in relatie te brengen is met de automatisering.

De bedrijfsvoering bij het Ministerie van Defensie geeft een wisselend beeld: het financieel beheer toont een lichte verbetering, in het materieelbeheer zijn ernstige onvolkomenheden verdwenen, maar is ook een nieuwe ernstige onvolkomenheid ontstaan. De problemen worden vooral veroorzaakt door de grootschalige reorganisatie en automatisering binnen het Ministerie van Defensie.

Rijksbreed daalt het totaal aantal onvolkomenheden van 69 naar 58. Van deze 58 zijn er veertien nieuw. De rijksdienst heeft elf onvolkomenheden opgelost. Een aantal onvolkomenheden blijkt hardnekkig en bestaat al geruime tijd. Negen onvolkomenheden bestaan al sinds 2000. Waren er vorig jaar zes ernstige onvolkomenheden, dit jaar zijn het er drie. Dit zijn het Landelijk Bevoorradingsbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf van de Koninklijke Landmacht bij het Ministerie van Defensie, het verplichtingenbeheer op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en het subsidiebeheer op het Ministerie van VWS.

De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar geen bezwaar gemaakt en geen bezwaaronderzoeken aangekondigd. De uitkomsten van ons rechtmatigheidsonderzoek 2005 geven daartoe geen aanleiding. Voor de problemen die wij geconstateerd hebben, geldt dat de betrokken ministers met verbeterplannen aantonen de problemen onder controle te hebben. Uiteraard volgen wij de uitvoering van die verbeterplannen de komende jaren op de voet.

Rijksbreed hebben wij P-direkt, VIR en ontslagregelingen van hogere ambtenaren onderzocht. De belangrijkste conclusie van het onderzoek naar de ontslagregelingen voor hogere ambtenaren in 2004 en 2005, is dat het overgrote deel van de getroffen ontslagregelingen heeft voldaan. Het project P-Direkt is gericht op een gezamenlijke personeelsadministratie voor de rijksoverheid. Door het beëindigen van de contractrelatie tussen het Ministerie van BZK en het de beoogde leverancier van het systeem in het najaar van 2005 heeft het project P-Direkt een andere opzet gekregen. De hiermee gepaard gaande vertraging heeft gevolgen voor zowel de afzonderlijke ICT-systemen bij de departementen als de inzet van personeel op P&O-afdelingen. De ministeries hebben diverse maatregelen genomen of moeten nemen om de continuïteit en beheersing van de P-functie te garanderen.

In 2005 vormde het VIR opnieuw een aandachtspunt voor de Algemene Rekenkamer. Bij zes ministeries (één meer dan vorig jaar) hebben wij

onvolkomenheden geconstateerd bij de informatiebeveiliging. In vier van deze gevallen betrof het het VIR. Alle ministeries kunnen inmiddels wél aangeven wat de voor hun bedrijfsvoering vitale systemen zijn. Naar verwachting zal er omstreeks midden 2006 een concept voor een nieuw, beter uitvoerbaar VIR liggen. Tot die tijd zullen ministeries het bestaande VIR moeten naleven, want informatiebeveiliging is cruciaal voor een goed beheer van alle onderdelen van de overheidsorganisatie. Hierbij gaat het niet alleen om beveiliging van (vertrouwelijke) gegevens zelf, maar ook om de manier waarop men hiermee omgaat. Bijvoorbeeld hoe men omgaat met de dragers van de informatie zoals USB-sticks, cd-roms en laptops.

Mee veranderen met veranderingen en het belang van informatie

Het Rijk verandert. Het kabinet streeft onder andere naar vermindering van het aantal specifieke uitkeringen, naar vergroting van de beleidsvrijheid voor decentrale overheden en naar verlaging van de verantwoordingslasten. De voornemens hebben geleid tot diverse acties om het functioneren van de overheid te verbeteren. Tegelijkertijd zullen ook werkwijzen en de bedrijfsvoering mee moeten veranderen. Wij vragen daarbij bijzondere aandacht voor de consequenties van veranderingen voor de informatievoorziening, de ICT-systemen en de veranderingen in verantwoording en controle.

Ten slotte is een verantwoordelijke overheid aanspreekbaar op haar handelen en zal zij dus ook in tijden van veranderingen eenduidig moeten laten zien wat zij presteert en hoe zij functioneert. Ministers zullen zich hierover steeds moeten (kunnen) verantwoorden aan de Tweede Kamer, zodat de Tweede Kamer in staat gesteld wordt onder andere in de verantwoordingsdebatten haar controlerende rol waar te maken.

Agenda 2006/2007

De Algemene Rekenkamer vraagt de ministers in de komende periode aandacht te besteden aan:

- een adequate implementatie en handhaving van het VIR. Duidelijk is dat in het huidige ICT-tijdperk beveiliging van informatie een voortdurende alertheid vraagt.
- het tot uitdrukking laten komen van de verantwoordelijkheid van het management in de verantwoording. Een passende verankering van deze verantwoordelijkheid in het managementcontrolesysteem is daarbij onontbeerlijk.
- nadrukkelijke aandacht van de top van de organisatie bij inrichting van informatievoorziening en de onderliggende technische voorzieningen.
- een goede verankering van toezicht en verantwoordingsarrangementen. Waar deze laatste afwijken van de CW is wettelijke verankering nodig.

Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 4 mei 2006 gereageerd op het rapport *Rijk verantwoord 2005*. De minister van Financiën onderschrijft in zijn reactie het belang van het proces van VBTB om zo de Tweede Kamer en het kabinet uiteindelijk in staat te stellen op Verantwoordingsdag een debat te voeren over het gevoerde beleid, de bereikte maatschappelijke effecten, de geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. In zijn reactie op ons onderzoek *Staat van de Beleidsinformatie 2006*, geeft de

minister van Financiën aan dat het kabinet ook hecht aan een goede evaluatie van de beleidsprioriteiten in het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Wat de bedrijfsvoering over 2005 betreft, merkt de minister van Financiën op dat de (lichte) vooruitgang in de bedrijfsvoering, zoals door de Algemene Rekenkamer geconstateerd, overeenstemt met zijn bevindingen. Ook de minister van Financiën hecht aan de totstandkoming van een nieuw VIR. Wij wijzen erop dat er ook aandacht moet zijn voor de implementatie en handhaving van het VIR.

De minister van Financiën geeft aan dat de uitkomsten van de versnelde invoering van enkele IBO-besluiten momenteel onderwerp van een evaluatie zijn. Wij zijn bereid mee te werken aan deze evaluatie.

Ten aanzien van de oordeelsvorming over de jaarverslagen noemt de minister van Financiën het een ongelukkige situatie dat de rapportering van de Algemene Rekenkamer over onrechtmatigheden af kan wijken van wat de minister hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Naar onze mening is dit een onbedoeld gevolg van de invoering van de nieuwe wijze van rapporteren, waarbij de minister zich gaat verantwoorden over fouten en onzekerheden. Ook wij vinden dit een ongelukkige situatie en zullen daarom in overleg treden met het Ministerie van Financiën.

De minister van Financiën is ten slotte van mening dat wanneer er sprake is van een zowel qua opzet als werking toereikend M&O-beleid, een beschrijving hiervan in het jaarverslag niet noodzakelijk is.

Wij constateren dat er onduidelijkheid bestaat over de uitgangspunten van een toereikend M&O-beleid enerzijds en de toelichting van restonzekerheden in het jaarverslag anderzijds. Wij stellen voor om ook hierover in overleg met de minister van Financiën te bezien op welke wijze deze onduidelijkheid kan worden weggenomen.

Ten slotte gaat de minister uitgebreid in op het beheer van en de verantwoording over specifieke uitkeringen. Daarbij onderschrijft hij dat voor een goed beheer van de specifieke uitkeringen de ministeriële verantwoordelijkheid geborgd moet zijn. Op basis van het principe «single information» en «single audit» legt een minister verantwoording af over de beheershandelingen van het ministerie.

Wij zijn daarbij van mening dat een minister naast een verantwoordelijkheid voor het beheer van zijn begrotingsgeld mede verantwoordelijkheid draagt voor de besteding van die gelden.

De minister van Financiën stelt dat bij gebundelde inzet van specifieke uitkeringen budgetoverheveling niet noodzakelijk is.

Naar onze mening biedt budgetoverheveling voordelen, omdat de voor de gebundelde doeluitkering verantwoordelijke minister zich in zijn jaarverslag transparant over het totale budget kan verantwoorden. Als zich onrechtmatigheden en onzekerheden voordoen is, in geval van budgetoverheveling, ook duidelijk op welk begrotingsartikel deze betrekking hebben.

Ten aanzien van de meerjarige verantwoording over specifieke uitkeringen, kondigt de minister van Financiën aan dat de regering voornemens is de CW aan te passen om dit mogelijk te maken. De minister zegt toe dat de wettelijke aanpassingen zullen moeten leiden tot een arrangement waarin de toezichts-, verantwoordings- en controleaspecten op een samenhangende en sluitende wijze geregeld worden.

Hiermee komt de minister van Financiën tegemoet aan onze aanbeveling om bij een zich wijzigende verantwoordelijkheidsverdeling de daarbij behorende verantwoordings- en controlestructuur mee te veranderen en een wettelijke basis te geven.

De minister stelt ten slotte voor dat de regering in de loop van 2006 in overleg met de Algemene Rekenkamer nagaat welke concrete wettelijke aanpassingen nodig zijn. Wij zijn tot dit overleg gaarne bereid.

Uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek 2005

v = verplichtingen
u = uitgaven
o = ontvangsten
s = saldi balanspost

++ (niet verplichte) mededeling opgenomen
+ deugdelijk totstandgekomen en voldoet aan verslaggevingseisen

+/- niet geheel deugdelijk tot stand gekomen/voldoet niet geheel aan verslaggevingseisen
- voldoet niet aan verslaggevingseisen

↑ vooruit ↑ licht vooruit
= gelijk
↓ achteruit
↕ wisselend

Begrotingshoofdstukken

I	Huis der Koningin						-	-	
IIA	Staten Generaal						-	-	
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat						-	-	
III	Algemene Zaken						-	-	
IV	Koninkrijksrelaties						-	-	
V	Buitenlandse Zaken		24,4 (u) 39,3 (v)				5	-	
VI	Justitie		49,9 (u)				3	-	
VII	Binnenlandse Zaken						5	-	
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		109,8 (u)				2	-	
IXA	Nationale Schuld						-	-	
IXB	Financiën		673,3 (s) 144,0 (u)				5	-	
X	Defensie	89,7 (v)	122,8 (u) 173,0 (v)				17	1	FB: </

AGENDA

In de Agenda vraagt de Algemene Rekenkamer nadrukkelijk aandacht voor onderwerpen op het terrein van beleidsinformatie en bedrijfsvoering. Eerst blikken wij terug op de Agenda 2005/2006 die wij in *Rijk verantwoord 2004* hebben opgenomen (Algemene Rekenkamer, 2005a). Op basis van het rechtmatigheidsonderzoek over 2005 hebben wij de Agenda 2006/2007 opgesteld.

Terugblik op Agenda 2005/2006

In *Rijk verantwoord 2004* heeft de Algemene Rekenkamer nadrukkelijk aandacht gevraagd voor een aantal onderwerpen.

Zo vroegen wij voor de *beleidsinformatie* aandacht voor het nader uitwerken van een normenkader voor controle op het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie. De minister van Financiën heeft dit in gang gezet met de aanpassing van de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek (RPE).

Voor de *bedrijfsvoering* dringen wij al vanaf 2002 aan op naleving van het bestaande Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). In 2004 merkten wij op dat zolang het VIR nog niet beoordeeld is op uitvoerbaarheid en nog niet is aangepast, de bestaande regelgeving nageleefd dient te worden. Het VIR is inmiddels in 2005 geëvalueerd. Dit heeft echter nog niet geleid tot aanpassing van het VIR.

Een ander aandachtspunt voor de bedrijfsvoering was de noodzaak van een goed reviewbeleid. De minister van BZK heeft onlangs voorstellen gedaan voor «single audit» en «single information» bij specifieke uitkeringen.

Ten slotte wezen we op de risico's voor de bedrijfsvoering bij veranderingsprocessen. Bij de departementen waar zich veranderingen voordoen zien we dat er inderdaad problemen zijn in de bedrijfsvoering, maar dat de ministers wel maatregelen nemen om een minimumniveau te handhaven.

Agenda 2006–2007

De Algemene Rekenkamer vraagt de ministers in de komende periode aandacht te besteden aan de volgende punten:

- Nu de evaluatie van het VIR is uitgevoerd zal nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed of herziening van het huidige VIR noodzakelijk is. In ieder geval is blijvende aandacht nodig voor een adequate implementatie en handhaving van het VIR. Duidelijk is dat in het huidige ICT-tijdperk de beveiliging van informatie een voortdurende alertheid vraagt. Ook door de vereenvoudigde beschikbaarheid van informatie op «mobiele» informatiedragers, is de kans op incidenten (zoals onbeheerde USB-sticks, cd-roms en laptops) vergroot. Bewustwording, gecombineerd met daarop toegesneden voorschriften en handhaving daarvan, helpen incidenten voorkomen.
- Informatie wordt van steeds groter strategisch belang. Voor goede management- en beleidsinformatie zal bij de top van de organisaties voldoende aandacht nodig zijn voor de inrichting van de informatievoorziening en de onderliggende technische voorzieningen.
- Met ingang van het jaar 2006 zal bij alle departementen de implementatie van de IBO-besluiten hun beslag moeten krijgen. Belangrijk daarbij is dat verantwoordelijkheid van het management meer nadrukkelijk tot uitdrukking komt in de verslaglegging. Een passende

verankering van deze verantwoordelijkheid in het managementcontrol-systeem van de departementen is onontbeerlijk.

- Een sluitend geheel van toezicht, verantwoording en controle is onmisbaar voor een transparant functionerende overheid. Juist waar de verantwoordelijkheden en daarmee gepaard gaande financiële stromen over verschillende verantwoordelijke bewindspersonen of over verschillende bestuurslagen worden verdeeld, is het van belang dat toezicht en verantwoordingsarrangementen goed worden afgesproken en, daar waar deze laatste afwijken van de CW, wettelijk worden verankerd.

1 INLEIDING

1.1 Doel van dit rapport

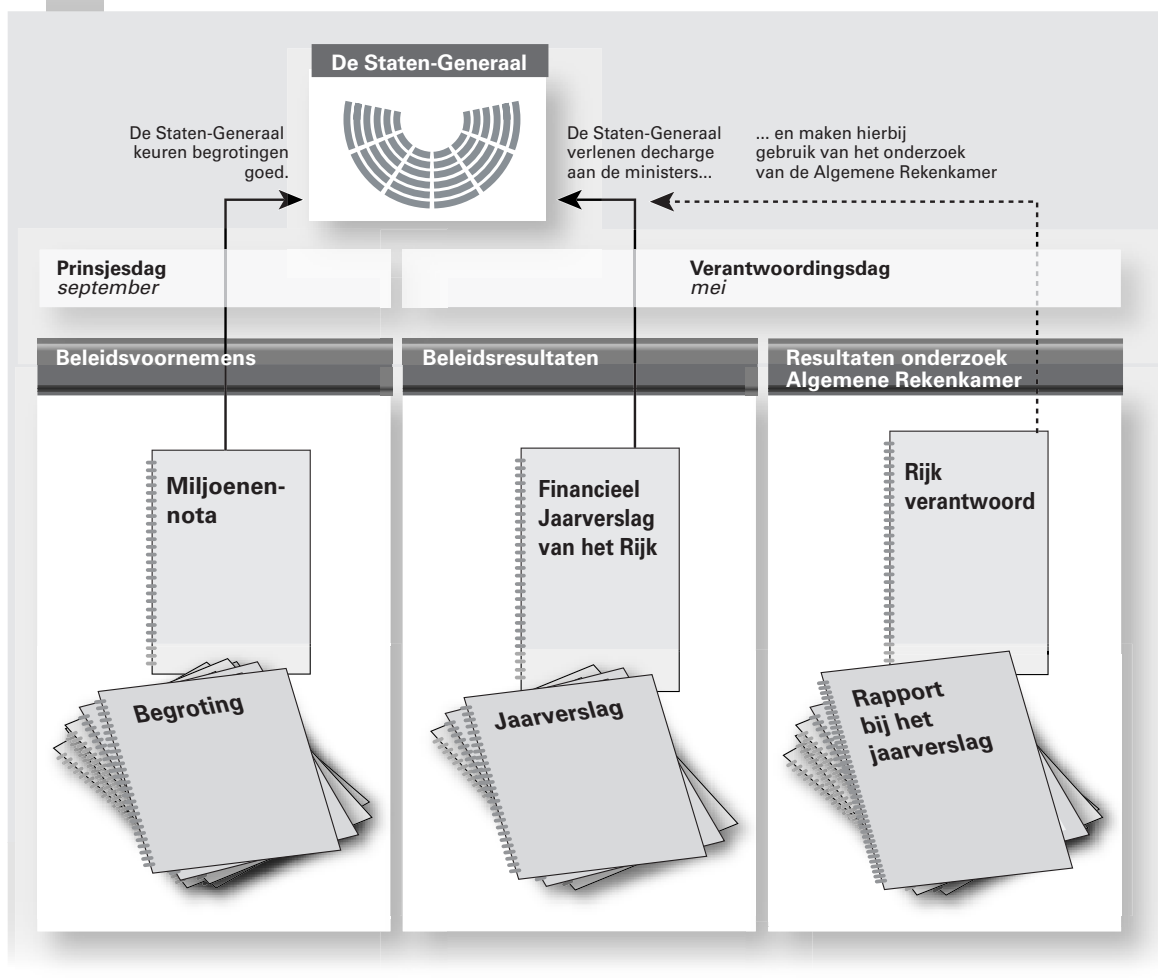
De Algemene Rekenkamer publiceert *Rijk verantwoord 2005* op Verantwoordingsdag 2006, ofwel de derde woensdag in mei 2006. Met dit rapport geven wij ons oordeel over de rijksrekening en de saldibalans 2005, zoals die zijn opgenomen in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005* (Ministerie van Financiën 2006a). Ook informeren wij met dit rapport de Tweede Kamer over de kwaliteit van de jaarverslagen 2005 en de bedrijfsvoering van ministeries. Zo verstrekken wij informatie aan de Tweede Kamer om het debat met de regering over de jaarverslagen en over het Financieel Jaarverslag van het Rijk te ondersteunen.

1.2 Begroting en jaarverslag

Het jaarverslag vormt het sluitstuk van de begrotingscyclus van het Rijk

Begroten en verantwoorden

Figuur 1



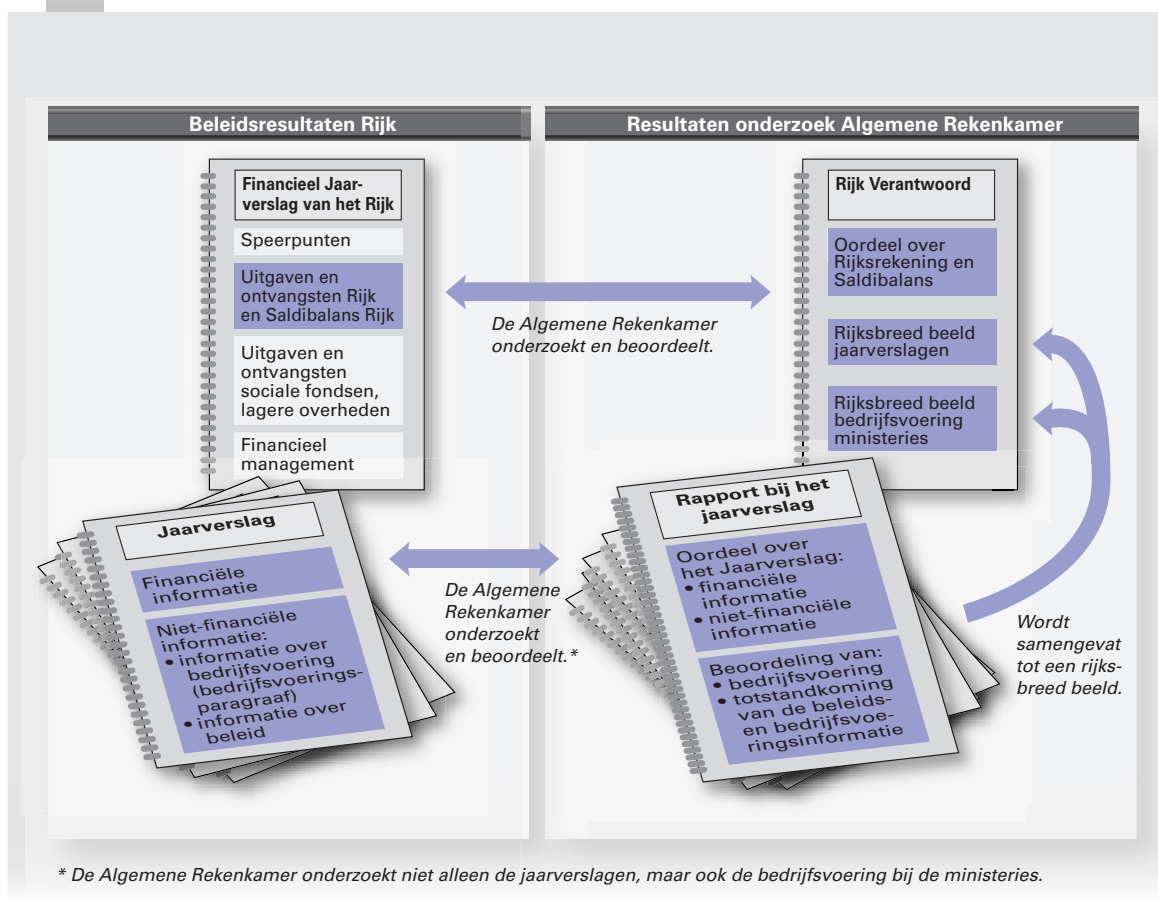
(zie figuur 1). Die cyclus begint formeel met Prinsjesdag en de goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingswetten voor het komende begrotingsjaar. Daarmee krijgen ministers mandaat om hun beleid uit te voeren binnen de vastgestelde budgettaire kaders. Het jaarverslag vormt de tegenhanger van de begroting. In het jaarverslag geeft een minister aan of de beoogde doelen zijn bereikt en de beoogde prestaties zijn geleverd binnen de middelen die ter beschikking zijn gesteld. En zoals de Staten-Generaal voorafgaand aan het jaar de begroting goedkeuren, dechargeren de Staten-Generaal na afloop van het jaar de ministers voor het gevoerde beheer. Daarbij maken de Staten-Generaal gebruik van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

1.3 Object en aanpak onderzoek

Figuur 2 laat zien welke onderdelen van de jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk wij onderzoeken. Van het Financieel Jaarverslag van het Rijk onderzoeken wij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Op basis van dat onderzoek geven wij in Rijk verantwoord de verklaring van goedkeuring over de Rijksrekening en de Saldibalans. Van de jaarverslagen onderzoeken wij de financiële informatie, de informatie over de bedrijfsvoering en de informatie over beleid. Daarnaast onderzoeken wij de bedrijfsvoering van de ministeries. Onze oordelen hierover staan in onze rapporten bij de jaarverslagen. In Rijk verantwoord schetsen wij op basis van deze onderzoeken een rijksbreed beeld.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet elke geldstroom of elk bedrijfsvoeringsproces tot in detail. Bij de uitvoering van dit onderzoek, maken wij zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de departementale auditdiensten (DAD). Om vast te stellen of wij daarvan gebruik kunnen maken, voeren wij een review uit op deze werkzaamheden. We gaan bijvoorbeeld na op wij dezelfde normen hanteren en vervolgens tot dezelfde oordelen zijn gekomen als de auditdiensten. Daarnaast verrichten wij op basis van risicoanalyse eigen onderzoek.

Figuur 2



1.4 Normen en oordelen

De Algemene Rekenkamer kan verschillende oordelen uitspreken over fouten (op artikelniveau) in de jaarverslagen en de daarin opgenomen uitgaven, ontvangsten en verplichtingen en het beheer (bedrijfsvoering) daarvan. Zo kan er sprake zijn van:

- een onrechtmatigheid in de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen;
- ondeugdelijke weergave van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen;
- onzekerheid over de rechtmatigheid;
- een onvolkomenheid in het (financieel) beheer;
- een combinatie van onrechtmatigheid of onzekerheid daarover en onvolkomenheid;

Wij kwalificeren verplichtingen, uitgaven of ontvangsten als *onrechtmatig* als ze niet tot stand zijn gekomen zoals de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen voorschrijven.

Verplichtingen, uitgaven of ontvangsten zijn *ondeugdelijk weergegeven* als de jaarverslagen niet zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven.

Wij spreken van een *onvolkomenheid* (in de bedrijfsvoering) als bijvoorbeeld de administratieve organisatie van het financieel beheer tekortschiet of het ministerie de interne regelgeving of procedures niet naleeft. Er is sprake van *onzekerheid* over de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten als wij bepaalde zaken niet kunnen controleren, omdat de noodzakelijke informatie daarvoor ontbreekt. Onzekerheid over de rechtmatigheid kan veroorzaakt worden door onvolkomenheden in het beheer.

De combinatie van *onrechtmatig of onzekerheid daarover en onvolkomenheid* doet zich voor als aan de onrechtmatigheid een falende administratieve organisatie of een onordelijk of oncontroleerbaar beheer ten grondslag ligt. Ook onvolkomenheden in het beheer kunnen leiden tot onrechtmatigheden of onzekerheid.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de verklaring van goedkeuring bij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk. In hoofdstuk 3 staan de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek naar de Jaarverslagen 2005 in rijksbreed perspectief.

In hoofdstuk 4 geven wij onze bevindingen weer over de kwaliteit van de bedrijfsvoering in 2005 en schetsen wij de rijksbrede ontwikkeling hiervan over de afgelopen jaren.

Hoofdstuk 5 gaat in op een thema dat wij ook dit jaar in de hele rijksdienst zien terugkomen en dat grote gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering en de verantwoording: het Rijk in verandering.

Hoofdstuk 6 bevat de reactie van de minister op dit rapport en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Bij dit rapport horen vijf bijlagen. In bijlage 1 staan de begrote en verantwoorde bedragen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de fouten en onzekerheden in 2005. Bijlage 3 geeft een overzicht van de over- en onderschrijdingen per begrotingshoofdstuk. Bijlage 4 is een verklarende woordenlijst en in bijlage 5 staan de gebruikte afkortingen. In de annex ten slotte, staan de samenvattingen van ons rechtmatigheids-onderzoek 2005 per begrotingshoofdstuk.

2.1 Inleiding

De minister van Financiën heeft het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk 2005 op 21 april 2006 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. De resultaten van ons onderzoek naar de Rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk 2005 staan in dit hoofdstuk.

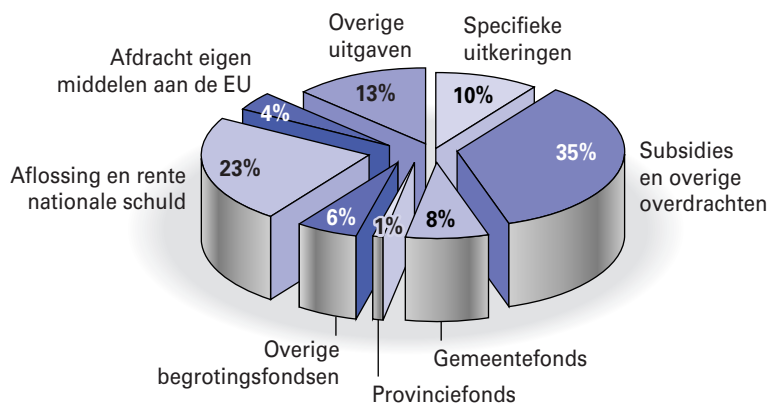
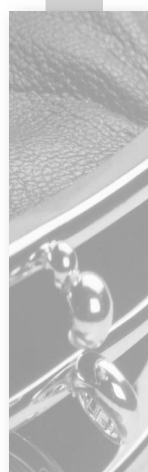
Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevat, naast de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk onder meer ook informatie over speerpunten van beleid, financieel management en andere budget-disciplinesectoren (de sociale fondsen zorg en sociale zekerheid en de lagere overheden). De verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer heeft alleen betrekking op de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en op de Saldibalans van het Rijk. De resultaten van ons onderzoek naar enkele speerpunten van beleid zoals die in het Financieel Jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen staan in het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2006*, dat wij tegelijk met het nu voorliggend rapport publiceren op 17 mei 2006 (Algemene Rekenkamer 2006a).

2.2 Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2005 (€ 189 772,8 miljoen) en het totaal van de rijksontvangsten (€ 190 251,2 miljoen). De totalen van de Saldibalans van het Rijk per 31 december 2005 bedragen debet en credit € 785 814 miljoen.

S Soorten uitgaven van het Rijk in 2005

Figuur 3



Figuur 3 geeft een overzicht van de soorten uitgaven die de rijksoverheid in 2005 heeft gedaan.¹

Wij hebben vastgesteld dat de in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen 2005. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005* volgens daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

Onderstaande overzichten laten de totaalbedragen zien van de belangrijke fouten en onzekerheden en van het totaal van alle fouten en onzekerheden die wij hebben geconstateerd in de jaarverslagen van 2004 en 2005.² Het financieel belang van de fouten is in 2005 afgenomen ten opzichte van 2004.

Overzicht 1: belangrijke fouten en onzekerheden in alle jaarverslagen ten opzichte van de Rijksrekening 2005 en 2004 (x € 1 miljoen)

	Uitgaven		Ontvangsten	
	2005	2004	2005	2004
Totaalbedrag	189 772,8	166 400,3	190 251,2	167 473,5
Totaal belangrijke fouten	283,5 (0,1%)	134,6 (0,1%)	–	0,8 (0,0%)
Totaal belangrijke onzekerheden	536,5 (0,3%)	1 733,7 (1,0%)	1,9 (0,0%)	0,3 (0,0%)
Totaal belangrijke fouten en onzekerheden	820,0 (0,4%)	1 868,3 (1,1%)	1,9 (0,0%)	1,1 (0,0%)
Onzekerheid over de volledigheid	4,7	0,7	6,7	411,6

Overzicht 2: het totaal van alle fouten en onzekerheden in alle jaarverslagen ten opzichte van de Rijksrekening 2005 en 2004 (x € 1 miljoen)

	Uitgaven		Ontvangsten	
	2005	2004	2005	2004
Totaalbedrag	189 772,8	166 400,3	190 251,2	167 473,5
Totaal alle fouten	389,3 (0,2%)	240,1 (0,1%)	15,6 (0,0%)	26,3 (0,0%)
Totaal alle onzekerheden	596,2 (0,3%)	1 803,8 (1,1%)	8,4 (0,0%)	383,1 (0,2%)
Totaal alle fouten en onzekerheden	985,5 (0,5%)	2 043,9 (1,2%)	24,0 (0,0%)	409,4 (0,2%)
Onzekerheid over de volledigheid	4,7	0,7	6,7	411,6

¹ Voor dit overzicht hebben wij gebruik gemaakt van gegevens uit het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2005* (Ministerie van Financiën, 2006a), het *Instrumentenoverzicht Rijk* (Ministerie van Financiën, 2006d) en ons rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* (Algemene Rekenkamer, 2006d).

² Onder belangrijke fouten en onzekerheden verstaan wij de (som van) fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens op artikelniveau van een begrotingswet overschrijden. Het totaal van alle fouten en onzekerheden bestaat uit de belangrijke fouten en onzekerheden en alle overige fouten en onzekerheden, dus ook de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen niet overschrijden. Onder onzekerheid over de volledigheid wordt het bedrag weergegeven dat naar schatting onvolledig is. Aangezien dit bedrag niet nauwkeurig is te bepalen, wordt het niet meegeteld in het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden.

Wij geven in onze oordelen aan of wij met redelijke zekerheid hebben vastgesteld dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen of deugdelijk zijn weergegeven. Omdat zowel fouten als onzekerheden afbreuk doen aan die redelijke zekerheid tellen wij fouten en onzekerheden bij elkaar op. De departementale auditdiensten tellen fouten en onzekerheden niet op. Daarom kan ons oordeel afwijken van het oordeel van de auditdiensten.

2.3 Saldibalans van het Rijk 2005

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de Saldibalans van het Rijk 2005 aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen 2005 en dat de Saldibalans van het Rijk overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

2.4 Verklaring van goedkeuring

De Algemene Rekenkamer keurt de in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2005 goed, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen.

2.5 Terugblik Financieel Jaarverslag Rijk 2004

Op 18 mei 2005 keurde de Algemene Rekenkamer de Rijksrekening 2004 en de Saldibalans van het Rijk 2004 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2004 zouden aannemen. Op diezelfde datum, zond de Algemene Rekenkamer het rapport *Rijk verantwoord 2004* met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2005a).

De Staten-Generaal hebben de bij het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004* behorende slotwetten aangenomen op 13 september 2005. Bij brief van 3 januari 2006 heeft de minister van Financiën meegedeeld dat de Staten-Generaal de ministers decharge hebben verleend over het in het jaar 2004 gevoerde financieel beheer (Ministerie van Financiën, 2006b). Hiermee is de goedkeuring van de Rijksrekening 2004 en de Saldibalans van het Rijk 2004 definitief.

3 JAARVERSLAGEN 2005

3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) en de informatie over beleid in de jaarverslagen voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. In dit hoofdstuk geven wij een *rijksbreed beeld* van de uitkomsten van ons onderzoek naar de 25 jaarverslagen 2005. Aan bod komen: de financiële informatie (§ 3.2), de informatie over de bedrijfsvoering (de bedrijfsvoeringsparagraaf, § 3.3) en de informatie over het beleid (§ 3.4).

3.2 Financiële informatie en saldibalans

Jaarverslagen als geheel

De Algemene Rekenkamer constateert dat de omvang van de fouten en onzekerheden in de financiële informatie en de saldibalans bij 21 van de 25 jaarverslagen de kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van de verantwoordingsstaat en de saldibalans van het betreffende hoofdstuk of fonds als geheel niet overschrijden. Bij vier jaarverslagen is dit wel het geval: de jaarverslagen 2005 van het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het BTW-compensatiefonds voldoen niet geheel aan de eisen. Bij deze jaarverslagen hebben de geconstateerde fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat of de saldibalans als geheel *wel* overschreden.

Bij het Ministerie van Defensie wordt de overschrijding veroorzaakt door een bedrag van € 89,7 miljoen aan onrechtmatige of ondeugdelijk weergegeven verplichtingen. De fouten hangen vooral samen met het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, het niet juist en tijdig vastleggen van verplichtingen en het ontbreken van onderbouwing van wel vastgelegde verplichtingen.

Het Ministerie van VROM is voor een bedrag van € 251,4 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen aangegaan. Hiervan is € 237 miljoen het gevolg van onvolkomenheden in het financieel beheer van de uitvoering van de huurtoeslag door de Belastingdienst. De huurtoeslag valt onder de begroting van het Ministerie van VROM maar wordt sinds december 2005 uitgevoerd door de Belastingdienst.³ De Belastingdienst heeft in korte tijd nieuwe processen moeten inrichten om in 2005 de aanvragen voor huurtoeslagen te kunnen verwerken en om te zetten in voorschotten en beschikkingen. Als gevolg hiervan heeft de Belastingdienst bij de uitbetaling van de voorschotten moeten kiezen tussen tijdige betaling en zekerheid over rechtmatige betaling. De dienst heeft voorrang gegeven aan tijdige uitbetaling en heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. De keuze is bewust gemaakt en wordt door de minister van Financiën ook uitgelegd in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf.

Bij het Ministerie van VWS is sprake van een onvolledigheid in de verantwoorde voorschotten in de saldibalans voor een bedrag van € 196,2 miljoen. Het betreft hier een ondeugdelijke weergave als gevolg van het boekhoudkundig niet juist in de saldibalans verwerken van de voorschotten van de zorgtoeslag bij het Ministerie van VWS. Het zijn dus geen fouten in de rechtmatigheid van de zorgtoeslag.

³ De Belastingdienst voert de toeslagen uit voor de Ministeries van SZW, VROM en VWS.

De uitgaven voor de toeslagen moeten naar onze mening namelijk niet alleen verantwoord worden op het relevante beleidsartikel, ze moeten ook als voorschot worden opgenomen in de saldibalans, aangezien de uitgaven het karakter hebben van een voorschot. In de jaarverslagen van de Ministeries van VROM en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn de voorschotten van respectievelijk de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag wel in de saldibalans weergegeven. Het Ministerie van VWS heeft dit voor de zorgtoeslag echter niet gedaan.

Bij het BTW-compensatiefonds bestaat voor € 157,2 miljoen aan uitgaven onzekerheid over de rechtmatigheid. In 2005 is het bedrag aan onzekerheid aanzienlijk lager dan in 2004, omdat de minimumuitkering uit het BTW-compensatiefonds geen rechtmatigheidsrisico's bevat. Bovendien hebben wij door de controles van de Belastingdienst een scherper beeld van de risico's dan in 2004. Uit de controles die de belastingdienst over eerdere jaren heeft verricht, blijkt dat het correctiepercentage maximaal 8,4% bedraagt. Op basis hiervan hebben wij de onzekerheid voor 2005 bepaald op € 157,2 miljoen.

De departementale auditdiensten hebben bij *alle* jaarverslagen een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Bij 21 jaarverslagen is dat conform de CW2001, zoals die thans (nog) luidt, een «te stellen eisen-verklaring», waarbij de auditdienst ook een oordeel geeft over de rechtmatigheid. Bij de jaarverslagen van de Ministeries van Financiën, van SZW, van VROM en van VWS heeft de auditdienst een zogeheten «getrouwbeeld-verklaring» afgegeven. Dit is het gevolg van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Regeldruk en controletoeren* (Ministerie van Financiën, 2004a). In zijn brief van 20 februari 2006 heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer gevraagd om akkoord te gaan met de versnelde invoering van enkele besluiten naar aanleiding van het IBO bij deze vier departementen (Ministerie van Financiën, 2006c). De Algemene Rekenkamer heeft op 23 februari hierover positief geadviseerd (Algemene Rekenkamer, 2006c). De Tweede Kamer (commissie voor de Rijksuitgaven) heeft op 9 maart 2006 met het voorstel ingestemd (Tweede Kamer, 2006).

Eén van de IBO-besluiten is dat de auditdienst een goedkeurende (getrouwbeeld-)verklaring afgeeft als de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf verantwoording aflegt over de rechtmatigheid. Informatie over de rechtmatigheid zit dan niet langer in de accountantsverklaring, maar in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de minister. Dit betekent dat de minister zich transparanter verantwoordt en de Staten-Generaal meer informatie verschaft (zie verder § 3.3.2).

De Algemene Rekenkamer blijft een zelfstandig oordeel geven over de rechtmatigheid. Fouten en onzekerheden zullen wij dus in ons oordeel over de jaarverslagen verwerken. Fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden, zullen zowel door de ministers als door ons worden gemeld. De ministers lichten de fouten en onzekerheden toe in hun bedrijfsvoeringsparagrafen en wij nemen ze op in onze rapporten bij de jaarverslagen. Ons oordeel over de jaarverslagen wijkt in die gevallen dus af van de -overigens terecht afgegeven goedkeurende getrouwbeeld-verklaring van de auditdienst. Als ons oordeel afwijkt van de bedrijfsvoeringsparagraaf van de minister, lichten wij dit toe.

Begrotingsartikelen

Wij onderzoeken niet alleen of de geconstateerde fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen op niveau van het jaarverslag als geheel overschrij-

den. Vanwege het budgetrecht van de Tweede Kamer, gaan wij ook per begrotingsartikel na of de geconstateerde fouten en onzekerheden de op artikelniveau geldende tolerantiegrenzen overschrijden.

Wij constateren dat het aantal begrotingsartikelen waarbij de fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen overschrijden in 2005 is toegenomen. Het bedrag aan fouten en onzekerheden waarmee de tolerantiegrenzen op artikelniveau zijn overschreden is voor de verplichtingen ten opzichte van 2004 verdrievoudigd. De oorzaak hiervan ligt vooral bij de onrechtmatige verplichtingen van het Ministerie van VROM, die het gevolg zijn van de onvolkomenheden in het financieel beheer bij de uitvoering van de huurtoeslag door de Belastingdienst (€ 237 miljoen).

Voor de uitgaven is er sprake van een belangrijke verbetering. Daar is het totale bedrag aan fouten en onzekerheden waarmee de artikel toleranties zijn overschreden ten opzichte van 2004 ruimschoots gehalveerd. De belangrijkste reden hiervoor is dat er in 2004 eenmalig sprake was van een grote onzekerheid bij het BTW-compensatiefonds (€ 1350 miljoen). Deze onzekerheid is in 2005 teruggebracht tot € 157,2 miljoen.

In bijlage 2 staan de fouten en onzekerheden op het niveau van begrotingsartikelen per begrotingshoofdstuk weergegeven. In onderstaand overzicht staat dezelfde informatie op hoofdlijnen.

Overzicht 3: Geconstateerde fouten en onzekerheden op artikelniveau in 2003 en 2004 en 2005

	Verplichtingen		Uitgaven		Ontvangsten	
	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)
Fouten/onzekerheden 2005						
Artikelen met overschrijding artikel tolerantie	15	590,1	26	820,0	1	1,9
Artikelen zonder overschrijding artikel tolerantie	195	83,8	184	165,5	209	22,1
Totaal	210	674,0	210	985,5	210	24,0
Totaalbedrag verplichtingen/uitgaven/ontvangsten		200 949,8		189 772,8		190 251,2
Fouten/onzekerheden 2004						
Artikelen met overschrijding artikel tolerantie	14	176,3	20	1 868,3	3	1,1
Artikelen zonder overschrijding artikel tolerantie	217	111,0	211	175,6	228	408,3
Totaal	231	287,3	231	2 043,9	231	409,4
Totaalbedrag verplichtingen/uitgaven/ontvangsten		177 434,9		166 400,3		167 473,5
Fouten/onzekerheden 2003						
Artikelen met overschrijding artikel tolerantie	11	234,3	18	890,4	6	17,1
Artikelen zonder overschrijding artikel tolerantie	214	191,5	207	177,1	219	481,8
Totaal	225	425,8	225	1 067,6	225	498,9
Totaalbedrag verplichtingen/uitgaven/ontvangsten		169 165,9		168 744,6		169 368,2

Slotwetten

Bij de begrotingswet en daarna bij de eerste en tweede suppletore wet autoriseren de Staten-Generaal de bedragen die de minister mag uitgeven. De minister mag niet meer uitgeven dan het bedrag dat geautoriseerd is. Als de minister dat wel doet, moet dat alsnog door de Staten-Generaal bij slotwet geautoriseerd worden, anders zijn die uitgaven onrechtmatig. In de slotwet mogen echter geen beleidsmatige mutaties zitten omdat er geen beleidsinhoudelijke behandeling van dat document meer plaatsvindt.

Wanneer de Staten-Generaal de slotwet aannemen, autoriseren zij daarmee de overschrijdingen en is er geen sprake meer van onrechtmatige uitgaven. Daarom geven wij onze oordelen over de financiële informatie in de jaarverslagen onder het voorbehoud dat de slotwetten door de Staten-Generaal worden aangenomen. Hieronder staat een totaaloverzicht van de overschrijdingen. In bijlage 3 staat een overzicht per begrotingshoofdstuk.

Overzicht 4: Geconstateerde over- en onderschrijdingen op artikelniveau in 2003, 2004 en 2005

	Verplichtingen		Uitgaven		Ontvangsten	
	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)
Overschrijdingen 2005	77	11 207,0	49	7 236,5	118	5 260,8
Onderschrijdingen 2005	113	- 10 958,9	145	- 1 960,8	43	- 348,0
Overschrijdingen 2004	92	10 252,2	68	6 016,2	135	2 539,9
Onderschrijdingen 2004	121	- 20 792,6	146	- 1 829,8	44	- 265,4
Overschrijdingen 2003	133	4 322,8	80	2 915,3	134	2 907,4
Onderschrijdingen 2003	87	- 10 904,4	148	- 1 941,7	59	- 903,9

3.3 Bedrijfsvoeringparagraaf

Elke minister neemt in het jaarverslag een bedrijfsvoeringsparagraaf op. Deze paragraaf heeft betrekking op de bedrijfsvoering van alle dienstonderdelen van een ministerie. De bedrijfsvoeringsparagraaf is een uitzonderingsrapportage en bevat in elk geval de opmerkelijke zaken in het financieel beheer en het materieelbeheer, maar ook andere onderdelen van de bedrijfsvoering kunnen aan bod komen. Wij beoordelen zowel de totstandkoming als de kwaliteit van de informatie over de bedrijfsvoering.

Over de bedrijfsvoering van de begrotingsfondsen wordt verantwoording afgelegd in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departement dat het betreffende fonds beheert.

3.3.1 Bedrijfsvoeringsparagrafen in 2005

De informatie over bedrijfsvoering is vrijwel overal deugdelijk tot stand gekomen en voldoet overal aan de verslaggevingseisen, zoals deze zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Zes departementen hebben hun managementcontrolsysteem voor informatie over de bedrijfsvoering verder in de organisatie verankerd en daardoor versterkt. Dit zijn de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BuiZa), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), Verkeer en Waterstaat (VenW), Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) en SZW. Zij doen in hun bedrijfsvoeringsparagraaf verslag van hun managementcontrolsysteem. Dit is een belangrijke waarborg voor een ordelijke en controleerbare totstandkoming van informatie over de bedrijfsvoering.

De ministers kunnen vrijwillig een mededeling over de bedrijfsvoering opnemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Met deze mededeling geeft de minister expliciet aan dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen. Wij zien het afgeven van een mededeling over de bedrijfsvoering als een logisch sluitstuk van een adequaat ingericht managementcontrolsysteem. In zeven jaarverslagen (de Ministeries van Justitie, BZK, OCW, Financiën,

VROM, Economische Zaken (EZ) en SZW) heeft de minister een dergelijke mededeling over de bedrijfsvoering opgenomen. De minister van Defensie geeft een verklaring af waarin hij aangeeft dat er een minimum-niveau is behouden.

3.3.2 *Bedrijfsvoeringsparagrafen «nieuwe stijl»*

Als gevolg van het IBO *Regeldruk en controletoren* ligt met ingang van het jaarverslag 2006 ook de verantwoordelijkheid voor het afleggen van verantwoording expliciet bij de minister (en het management van het ministerie). De bedrijfsvoeringsparagraaf zal daartoe onder andere worden uitgebreid met informatie over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering: de minister rapporteert zelf, in een vormvrije paragraaf, over alle fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.

De informatie over de rechtmatigheid staat dan dus niet meer in de accountantsverklaring, maar in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de minister. De minister levert de Staten-Generaal zo méér informatie dan voorheen.

Naast informatie over de rechtmatigheid zal de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf ook informatie opnemen over de totstandkoming van de niet-financiële informatie. Overigens hebben zes van de dertien departementen al in de bedrijfsvoeringsparagrafen 2005 een passage opgenomen over de niet-financiële informatie.

Vooruitlopend op de invoering van de bedrijfsvoeringsparagraaf «nieuwe stijl» in 2006, hebben de ministers van Financiën, VROM, SZW en VWS zich al in het jaarverslag 2005 verantwoord over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Deze versnelde invoering is mede ingegeven door de wijze waarop zij de regelingen voor de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag en de zorgtoeslag uitvoeren. Met ingang van 2005 draagt de Belastingdienst zorg voor de *uitvoering* van deze toeslagregelingen. De betrokken vakministers blijven echter verantwoordelijk voor het *beleid* en het *begrotingsbeheer* inclusief de rechtmatigheid. De programmagelden voor de toeslagregelingen staan immers op de begroting van de Ministeries van VROM, SZW en VWS.

Door de versnelde invoering van het IBO-besluit kan de minister van Financiën zich, als verantwoordelijk minister voor het beheer van de Belastingdienst, in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf verantwoorden over de uitvoering van de toeslagregelingen door de Belastingdienst. Tegelijkertijd verantwoorden de ministers van VROM, SZW en VWS zich in hun bedrijfsvoeringsparagraaf over de *rechtmatigheid* vanuit hun beleids- en begrotingsverantwoordelijkheid. Zij kunnen daarbij voor de oorzaken van problemen, voor zover die liggen in de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst, verwijzen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2005 van Financiën.

Het besluit om voor de Ministeries van Financiën, VROM, SZW en VWS vooruitlopend op de implementatie van de IBO-besluiten al in het jaarverslag 2005 een verantwoording over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf op te nemen, is pas begin 2006 genomen. Dit betekent dat de totstandkoming ervan nog niet volledig volgens het IBO-gedachtegoed heeft plaatsgevonden. Immers het besluit om vooruit te lopen werd genomen op een moment dat het verantwoordingsjaar al voorbij was. Het managementcontrolsysteem was gedurende het jaar hier

nog niet op ingericht. In 2006 zullen deze en de overige departementen de IBO-besluiten volledig implementeren.

3.4 Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer beoordeelt zowel de totstandkoming van informatie over beleid, als de kwaliteit van de beleidsinformatie. Ten aanzien van de kwaliteit van de informatie is de eis dat de informatie moet voldoen aan verslaggevingseisen zoals die in de rijksbegrotingsvoorschriften zijn opgenomen.

Daarnaast hebben wij in 2005 gekeken naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de informatie. Na de VBTB-evaluatie⁴ (Ministerie van Financiën, 2004b) en de motie-Mastwijk (Mastwijk C.S, 2005) heeft de minister van Financiën gewerkt aan een wijziging van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE). Met de nieuwe RPE beoogt hij een normenkader vast te leggen voor het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie om zo via dit proces de kwaliteit van de informatie te borgen.

3.4.1 Totstandkoming en verslaggevingseisen

In onze rapporten bij de jaarverslagen 2005 constateren wij dat de beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen over het algemeen deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan verslaggevingseisen zoals de aansluiting van informatie in het jaarverslag op die in de begroting. Wel vragen wij aandacht voor het belang van controle op de aangeleverde beleidsinformatie, een goede dossiervorming en aansluiting tussen begroting en jaarverslag. Voor de beoordeling van de totstandkoming van de beleidsinformatie steunen wij mede op de werkzaamheden van de departementale auditdiensten. Wij waarderen het dat de auditdiensten in toenemende mate aandacht schenken aan dit onderwerp.

3.4.2 Ontwikkeling van VBTB

VBTB is een proces van lange adem, zo bevestigde de minister van Financiën ook weer in de VBTB-evaluatie. Hij plaatste het VBTB in het volgende perspectief:

«VBTB als instrument voor een transparantere en doelmatiger overheid is een logisch vervolg op de operaties in de jaren '80 om de rechtmatigheid en de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven te vergroten. Deze operaties gingen niet vanzelf en hebben veel tijd en moeite gekost. Het lag daarom in de lijn van de verwachting dat de VBTB-doelstellingen ook niet binnen vijf jaar zouden zijn gerealiseerd.» (Minister van Financiën, 2004b, pagina 35).

VBTB is en blijft een zoekproces naar de beste manier om overheidsbeleid vorm te geven en daarover passend te verantwoorden. Het doel van VBTB is dat ministers zich verantwoorden over gerealiseerde prestaties en effecten, zodat de Tweede Kamer weet of beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn en zij zo haar controlerende taak kan waarmaken.

De Tweede Kamer verleent de ministers met de begroting vooraf autorisatie, waarbij afspraken worden gemaakt over beoogde effecten, te realiseren prestaties en daarvoor uit te geven middelen. Achteraf controleert zij aan de hand van de jaarverslagen of deze afspraken zijn nagekomen. Op basis van de informatie in de jaarverslagen kunnen de Tweede Kamer en de ministers debatteren over het gevoerde beleid, de

⁴ VBTB verwijst naar de manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*.

bereikte maatschappelijke effecten, de prestaties die daarvoor door de overheid geleverd zijn en de kosten die daarmee gemoeid waren. Deze informatie kan de overheid gebruiken om te leren, bijvoorbeeld of een bepaald instrument effectief blijkt, en zo nodig bij te sturen. De versnelling van de verantwoording van augustus naar mei is op die kans op leren gericht. Zo kan de uit de verantwoording opgedane kennis bij een volgende begrotingsbehandeling bijdragen aan het maken van beter gedocumenteerde keuzes.

Het VBTB-proces is een aantal jaren geleden ingezet om een goede verantwoording te stimuleren. Verdere ontwikkeling van VBTB is cruciaal om een inhoudelijk verantwoordingsdebat te kunnen voeren.

In ons onderzoek proberen wij aan dit proces bij te dragen door gaandeweg aandacht te besteden aan beschikbaarheid en bruikbaarheid van de informatie en de onderbouwing van enkele speerpunten van beleid en de verantwoording daarover. Onze VBTB-toets is een middel om te zien hoe ver de departementen zijn in dit groeiproces.

Beschikbaarheid van beleidsinformatie

Wij hebben met behulp van de VBTB-toets onderzocht of per operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen in de jaarverslagen over doelen, prestaties en middelen. De informatie is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Ditzelfde hebben wij ook gedaan voor de begrotingen 2006. Met ingang van de Begroting 2006 geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten concrete informatie over doelen en prestaties bevatten («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom hij dit niet zinvol of relevant vindt («explain»). Dit is ingevoerd naar aanleiding van de motie-Douma, waarin werd voorgesteld ministers de mogelijkheid te geven het ontbreken van effectgegevens uit te leggen (Douma C.S., 2005). De minister van Financiën heeft hieraan de mogelijkheid toegevoegd ook het ontbreken van prestatiegegevens uit te leggen. Een overzicht van de resultaten van de VBTB-toets op de verschillende jaarverslagen wordt in figuur 4 weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006 (van 2006 alleen de begroting).⁵

In figuur 4 is te zien dat de stijgende lijn zich met de jaarverslagen van 2005 voortzet. Deze jaarverslagen bevatten meer concrete informatie over doelen, prestaties en middelen dan de jaarverslagen van 2004. De aansluiting tussen begroting en jaarverslag kan echter beter. Dit betekent dat de Tweede Kamer voor een deel van de prestaties en effecten zoals die volgens de begroting afgesproken waren in het jaarverslag niet kan terugzien of de minister ze heeft gerealiseerd.

De stijgende lijn zet zich minder sterk door voor de begrotingen van 2006. Doordat de ministers gebruik maken van de mogelijkheid tot «explain» is nu voor ongeveer de helft van de doelstellingen informatie over doelen beschikbaar. Informatie over prestaties ontbreekt nu bij eenderde van de doelstellingen. De beschikbaarheid van informatie over de kosten is bijna gelijk gebleven.

Wij bevelen de ministers aan de informatiewaarde van de begrotingen en jaarverslagen te verbeteren door goede effect- en prestatie-indicatoren met streefwaarden te gebruiken of door gebruik te maken van de mogelijkheid tot «explain».

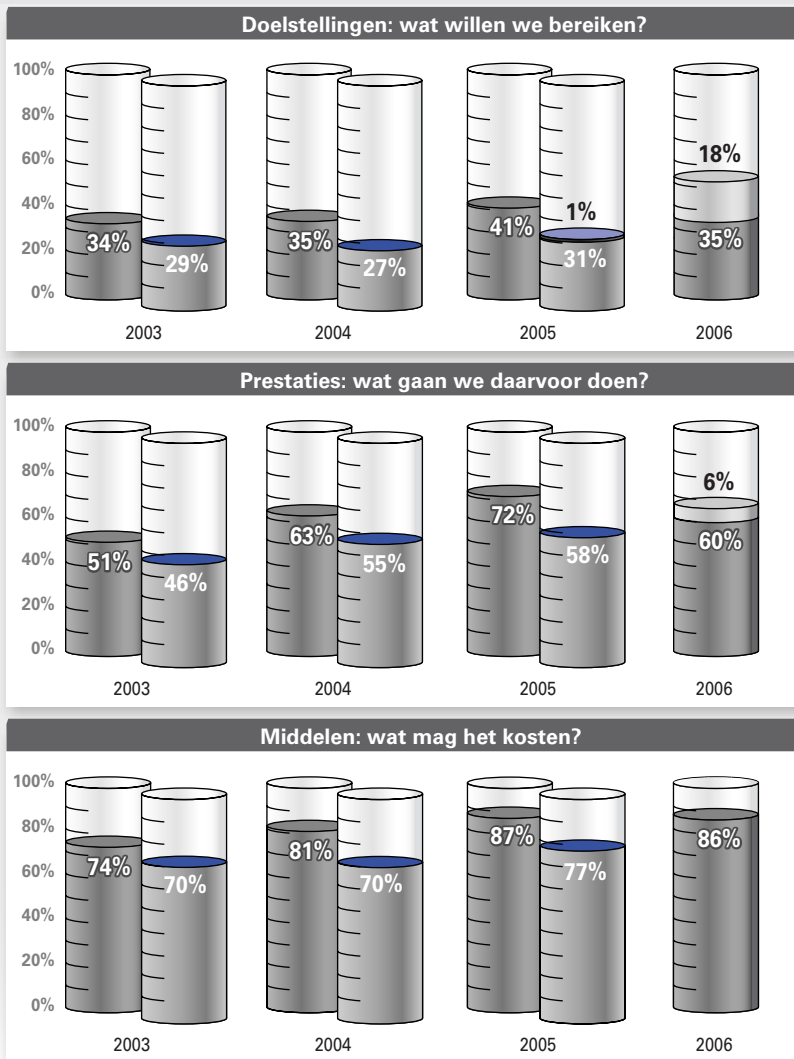
⁵ Het percentage is berekend op het totale aantal *operationele doelstellingen* (in 2003: 509, in 2004: 531 in 2005: 453 en in 2006: 421) in alle *beleidsartikelen* bij de ministeries (in 2003: 157, in 2004: 161, in 2005: 144 en in 2006: 127). Het totale aantal *begrotingsartikelen* (in 2003: 225, in 2004: 231, in 2005: 211 en in 2006: 193) bestaat uit beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. Deze laatste zijn dus niet in de percentages verwerkt.

C Concrete informatie over beleid in begrotingen en jaarverslagen

Figuur 4



Begrotingen	Jaarverslagen
	Percentage operationele doelstellingen waarover de ministers concrete informatie hebben opgenomen
	Percentage operationele doelstellingen waarbij de ministers hebben uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)

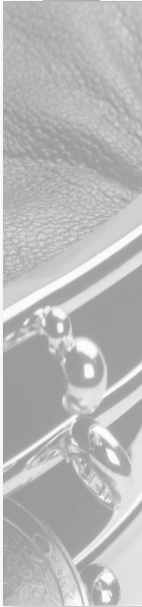


Bruikbaarheid van beleidsinformatie

Om het belang van heldere beleidsinformatie te benadrukken hebben we dit jaar ook nadrukkelijk naar de betekenis van de aanwezige informatie gekeken. Om een beeld te geven van de bruikbaarheid van de beschikbare beleidsinformatie hebben we voor elk departement één of meer operationele doelstellingen van een beleidsartikel nader onderzocht (zie figuur 5).

Onderzochte beleidsartikelen in de Rapporten bij de Jaarverslagen 2005

Figuur 5



Ministeries	Beleidsartikelen
Algemene Zaken	Art. 1 Bevorderen van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid
Buitenlandse Zaken	Art. 4 Meer welvaart, minder armoede
Justitie	Art. 14 Jeugd
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Art. 7 Innovatie- en informatiebeleid openbare sector
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Art. 4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie Art. 12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
Financiën	Art. 2 Financiële markten
Defensie	Art. 10 Civiele taken
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Art. 11 Tegengaan klimaatverandering en emissies
Verkeer en Waterstaat	Art. 9 Veilige luchtvaart
Economische Zaken	Art. 2 Een sterk innovatievermogen
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Art. 9 Bevorderen duurzame productie
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Art. 29 Arbeidsomstandigheden, arbeid en verzuim
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	Art. 29 Arbeidsmarktbeleid

Bij het onderzoek naar de bruikbaarheid van beleidsinformatie zijn we nagegaan welke informatie de Tweede Kamer krijgt om te beoordelen of de minister zijn doelstellingen heeft gehaald en welke prestaties hij daarvoor heeft geleverd en waarover de Tweede Kamer en ministers kunnen debatteren. Hieronder beschrijven wij voor een aantal vragen waarover de Tweede Kamer en ministers een debat kunnen voeren op basis van de beschikbare informatie.

«Zijn de doelstellingen gerealiseerd?»

In een aantal gevallen hebben wij geconstateerd dat uit het jaarverslag niet duidelijk wordt in hoeverre doelstellingen zijn gerealiseerd, doordat gegevens die er wel zijn niet gebruikt worden of niet zijn omgezet naar bruikbare informatie.

Zo heeft de minister van BuiZa het aantal mensen dat daadwerkelijk leeft onder de grens van één dollar per dag niet opgenomen in het jaarverslag, terwijl dit gegeven wel beschikbaar is bij de Wereldbank.

De minister van Defensie maakt in het jaarverslag geen onderscheid tussen het opsporen en ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog en het opsporen en ruimen van geïmproviseerde explosieven, terwijl dat onderscheid wel relevant is voor terrorismebestrijding.

De minister van SZW zegt in zijn jaarverslag niets over maatregelen ter preventie van werkstress en RSI, terwijl uit onderzoek van TNO naar voren komt dat deze twee werkgerelateerde klachten het meeste ziekteverzuim tot gevolg hebben (TNO, 2005). De minister van SZW noemt ook geen kengetallen voor vermindering van ziekteverzuim, terwijl dit één van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de minister is.

«Wat is het ambitieniveau?»

Voorwaarde om de Tweede Kamer inzicht in de doelrealisatie te kunnen bieden is dat de minister in ieder geval duidelijk maakt wat zijn ambitieniveau is. Streefwaarden zijn nodig om te kunnen bepalen of een doelstelling gehaald wordt. Zo is uit het jaarverslag van het Ministerie van Financiën bijvoorbeeld niet af te leiden wat de minister verstaat onder «het bevorderen dat financiële markten goed functioneren en internationaal concurreren».

De minister van Justitie heeft voor het voornemen nachtdetentie uit te breiden geen streefwaarde opgenomen, waardoor de Tweede Kamer niet weet in hoeverre het voornemen is gerealiseerd.

De minister van LNV heeft voor de doelstelling «verbeteren dierenwelzijn» nauwelijks streefwaarden opgenomen in begroting en jaarverslag.

«Wanneer is er voldoende gepresteerd?»

Soms lijkt het ambitieniveau duidelijk, maar is het dat niet doordat de minister geen eenduidige definitie hanteert. Om te weten of de doelstelling «adequate uitvoering van justitiële sancties bij minderjarigen» gehaald wordt, is het belangrijk dat de minister van Justitie specifiek maakt wat «adequaat» inhoudt.

«Hoe staat het met de in de begroting gemaakte beloftes?»

We hebben bij een aantal ministeries geconstateerd dat streefwaarden wel in de begroting zijn opgenomen, maar dat de realisatie ervan niet terugkomt in het jaarverslag. Op die manier krijgt de Tweede Kamer geen inzicht in de mate van doelrealisatie.

De minister van BZK heeft in de begroting geschreven dat een vijftal generieke ICT-voorzieningen zal worden ontwikkeld, waaronder een elektronische zoekmachine voor overheidsdiensten, overheidsinformatie en overheidsorganisaties en een ICT-infrastructuur voor de elektronische overheid. In het jaarverslag geeft de minister voor geen van beide aan of hij dat inderdaad gedaan heeft.

De minister van Defensie noemt in de begroting wel de taak «explosieven-opruiming» voor het ondersteunen van uitgezonden eenheden van de krijgsmacht naar gebieden van crises en oorlogsdreiging, maar in het jaarverslag komt hij er niet meer op terug.

De minister van LNV komt voor de doelstelling «Een duurzame gewas-

beschermingspraktijk» in zijn jaarverslag niet terug op de streefwaarden die in de begroting zijn genoemd.

De minister van VWS laat de kengetallen over ziekteverzuim, instroomkans WAO en moeilijk vervulbare vacatures die in de begroting van VWS de situatie op de arbeidsmarkt voor zorg en welzijn goed weergeven, in het jaarverslag niet meer terugkomen.

Bij het Ministerie van AZ komen de prestatie-indicatoren en streefwaarden voor de uitvoering van het algemeen communicatiebeleid zoals opgenomen in de begroting niet terug in het jaarverslag.

Speerpunten van beleid

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk legt het kabinet verantwoording af over de beleidsprioriteiten. Ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2006* dat wij gelijktijdig met het rapport *Rijk Verantwoord 2005* publiceren, hebben wij geheel gewijd aan drie van de beleidsprioriteiten, zoals opgenomen in de miljoenennota 2005. De keuze is daarbij gevallen op:

- *Tegengaan van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte.* In de periode 2008–2010 moeten criminaliteit en overlast in het publieke domein verminderen met 20 tot 25%; in de vijftig wijken met de grootste problemen moet deze reductie al in 2005 gerealiseerd worden.
- *Terugdringen voortijdig schoolverlaten.* In 2006 moet het aantal voortijdig schoolverlaters met 30% verminderd zijn ten opzichte van het jaar 2002 (en in 2010 met 50%).
- *Ruimte.* Gebiedsontwikkeling moet worden gestimuleerd, met als doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteiten en het versnellen van de ruimtelijke ontwikkelingen.

Voor deze beleidsprioriteiten zijn wij nagegaan:

- of het maatschappelijk probleem dat het kabinet wil oplossen verminderd is;
- of duidelijk is welke bijdrage het beleid daaraan heeft geleverd;
- of de ministers binnen de financiële budgetten blijven;
- of de beleidsinformatie toereikend is en
- of de samenhang tussen middelen, prestaties en effecten voldoende onderbouwd is.

In de *Staat van de beleidsinformatie 2006* concluderen wij dat het kabinet er nog niet helemaal in slaagt om de Tweede Kamer te voorzien van alle benodigde informatie over de onderzochte beleidsprioriteiten. Op verschillende onderdelen is de verstrekte informatie ontoereikend, afwezig of te laat beschikbaar.

Zo is geen informatie beschikbaar over de vraag of het beleid werkt en is niet bekend hoeveel geld aan deze prioriteiten is uitgegeven. Wanneer dit zou worden verholpen krijgen de ambities van de in 1999 in gang gezette operatie VBTB een verdere impuls.

Tot slot

Het is voor de Tweede Kamer belangrijk te weten of de gerealiseerde beleidsdoelen tot stand zijn gebracht door prestaties van de minister en hoeveel geld hiermee gemoeid is. Op die manier kan de Tweede Kamer een goed verantwoordingsdebat voeren en afwegen hoe zij de beschikbare middelen zo doeltreffend mogelijk kan inzetten.

Deze ideale situatie is nog niet bereikt. Maar uit onze beschouwing van beleidsartikelen wordt wel duidelijk dat de Tweede Kamer door gebruik te maken van de jaarverslagen goede vragen aan de minister kan stellen in de Algemene Overleggen ter decharge van de ministers. De Tweede

Kamer kan het Financieel Jaarverslag van het Rijk op vergelijkbare wijze gebruiken om het verantwoordingsdebat over de beleidsprioriteiten te voeren.

3.5 Toelichting M&O-beleid

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de regelgeving over verantwoording in de jaarverslagen over het gevoerde beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van regelingen op dit moment niet duidelijk is. De rijksbegrotingsvoorschriften schrijven deze verplichting tot verantwoording sinds 2003 niet meer voor, terwijl dit eerder wel zo was afgesproken.

Naar aanleiding van de vijfde wijziging van de CW is over de wijze van verantwoorden in het jaarverslag afgesproken dat voor regelingen, waar ondanks een goed M&O-beleid sprake is van inherente onzekerheid en voor regelingen met onvoldoende M&O-beleid, de minister de Tweede Kamer moet informeren door middel van de toelichting bij de rekening. Wanneer het M&O-beleid voldoende is en de eventueel resterende inherente onzekerheid voldoende is toegelicht, heeft die onzekerheid geen negatieve gevolgen voor het oordeel van de DAD en van de Algemene Rekenkamer. De richtlijnen voor de accountantsverklaring schrijven voor dat als dit niet gebeurt, dat dan de accountant een bedenking heeft tegen het jaarverslag en een goedkeurende accountantsverklaring niet toegestaan is.

In december 2002 schreef de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Minister van Financiën, 2002) in reactie op een brief van de Algemene Rekenkamer dat hij het belang van M&O-beleid onderschreef. Hij was van mening dat departementen met risico's op het terrein van M&O-beleid deze risico's ook *zonder expliciete verplichting daartoe* zullen opnemen in de mededeling over de bedrijfsvoering.

De regelingen voor de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag en de zorgtoeslag zijn M&O-gevoelige regelingen. De Belastingdienst heeft er bewust voor gekozen voorrang te geven aan tijdige uitbetaling boven zekerheid over rechtmatige betaling (en dus voor controle achteraf). Daardoor zijn de risico's en onzekerheden als gevolg van misbruik en oneigenlijk gebruik groter dan anders het geval zou zijn geweest. Hoewel de minister van Financiën zich transparant verantwoordt over de gemaakte keuzes, is hij minder transparant over de gevolgen ervan. De Belastingdienst heeft er namelijk voor gekozen om ook in gevallen dat de gegevens op de aanvraag onaannemelijk waren (relatief laag inkomen, hoge kosten kinderopvang), wel over te gaan tot een voorschot, zonder aanvullende informatie op te vragen bij de aanvrager. Alleen als de gegevens aantoonbaar tot onjuiste bevoorschotting zou leiden (bijvoorbeeld als de aanvrager is overleden), is de Belastingdienst niet overgegaan tot bevoorschotting. Het is waarschijnlijk dat door deze keuze een belangrijk deel van de toeslagen zal moeten worden teruggevorderd. Geen van de betrokken ministers (Financiën, VROM, SZW en VWS) heeft zich echter over deze risico's en de daarmee verbonden onzekerheden op voldoende transparante wijze verantwoord. Niet in de toelichting op de desbetreffende beleidsartikelen en ook niet in de bedrijfsvoeringsparagrafen.

Voor de uitvoering van toeslagen door de Belastingdienst bevelen wij de minister van Financiën aan zich in zijn jaarverslag te verantwoorden over het door de Belastingdienst gevoerde M&O-beleid en de risico's en onzekerheden die daaruit desondanks resteren. De voor de toeslagen verantwoordelijke beleidsministers dienen in hun jaarverslagen ten

minste in de toelichting bij de desbetreffende beleidsartikelen een toelichting op te nemen over de resterende onzekerheden. Daarbij zouden zij deze onzekerheden zo veel mogelijk moeten kwantificeren.

De Algemene Rekenkamer beveelt ook in algemene zin aan om bij M&O-gevoelige regelingen in elk geval in de toelichting bij de beleidsartikelen een toelichting op te nemen over het gevoerde M&O-beleid, conform eerder gemaakte afspraken. Daarbij dienen de risico's en de inherente onzekerheid die ondanks een goed M&O-beleid resteren, transparant te worden toegelicht. Ook daarbij zou de onzekerheid zo veel mogelijk gekwantificeerd moeten worden. In het geval van belangrijke resterende onzekerheden of risico's ligt opname van een toelichting in de bedrijfsvoeringsparagraaf voor de hand.

Bovendien beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van Financiën aan om in de Rijksbegrotingsvoorschriften een bepaling op te nemen die de ministers verplicht om zich over het gevoerde M&O-beleid te verantwoorden en bij belangrijke resterende onzekerheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf hierover een toelichting op te nemen.

De auditdiensten gaan als gevolg van de invoering van de IBO-besluiten vanaf verantwoordingsjaar 2006 een getrouwbeeld-verklaring afgeven. Als een toelichting op belangrijke onzekerheden ontbreekt, is er geen sprake van een getrouwe weergave en vormt dit een belemmering voor het afgeven van een goedkeurende verklaring. Dit is overigens ook eerder aangegeven door de minister van Financiën.

4 BEDRIJFSVOERING IN 2005

4.1 Inleiding

De bedrijfsvoering van een ministerie omvat de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen, gericht op het realiseren van taken en doelen van het ministerie. Hieronder vallen bijvoorbeeld:

- het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie, bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt of het ministerie deze processen goed inricht en uitvoert en geeft hierover een oordeel. Als dat volgens ons niet het geval is, rapporteren wij daarover in de rapporten bij de jaarverslagen. In welke termen dat gebeurt, is afhankelijk van wat er precies aan de hand is. Als een negatieve ontwikkeling méér is dan een incident, en ook enig (financieel) gewicht heeft, zullen wij een *onvolkomenheid* constateren. De minister krijgt daarmee het nadrukkelijke verzoek het probleem op korte termijn op te lossen.

Bij hardnekkige problemen of problemen met een groot financieel belang constateren wij een *ernstige onvolkomenheid*. Als de minister volgens ons te weinig doet om de problemen in de bedrijfsvoering op te lossen, dan kunnen wij overgaan tot het maken van bezwaar. Voorafgaand aan een bezwaar kunnen wij een bezwaaronderzoek uitvoeren om vast te stellen wat de structurele problemen zijn.

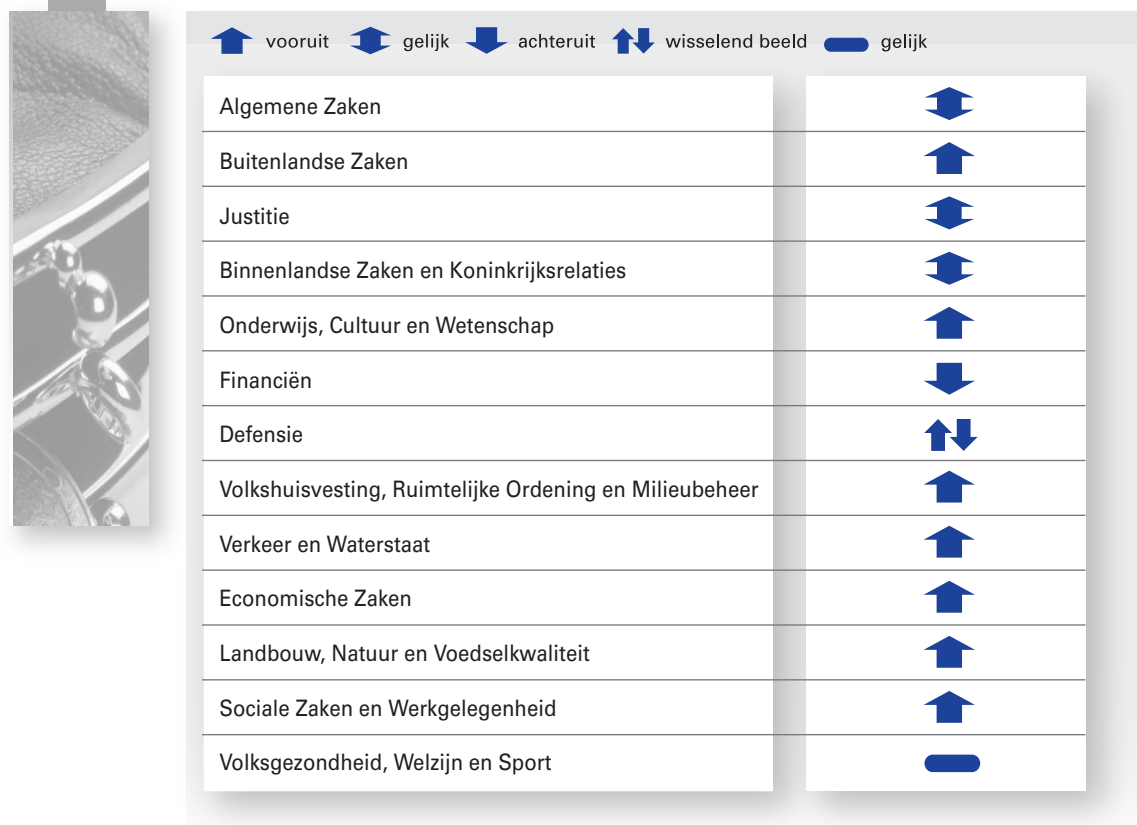
In dit hoofdstuk schetsen wij een rijksbreed beeld van de bedrijfsvoering in 2005 (§ 4.2), waarbij ook bezwaar en bezwaaronderzoek aan de orde komen (zie § 4.2.3). Verder gaan we in dit hoofdstuk in op enkele aandachtspunten op rijksniveau (zie § 4.3).

4.2 Financieel beheer en materieelbeheer in 2005

4.2.1 Ontwikkeling bedrijfsvoering

Vorig jaar constateerde de Algemene Rekenkamer in *Rijk Verantwoord 2004* een positieve trend in de bedrijfsvoering van de ministeries. Deze trend zet zich in 2005 voort.

Figuur 6



Dit beeld is opgebouwd uit het totaalbeeld dat de Algemene Rekenkamer zich vormt van de bedrijfsvoering op een departement. Dit beeld bestaat uit zowel kwantitatieve gegevens (fouten, onvolkomenheden) als een kwalitatieve weging waarin ook de zwaarte van de punten betrokken is.

Bij de meeste ministeries is er sprake van (lichte) vooruitgang. Alleen bij het Ministerie van Financiën hebben wij – voor het eerst – een kritisch beeld over de bedrijfsvoering. Dit komt vooral door de cumulatie van een groot aantal omvangrijke nieuwe uitvoeringstaken waarbij in alle gevallen óók zware inzet van de automatisering aan de orde is. Verder is ook sprake van verminderd toezicht en gegevensbeveiliging bij de Belastingdienst, wat in relatie te brengen is met de automatisering. Deze problemen zijn in verband te brengen met de ICT-systemen van de Belastingdienst. Het ministerie heeft dit onderkend en werkt aan verbeteringen. Het oplossen van de ICT-problemen zal naar verwachting wel enkele jaren duren.

De bedrijfsvoering bij het Ministerie van Defensie geeft een wisselend beeld. Het financieel beheer toont een lichte verbetering. In het materieelbeheer zijn ernstige onvolkomenheden verdwenen, maar is ook een nieuwe ernstige onvolkomenheid ontstaan. De problemen worden vooral veroorzaakt door de grootschalige reorganisatie en automatisering binnen het Ministerie van Defensie. Hierdoor bestaat er bij de diverse defensieonderdelen onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook de administratieve discipline vormt een knelpunt. Bij het materieelbeheer worden de problemen verzwaard door verouderde ICT-systemen. Bij de invoering van nieuwe logistieke systemen kan in theorie een groot aantal van de huidige structurele problemen op het gebied van materieelbeheer worden weggenomen. Duidelijk is wel dat invoering van deze nieuwe systemen nog enige jaren zal vergen. Volgens de huidige planning zal de uitrol van de financiële systemen in 2008 en van de logistieke systemen vanaf 2009 plaatsvinden. De over 2005 geconstateerde onvolkomenheden zullen dus nog enkele jaren blijven bestaan.

4.2.2 Ontwikkeling onvolkomenheden

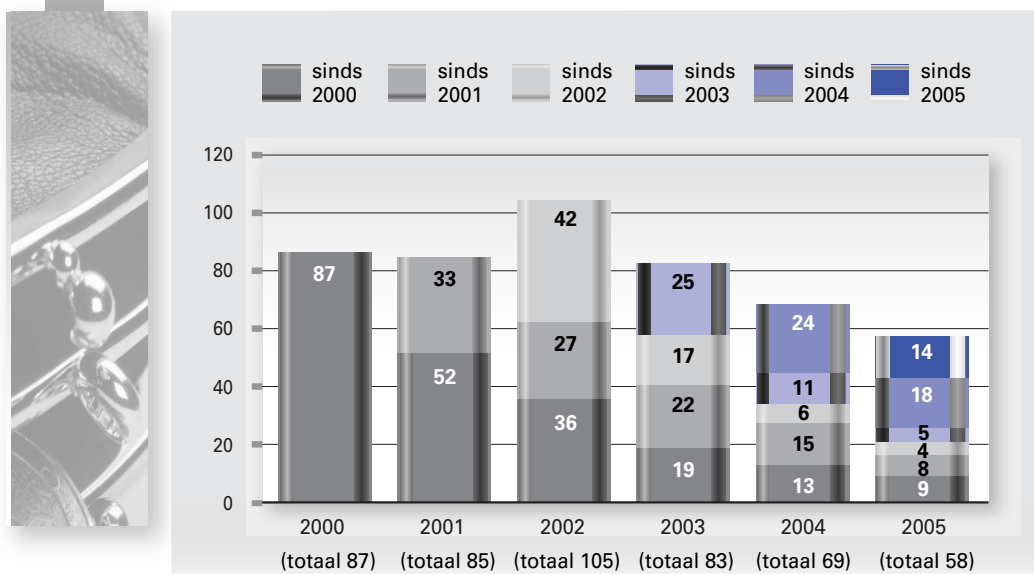
Figuur 7 laat zien dat het aantal onvolkomenheden rijksbreed een dalende lijn vertoont. In totaal zijn er in 2005, 58 onvolkomenheden en ernstige onvolkomenheden geconstateerd bij twaalf begrotingshoofdstukken. De figuur geeft ook inzicht in de mate waarin onvolkomenheden worden opgelost. Van de 87 onvolkomenheden die in het jaar 2000 bestonden zijn er negen nog niet opgelost. Dit zijn:

- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en voorschottenbeheer bij het Ministerie van BuiZa;
- personele uitgaven bij het Ministerie van Justitie;
- contractbeheer en informatiebeveiliging bij het Ministerie van BZK;
- informatiebeveiliging bij de Belastingdienst;
- capaciteit en deskundigheid IC personeel bij het Ministerie van Defensie;
- subsidiebeheer en informatiebeveiliging bij het Ministerie van VWS.

Uit 2001 resteren er nog acht, uit 2002 nog vier, uit 2003 nog vijf en uit 2004 nog achttien. Dit jaar zijn er veertien nieuwe onvolkomenheden bijgekomen.

V Verloop onvolkomenheden (inclusief ernstige)

Figuur 7

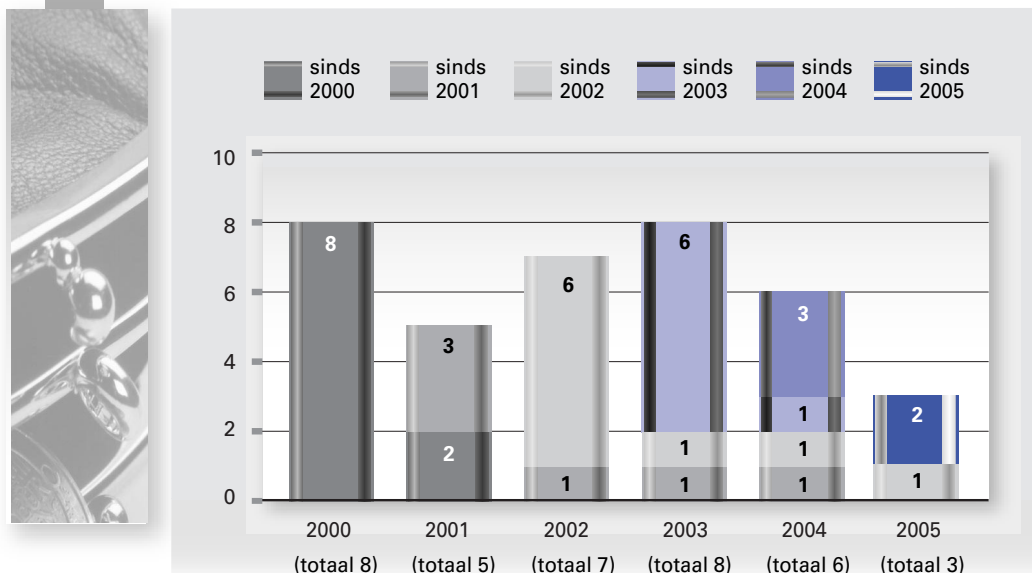


In 2005 is er in drie gevallen sprake van ernstige onvolkomenheden: twee nieuwe (bij de Ministeries van Defensie en VenW), en één die al eerder bestond en nog niet opgelost is (bij het Ministerie van VWS).

Van de zes ernstige onvolkomenheden uit 2004 zijn de problemen bij de Organisatie Informatie- en communicatietechnologie OOV (ITO, Ministerie van BZK) en huursubsidie (Ministerie van VROM) geheel opgelost. Bij voorschotbeheer (Ministerie van BuiZa), P&O2000+/peoplesoft en munitiebeheer (beide bij het Ministerie van Defensie) zijn verbeteringen opgetreden. Er zijn nog wel onvolkomenheden, maar die zijn niet langer ernstig.

Verloop ernstige onvolkomenheden

Figuur 8



Ministerie van Defensie: Landelijk Bevoorradingsbedrijf/Kledingen Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf van de Koninklijke Landmacht

Het Ministerie van Defensie kent drie grote magazijnvoorraadbedrijven. Bij het Landelijk Bevoorradingsbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (LBB/KPU) constateerden wij eerder in 2003 ernstige onvolkomenheden. In 2004 was een lichte verbetering zichtbaar, maar in 2005 is het beheer wederom verslechterd. De voorraadverschillen zijn groter geworden. Deze verschillen worden voor een deel veroorzaakt door verouderde en vervuilde systemen die aan elkaar gekoppeld zijn. Zolang deze nog gebruikt worden, zal het moeilijk zijn om tot een betrouwbare voorraadadministratie te komen. De implementatie van een nieuw logistiek systeem wordt vanaf 2009 voorzien.

Verder vindt geen structurele analyse van de geconstateerde afwijkingen plaats. Hierdoor is er geen sprake van een beheerste situatie bij LBB/KPU. Wij merken de magazijnvoorraadadministratie bij LBB/KPU over 2005 dan ook aan als ernstige onvolkomenheid.

Ministerie van VenW: verplichtingenbeheer

Over 2004 constateerden wij al onvolkomenheden in het verplichtingenbeheer bij het Ministerie van VenW. Deze hadden vooral betrekking op de tijdige vastlegging en de afwikkeling van de verplichtingen, de invoercontrole en de afstemming tussen het contractenregister en het financieel

systeem. De minister gaf in haar reactie aan het verplichtingenbeheer in 2005 extra aandacht te zullen geven en waar nodig aanvullende acties te ondernemen.

De extra aandacht en eventueel aanvullende acties hebben volgens ons niet geleid tot de gewenste verbetering. De oorzaken van de onvolkomenheden zijn in 2005 niet weggenomen. Omdat dit probleem al lang speelt, merken wij de onvolkomenheden in 2005 aan als ernstig.

Wij zien onder andere de volgende problemen in het verplichtingenbeheer:

- Aangegane verplichtingen (en bijstellingen hiervan) worden niet goed en tijdig vastgelegd in de administratie.
- Verplichtingen worden niet tijdig afgewikkeld.
- De interne controle op de invoer van verplichtingen en de aansluiting met het contractenregister is veelal ontoereikend.

Door deze onvolkomenheden bestaat het risico dat de stand van de verplichtingen niet actueel is waardoor een goed budgetbeheer lastig is.

Ministerie van VWS: subsidiebeheer

Wij hebben het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS de afgelopen jaren als een ernstige onvolkomenheid gekwalificeerd. Vorig jaar hebben wij bezwaar gemaakt tegen het subsidiebeheer. In reactie op dit bezwaar heeft de minister in 2005 een plan van aanpak voor het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS opgesteld. Wij hebben daarop ons bezwaar in het Rapport bij het Jaarverslag 2004 niet gehandhaafd.

Het plan van aanpak van de minister van VWS richt zich op beleid, regelgeving, sancties en uitvoeringsproces. Daarnaast geeft de minister in het plan aan de expertise over subsidieverlening te willen vergroten en te willen zorgen voor voorlichting aan de medewerkers van het ministerie over het belang van goed subsidiebeheer. De activiteiten zijn inmiddels gestart en moeten in 2007 tot resultaat geleid hebben.

Ondanks de nodige inspanningen van het ministerie in 2005 om het beheer van het subsidieproces structureel te verbeteren, zijn er in 2005 nog geen zichtbare resultaten. Er blijft over 2005 dus sprake van een ernstige onvolkomenheid in het subsidiebeheer. Daarom zullen wij de voortgang van de activiteiten uit het plan van aanpak subsidiebeheer ook in 2006 nauwlettend blijven volgen.

4.2.3 Bezwaar en bezwaaronderzoek

De CW 2001 geeft de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het financieel beheer, het materieelbeheer of de verantwoording daarover. Dit is het zwaarste instrument dat wij in kunnen zetten om verbeteringen bij een ministerie af te dwingen. We doen dit dan ook alleen bij hardnekkige, verwijtbare problemen, waaraan geen of te weinig merkbare aandacht wordt besteed.

Voorafgaand aan een bezwaar kunnen wij een bezwaaronderzoek uitvoeren. Dit onderzoek dient als onderbouwing voor een eventueel bezwaar. Wanneer wij daadwerkelijk bezwaar maken, krijgt de minister eerst de gelegenheid een verbeterplan te maken. Is het verbeterplan onvoldoende dan handhaven wij het bezwaar. Daarmee geven wij een dringend signaal aan de minister en de Tweede Kamer dat het ministerie een ernstig probleem onvoldoende aanpakt. De minister moet vervolgens aangeven hoe en binnen welke termijn hij het bezwaar teniet zal doen. Als het verbeterplan wel voldoende is, dan handhaven wij ons bezwaar

niet. De minister krijgt dan de mogelijkheid om de onvolkomenheden en de oorzaken daarvan binnen een realistisch tijdpad op te lossen. Na het maken van een bezwaar blijven wij de onvolkomenheden dan ook met aandacht volgen tot deze opgelost zijn. Ook als wij een bezwaar niet hebben gehandhaafd, blijven wij de uitvoering van verbeterplannen en de onvolkomenheden nauwlettend volgen.

Afwikkeling van eerdere bezwaren; geen bezwaar in 2005

In *Rijk verantwoord 2004* gaven wij aan dat we op het punt van materieelbeheer bij het Ministerie van Defensie en het financieel beheer bij het agentschap ITO van het Ministerie van BZK de ontwikkelingen nog een jaar zou volgen om te zien of de benodigde verbeteringen plaats zouden vinden. Als dat niet het geval zou zijn, dan zouden wij bezwaar overwegen.

De onvolkomenheden bij ITO zijn opgelost. Het Ministerie van Defensie heeft grote inspanningen geleverd om het materieelbeheer te verbeteren. Op onderdelen hebben de inspanningen daadwerkelijk tot verbeteringen geleid, maar nog niet zodanig dat de onvolkomenheden zijn opgelost. De onvolkomenheden bij het munitiebeheer (defensiebreed) zijn niet langer ernstig. Wij zien dan ook geen aanleiding tot het maken van bezwaar. Bij het LBB/KPU van de Koninklijke Landmacht is wel verslechtering opgetreden in het materieelbeheer. In maart 2006 heeft LBB/KPU een verbeterplan opgesteld. Op grond van dit plan, zien wij vooralsnog af van het maken van bezwaar. Wel zullen wij de uitvoering van het verbeterplan volgen in ons verdere onderzoek.

Hetzelfde geldt voor ons bezwaar bij het subsidiebeheer van VWS, dat wij vorig jaar niet handhaafden. Wij zullen de voortgang van de activiteiten uit het plan van aanpak subsidiebeheer ook in 2006 nauwlettend blijven volgen.

De uitvoering van de huursubsidie bij het Ministerie van VROM verloopt volgens het verbeterplan. Dit heeft ertoe geleid dat er geen onvolkomenheden meer resteren en wij dus geen bezwaar zullen maken.

De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar twee bezwaaronderzoeken uitgevoerd, naar het voorschotbeheer bij het Ministerie van BuiZa en het materieelbeheer bij het Ministerie van VenW. Bij deze laatste zijn de onvolkomenheden nagenoeg opgelost (zie ook ons op 12 oktober 2005 verschenen rapport *Bezwaaronderzoek materieelbeheer Rijkswaterstaat*, Algemene Rekenkamer, 2005d).

Het voorschotbeheer bij het Ministerie van BuiZa vertoont verbeteringen. Hoewel er nog wel onvolkomenheden zijn, zien wij geen reden om bezwaar te maken. Wij zullen het komende jaar wel een vervolgonderzoek op het bezwaaronderzoek uitvoeren, om vast te stellen of de verwachte verbeteringen worden gerealiseerd.

Ten slotte geven de uitkomsten uit ons rechtmatigheidsonderzoek 2005 geen aanleiding tot het starten van nieuwe bezwaaronderzoeken.

4.2.4 Baten- en lastendiensten

Baten- en lastendiensten zijn intern verzelfstandigde onderdelen van een ministerie. Ze vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid, en maken deel uit van de begrotingen en jaarverslagen van de ministeries. In begroting en jaarverslag worden ze als aparte onderdelen gepresenteerd. Hun naam danken baten- en lastendiensten aan het feit dat zij een baten-lastenstelsel voeren, een stelsel van financiële verslag-

geving dat het resultaatgerichte besturingsmodel van de diensten moet ondersteunen.

In 2005 telt de rijksdienst 34 baten- en lastendiensten, waarvan twee tijdelijke. In bijlage 2 is een lijst met alle baten-lastendiensten opgenomen met de bij die diensten geconstateerde fouten en onzekerheden. Verder constateren wij onvolkomenheden bij zes diensten:

- Immigratie en Naturalisatiedienst (Ministerie van Justitie);
- Centrale Financiën Instellingen (Ministerie van OCW);
- Defensie Telematica Organisatie (Ministerie van Defensie);
- Paresto (Ministerie van Defensie);
- Rijksgebouwendienst (Ministerie van VROM);
- Dienst Landelijk Gebied (Ministerie van LNV).

Het algemene beeld is dat het aantal baten-lastendiensten met onvolkomenheden schommelt. Van 4 van de 33 in 2004 naar 6 van de 34 in 2005. In 2003 constateerden wij nog bij 10 van de 32 diensten onvolkomenheden.

4.3 Aandachtspunten op rijksniveau

4.3.1 Personeel: beheer van uitgaven en administratie

Personele uitgaven en administratiesystemen maken onderdeel uit van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek.

Beheer van personele uitgaven

In het rechtmatigheidsonderzoek van 2005 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het verlenen van ontslag en de daarvoor gebruikte vertrekregelingen bij hogere ambtenaren (schaal 16 en hoger). De resultaten van dit onderzoek worden tegelijk met *Rijk verantwoord 2005* gepubliceerd in het rapport *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005* (Algemene Rekenkamer, 2006e). De belangrijkste resultaten van het onderzoek, zijn:

- Het overgrote deel van de getroffen ontslagregelingen voldoet aan eisen van rechtmatigheid en kwaliteit van financieel beheer. Slechts bij een beperkt aantal gevallen signaleerden wij onvolkomenheden en onrechtmatigheden.
- De onrechtmatigheden die wij constateerden betroffen vooral het ontbreken van koninklijke besluiten, of fouten daarin, het doorbetalen van representatievergoedingen, de afkoop van verlof bij ontslag, de verlofadministratie, de diensttijdgratificaties of het ontbreken van rechtsgrond van toekenningen.
- De onvolkomenheden die wij signaleerden in het beheer betroffen vooral de onvoldoende onderbouwing van besluiten of toekenningen in personeelsdossiers.
- Bij ontslagen met een (bovenwettelijke) werkloosheidsuitkering of bij extra toekenningen in het kader van FPU-ontslagen ontbreken objectieve criteria voor beoordeling.

Topinkomens in jaarverslagen

Op 1 maart 2006 is de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) in werking getreden. Deze wet schrijft voor dat departementen voor het eerst in het jaarverslag over 2005 een overzicht moeten opnemen van het ten laste van hun begroting uitbetaalde belastbare jaarloon van personeel met een belastbaar jaarloon dat hoger is dan dat van een minister (€ 158 000).

Het Ministerie van BZK haalt de gegevens uit de salarisbestanden van de ministeries en legt de lijst voor aan de ministeries. Deze toetsen vervolgens het inkomen en geven aan welke motivatie er is voor het hoge inkomen. In de salarisadministratie van het Rijk zijn niet opgenomen de salarissen van militair en burgerpersoneel bij het Ministerie van Defensie, het politiepersoneel onder het Ministerie van BZK (KLPD en ITO) en personeel bij de rechterlijke macht. Deze salarissen zijn niet in de administratie van het Rijk opgenomen omdat zij niet onder de arbeidsvoorwaardensector Rijk vallen, maar een eigen CAO kennen. Voor deze inkomens én die van het niet ambtelijk personeel bij de Hoge Colleges van Staat moeten de ministeries zelf de lijsten opstellen.

Op het moment dat de wet is aangenomen en in werking is getreden, waren de jaarverslagen vrijwel gereed voor beoordeling van de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer. Directeuren P&O hadden daarom afgesproken dat de overzichten alleen in het Sociaal Jaarverslag Rijk 2005 zouden worden opgenomen. Op 6 april heeft de directeur Begrotingszaken echter aangegeven dat niet kan worden volstaan met een overzicht in het Sociaal Jaarverslag Rijk. De overzichten zijn sindsdien opgesteld en zijn via correctiebladen aan de jaarverslagen toegevoegd. Door de late totstandkoming van de overzichten is de Algemene Rekenkamer niet in staat geweest de bijlagen te toetsen of beoordelen. Voor 2006 zullen we bezien hoe we de topinkomens in ons onderzoek betrekken.

Personele administratiesystemen: P-Direkt

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Algemene Rekenkamer, 2005b) – en in *Rijk verantwoord 2004* sprak de Algemene Rekenkamer haar zorg uit over vertraging bij de ontwikkeling van P-Direkt, een nieuw rijksbreed systeem voor salaris- en personeelsadministratie.

Op 14 oktober 2005 schreef de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer dat de basis voor een samenwerking met de beoogde leverancier ontbrak en beide partijen daarom hadden besloten de samenwerking te beëindigen (minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005). Dit had tot gevolg dat de huidige salaris- en personeelsadministratiesystemen van de diverse departementen niet op 1 januari 2006 vervangen konden worden door het nieuwe systeem.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft in een brief aan de Tweede Kamer (minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2006) gemeld dat hij de Algemene Rekenkamer heeft verzocht een onderzoek te doen naar de *oorzaken* van het mislukken van de aanbesteding van P-Direkt. Wij hebben op 23 februari 2006 aangegeven in te gaan op dit verzoek. De auditdienst van het Ministerie van BZK verricht samen met de auditdienst van het Ministerie van Financiën een onderzoek naar de beëindiging van de contractrelatie. Eerder hebben wij de Tweede Kamer in een brief al laten weten dat we de *gevolgen* van het beëindigen van het contract voor de betrokken ministeries in het rechtmatigheidsonderzoek 2005 zouden betrekken (Algemene Rekenkamer, 2005c).

Hieronder gaan we in op de resultaten uit ons rechtmatigheidsonderzoek. Eerst schetsen we de achtergrond van P-Direkt.

Het project P-Direkt is gericht op een gezamenlijke personeelsadministratie voor de hele rijksoverheid, met uitzondering van het Ministerie van Defensie. Aanvankelijk was het de bedoeling om een geheel nieuw

systeem voor de personeelsadministratie te ontwerpen en te bouwen en dit onder te brengen in baten-lastendienst P-Direkt. Dit zou betekenen dat de personeelsadministratie en de salarisadministratie in één digitaal zelfbedieningssysteem zou worden ondergebracht en bij één organisatie. Door alles onder te brengen in één organisatie, werd een besparingspotentieel van € 400 miljoen mogelijk geacht (minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2003).

Door het beëindigen van de contractrelatie tussen het Ministerie van BZK en de beoogde leverancier in het najaar van 2005 heeft het project P-Direkt een andere opzet gekregen. De koers is verlegd naar het ontwikkelen van een gemeenschappelijk systeem vanuit bestaande toepassingen zoals SAP Payroll, een salarisadministratiesysteem dat onder andere door het Facilitair Salariscentrum (FSC) bij het Ministerie van Financiën wordt gebruikt, en een «personeelszelfbedieningssysteem» als Emplaza, het huidige systeem van onder andere de Ministeries van BZK en LNV.

Uit ons rechtmatigheidsonderzoek 2005 blijkt dat het beëindigen van de samenwerkingsovereenkomst tussen het Ministerie van BZK en de beoogde leverancier gevolgen heeft voor zowel de afzonderlijke ICT-systemen bij de departementen als de inzet van personeel in P&O-afdelingen. Diverse ministeries hebben maatregelen genomen om de continuïteit en beheersing van de p-functie te kunnen garanderen en zo de risico's op vertragingen en onjuistheden te vermijden.

Al voordat de contractrelatie beëindigd werd is het FSC (Belastingdienst) opgericht. Het FSC verzorgt nu de *salarisadministratie* voor vier ministeries, te weten: de Ministeries van OCW, Financiën, VenW en EZ. Dit salariscentrum draait op SAP-payroll. Per 1 januari 2007 sluit waarschijnlijk ook het Ministerie van BuiZa aan op het FSC voor de salarisadministratie.

De overige departementen verlengen de huidige contracten voor onderhoud én gebruik van de systemen (AZ, Justitie, BZK, VROM, LNV, SZW en VWS). Dit betekent dat de continuïteit van het beheer van de personeels- en salarisadministratie de komende jaren is gegarandeerd, maar dat de bezuinigingen in minder mate zullen worden gerealiseerd dan de bedoeling was. In enkele gevallen zullen de bestaande en soms verouderde administratiesystemen (of delen daarvan) worden vervangen of gestabiliseerd. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de personeelsadministratie van het Ministerie van VWS en gaat gebeuren bij het Ministerie van SZW. Deze tijdelijke maatregelen brengen extra kosten met zich mee. Bovendien bestaat het risico dat verschillende ministeries wederom eigen systemen ontwerpen of aanschaffen en uniformering juist uitblijft.

Naast systeemtechnische maatregelen, hebben ministeries ook maatregelen genomen op het gebied van personeel. Met de overgang naar P-Direkt zouden formatieplaatsen verdwijnen en voor een deel overgaan in de baten-lastendienst P-Direkt. De p-functie was al gecentraliseerd bij onder andere de Ministeries van BZK en van VenW. Bij andere departementen werd de p-functie in de aanloop naar P-Direkt door natuurlijk verloop ingekrompen, zoals bij het Ministerie van SZW. Om gaten op te vullen werd gewerkt met tijdelijk personeel. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de Ministeries van Justitie, BZK en SZW.

Nu P-Direkt niet per 1 januari 2006 start, hebben de betreffende ministeries de tijdelijke contracten verlengd of nieuw tijdelijk personeel

aangenomen. Het grote aantal tijdelijke medewerkers levert risico's op voor de continuïteit en de kwaliteit van bijvoorbeeld personeelsdossiers en voor de tijdigheid van de invoer van gegevens. Ook betekent het dat er extra kosten moeten worden gemaakt.

4.3.2 Informatiebeveiliging (VIR)

De Algemene Rekenkamer wijst er al geruime tijd op dat meer dan tien jaar na de invoering van het VIR er nog steeds geen sprake is van een volledige rijksbrede implementatie van het VIR. In 2004 drongen wij er bij de minister van BZK op aan het toezicht op de implementatie en handhaving van het VIR te verbeteren of het VIR nog eens goed te beoordelen op uitvoerbaarheid en eventueel te herzien.

Over 2005 vormt het VIR opnieuw een aandachtspunt voor de Algemene Rekenkamer. Bij zes ministeries hebben wij onvolkomenheden geconstateerd bij de informatiebeveiliging (in 2004 bij vijf ministeries). Vier van deze gevallen betreft het VIR.

Bij alle ministeries geldt dat het VIR lastig is om uit te voeren. Alle ministeries kunnen aangeven wat de voor hun bedrijfsvoering vitale systemen zijn. Maar een overzicht van deze systemen hebben de ministeries niet altijd. Minder dan de helft van de ministeries heeft voor alle, of nagenoeg alle, vitale systemen de door het VIR voorgeschreven afhankelijkheids- en kwetsbaarheids- (A&K-)analyses opgesteld. De door ons als onvolkomenheid bestempelde problemen liggen vooral in de implementatie van maatregelen die genomen moeten worden op basis van deze analyses. Dit speelt vooral bij de Ministeries van BuiZa, VROM en VWS. Bij het Ministerie van BZK zijn reeds maatregelen genomen. De implementatie daarvan vindt plaats in 2006.

Het VIR zelf is in 2005 geëvalueerd door een werkgroep uit het interdepartementale overleg van directeuren Informatievoorziening (IODI). Uit de evaluatie kwam naar voren dat het VIR voor verschillende ministeries inderdaad tot obstakels leidt. De departementen lopen vooral aan tegen het dwingende voorschrift om voor elk informatiesysteem en voor elk verantwoordelijkheidsgebied een A&K-analyse te maken en vervolgens op basis daarvan de benodigde maatregelen te implementeren. Ook is het VIR niet goed ingesteld op ketenrelaties.

De werkgroep heeft op basis van de evaluatie een voorstel gedaan voor vereenvoudiging en verbetering van het VIR door:

- meer ruimte te laten voor ketenverantwoordelijkheid;
- op basis van een gedegen risicoanalyse te bepalen welk beveiligingsregime van toepassing is op de geautomatiseerde systemen;
- het principe van «comply or explain» (pas toe of leg uit) te introduceren;
- meer samenhang te creëren tussen het VIR en andere regelgeving;
- het VIR in de bedrijfsvoering te integreren;
- meer interdepartementale samenwerking te realiseren.

Naar verwachting zal er halverwege 2006 een concept voor een nieuw VIR liggen. Tot die tijd zullen ministeries het bestaande VIR na moeten leven, want informatiebeveiliging is cruciaal voor een goed beheer van alle onderdelen van een organisatie. Wij vinden het een goede zaak dat inmiddels zes ministeries een informatieplan hebben ontwikkeld. Dit is een belangrijke stap in de richting van een adequate beheersing van de informatievoorziening⁶ en een goed uitgangspunt voor toepassing van een eventueel vernieuwd VIR.

⁶ Zie ook ons rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* (Algemene Rekenkamer, 2006b).

In aanvulling op het VIR is in 2004 het Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (VIR-bi) in werking getreden. VIR-bi stelt extra beveiligingseisen aan het gebruik van ICT bij behandeling van bijzondere informatie. Het voorschrift schrijft maatregelen voor die moeten voorkomen dat onbevoegden kennis nemen van bijzondere informatie. Onder bijzondere informatie wordt verstaan: geclassificeerde informatie waarvan de vertrouwelijkheid beschermd moet worden. Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de beveiliging. Naleving van het VIR-bi vereist voortdurende aandacht. De minister van BZK zal tweejaarlijks rapporteren aan de Ministerraad over de stand van zaken van de beveiliging. Dit zal hij voor het eerst doen in 2007. In reactie op kamervragen geeft de minister van BZK aan dat uit een door de AIVD gehouden scan naar aanleiding van diverse incidenten is gebleken dat bij veel departementen nog een kwaliteitsslag moet worden gemaakt.

5 RIJK IN VERANDERING

5.1 Inleiding

Het regeerakkoord «Meedoen, meer werk en minder regels» van 2003 is een belangrijke motor achter veranderingen die zich bij de rijksoverheid voltrekken. De voornemens zijn duidelijk: de overheid moet kleiner, slagvaardiger, doelmatiger en efficiënter worden. Voor het bereiken van deze doelen geeft het regeerakkoord een aantal handvatten waaronder minder regeldruk en beter gebruik van ICT.

In het Hoofdlijnenakkoord gaf het kabinet aan dat bij de uitvoering van rijkstaken meer en beter gebruik gemaakt zal worden van ICT. Al jaren zet de overheid geautomatiseerde systemen in bij de uitvoering van haar taken, ook om een efficiënte bedrijfsvoering te bewerkstelligen.

Verder startte in deze regeerperiode het programma «Andere Overheid» dat onder de noemer «meer focus, meer eenvoud» werkt aan een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is. Het kabinet streeft daarbij naar vermindering van het aantal specifieke uitkeringen, naar vergroting van de beleidsvrijheid voor decentrale overheden en naar verlaging van de verantwoordingslasten⁷. De voornemens uit het regeerakkoord hebben geleid tot diverse acties om het functioneren van de overheid zelf te verbeteren.

5.2 Samenleving centraal

De «samenleving centraal» geldt ook voor de onderzoekstrategie van de Algemene Rekenkamer. Kenmerken voor een goed openbaar bestuur zijn transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit en efficiëntie en vraaggerichtheid. Effectiviteit en efficiëntie houden in dat overheidsorganisaties op doelmatige wijze prestaties leveren die tegemoetkomen aan de behoeften van de samenleving. Vraaggerichtheid betekent dat processen binnen de overheid erop gericht zijn om belanghebbenden binnen een redelijk tijdsbestek goed te bedienen.

Wij hebben al vaker geconstateerd dat er sprake is van een kloof tussen beleid en uitvoering. Een belangrijke vraag is of de overheid erin slaagt om adequaat te voorzien in de behoeften van burgers. Vaak is het zo dat de overheid wel het beleid formuleert om aan die behoeften tegemoet te komen, maar dat er bij het uitwerken en uitvoeren ervan complicaties optreden doordat een hele keten van actoren daar een rol in speelt. Het belang van beleidsuitvoering door bijvoorbeeld gemeenten, provincies en RWT's, maar ook door uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, het UWV en de IND, mag zeker niet worden onderschat. Om de burger van dienst te kunnen zijn moeten uitvoeringsorganisaties zich kunnen voorbereiden op veranderingen in wet- en regelgeving.

In zijn verslag over 2005 benadrukt de Nationale ombudsman dat de overheid dienstbaar is en over deze dienstbaarheid verantwoording aflegt (Nationale Ombudsman, 2006). Om verantwoording af te kunnen leggen is informatie nodig: informatie over prestaties en over effecten van overheidsbeleid. Dat is de kern van het VBTB-gedachtegoed. Een goed en transparant functionerende overheid is gericht op het leveren van prestaties en legt daarover verantwoording af. Organisatie en werkwijze moeten daarop worden aangepast en afgestemd. Een goed functionerend primair proces draagt bij aan het presteren van de overheid en het vertrouwen dat de samenleving heeft in die overheid. Wij richten ons met

⁷ Zie ook ons rapport *Beleidsvrijheid en Specifieke uitkeringen* (Algemene Rekenkamer 2006).

ons onderzoek daarom op het slagvaardig presteren en transparant functioneren van de overheid.

5.3 Organisatie en werkwijze mee veranderen

Vorig jaar besteedden wij in *Rijk Verantwoord 2004* aandacht aan de herinrichting van departementen als gevolg van enkele reorganisaties, nieuwe organisatie- en samenwerkingsvormen, taakstellingen en implementatie van ICT-systemen. Wij wezen op de risico's voor de bedrijfsvoering die een herinrichting met zich meebrengt. Dit jaar zien we de gevolgen van een aantal van die veranderingen. Zo heeft de Belastingdienst inmiddels de verantwoordelijkheid gekregen voor de uitvoering van een aantal regelingen zoals de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Ook is de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen per 1 januari 2006 van het UWV overgeheveld naar de Belastingdienst.

Doordat de organisatorische inrichting verandert (het uitbesteden van de uitvoering aan andere organisaties; de scheiding van beheer en uitvoering), veranderen ook de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van veel werknemers. De interne werkwijze en beheersing bij de betrokken organisaties zullen dus mee moeten veranderen. Zo zal de administratieve organisatie (AO) en interne controle (IC) moeten worden aangepast, moeten het informatiebeheer (o.a. informatiebeveiliging en informatievoorziening) en de ondersteunende ICT-systemen worden aangepast. Wanneer de aanpassing in de interne beheersing geen gelijke tred houdt met de verandering in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, bestaat het risico dat het beleid uiteindelijk niet of niet tijdig gerealiseerd wordt en dat de minister onvoldoende verantwoording kan afleggen.

Informatiebeveiliging

Het doel van informatiebeveiliging is dat informatie niet in verkeerde handen komt en dat er geen belangrijke informatie verloren gaat. Wij wijzen al enige jaren op problemen in de informatiebeveiliging. Het gaat dan bijvoorbeeld om de informatiebeveiliging bij de Belastingdienst (bescherming van privacygevoelige gegevens) maar ook om gevallen waarin departementen nog niet voldoen aan het VIR. Ministeries hebben over het algemeen wel de vitale systemen in beeld, maar er doen zich problemen voor bij de implementatie van maatregelen die genomen moeten worden op basis van de A&K-analyses, die op grond van de VIR worden verricht (zie ook § 4.3.2).

Goed autorisatiebeheer is onderdeel van informatiebeveiliging. Ministeries zijn voor hun handelen vaak afhankelijk van de juistheid en actualiteit van de gegevens in hun systemen. Het doel van een goed autorisatiebeheer is te reguleren wie de bevoegdheid heeft om gegevens in te zien of te wijzigen. Wanneer onbevoegden gegevens kunnen wijzigen, kan het ministerie de juistheid van de gegevens niet meer garanderen.

Wij hebben in 2005 problemen geconstateerd in het autorisatiebeheer bij de Ministeries van AZ, OCW, VROM, EZ. Het gaat onder andere om de volgende problemen:

- verouderde openstaande autorisaties voor geautomatiseerde systemen;
- het ontbreken van (controletechnische) functiescheidingen bij bijvoorbeeld het betaalproces;

- onduidelijkheid over wie toezicht houdt op de toekenning van autorisaties voor de financiële systemen.

Het komt ook voor dat geautoriseerde personen niet langer in een functie werkzaam zijn waarvoor zij het systeem moeten kunnen raadplegen of wijzigen. Dit maakt de gebruikte systemen – en daarin opgeslagen informatie- kwetsbaar.

Informatievoorziening

Wij schreven in ons onlangs verschenen rapport *Grip op informatievoorziening; IT-Governance bij ministeries*: «Een goede informatievoorziening is onmisbaar voor een overheid die doelmatig te werk wil gaan en haar burgers goed wil bedienen. (...) Een behoorlijk beleidsvormingsproces en adequate evaluatie van beleidsuitvoering is alleen mogelijk als er in voldoende mate relevante en betrouwbare informatie voor handen is. Maar ook in de fase van beleidsuitvoering zelf is goede informatie onontbeerlijk. Beleidsuitvoering wordt immers gekenmerkt door zeer informatie-intensieve processen.» (Algemene Rekenkamer, 2006b, p. 5 en 7)

Goede informatievoorziening is onontbeerlijk voor managementinformatie én voor verantwoordingsinformatie zoals beleidsinformatie en financiële informatie. Bij goede informatievoorziening is er samenhang tussen het onttrekken van gegevens uit primaire systemen en het aggregeren van deze gegevens tot centrale (management)informatie. De onderlinge afhankelijkheden tussen de informatiestromen vormen daarbij een aandachtspunt. Zo zagen wij in ons onderzoek *Staat van de beleidsinformatie 2006* dat de informatie over het terugdringen van voortijdig schoolverlaten gebreken in de betrouwbaarheid vertoont, doordat verschillende doelstellingen, definities en gegevensbronnen naast en soms zelfs door elkaar gepresenteerd worden. Een goede informatiearchitectuur houdt rekening met het feit dat *gegevens*, die er te over zijn, moeten worden veredeld tot *informatie* om te kunnen leiden tot *bruikbare kennis* over beleidsterreinen. Een dergelijke benadering zou kunnen leiden tot een betere focus op de meest relevante informatie.

De kwaliteit van de informatievoorziening is in grote mate afhankelijk van de wijze waarop ICT wordt ingezet. Gezien het belang van een goede informatievoorziening en de strategische rol van ICT daarin is het noodzakelijk dat de departementale top het informatiebeleid, de informatievoorziening én de onderliggende technische voorzieningen in hun onderlinge samenhang in beschouwing neemt.⁸ Het is belangrijk dat de ontwikkeling van de ICT-infrastructuur gelijke pas houdt met de veranderingen in de taken van de overheid en de wijze waarop deze worden uitgevoerd.

Mede door de overdracht van de uitvoering van diverse inkomensafhankelijke regelingen aan de Belastingdienst staat de ICT-voorziening bij de Belastingdienst in 2005 ernstig onder druk. Omdat de benodigde geautomatiseerde systemen niet tijdig gereed zijn, is de verwerking van alle aanvragen een arbeidsintensief proces.

Ook bij het Ministerie van VROM valt nog veel werk te verzetten om het ICT-beheer op het gewenste niveau te brengen.

Bij het Ministerie van Defensie was bekend dat er een «dip» zou zitten in de kwaliteit van de ICT-systemen. Vooral bij het materieelbeheer spelen al enkele jaren problemen door verouderde ICT-systemen. Als in 2009 de nieuwe logistieke systemen zijn ingevoerd, zullen in theorie een groot

⁸ Dit proces wordt doorgaans aangeduid als IT-governance. Meer daarover leest u in ons rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*. (Algemene Rekenkamer, 2006b).

aantal van de huidige structurele problemen op het gebied van materieel-beheer zijn weggenomen. De minister van Defensie heeft ervoor gekozen om niet meer te investeren in de verouderde systemen die tot dat moment gebruikt worden. Dit betekent dat tot de invoering van de nieuwe systemen inconsistenties in de bestanden zullen blijven bestaan. Het vooruitzicht van een structurele oplossing op termijn neemt niet weg dat in de tussentijd de bestaande systemen optimaal gebruikt moeten kunnen worden en dat daartoe aanvullende beheersmaatregelen genomen moeten worden, die in sommige gevallen zeer arbeidsintensief zijn. Zo zal het Ministerie van Defensie bijvoorbeeld op meerdere momenten in het jaar de voorraden moeten inventariseren.

5.4 Verantwoording en controle mee veranderen

Bij een overheid die sterk in verandering is, en waarbij de organisaties en werkwijzen veranderen, moeten ook de bijbehorende verantwoordings- en controlestructuur mee veranderen.

Zo constateren wij dat een belangrijk deel van het kabinetsbeleid wordt uitgevoerd door andere overheden, zoals het beleid op het gebied van sociale zekerheid en stadsvernieuwing. Het Rijk verschaft de andere overheden voor dit doel specifieke uitkeringen, die slechts voor het aangewezen doel mogen worden gebruikt.

Al jaren streven de achtereenvolgende kabinetten naar vermindering van het aantal specifieke uitkeringen, deels ten gunste van algemene uitkeringen uit het Gemeente- of Provinciefonds. De laatste jaren is daarnaast een tussenvorm ontstaan: een specifieke uitkering waarbij weliswaar het doel is aangegeven, maar de lagere overheid meer vrijheid laat om te kiezen hoe zij dit doel wil bereiken.

Het vergroten van de beleidsvrijheid bij specifieke uitkeringen is in een groot aantal gevallen gepaard gegaan met bundeling van verschillende uitkeringen in één brede uitkering. De zogenaamde *brede doeluitkeringen*, voor verkeer en vervoer, voor stads- of plattelandsvernieuwing of voor bodemsanering, zijn herkenbare voorbeelden hiervan.

De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van de decentrale overheden is dat zij zo voor meer maatwerk kunnen zorgen in het beleid dat zij voeren, dat zij daarbij slagvaardiger kunnen optreden en het beleid integraal kunnen opzetten. Hierdoor zouden maatschappelijke problemen effectiever kunnen worden bestreden, terwijl het Rijk kan vasthouden aan het globaal aanwijzen van de bestemming van de middelen.

Het verruimen van de beleidsvrijheid binnen een specifieke uitkering wordt ook gemotiveerd vanuit de gedachte dat dit een verlaging van de verantwoordingslasten met zich meebrengt.

Begin 2005 besloot het kabinet naar aanleiding van het rapport van de commissie Brinkman tot een rijksbrede doorlichting van alle bestaande specifieke uitkeringen. De commissie Brinkman had in november 2004 gepleit voor verdere sanering en bundeling van specifieke uitkeringen tot ongeveer 30 brede doeluitkeringen. De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* een afwegingskader voorgesteld voor de instelling van nieuwe specifieke uitkeringen. Het afwegingskader maakt de keuze voor een specifieke uitkering in hoofdzaak afhankelijk van de vraag of de minister de verantwoordelijkheid voor de resultaten van het beleid zelf wil houden of wil overlaten aan de andere overheden. In het laatste geval is een overheveling naar het Gemeente- of Provinciefonds de aangewezen weg. Als toch wordt gekozen voor een specifieke uitkering dan moet de minister afwegen

hoeveel beleidsvrijheid hij de uitvoerende overheid wil laten. Ook hier kunnen allerlei overwegingen een rol spelen, zoals de rechtsgelijke behandeling van de burger. De minister van BZK heeft toegezegd dit afwegingskader samen met dat van de commissie Brinkman te zullen gaan toepassen.

Bij enkele brede doeluitkeringen worden de middelen van verschillende vakdepartementen *gebundeld* ingezet. Het voordeel van bundeling is dat decentrale overheden in staat worden gesteld de rijks gelden ontschot in te zetten. In dat geval kan spanning ontstaan met de CW omdat de betrokken vakminister door de gebundelde inzet van zijn middelen in een brede doeluitkering, de verantwoordelijkheid voor zijn «eigen» beleidsartikel niet altijd kan waarmaken. Ook kan een dergelijke constructie het budgetrecht op artikelniveau doorbreken.

Artikel 31 van de CW 2001 biedt de mogelijkheid om gelden van verschillende begrotingshoofdstukken naar één begrotingshoofdstuk over te hevelen. Dit laat onverlet dat iedere minister op het niveau van het eigen begrotingsartikel verantwoordelijk blijft voor een rechtmatige en doelmatige verstrekking en besteding van de betreffende gelden, tenzij per wet anders is bepaald. Daarom hebben wij in het rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* aanbevolen om in voorkomende gevallen, in overleg met de Tweede Kamer, één minister verantwoordelijk te maken voor de besteding van de gebundelde doeluitkering.

Vanuit dezelfde overwegingen van beleidsvrijheid en verantwoordingslast worden ook steeds meer brede doeluitkeringen voor meer jaren tegelijk verstrekt, met daaraan gekoppeld een *meerjarige verantwoording*. Meerjarige verantwoording staat op gespannen voet met de CW 2001. Deze schrijft namelijk een *jaarlijkse* begrotingscyclus van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording voor. De Tweede Kamer zou dus jaarlijks inzicht moeten krijgen in de resultaten en de kosten van het beleid en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Wanneer de minister een ander verantwoordingsarrangement wenst en daarmee af wil wijken van de CW, dan dient hij dit per wet te regelen. De gedachte hierachter is dat de CW een generieke wet is en dat, wanneer de wetgever hierop een uitzondering heeft gemaakt, dit weloverwogen gebeurt. Die specifieke wet, met de daaronder liggen de regelingen, moet het verantwoordingsarrangement volledig regelen. Dit betekent dat de verantwoordelijkheden voor het beheer van het geld en de daarmee samenhangende toezichts- verantwoordings- en controleaspecten helder en toereikend zijn geformuleerd, en dat afwijkende verantwoordings- en controlearrangementen in de toelichting bij begrotingen en jaarverslagen worden vermeld. Zitten hier leemten in, dan kan dat betekenen dat de Algemene Rekenkamer onzekerheid heeft over de jaarlijkse uitgaven aan specifieke uitkeringen. Wij kunnen voor onze jaarlijkse oordelen dan niet anders dan terugvallen op de CW 2001.

Het gaat ons daarbij niet om het aanzetten tot «meer regels», maar om het stellen van «de goede regels». Als de overheid behoefte heeft aan flexibiliteit, zal deze haar grondslag moeten hebben in geldende regelgeving. De overheid krijgt ruimte waar de wetgever dat wil en geen ruimte waar de wetgever dat kennelijk niet wil. Wanneer het bestuur te weinig uitgaat van de bindendheid van de regels, bestaat niet langer de prikkel om de regels te verbeteren.

Kwalitatief goede regels staan dan ook een doelmatig overheidsoptreden niet in de weg. De opsteller van de regels zal zich er altijd bewust van moeten zijn dat de regels uitvoerbaar zijn («je moet je eraan houden»), dat

verantwoording erover mogelijk is en dat de regels achteraf ook controleerbaar zijn.

De controle van de minister bij specifieke uitkeringen richt zich er vooral op dat hij zich adequaat verantwoordt over de rechtmatige en doelmatige besteding van de onder hem ressorterende gelden. Het is vanuit deze blik dat wij de voornemens van het kabinet voor «single audit» en «single information», voor bundeling en meerjarige verantwoording van specifieke uitkeringen en andere aanzetten voor doelmatige controle en verantwoording benaderen.

Zo hechten wij ook aan een goede balans tussen wetgeving in de CW en lagere regelgeving, gericht op enerzijds het voorkomen van onnodige bureaucratie en anderzijds het op passende wijze bevorderen van uniformiteit. De bedoeling is uiteraard ook dat dit resulteert in een efficiënte inrichting van de comptabele regelgeving. De bepalingen in de CW zelf moeten een adequate uitoefening van het budgetrecht van de Tweede Kamer zo goed mogelijk waarborgen.

5.5 Tot slot

Veranderingen bij de overheid zijn geen doel op zich. Veranderingen worden ingezet zodat de overheid beter kan presteren. Beter houdt in dat doelstellingen meer zijn toegesneden op de samenleving, dat resultaten sneller zichtbaar zijn of dat gelijkwaardige resultaten tegen minder kosten worden gerealiseerd. De aanleiding voor een verandering kunnen ontwikkelingen in de samenleving zijn of tekortschietende, verouderde of ontoereikende bedrijfsprocessen (waaronder de ICT-systemen). Wat de aanleiding ook is, om veranderingen te realiseren zijn vaak aanpassingen van de bedrijfsprocessen noodzakelijk.

Een verantwoordelijke overheid is aanspreekbaar op haar handelen en zal dus ook in tijden van veranderingen eenduidig moeten laten zien wat zij presteert en hoe zij functioneert. Ministers zullen zich hierover steeds moeten kunnen verantwoorden aan de Tweede Kamer, zodat de Tweede Kamer in staat gesteld wordt onder andere in de verantwoordingsdebatten haar controlerende rol waar te maken.

6.1 Reactie minister

De minister van Financiën heeft op 4 mei 2006 gereageerd op het rapport *Rijk verantwoord 2006*. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie. De reactie staat ook op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

«Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen op het rapport «Rijk Verantwoord 2005». In deze reactie beperk ik mij tot de belangrijkste rijksbrede punten uit het rapport. Voor een reactie op specifieke, departementale conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de door u in «Rijk Verantwoord 2005» genoemde onderzoeken en rapporten verwijs ik naar de desbetreffende bestuurlijke reacties. Ik ga er vanuit dat eventuele wijzigingen als gevolg van de specifieke bestuurlijke reacties van de departementen ook zullen worden verwerkt in de definitieve versie van het rapport «Rijk Verantwoord 2005».

Een rijksbrede samenvatting op basis van meerdere onderliggende rapporten heeft tot logisch gevolg dat informatie verloren gaat, in het bijzonder wat betreft nuanceringen die wel in de onderliggende rapporten zijn opgenomen maar niet in het overkoepelende rapport terechtkomen. Hierdoor moet ik vaststellen dat de toonzetting in het samenvattende rapport kritischer overkomt dan in de onderliggende rapporten.

Ontwikkeling tot beleidsverantwoording

Het proces van VBTB moet de Tweede Kamer en het kabinet uiteindelijk in staat stellen op Verantwoordingsdag een debat te voeren over het gevoerde beleid, de bereikte maatschappelijke effecten, de geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Ik waardeer het dat de Algemene Rekenkamer met haar onderzoek een bijdrage aan dit proces probeert te leveren. Zoals eerder aangegeven, is VBTB een proces van lange adem, waarbij de departementen, de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer – ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid – een bijdrage zullen moeten leveren. Ik zal dat doen vanuit mijn overkoepelende verantwoordelijkheid binnen het kabinet.

Rechtmatigheid

Over 2006 zullen de besluiten in werking treden die zijn genomen naar aanleiding van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) regeldruk en controletoren. De vier bij de toeslagregelingen betrokken ministeries (Financiën, VROM, SZW en VWS) hebben belangrijke onderdelen van de IBO-besluiten al over 2005 toegepast. De IBO-besluiten behelzen onder meer dat de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag verantwoording aflegt over rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden die zich in het verslagjaar hebben voorgedaan. Daarbij wordt op artikelniveau gerapporteerd over fouten en onzekerheden die het afgesproken drempelbedrag (de verslaggevingsmaterialiteit) te boven gaan. Aansluitend bij de werkwijze van de departementale auditdiensten, rapporteert de minister zowel over rechtmatigheidsfouten als over onzekerheden, maar zonder de desbetreffende bedragen bij elkaar op te tellen. Deze werkwijze sluit aan op algemeen aanvaarde opvattingen binnen het accountantsberoep. De Algemene Rekenkamer telt fouten en onzekerheden wel bij elkaar op en hanteert geen afzonderlijke tolerantie voor onzekerheden. Hierdoor kan de rapportering door de Algemene Rekenkamer over onrechtmatigheden afwijken van hetgeen de minister

hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit is een ongelukkige situatie. Ik stel daarom voor dat er nader overleg komt tussen het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer om te bezien op welke wijze dit verschil van inzicht, rekening houdend met ieders eigen rol en verantwoordelijkheden, zoveel mogelijk kan worden weggenomen. Daarbij kan tevens naar een oplossing worden gezocht voor andere verschillen in de uitgangspunten voor weging en oordeelsvorming, waaronder de vraag of bij de evaluatie van steekproefuitkomsten moet worden uitgegaan van de meest waarschijnlijke fout dan wel de maximale fout.

Bedrijfsvoeringsparagrafen «nieuwe stijl»

Terecht stelt u dat de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagrafen van de toeslagdepartementen nog niet volledig IBO-proof heeft plaatsgevonden. Het besluit tot de IBO-versnelling, waarover u positief heeft geadviseerd, is pas op een laat moment genomen en de betrokken departementen hebben een grote inspanning geleverd om deze versnelde invoering te realiseren. De uitkomsten van dit versnellingstraject en de ervaringen van deze departementen vormen momenteel onderwerp van een evaluatie. De daaruit voorkomende leerpunten kunnen worden gebruikt door de andere departementen die zich vanaf 2007 (over het verslagjaar 2006) in de bedrijfsvoeringsparagraaf ook op die wijze moeten verantwoorden. Ook de vier toeslagdepartementen zullen het komende jaar het totstandkomingsproces verder verbeteren. Overigens heeft de minister van Defensie zich eigener beweging in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag al verantwoord over de rechtmatigheid.

Toelichting M&O-beleid

De Algemene Rekenkamer constateert dat de regelgeving over het verantwoorden in de jaarverslagen over het gevoerde beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van regelingen op dit moment niet duidelijk is. Met ingang van de rijksbegrotingsvoorschriften 2003 zijn geen strikte bepalingen meer opgenomen inzake de in het departementale jaarverslag op te nemen toelichting op het M&O-beleid. Om recht te doen aan het karakter van de bedrijfsvoeringsparagraaf – de bedrijfsvoeringsparagraaf is vormvrij en een uitzonderingsrapportage – en gegeven het streven de administratieve belasting voor de departementen zo beperkt mogelijk te houden, achtte ik het niet wenselijk en ook niet noodzakelijk om een verplichtend karakter ten aanzien van het geven van een toelichting op het gevoerde M&O-beleid op te nemen. Deze argumentatie is nog steeds van kracht. De bedrijfsvoeringsparagraaf biedt de ruimte om in te gaan op opmerkelijke zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering. Wanneer zich bij de departementen belangrijke risico's voordoen op het terrein van M&O-beleid zullen deze risico's dan ook zonder expliciete verplichting daartoe beschreven worden in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit zal zeker het geval zijn indien sprake is van een ontoereikend M&O-beleid. Indien sprake is van een zowel qua opzet als werking toereikend M&O-beleid, is een beschrijving in het jaarverslag van het gevoerde M&O-beleid niet noodzakelijk.

Bedrijfsvoering in 2005

U constateert bij nagenoeg alle ministeries een (lichte) vooruitgang in de bedrijfsvoering. Het aantal onvolkomenheden is gedaald van 69 naar 58, waarvan 3 ernstig (tegenover 6 in 2004). De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar geen bezwaar gemaakt en geen nieuwe bezwaaronderzoeken aangekondigd. Dit positieve beeld stemt overeen met mijn bevindingen zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005.

Ik ben het eens met het belang dat u hecht aan de totstandkoming van een nieuw Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR).

Ministeriële verantwoordelijkheid voor beheer van specifieke uitkeringen.

U stelt dat iedere minister op het niveau van het eigen begrotingsartikel verantwoordelijk blijft voor de rechtmatige en doelmatige verstrekking en besteding van de desbetreffende gelden. Tevens stelt u dat de controle van de minister bij specifieke uitkeringen zich er vooral op richt dat hij zich adequaat verantwoordt over de rechtmatige en doelmatige besteding van onder hem ressorterende gelden.

Het kabinet onderschrijft dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor goed beheer van de specifieke uitkeringen moet zijn geborgd. Ten aanzien van deze uitkeringen is de minister naar de mening van het kabinet verantwoordelijk voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de bevoorschotting en de definitieve afrekening van de specifieke uitkeringen met de medeoverheden, in casu voor de verstrekking aan de medeoverheden. In het departementale jaarverslag legt de minister op basis van het principe «single information en single audit» verantwoording af over de beheershandelingen van zijn eigen ministerie en niet over de beheershandelingen van de medeoverheden, in casu over de besteding door de medeoverheden. Met de Algemene Rekenkamer is in dit kader overeengekomen dat op praktische wijze invulling wordt gegeven aan de controle van specifieke uitkeringen in de reguliere accountantscontrole.

Meerjarige verantwoording en meerdere verantwoordelijke ministers

In aansluiting op uw rapport Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen (Kamerstukken 30 498, 1–2) merkt u op dat een meerjarige verantwoording van specifieke uitkeringen door decentrale overheden op gespannen voet staat met de generieke jaarlijkse verantwoordingscyclus op basis van de CW 2001. Een meerjarige verantwoording is naar uw oordeel alleen mogelijk als daarin door een specifieke wettelijke regeling wordt voorzien. Ook wijst u hier op de spanning die kan ontstaan, indien bij bundeling van specifieke uitkeringen tot gebundelde (brede) doeluitkeringen meerdere ministers verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uiteindelijke besteding van die uitkeringen door de decentrale overheden. Die spanning kan volgens u worden weggenomen, indien in overleg met de Tweede Kamer voor de besteding van een gebundelde doeluitkering één minister verantwoordelijk wordt gesteld. Het is daarbij niet noodzakelijk dat de betrokken gelden via budgetoverheveling worden overgeboekt naar de begroting van die minister. Overboeking via verrekening op grond van artikel 31 CW 2001 biedt volgens u de mogelijkheid om via de uitvoering de betrokken specifieke uitkeringen gebundeld aan de decentrale overheden te verstrekken.

De regering is voornemens de CW aan te passen om de meerjarige verantwoording over specifieke uitkeringen mogelijk te maken. Vanzelfsprekend zullen in de betrokken wetten die de specifieke uitkeringen regelen, voorzieningen moeten worden getroffen om een dergelijke meerjarige verantwoording voor elke specifieke uitkering te kunnen realiseren. Ook zal op een passende wijze geregeld moeten worden hoe de medeoverheden zich over de besteding van de specifieke uitkeringen dienen te verantwoorden en wat hierbij de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke vakministers zijn. Deze wettelijke aanpassingen zullen moeten leiden tot een arrangement waarin de verantwoordelijkheden voor het financiële beheer en de toezichts-, verantwoordings- en

controleaspecten op een samenhangende en sluitende wijze worden geregeld.

Ik stel voor dat de regering in de loop van 2006 in overleg met de Algemene Rekenkamer nagaat welke concrete wettelijke aanpassingen nodig zijn en daarbij tevens in overleg beziet hoe eventueel het vooruitlopen op die wettelijke aanpassingen in de CW over 2006, en volgende jaren, gestalte kan krijgen. Ik zal voor dat overleg een aanzet geven door middel van een schriftelijke uiteenzetting, waarbij ik tevens zal betrekken de algemene redeneerlijn ten aanzien van interdepartementale uitbesteding van beleidsuitvoering, die ik in mijn brief van 6 februari jl., kenmerk BZ 2006–37M, aan de Algemene Rekenkamer heb aangekondigd.»

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de reactie van de minister van Financiën.

Ontwikkeling tot beleidsverantwoording

De minister van Financiën onderschrijft in zijn reactie het belang van het proces van VBTB om zo de Tweede Kamer en het kabinet uiteindelijk in staat te stellen op Verantwoordingsdag een debat te voeren over het gevoerde beleid, de bereikte maatschappelijke effecten, de geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

In zijn reactie op ons onderzoek *Staat van de beleidsinformatie 2006*, dat gelijktijdig met het rapport *Rijk Verantwoord 2005* wordt gepubliceerd, geeft de minister van Financiën aan dat het kabinet, evenals de Algemene Rekenkamer, hecht aan een goede evaluatie van de beleidsprioriteiten. Bij de begrotingsvoorbereiding 2007 zal het kabinet inventariseren welke beleidsprioriteiten in aanmerking komen voor een beleidsdoorlichting. Ondanks dat wij constateren dat de jaarverslagen nog niet volledig VBTB-conform zijn, zijn wij van mening dat de jaarverslagen nu al voldoende mogelijkheden bieden voor de Tweede Kamer om met het kabinet te debatteren over het gevoerde beleid, de bereikte maatschappelijke effecten, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

Bedrijfsvoering in 2005

Het doet ons genoegen dat de minister van Financiën zich herkent in de (lichte) vooruitgang in de bedrijfsvoering bij de departementen. Aangezien de minister van Financiën mededeelt te hechten aan de totstandkoming van een nieuw VIR, gaan wij ervan uit dat hij het onderwerp informatiebeveiliging opneemt met de minister van BZK. Overigens vragen wij niet alleen aandacht voor de totstandkoming van een nieuw VIR, maar ook voor de implementatie en handhaving van het VIR.

Bedrijfsvoeringsparagrafen nieuwe stijl

De minister van Financiën geeft aan dat de uitkomsten van de versnelde invoering van enkele IBO-besluiten momenteel onderwerp van een evaluatie zijn. De daaruit voortkomende leerpunten kunnen worden gebruikt voor het verslagjaar 2006, wanneer ook andere departementen zich in de bedrijfsvoeringsparagrafen gaan verantwoorden over de rechtmatigheid. Wij zijn bereid mee te werken aan deze evaluatie.

Rechtmatigheid

De minister van Financiën gaat voor de rechtmatigheid voornamelijk in op

gevolgen van de IBO-besluiten. Hij noemt het een ongelukkige situatie dat de rapportering van de Algemene Rekenkamer over onrechtmatigheden af kan wijken van wat de minister hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De ministers van OCW en Defensie wijzen hier bijvoorbeeld ook op.

Naar onze mening is de ontstane situatie een onbedoeld gevolg van de invoering van die nieuwe wijze van rapporteren, waarbij de minister zich gaat verantwoorden over fouten en onzekerheden, en de auditdienst niet langer een rechtmatigheidsverklaring afgeeft maar een getrouwbeeldverklaring. Daarmee zijn enkele in de loop van de afgelopen jaren ontstane verschillen in wijze van oordeelsvorming tussen de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer manifest geworden. Ook wij vinden dit een ongelukkige situatie en zullen daarom in overleg met het Ministerie van Financiën bezien op welke wijze deze verschillen zo veel mogelijk kunnen worden weggenomen, daarbij rekening houdend met ieders eigen rol en verantwoordelijkheden. Naast de door de minister genoemde punten (optellen van fouten en onzekerheden en hanteren van meest waarschijnlijke fout dan wel maximale fout) willen wij ook over andere bestaande en reeds langer bekende verschillen overleggen. Hierbij denken wij aan de te hanteren omvangsbasis voor uitgaven en ontvangsten en het (niet) salderen van fouten in de deugdelijke weergave. Deze verschillen hebben over 2005 niet geleid tot van elkaar afwijkende oordelen, maar kunnen hier in voorkomende gevallen wel toe leiden.

Toelichting M&O-beleid

De minister van Financiën is van mening dat wanneer er sprake is van een zowel qua opzet als werking toereikend M&O-beleid, een beschrijving hiervan in het jaarverslag niet noodzakelijk is.

Wij zijn van mening dat voor een toereikend M&O-beleid, de minister gehouden is om de restonzekerheid binnen de daarvoor geldende tolerantiegrenzen te houden («comply»). Als dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanuit doelmatigheidsoverwegingen, dient hij het M&O-beleid af te stemmen met de Tweede Kamer («explain»). Wanneer de Tweede Kamer vervolgens instemt met dit M&O-beleid, heeft de minister toereikend gehandeld. De minister zal dan nog slechts de restonzekerheid moeten opnemen in zijn jaarverslag.

Wij vinden het een ongelukkige situatie dat hierover onvoldoende duidelijkheid bestaat. Wij stellen daarom voor dat er nader overleg komt tussen de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer om te bezien op welke wijze deze onduidelijkheid kan worden weggenomen.

Beheer en verantwoordelijkheid specifieke uitkeringen

Het kabinet onderschrijft dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor goed beheer van de specifieke uitkeringen moet zijn geborgd. De minister legt volgens het kabinet op basis van het principe «single information» en «single audit» verantwoording af over de beheershandelingen van het ministerie en niet over de beheershandelingen van de medeoverheden, in casu over de besteding door de medeoverheden.

Wij zijn van mening dat de minister naast een verantwoordelijkheid voor het beheer van zijn begrotingsgeld mede verantwoordelijkheid draagt voor de besteding van die gelden. Door het formuleren van een toereikend M&O-beleid en door het op basis daarvan uitoefenen van goed toezicht op de besteding van die gelden, kan de minister hier invulling aan geven. Dat betekent ook dat de minister, waar nodig, sancties en/of corrigerende maatregelen dient te nemen, als er op decentraal niveau onrechtmatigheden of onzekerheden worden geconstateerd.

Met de ministers van BZK en Financiën is afgesproken dat «single

information» en «single audit» zo worden ingericht dat aan de toleranties op het niveau van begrotingsartikelen zal worden voldaan en dat de specifieke wetgeving per specifieke uitkering de rechtmatigheidstoetspunten bepaalt. Wij onderschrijven daarbij het principe van «single information» en «single audit».

In ons rapport wijzen wij op een spanning die kan ontstaan met de CW 2001, indien bij bundeling van specifieke uitkeringen meer ministers verantwoordelijk zijn voor de rechtmatige en doelmatige besteding van die specifieke uitkeringen. Wij bevelen aan om in voorkomende gevallen één minister verantwoordelijk te laten zijn voor de besteding van de gebundelde doeluitkering en daarbij ook gebruik te maken van artikel 31 van de CW 2001. Dit artikel biedt de mogelijkheid om gelden van verschillende begrotingshoofdstukken over te hevelen naar één begrotingshoofdstuk. De minister van Financiën stelt echter dat budgetoverheveling niet noodzakelijk is.

Naar onze mening biedt budgetoverheveling voordelen. Het eerste voordeel is dat de voor de gebundelde doeluitkering verantwoordelijke minister zich in zijn jaarverslag transparant over het totale budget kan verantwoorden.

Het tweede voordeel van budgetoverheveling is dat in geval van onrechtmatigheden of onzekerheden duidelijk is, op welk begrotingsartikel die betrekking hebben en dat duidelijk is welke minister in deze situatie vanuit de toezichthoudende taak actie moet ondernemen. Zonder budgetoverheveling kunnen individuele geldstromen (van elk ministerie afzonderlijk) die voor hetzelfde doel worden gegeven bij de ontvanger niet meer afzonderlijk gevolgd worden en kan niet worden vastgesteld welke minister corrigerende en/of preventieve acties moet ondernemen.

Verder signaleren wij in ons rapport ook een spanning tussen de meerjarige verantwoording van specifieke uitkeringen en de jaarlijkse verantwoordingsplicht volgens de CW 2001. Ten aanzien van de meerjarige verantwoording kondigt de minister van Financiën aan dat de regering voornemens is de CW aan te passen om de meerjarige verantwoording over specifieke uitkeringen mogelijk te maken.

Ook geeft de minister van Financiën aan, dat geregeld moet worden hoe de medeoverheden zich over de besteding van de specifieke uitkeringen zullen moeten verantwoorden en wat hierbij de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke ministers zijn. De minister zegt daarbij toe dat de wettelijke aanpassingen zullen moeten leiden tot een arrangement waarin de toezichts-, verantwoordings- en controleaspecten op een samenhangende en sluitende wijze geregeld worden.

Met deze toezegging komt de minister van Financiën tegemoet aan onze aanbeveling om bij een zich wijzigende verantwoordelijkheidsverdeling de daarbij behorende verantwoordings- en controlestructuur mee te veranderen en een wettelijke basis te geven.

Wij zijn gaarne bereid om hierover in overleg na te gaan welke concrete wettelijke aanpassingen nodig zijn.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2005a). *Rijk verantwoord 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 115, nr. 1. Den Haag: Sdu.⁹

Algemene Rekenkamer (2005b). *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 VII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005c). *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005d). *Bezwaaronderzoek materieelbeheer Rijkswaterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 100 XII en 30 119, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Staat van de beleidsinformatie 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 94 074, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 505, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006c). *Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoren; Brief Algemene Rekenkamer over versneld toepassen IBO-besluiten op jaarverslagen over 2005 van SZW, VROM, VWS en Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 950, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006d). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 498, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006e). *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 95 270 nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Douma C.S. (2005). *Evaluatie VBTB; Motie over formuleren van beleidsdoelen in termen van te realiseren maatschappelijke effecten (outcome)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Mastwijk C.S. (2005). *Evaluatie VBTB; Motie over de totstandkoming van de niet-financiële en derden-informatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). *Personeelsbrief; Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 610, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005). *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 4. Den Haag: Sdu.

⁹ De rapporten van de Algemene Rekenkamer zijn te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006). *Instellen P-Direkt als baten-lastendienst; Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 146, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2002) *Rijksbegrotingsvoorschriften 2003*. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 4 december 2002. Kenmerk BZ 2002–2223 M en BZ 2002–2190 M. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2004). *Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoren; Brief minister bij het aanbieden van het IBO rapport en de uitwerking hiervan door het kabinet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 950, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2004b), *Evaluatie VBTB*, brief van minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 1

Ministerie van Financiën (2006a). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 94 028, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2006b). Brief van 3 januari 2006 waarin de minister van Financiën meedeelt dat de Staten-Generaal de ministers decharge hebben verleend over het in het jaar 2004 gevoerde financieel beheer.

Ministerie van Financiën (2006c). *Evaluatie VBTB; Brief minister met voorstel voor versnelde invoering IBO-besluiten inzake verantwoording 2005 begrotingshoofdstukken Financiën, VROM, SZW en VWS (IXB, XI, XV en XVI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 949, nr. 38. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2006d). *Instrumentenoverzicht Rijk (IOR)*, www.rijksbegroting.nl/IOR.

Nationale ombudsman (2006). *Verslag van de Nationale ombudsman over 2005; De maakbare overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 530, nr. 2. Den Haag: Sdu.

M. Scheltema (1988). *Advies aan de Parlementaire enquêtecommissie Bouwsubsidies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 19 623, nr. 30, Bijlage 5. Den Haag: Sdu.

TNO (2005). *Verzuim als gevolg van arbeidsrisico's en zelf opgegeven verzuimredenen, Deelresultaten Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2003*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

Tweede Kamer (2006). Brief van commissie voor de Rijksuitgaven met toestemming versnelling IBO. Kenmerk 06-RU-B-002.

BIJLAGE 1

BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

(bedragen in € mln)

	Uitgaven			Verplichtingen					verschil
	Begr. 2005 (miljoen- nennota)	Begr. 2005 (stand 2e suppl)	Begr. 2005 (miljoen- nennota)	Verschil		Begr. 2005 (stand 2e suppl)	Rek. 2005		
				Abs.	Proc.		Abs.	Proc.	
Begrotingen									
I	Huis der Koningin	6,3	5,6	5,7	-0,6	-9,2			0,0
Ila	Staten-Generaal	202,7*	119,5	115,6	1,1*	0,5*	5,0*	2,2	3,0
Ilb	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten		92,0	88,2			3,2	3,2	
III	Algemene Zaken	53,2	53,0	53,2	0,0	-0,1	4,4	5,2	1,3
IV	Koninkrijksrelaties	152,2	164,3	166,5	14,4	9,4	19,0	23,6	7,4
V	Buitenlandse Zaken incl EU (eigen middelen)	10 343,1	10 848,1	10 746,4	403,3	3,9	572,5	588,2	610,8
VI	Justitie	5 333,4	5 643,1	5 577,8	244,4	4,6	989,3	1 062,0	1 091,1
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 169,1	5 620,5	5 615,1	446,0	8,6	453,3	580,4	163,8
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	26 612,4	27 586,6	27 534,4	922,0	3,5	1 303,6	1 259,2	- 140,0
IXa	Nationale Schuld (excl aflossing en uitgifte schuld)	14 619,3	12 736,0	13 202,2	- 1 417,1	- 9,7	1 678,8	3 566,3	2 190,5
IXb	Financiën (excl belastingen)	3 893,5	14 192,2	14 085,6	10 192,1	261,8	2 919,3	6 002,3	4 336,8
X	Defensie	7 673,2	7 772,3	7 693,4	20,2	0,3	397,6	431,0	30,2
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 129,1	3 546,9	3 494,3	365,2	11,7	130,0	266,0	169,8
XII	Verkeer en Waterstaat	6 482,3	6 991,9	6 918,2	435,9	6,7	118,8	117,6	- 6,1
XIII	Economische Zaken	1 582,4	1 963,7	1 864,9	282,5	17,9	2 927,3	7 135,3	4 614,2
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	1 976,3	2 099,0	2 096,7	120,4	6,1	419,3	557,5	167,9
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23 869,5	24 163,3	24 120,6	251,1	1,1	532,1	699,1	226,8
XXVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	11 272,7	11 656,4	11 565,2	292,5	2,6	23,1	47,6	44,2
	Subtotaal	122 370,6	135 254,3	134 943,9	12 573,3	10,3	12 493,4	22 346,4	11 948,1
									95,6
Begrotingsfondsen									
A	Infrastructuurfonds	5 789,6	6 252,8	6 075,4	285,8	4,9	5 709,2	6 186,9	455,1
B	Gemeentefonds	11 699,6	12 026,6	11 996,2	296,6	2,5	11 699,6	12 026,6	296,6
C	Provinciefonds	981,5	1 005,5	1 004,0	22,5	2,3	981,5	1 005,5	22,5
D	Fonds Economische Structuurversterking	1 900,0	2 112,7	1 856,0	- 44,0	- 2,3	2 258,4	3 000,0	813,5
E	AOW-spaarfonds	-	-	-	0,0		3 704,5	3 696,2	- 8,3
F	Diergezondheidsfonds	5,2	19,6	18,4	13,2	253,1	5,2	10,9	17,6
G	BTW-compensatiefonds	1 742,0	1 842,1	1 871,0	129,0	7,4	1 742,0	1 842,1	129,0
	Subtotaal	144 488,5	158 513,6	157 764,8	13 276,3	9,2	38 593,8	50 114,6	13 674,1
									35,4

* Bedrag heeft betrekking op begrotingshoofdstukken Ia en IIb.

(bedragen in € mln)

	Uitgaven				Verplichtingen					
	Begr. 2005 (miljoennota)	Begr. 2005 (stand 2e suppl)	Verschil		Begr. 2005 (miljoennota)	Begr. 2005 (stand 2e suppl)	verschil			
			Abs.	Proc.			Rek. 2005	Abs.	Proc.	
Belastingen					94 683,0	102 952,0	105 872,3	11 189,3	11,8	
Consolidatie	- 10 223,8		- 3 142,7	30,7	- 10 223,8		- 13 366,5	- 3 142,7	30,7	
Aanvullende posten	1 702,8		- 1 702,8		1 814,1			- 1 814,1		
Totale uitgaven en ontvangsten	135 967,5	158 513,6	144 398,3	6,2	124 867,1	153 066,6	144 773,7	19 906,6	15,9	
Aflossing en uitgifte vaste schuld	24 748,9	26 312,0	26 862,0	8,5	37 030,4	32 414,0	32 111,0	- 4 919,4	- 13,3	
Mutatie vlottende schuld			5 146,0		5 146,0			0,0		
Totaal	160 716,4	184 825,6	176 406,3	14,7	161 897,6	185 480,6	176 884,7	14 987,2	2,7	
Exclusief consolidatie*			189 772,8				190 251,2			

* De totalen exclusief consolidatie sluiten aan op de Rijksrekening.

Overzicht 1 Verplichtingen

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2005

		Totaal bedrag (in € mln)	Belangrijke fouten/ onzekerheden* (in %)		Fouten 2005 (in € mln)		Onzekerheden 2005 (in € mln)	
			2005	2004	Belangrijk	Totaal	Belangrijk	Totaal
Begrotingen								
I	Huis der Koningin	5,7						
IIa	Staten-Generaal	124,0						1,3
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	89,2						
III	Algemene Zaken	54,0				0,0		
IV	Koninkrijksrelaties	140,8						
V	Buitenlandse Zaken	10 527,6	0,4	0,2	25,3	32,1	14,0	14,0
VI	Justitie	5 513,4				6,7		0,3
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	7 332,1				4,2		1,1
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	29 880,9				4,5		5,0
IXa	Nationale Schuld	45 210,2						
IXb	Financiën	20 083,5				0,7		
X	Defensie	7 219,3	2,4	0,6	79,2	89,7	93,8	96,6
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5 927,6	4,1	1,2	245,2	251,4		0,3
XII	Verkeer en Waterstaat	8 435,4	0,1	0,2	5,5	7,6	0,2	5,5
XIII	Economische Zaken	2 704,2				0,7		0,0
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 306,1				4,1		4,8
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23 770,1		0,0		5,3		
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	11 776,6	0,3	0,1	6,6	16,5	25,3	26,0
Totaal begrotingen		181 100,7	0,3	0,1	361,8	423,4	133,3	154,9
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	6 934,4	1,4	0,4	54,2	54,2	40,9	41,4
B	Gemeentefonds	11 898,8						
C	Provinciefonds	997,6						
D	Fonds Economische Structuurversterking	0,0						
E	AOW-spaarfonds	0,0						
F	Diergezondheidsfonds	18,4						
G	BTW-compensatiefonds	0,0						
Totaal fondsen		19 849,1	0,5	0,1	54,2	54,2	40,9	41,4
Totaal generaal		200 949,8	0,3	0,1	416,0	477,6	174,2	196,4

* Onder belangrijke fouten en onzekerheden verstaat de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens op artikelniveau van een begrotingswet overschrijden. De totale fouten en onzekerheden bestaan uit de belangrijke en overige fouten en onzekerheden, dus ook die de tolerantiegrenzen niet overschrijden.

Overzicht 2 Uitgaven
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2005

		Totaal bedrag (in € mln)	Belangrijke fouten/ onzekerheden* (in %)		Fouten 2005 (in € mln)		Onzekerheden 2005 (in € mln)	
			2005	2004	Belangrijk	Totaal	Belangrijk	Totaal
Begrotingen								
I	Huis der Koningin	5,7						
IIa	Staten-Generaal	115,6				0,0		0,1
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	88,2				0,0		
III	Algemene Zaken	53,2				0,0		0,0
IV	Koninkrijksrelaties	166,5						
V	Buitenlandse Zaken	10 746,4	0,2	0,3	17,2	35,8	7,2	8,1
VI	Justitie	5 577,8	0,9	0,4	11,6	12,7	38,3	43,6
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 615,1		0,9		14,3		4,3
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	27 534,4	0,4	0,2	17,8	66,0	92,0	100,0
IXa	Nationale Schuld	45 210,2				0,0		
IXb	Financiën	14 085,6	1,0		144,0	144,0		2,1
X	Defensie	7 693,4	1,6	1,0	10,2	11,6	112,6	127,7
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 494,3				0,4		2,0
XII	Verkeer en Waterstaat	6 918,2	0,2	0,6	0,1	4,4	12,3	21,6
XIII	Economische Zaken	1 864,9	0,6	0,5	11,4	15,7	0,0	0,1
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 096,7	1,0	0,3	16,4	21,2	5,6	13,1
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	24 120,6	0,0	0,0	3,0	7,6	2,6	3,3
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	11 565,2	0,2		20,6	24,2		0,5
Totaal begrotingen		166 951,9	0,3	0,2	252,3	358,1	270,5	326,3
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	6 075,4	2,3	3,9	31,3	31,3	108,9	112,7
B	Gemeentefonds	11 996,2						
C	Provinciefonds	1 004,0						
D	Fonds Economische Structuurversterking	1 856,0						
E	AOW-spaarfonds	0,0						
F	Diergezondheidsfonds	18,4						0,0
G	BTW-compensatiefonds	1 871,0	8,4	80,0			157,2	157,2
Totaal fondsen		22 820,9	1,3	7,0	31,3	31,3	266,0	269,9
Totaal generaal		189 772,8	0,4	1,1	283,5	389,3	536,5	596,2

* Onder belangrijke fouten en onzekerheden verstaat de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens op artikelniveau van een begrotingswet overschrijden. De totale fouten en onzekerheden bestaan uit de belangrijke en overige fouten en onzekerheden, dus ook die de tolerantiegrenzen niet overschrijden.

Overzicht 3 Ontvangsten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2005

		Totaal bedrag (in € mln)	Belangrijke fouten/ onzekerheden* (in %)		Fouten 2005 (in € mln)	Onzekerheden 2005 (in € mln)	
			2005	2004	Belangrijk	Totaal	Totaal
Begrotingen							
I	Huis der Koningin	0,0					
IIa	Staten-Generaal	3,0					
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	3,2					
III	Algemene Zaken	5,7					
IV	Koninkrijksrelaties	26,4					
V	Buitenlandse Zaken	610,8		0,1		1,1	0,2
VI	Justitie	1 091,1				0,2	0,0
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	617,1					
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1 163,6		0,0			
IXa	Nationale Schuld	35 980,3				0,3	
IXb	Financiën	113 128,4				11,5	3,1
X	Defensie	427,8				1,9	0,0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	299,8				0,0	
XII	Verkeer en Waterstaat	112,7	1,7	0,3			2,3
XIII	Economische Zaken	7 541,5					
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	587,2					0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	758,9					0,3
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	67,3					
Totaal begrotingen		162 424,8	0,0	0,0	0,0	15,0	6,0
Begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	6 164,3				0,0	2,4
B	Gemeentefonds	11 996,2					
C	Provinciefonds	1 004,0					
D	Fonds Economische Structuurversterking	3 071,9				0,6	
E	AOW-spaarfonds	3 696,2					
F	Diergezondheidsfonds	22,8					
G	BTW-compensatiefonds	1 871,0					
Totaal fondsen		27 826,4	0,0	0,0	0,0	0,6	2,4
Totaal generaal		190 251,2	0,0	0,0	0,0	15,6	8,4

* Onder belangrijke fouten en onzekerheden verstaat de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens op artikelniveau van een begrotingswet overschrijden. De totale fouten en onzekerheden bestaan uit de belangrijke en overige fouten en onzekerheden, dus ook die de tolerantiegrenzen niet overschrijden.

Overzicht 4 Saldibalans
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2005

		Totaal saldo debet + credit (in € mln)	Beoor- deeld totaal (in € mln)	Belangrijke fouten/ onzekerheden* (in %)		Fouten 2005 (in € mln)	Onzekerheden 2005 (in € mln)	
				2005	2004	Belangrijk	Totaal	Totaal
Begrotingen								
I	Huis der Koningin	11,4	5,7					
IIa	Staten-Generaal	189,3	92,0					
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	373,9	184,2					
III	Algemene Zaken	144,8	15,0					
IV	Koninkrijksrelaties	2 319,5	1 134,5					
V	Buitenlandse Zaken	44 625,4	33 099,1	0,0	0,0	0,0	0,7	0,1
VI	Justitie	23 212,2	10 520,0				2,2	1,8
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	34 307,0	16 541,3				2,6	1,6
VIII	Onderwijs, Cultuur en Weten- schap	123 676,7	60 737,1				27,0	5,0
IXa	Nationale Schuld	584 248,4	253 742,3				0,2	
IXb	Financiën	418 297,1	195 238,9	0,3	0,0	45,3	45,3	628,9
X	Defensie	31 007,5	15 199,8				32,1	9,7
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer	30 150,6	14 776,8	0,1	0,0	17,5	17,5	
XII	Verkeer en Waterstaat	27 614,1	13 699,1	0,2	0,2	27,4	27,4	2,6
XIII	Economische Zaken	39 019,8	18 014,3				7,8	0,5
XIV	Landbouw, Natuur en Voedsel- kwaliteit	20 300,5	10 204,0	1,8	0,8	108,8	112,0	85,8
XV	Sociale Zaken en Werkgelegen- heid	102 673,8	50 794,9	0,1	0,1		1,5	37,6
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	53 133,5	26 499,8	0,7	2,0	196,2	196,2	
Totaal begrotingen		2 255 804,3	720 498,8	0,2	0,1	395,3	472,6	773,7
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	55 657,1	21 753,2	0,1	0,3	22,9	76,3	78,6
B	Gemeentefonds	105 907,7	40 957,6					
C	Provinciefonds	14 342,8	6 167,3					
D	Fonds Economische Structuur- versterking	8 745,4	3 817,6					
E	AOW-spaarfonds	46 019,8	23 009,9					
F	Diergezondheidsfonds	781,4	377,1					
G	BTW-compensatiefonds	4 096,8	177,4					
Totaal fondsen		235 551,0	96 260,2	0,0	0,1	22,9	76,3	78,6
Totaal generaal		2 491 355,3	816 759,0	0,1	0,1	418,2	548,8	852,2

* Onder belangrijke fouten en onzekerheden verstaat de Algemene Rekenkamer de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens op artikelniveau van een begrotingswet overschrijden. De totale fouten en onzekerheden bestaan uit de belangrijke en overige fouten en onzekerheden, dus ook die de tolerantiegrenzen niet overschrijden.

Overzicht 5 baten-lastendiensten**De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2005 (bedragen in € mln)**

Hfd.	Naam	Baten	Lasten	Kap.uitg.	Kap.ontv.
III	Dienst Publiek en Communicatie	41,9	41,3	0,0	1,6
	Fouten	–	0,0	–	–
V	Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden	11,3	11,1	0,2	0,2
	Fouten	–	0,1	–	–
VI	Immigratie- en Naturalisatiedienst	332,6	326,8	9,7	0,4
	Fouten	8,8	–	–	–
	Onzekerheden	2,5	–	–	–
VI	Dienst Justitiële Inrichtingen	1 839,4	1 816,0	80,6	13,3
	Fouten	2,4	–	–	–
	Onzekerheden	20,6	–	–	–
VI	Centraal Justitieel Incassobureau	78,0	76,9	5,4	–
VI	Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening	22,5	16,3	0,4	–
VI	Nederlands Forensisch Instituut	45,3	45,8	6,9	0,1
VII	Korps Landelijke Politiediensten	444,4	443,0	21,6	1,9
	Fouten	–	3,7	–	–
VII	Informatievoorziening Overheidspersoneel	14,5	14,6	1,8	1,0
VII	Centrale Archief Selectiedienst	7,7	7,4	0,3	–
VII	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	68,0	60,0	3,0	3,0
VII	ICT-Organisatie (ITO)	83,8	83,9	1,1	0,1
	Fouten	–	0,2	–	–
VIII	Centrale Financiën Instellingen	75,9	75,1	4,5	1,6
VIII	Nationaal Archief	16,9	17,5	2,1	2,5
X	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	124,4	121,4	8,6	5,1
	Fouten	0,3	–	–	–
	Onzekerheden	0,2	–	–	–
X	Defensie Telematica Organisatie	290,9	306,5	85,8	55,6
	Fouten	2,3	–	–	–
	Onzekerheden	5,4	–	–	–
X	Agentschap Paresto	120,6	128,9	5,3	3,2
	Fouten	0,0	–	–	–
	Onzekerheden	0,1	–	–	–
XI	Rijksgebouwendienst	1 354,0	1 336,9	688,2	446,4
XII	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	45,0	44,9	1,4	0,0
	Fouten	–	0,3	–	–
	Onzekerheden	0,1	0,4	–	–
XIII	SenterNovem	100,4	99,9	2,3	0,1
	Fouten	0,8	–	–	–
	Onzekerheden	0,4	–	–	–
XIII	Economische Voorlichtingsdienst	39,3	39,2	3,2	0,1
	Fouten	–	0,2	–	–
	Onzekerheden	–	–	–	–
XIII	Octrooiencentrum Nederland	14,0	13,5	0,8	0,0
	Fouten	–	0,0	–	–
XIII	Telecom	32,0	28,9	10,4	–
	Fouten	–	0,0	–	–
	Onzekerheden	–	0,0	–	–
XIV	Plantenziektekundige Dienst	30,0	31,2	2,0	0,3
	Fouten	0,2	–	–	–
	Onzekerheden	0,8	–	–	–
XIV	Voedsel- en Warenautoriteit	193,6	196,6	7,3	3,3
	Fouten	3,0	–	–	–
	Onzekerheden	0,3	–	–	–
XIV	Dienst Landelijk Gebied	100,1	99,3	6,5	7,2
	Fouten	0,4	–	–	–
XIV	Dienst Regelingen	141,9	140,4	27,0	19,6
	Fouten	2,0	–	–	–
	Onzekerheden	0,1	–	–	–
XIV	Algemene Inspectiedienst	61,1	59,3	14,9	11,4
XV	Agentschap SZW	15,6	12,8	0,6	–
	Fouten	–	0,0	–	–
XV	Inspectie Werk en Inkomen	22,5	23,6	0,3	–
	Fouten	–	0,0	–	–

Hfd.	Naam	Baten	Lasten	Kap.uitg.	Kap.ontv.
XVI	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	22,3	23,1	0,6	–
XVI	Nederlands Vaccin Instituut	98,3	95,3	6,7	25,4
	Fouten	–	0,6	–	–
XVI	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	18,8	18,4	1,7	–
XVI	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	205,6	200,9	5,8	3,5
	Totaal	5 985,6	5 822,7	1 016,7	606,9
	Totaal fouten	13,2	5,5	–	–
	Totaal onzekerheden	30,4	0,4	–	–

BIJLAGE 3

OVER- EN ONDERSCHRIJDTINGEN PER BEGROTINGSHOOFDSTUK

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2005
(bedragen in € mln)

		Verplichtingen			Uitgaven			Ontvangsten		
		Overschrij- dingen	Onderschrij- dingen	Saldo	Overschrij- dingen	Onderschrij- dingen	Saldo	Overschrij- dingen	Onderschrij- dingen	Saldo
I	Huis der Koningin	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Ila	Staten-Generaal	6,9	- 2,4	4,5	0,0	- 3,9	- 3,9	0,8	- 0,0	0,8
Ilb	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	0,2	- 3,2	- 3,0	0,0	- 3,7	- 3,7	0,3	- 0,3	0,0
III	Algemene Zaken	1,3	- 0,3	1,0	0,6	- 0,4	0,2	0,5	0,0	0,5
IV	Koninkrijksrelaties	6,9	- 10,9	- 4,0	5,7	- 3,5	2,2	4,2	- 1,4	2,8
V	Buitenlandse Zaken	13,0	- 579,1	- 566,1	23,3	- 125,1	- 101,7	32,8	10,2	22,6
VI	Justitie	48,0	- 177,0	- 129,1	27,3	- 92,6	- 65,4	29,5	- 0,3	29,2
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	191,3	- 146,1	45,2	15,4	- 20,8	5,4	36,7	0,0	36,7
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2 398,6	- 209,7	2 188,9	33,6	- 85,8	52,2	21,9	- 117,5	- 95,6
IXa	Nationale Schuld	6 162,3	- 0,0	6 162,3	6 162,3	- 0,0	6 162,2	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	1 165,7	- 7 717,8	- 6 552,1	161,5	- 288,1	- 106,6	4 174,2	0,0	4 174,2
X	Defensie	109,9	- 537,3	- 427,4	258,0	- 336,9	- 79,0	40,9	44,1	- 3,2
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	213,0	- 173,6	39,4	27,6	- 80,2	- 52,6	46,2	- 12,4	33,9
XII	Verkeer en Waterstaat	72,4	- 119,5	- 47,1	0,3	- 74,0	- 73,7	4,9	9,8	- 4,9
XIII	Economische Zaken	24,4	- 130,1	- 105,6	4,7	- 103,4	- 98,7	473,6	- 67,4	406,1
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedsel- kwaliteit	94,7	- 29,2	65,5	32,7	- 35,0	- 2,3	62,0	- 32,2	29,8
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	16,1	- 695,4	- 679,4	24,5	- 67,2	- 42,8	63,8	- 4,0	59,8
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	531,0	- 118,9	412,1	25,2	- 116,3	- 91,1	20,8	- 1,0	19,8
A	Infrastructuurfonds	151,2	- 172,9	- 21,8	76,4	- 253,9	- 177,5	135,3	- 15,7	119,6
B	Gemeentefonds	0,0	- 124,4	- 124,4	0,0	- 30,4	- 30,4	0,0	- 30,4	30,4
C	Provinciefonds	0,0	- 9,9	- 9,9	0,0	- 1,5	- 1,5	0,0	- 1,5	- 1,5
D	Fonds Economische Structuurversterking	0,0	0,0	0,0	328,6	- 256,7	71,9	71,9	0,0	71,9
E	AOW-spaarfonds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	0,0	- 1,2	- 1,2	0,0	- 1,2	- 1,2	11,9	0,0	11,9
G	BTW-compensatiefonds	0,0	0,0	0,0	28,9	0,0	28,9	28,9	0,0	28,9
Totaal		11 207,0	- 10 958,9	248,1	7 236,5	- 1 960,8	- 5 276,9	5 260,8	- 348,0	4 912,8

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie van een departement, (b) het financieel beheer en het materieelbeheer van een departement en (c) de financiële informatie in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Bezwaar

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerapporteerd.

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

Departementale auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag en met het onderzoek naar het financieel beheer, naar het materieelbeheer en de administraties daarover en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Documenten die samen de jaarlijkse financiële verantwoording vormen van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in onjuistheden en onvolledigheden.

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieel beheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

M&O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over financiële informatie in het jaarverslag van een departement. Het oordeel «onzeker» wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen in het jaarverslag al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Overdrachtsuitgaven

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Review

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

Tolerantiegrenzen

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50

miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen. Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

A&K-analyses	Afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AO	Administratieve organisatie
AZ	Algemene Zaken
BuiZa	Buitenlandse zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale Accountantsdienst
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FSC	Facilitair Salariscentrum
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IC	Interne Controle
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IODI	Interdepartementaal overleg van directeuren
	Informatievoorziening
IT	Informatie technologie
ITO	Organisatie Informatie- en communicatietechnologie
	OOV
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
LBB/KPU	Landelijk Bevoorradingsbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
P&O	Personeel en organisatie
Paresto	Restauratieve organisatie van het Ministerie van Defensie
P-functie	Personeelsfunctie
RGD	Rijksgebouwendienst
RPE	Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek
RSI	Repetitive Strain Injury: verzamelnaam voor lichamelijke klachten door repeterende werkbewegingen.
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAP	Geïntegreerd informatie- en besturingssysteem voor bedrijfsmatige processen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
USB	Universal Serial Bus, standaard voor het aansluiten van computerapparatuur
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	Verkeer en Waterstaat
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIR-bi	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – bijzondere informatie
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WOPT	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens

ANNEX SAMENVATTINGEN RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK 2005 PER BEGROTINGSHOOFDSTUK

In deze annex staan de samenvattingen van de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen over 2005.¹⁰

Huis der Koningin (I)

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2005 van het Huis der Koningin voldoet aan de gestelde eisen.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2005 inzage gekregen in de onderliggende processen die ten grondslag liggen aan het overzicht van de functionele en de overige uitgaven die te relateren zijn aan het Huis der Koningin. Dit overzicht is sinds 2004 mede op verzoek van de Tweede Kamer als bijlage toegevoegd aan het jaarverslag van het Huis der Koningin. Dit overzicht wordt opgesteld op basis van opgaven van de vakdepartementen die de uitgaven verrichten.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de procedureregels voor de declarabele functionele uitgaven in 2005 zijn geactualiseerd. Uiteraard is het van belang dat de verantwoordelijke vakministers een adequate toelichting geven in hun jaarverslag over de uitgaven die zij in hun opgave aan het Ministerie van Algemene Zaken hebben opgenomen.

Staten-Generaal (IIa)

Financiële informatie

De uitgaven van de Staten-Generaal bedroegen in 2005 € 115,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 124,0 miljoen en de ontvangsten € 3,0 miljoen.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van de Staten-Generaal (begrotingshoofdstuk IIa) is geconstateerd dat de financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Het financieel beheer over 2005 van de organisaties die deel uitmaken van onderdeel IIa (de Eerste en de Tweede Kamer) vertoont een wisselend beeld. Het financieel beheer bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft in 2005 niet voldaan aan de daaraan te stellen eisen. Inkoopregels ontbreken of zijn niet in alle gevallen nageleefd en er is geen contractenregister. De beschrijving van de administratieve organisatie op het gebied van materieelbeheer, het contractbeheer en inkoopbeleid was onvolledige. Ook de werking van de administratieve organisatie verdient de aandacht. In 2006 zijn verbeteracties gepland, die naar verwachting de gesignaleerde knelpunten zullen opheffen. Bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is het financieel beheer ordelijk en controleerbaar. Er zijn verbeteringen geconstateerd bij het contractbeheer, het verplichtingenbeheer, de betalingen en het naleven van aanbestedingsvoorschriften. De Algemene Rekenkamer constateert dat zowel de Eerste als Tweede Kamer niet beschikken over uitgewerkte procedures voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat zowel de Eerste als Tweede

¹⁰ De volledige rapporten bij de jaarverslagen en de samenvattingen staan op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

Kamer niet beschikken over uitgewerkte procedures voor de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie.

Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten (IIb)

Financiële informatie

De uitgaven van de Hoge Colleges van Staat en Kabinetten bedroegen in 2005 € 88,2 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 89,2 miljoen en de ontvangsten € 3,2 miljoen.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van de Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten (begrotingshoofdstuk IIb) is geconstateerd dat de financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Bij de Hoge Colleges van Staat en Kabinetten is in 2005 sprake geweest van een ordelijk financieel beheer. Het materieelbeheer blijft aandacht vragen, ondanks de verbeteracties die in 2005 zijn ingezet.

Beleidsinformatie

Voor de Hoge Colleges van Staat en Kabinetten zijn geen uitgewerkte procedures voor de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie.

Ministerie van Algemene Zaken (III)

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie van AZ bedroegen in 2005 € 50,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 51,3 miljoen en de ontvangsten € 5,7 miljoen.

De baten van baten-lastendienst Dienst Publiek en Communicatie bedroegen in 2005 € 41,9 miljoen en de lasten € 41,3 miljoen.

De uitgaven van het Kabinet der Koningin bedroegen in 2005 € 2,1 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2,1 miljoen en de ontvangsten € 0,005 miljoen.

De uitgaven van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten bedroegen in 2005 € 0,5 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 0,5 miljoen en de ontvangsten € 0,005 miljoen. De financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van AZ, het Kabinet der Koningin en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (begrotingshoofdstuk III) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van AZ, het Kabinet der Koningin en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten voldoen aan de gestelde eisen.

De Algemene Rekenkamer heeft geen onvolkomenheden in de bedrijfsvoering geconstateerd in 2005.

Hoewel het inkoopproces en het contractbeheer in de loop van 2005 verder zijn verbeterd heeft het beheer nog niet het gewenste eindresultaat voor deze onderdelen bereikt. In 2006 moet zichtbaar worden of de getroffen maatregelen effectief zijn. Het ministerie heeft de afgelopen jaren overigens geen grote risico's gelopen, zoals blijkt uit het feit dat er in 2005 geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd die de kritische tolerantiegrenzen overschrijden.

Ten aanzien van het ICT-beheer en de informatiebeveiliging vraagt de Algemene Rekenkamer met name aandacht voor het autorisatiebeheer en het aansluiten van de rechten van de systeembeheerders op de vereisten van functiescheiding.

De Dienst Publiek en Communicatie heeft per 1 januari 2005 de formele status van baten-lastendienst. Het eerste jaar is redelijk goed verlopen. De dienst kan de financiële verantwoording nog verbeteren, vooral wat betreft het treffen van voorzieningen. De Algemene Rekenkamer beveelt dan ook aan om een voorzieningenbeleid te ontwikkelen.

Beleidsinformatie

Voor het Ministerie van AZ kunnen geen maatschappelijke effecten (outcome-indicatoren) worden benoemd door de aard van de werkzaamheden en omdat de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken niet aan een specifiek beleidsveld is gekoppeld. Het ministerie hanteert echter wel de uitgangspunten van VBTB.

De informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van AZ sluit in onvoldoende mate aan op de begroting 2005. De prestatie-indicatoren en streefwaarden over de uitvoering van het algemeen communicatiebeleid komen niet terug in het jaarverslag. Het ontbreken van de informatie is het gevolg van een strikte toepassing van de Rijksbegrotingsvoorschriften.

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van AZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen.

Koninkrijksrelaties (IV)

Financiële informatie

De uitgaven van Koninkrijksrelaties (begrotingshoofdstuk IV) bedroegen in 2005 € 166,5 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 140,8 miljoen en de ontvangsten € 26,4 miljoen.

Uit het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van Koninkrijksrelaties blijkt dat deze informatie voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd:

- In het Jaarverslag 2005 van Koninkrijksrelaties is geen bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen. Wijzigingen in de organisatie van het Ministerie van BZK en van het Management Control Systeem zijn aangegeven in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van BZK (begrotingshoofdstuk VII).
- Ten aanzien van het financieel beheer stellen wij vast dat de proce-

dures voor het aangaan van verplichtingen, de inkoop en het doen van uitgaven adequaat zijn nageleefd. Wel constateren wij dat oude voorschotten te lang open blijven staan. Aangezien het kerndepartement hiervoor verantwoordelijk is, gaan wij in op de knelpunten hieromtrent in ons Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hoofdstuk VII), en niet in dit rapport.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het financieel beheer en materieelbeheer en de overige aspecten van bedrijfsvoering voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Beleidsinformatie

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van Koninkrijksrelaties is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van BuiZa bedroegen in 2005 € 10 746 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 10 528 miljoen en de ontvangsten € 611 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (begrotingshoofdstuk V) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende belangrijke fouten en onzekerheden:

- aangegane verplichtingen: € 39,3 miljoen, vooral door fouten en onzekerheden in artikel 4: Meer welvaart en minder armoede en in artikel 5: Toegenomen menselijke en sociale ontwikkeling;
- uitgaven: € 24,4 miljoen, vooral door fouten en onzekerheden in artikel 4: Meer welvaart en minder armoede en in artikel 11: Algemeen;
- saldibalans: € 4 000 op de balanspost «liquide middelen» waarmee de tolerantiegrens van 0% werd overschreden.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoen in 2005 aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- het voorschotbeheer OS-gelden;
- het departementale reviewbeleid;
- de informatiebeveiliging, wat betreft het voldoende opvolgen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR);
- nieuwbouw ambassades;
- het archief- en dossierbeheer.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de Algemene Rekenkamer over 2005 vast dat het financieel beheer en het materieelbeheer over het algemeen ordelijk en controleerbaar waren. Ten opzichte van 2004 is de kwaliteit van het financieel beheer iets verbeterd: het bedrag aan fouten en onzekerheden in de betalingen en verantwoordingen bedraagt over 2005 € 71,2 miljoen tegenover € 89,6 miljoen over 2004. Het percentage fouten en onzekerheden op het totaal van de afgewikkelde

voorschotten van € 2,4 miljard daalde naar 1,1%. Daarmee heeft de minister voldaan aan zijn toezegging aan de Tweede Kamer om het aantal fouten en onzekerheden terug te brengen tot rond de 1%. De verbetering in de kwaliteit van het financieel beheer is vooral het gevolg van minder onzekerheden. Zorgelijk is dat zowel in de verplichtingen als in de betalingen ten opzichte van 2004 over 2005 de onrechtmatigheden zijn toegenomen. Het totaal aan onrechtmatigheden in de betalingen en de verantwoordingen nadert met een percentage van 0,72% de tolerantiegrens van 1%. De Algemene Rekenkamer beveelt aan een nadere analyse te maken van deze stijging van de onrechtmatigheden.

De doelstelling van het ministerie om jaarlijks 0,8% van het Bruto Nationaal Product te besteden aan ontwikkelingssamenwerking kan een bestedingsdruk geven. Over 2005 beoordeelde de departementale accountantsdienst een bedrag van in totaal € 3,4 miljoen als onrechtmatig, omdat door de bestedingsdruk te vroeg betaald is. Bij het Ministerie van Financiën stelt de Algemene Rekenkamer vast dat een bedrag van in totaal circa € 144 miljoen niet aan de eisen van de CW 2001 voldoet. Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken is dit bedrag eind 2005 vooruitbetaald aan buitenlandse ontwikkelingsinstellingen.

De Algemene Rekenkamer heeft veel waardering voor de in 2005 genomen maatregelen voor de verbetering van het voorschotbeheer van OS-gelden. Een deel van de effecten van de genomen verbetermaatregelen zal evenwel vanaf 2006 en later pas zichtbaar kunnen worden. Over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer in het bezwaaronderzoek voorschotbeheer OS-gelden in de diverse onderdelen van de activiteitscyclus en de organisatie van het voorschotbeheer nog onvolkomenheden vast. Op drie belangrijke onderdelen van het voorschotbeheer stelt de Algemene Rekenkamer bovendien nog structurele onvolkomenheden vast waarvoor weliswaar het ministerie verbetermaatregelen in gang heeft gezet maar waarvan zij de werking en het effect nog niet heeft kunnen vaststellen. In een vervolgbeswaaronderzoek zal de Algemene Rekenkamer over 2006 nagaan of met name de volgende verbeteringen zijn doorgevoerd:

- de verdere ontwikkeling van het managementinformatiesysteem waardoor de monitoring van (de resultaten van) OS-activiteiten middels eenduidige indicatoren kan plaatsvinden;
- het (binnen de raamovereenkomsten) maken van nadere afspraken met internationale organisaties over tijdige aanlevering van verantwoordingen over de besteding van OS-gelden, meer in overeenstemming met de huidige regelgeving van het ministerie;
- het doorvoeren van een substantiële verbetering van het systeem en de uitvoering van het rappel- en sanctiebeleid.

Het merendeel van de budgethouders heeft het reviewbeleid nog niet volgens de richtlijn in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) beschreven en ingericht.

Het ministerie voldoet weliswaar over 2005 op hoofdlijnen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), maar de beveiligingsmaatregelen worden nog niet goed opgevolgd.

Het ministerie beschikt voor de nieuwbouw van ambassades nog niet over richtlijnen voor de (maximum)kosten en loopt hierdoor een risico dat kosten voor een nieuwbouwproject onevenredig hoog uitpakken. Door het

ontbreken van een geaggregeerde evaluatie van begrote en gerealiseerde kosten kan het ministerie geen lessen voor de toekomst trekken.

Voor een toereikend archief- en dossierbeheer dienen de archiefinstructies nog te worden geactualiseerd. Daarnaast moeten de desbetreffende medewerkers zich ook bewuster worden van het grote belang van een goedwerkend archief en kwalitatief goede dossiers. Ook moet nog een sanctiebeleid worden ontwikkeld.

De Algemene Rekenkamer constateert dat in 2005 bij respectievelijk de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) en de non-gouvernementele organisaties de onvolkomenheden in het toezicht door het ministerie zijn opgelost.

De Algemene Rekenkamer heeft door het ontbreken van een definitieve financiële verantwoording en de accountantsverklaring daarover nog geen toets kunnen uitvoeren op de uitgaven van het EU-voorzitterschap. Wij dringen er op aan dat het ministerie deze verantwoording zo spoedig mogelijk alsnog uitbrengt.

De ontwikkeling van het Nieuw Visum Informatie Systeem (NVIS) stagneerde in 2005, omdat de beveiliging van de informatie-uitwisseling met de ketenpartners complexer is dan was voorzien. Inmiddels is een goede doorstart gemaakt. Daarbij is het noodzakelijk om de relevante ontwikkelingen op het consulaire werkterrein te blijven volgen en daar bij de verdere ontwikkeling zo nodig rekening mee te houden.

Voor het nieuwe financieringsstelsel dat het ministerie voor het onderhoud van ambassades in 2005 doorvoerde dienen naar de mening van de Algemene Rekenkamer de gereserveerde bedragen in de artikels-gewijze toelichting bij de begroting te worden geëxpliciteerd. Ook dient de regelgeving voor het onderhoud in het HBBZ nog te worden aangepast. Aangezien nog maar weinig ervaring is opgedaan met dit nieuwe systeem zal de Algemene Rekenkamer de werking eerst over 2006 kunnen vaststellen.

Voor het integriteitsbeleid dient naar de mening van de Algemene Rekenkamer het ministerie een overkoepelend integriteitsbeleid nog te formuleren. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat eind 2005 nog altijd 105 lokale medewerkers ongescreend een vertrouwensfunctie vervullen. Volgens een nieuwe benadering zal het ministerie de functies van lokale krachten wellicht niet langer als vertrouwensfunctie beschouwen. Over 2006 zal de Algemene Rekenkamer nagaan welke criteria hierbij zijn gehanteerd.

Het ministerie voldoet nog niet aan haar eigen doelstelling om 90% van de OS-activiteiten tijdig te waarderen in het OS-waarderingssysteem, terwijl ook de kwaliteit van de waarderingen nog onvoldoende is.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op deugdelijke wijze tot stand gekomen is en voor het grootste deel voldoet aan de verslaggevingseisen. Wel worden effect- en prestatie-indicatoren in het jaarverslag in veel gevallen nog onvoldoende concreet uitgewerkt of ontbreken deze. De ontwikkeling van een VBTB-conform jaarverslag blijft zodoende een punt van aandacht.

Ten aanzien van het beleidsartikel armoedebestrijding concludeert de Algemene Rekenkamer dat de minister te weinig inzicht geeft in de mate waarin de (internationale) doelstellingen worden behaald en op welke wijze het Nederlandse beleid hieraan bijdraagt.

Ministerie van Justitie (VI)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van Justitie bedroegen in 2005 € 5577,8 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 5513,4 miljoen en de ontvangsten € 1091,1 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie (begrotingshoofdstuk VI) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van € 49,9 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven en € 34,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de lasten bij de baten- en lastendiensten.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf is een mededeling bedrijfsvoering opgenomen, waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen.

Wij hebben dit jaar een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de personele uitgaven van het Ministerie van Justitie. Al een aantal opeenvolgende jaren rapporteert de Algemene Rekenkamer dat het beheer van de personeelsdossiers en de toepassing van de regelgeving voor extra belonen onvoldoende waren. Wij concluderen dat er in 2005 op punten vooruitgang is geboekt bij het beheer van de personele uitgaven, zoals de problematiek van de overwerkvergoeding vanaf salarisschaal 11 en van de actualisering van de salaris-bezoldigingsstructuur voor de forensisch psychiaters. Tevens zijn alle toezeggingen van de minister naar aanleiding van ons Rapport bij het Jaarverslag 2004 (Algemene Rekenkamer, 2005a) uitgevoerd. Daarentegen hebben wij bij het dossierbeheer opnieuw onvolkomenheden geconstateerd bij circa 40% van de onderzochte dossiers. Het departement heeft aangegeven de noodzakelijke verbeteracties uit te voeren. Wij gaan er van uit dat dit ertoe zal leiden dat eind 2006 een duidelijke verbetering in het dossierbeheer tot stand is gebracht.

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 1997 kritische opmerkingen gemaakt over het financieel beheer van het Openbaar Ministerie (OM). Wij concluderen dat het financieel beheer eind 2005 grotendeels op orde is. Ook het onderdeel gerechtskosten is op orde gekomen, hoewel dit onderwerp een aandachtspunt blijft. Om de gerechtskosten blijvend beter te kunnen beheersen is het OM afhankelijk van de medewerking van externe partijen. Om een structurele oplossing daarvoor bij het OM te bewerkstelligen, hebben betrokken partijen (de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Economische Zaken, de politie, de rechtelijke macht, het OM) het plan om het budget van de gerechtskosten over de drie belangrijkste opdrachtgevers te splitsen, namelijk de politie, de Raad voor de rechtspraak en het OM. Het

Ministerie van Justitie heeft inmiddels het initiatief genomen om deze problematiek op korte termijn definitief op te lossen.

Het beeld dat de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren had van de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, was tot 2004 wisselend. In het jaar 2004 was er sprake van een positieve omslag. Wij constateren dat dit zich in 2005 heeft gestabiliseerd. Zo zien wij naast opgeloste onvolkomenheden nieuwe onvolkomenheden bij de naleving van de verificatie-procedure van de materiële uitgaven (de interne controle heeft onvoldoende gefunctioneerd) en hebben wij in 2005 gerapporteerd over de Immigratie- en Naturalisatiedienst, onder meer over de bedrijfsvoering (Algemene Rekenkamer, 2005b). Wij zien daarnaast risicovolle ontwikkelingen die de kwaliteit van de bedrijfsvoering negatief kunnen beïnvloeden. Dit geldt met name voor de vernieuwing van de diverse informatiesystemen en voor de afrekening in 2006 van het groot project Oudkomersregeling G54 tot en met 2003. Wij vragen hiervoor speciale aandacht van het ministerie.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht. Wij concluderen dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Justitie op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van de controleerbaarheid van de verwerking van grote hoeveelheden gegevens uit primaire systemen tot managementinformatie. Wij constateren dat de minister deze tekortkoming in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag heeft toegelicht.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van BZK bedroegen in 2005 € 5 615 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 7 332 miljoen en de ontvangsten € 617 miljoen.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van BZK constateert de Algemene Rekenkamer dat de financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Er was sprake van onvolkomenheden bij de volgende onderdelen:

- managementcontrolesysteem (MCS);
- beheer overdrachtsuitgaven: bedrijfsvoering directie Brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (B&G);
- contractbeheer: inkopen en aanbesteden;
- administratieve- en uitvoeringssystemen: voorschottenbeheer;
- informatiebeveiliging.

Het aantal onvolkomenheden in het beheer is ten opzichte van 2004 niet afgenomen en wij constateren dat het beheer over het geheel genomen ongeveer gelijk gebleven is. Wel zijn er op onderdelen verbeteringen geweest. Zo is er flinke vooruitgang geboekt in de bedrijfsvoering van de baten-lastendienst Informatie- en Communicatietechnologie Organisatie (ITO). In 2004 was daar nog sprake van een ernstige onvolkomenheid. De overige onvolkomenheden uit 2004 bestaan nog steeds. Wel is bij de

bedrijfsvoering van de directie B&G vooruitgang geconstateerd bij de uitvoering van het «Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen» (BDUR). De uitvoering van het «Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1999» (de Bommenregeling) was echter nog niet verbeterd.

Ook bij het inkopen en aanbesteden, het voorschottenbeheer en de informatiebeveiliging zijn er positieve ontwikkelingen geweest. Deze hebben er echter nog niet toe geleid dat de onvolkomenheden in 2005 weggewerkt zijn.

Nieuw in 2005 is de onvolkomenheid in het MCS. Wij constateren dat de directie Financieel-Economische Zaken en Control (FEZC) in 2005 onvoldoende in staat was volledig invulling aan haar functie van concerncontroller te geven. Ook werkten de verschillende organisatie-onderdelen nog steeds onvoldoende samen.

Naast bovengenoemde onvolkomenheden hebben wij nog een aantal aandachtspunten geconstateerd. Het betreft P-Direkt en de batenlastendienst Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (in oprichting). Voor deze punten vragen wij aandacht, maar wij hebben ze niet als onvolkomenheid aangemerkt.

Beleidsinformatie

Wij hebben de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en wij concluderen dat deze bij het Ministerie van BZK nog niet op een voldoende ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen en ook kwalitatief verbeterd moet worden. Wij constateren echter wel vooruitgang ten opzichte van 2004.

Wij bevelen aan om ook in 2006 voldoende aandacht te geven aan een verdere verbetering van de informatiewaarde van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast dient de totstandkoming van deze informatie meer gestructureerd te worden opgepakt.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van OCW bedroegen in 2005 € 27 534,4 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 29 880,9 miljoen en de ontvangsten € 1163,6 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 109,8 miljoen aan fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid die de tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer hebben overschreden. Het gaat hier om fouten en onzekerheden bij twee artikelen: artikel 9 en artikel 11. Bij artikel 9 («Arbeidsmarkt en personeelsbeleid») heeft de onzekerheid betrekking op een subsidie aan scholen voor de begeleiding en scholing van zij-instromers. De controle op de naleving van de subsidievoorwaarden is niet goed geregeld (onzekerheid over de rechtmatigheid van € 5,0 miljoen). Bij artikel 11 («Studiefinanciering»), had de IB-Groep fouten gemaakt bij het verwerken van aanvraag-formulieren voor studiefinanciering (fouten leidend tot onrechtmatigheid van € 17,8 miljoen). Daarnaast zijn er onvolkomenheden in de controles die de IB-Groep uitvoert om misbruik en oneigenlijk gebruik van studiefinanciering te voorkomen (onzekerheid over de rechtmatigheid van € 87,0 miljoen).

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het ministerie heeft het contractbeheer en het personeelskostenbeheer in 2005 op orde gebracht. Hiermee zijn twee van de vier onvolkomenheden uit 2004 opgelost. Er zijn geen nieuwe onvolkomenheden gesignaleerd.

De twee resterende onvolkomenheden betreffen de interne controle bij de baten-lastendienst Centrale Financiën Instellingen (CFI) en het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk. Voor wat betreft de interne controle bij CFI heeft het ministerie maatregelen getroffen om de vorig jaar geconstateerde onvolkomenheid op te heffen. Hoewel het aantal gemaakte fouten relatief gering is, zijn ook in 2005 fouten geconstateerd. Daarnaast voldoen nog niet alle productiedossiers aan de eisen. Omdat met de bekostiging van onderwijsinstellingen een groot financieel belang is gemoeid, handhaaft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheid in de interne controle bij CFI. Voor wat betreft het beheer van kunstvoorwerpen zijn er veel resultaten geboekt bij acties om vermiste kunstvoorwerpen te traceren. Ook werkt het ministerie aan een nieuw beheersysteem. Naar verwachting zal dit systeem in 2006 in opzet gereed zijn.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van OCW de afgelopen jaren veel inspanningen heeft verricht om de bedrijfsvoering op orde te brengen. Hierdoor is de bedrijfsvoering in 2005 duidelijk verbeterd ten opzichte van 2004. Problemen, zowel binnen het departement als in het beleidsveld, worden nu eerder gesignaleerd en sneller opgelost.

Een aandachtspunt voor de toekomst is dat het ministerie, bij het opstellen en wijzigen van wetgeving, voldoende aandacht besteedt aan de controleerbaarheid en handhaafbaarheid.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid op deugdelijke wijze tot stand is gekomen. Ook voldoet de informatie aan de verslaggevingseisen.

De Algemene Rekenkamer heeft ook onderzocht of de informatie in het Jaarverslag 2005 voldoende concreet is en aansluit bij de informatie in de Begroting 2005. Uit dit onderzoek kwam onder andere naar voren dat het ministerie in het jaarverslag terugkomt op tweederde van de in de begroting genoemde prestaties. Dit betekent dat de Staten-Generaal bij eenderde van de in de begroting voorgenomen en concreet beschreven prestaties, niet kan nagaan in welke mate de minister deze heeft uitgevoerd.

Voor de beleidsprioriteit «vermindering voortijdig schoolverlaten» heeft de Algemene Rekenkamer niet alleen de aanwezigheid van de beleidsinformatie, maar ook de inhoudelijke kwaliteit ervan onderzocht. De onderzoeksresultaten zijn opgenomen in Staat van de beleidsinformatie 2006 (Algemene Rekenkamer, 2006a). Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat de cijfers over voortijdige schoolverlaters (nog) niet betrouwbaar zijn. De minister is zich bewust van een aantal beperkingen van de huidige registratie. Zij meldt deze ook op transparante wijze aan de Tweede Kamer.

De minister geeft in haar reactie op het conceptrapport Staat van de beleidsinformatie 2006 aan haar beleid ten aanzien van de registratie van voortijdig schoolverlaters aan te scherpen. Zij verwijst hierbij naar de mogelijkheden die de invoering van het onderwijsnummer biedt.

Nationale Schuld (IXa)

Financiële informatie

De uitgaven van de Nationale Schuld bedroegen in 2005 € 45 210,2 miljoen. De verplichtingen bedroegen ook € 45 210,2 miljoen en de ontvangsten € 35 980,3 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van de Nationale Schuld (begrotingshoofdstuk IXA) heeft de volgende resultaten opgeleverd. De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer heeft geen onvolkomenheden aangetroffen tijdens haar onderzoek naar de bedrijfsvoering van de Nationale Schuld.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat de onderzochte informatie over het gevoerde beleid van de Nationale Schuld op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Ministerie van Financiën (IXb)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van Financiën bedroegen in 2005 € 14 085,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 20 083,5 miljoen en de ontvangsten € 113 128,5 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de uitgaven van circa € 144 miljoen ten laste van beleidsartikel 4: Internationale financiële betrekkingen. Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken is dit bedrag eind 2005 vooruitbetaald aan buitenlandse ontwikkelingsinstellingen. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de vooruitbetaling in strijd is met de CW 2001 omdat een verplichting tot vooruitbetaling ontbrak.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Beheersmaatregelen rond inkomstenbelasting particulieren onvoldoende

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de fiscale besluiten over de inkomstenbelasting van particulieren deugdelijk zijn onderbouwd. We hebben vastgesteld dat de Belastingdienst in circa de helft van de gevallen geen onderbouwing heeft voor haar besluiten over inkomstenbelasting particulieren, en dat er belangrijke verschillen zijn in de wijze van onderzoek en de score van de bevindingen in de interne toets van de fiscale kwaliteit in vier onderzochte regio's. Vorig jaar hebben we gewezen op het belang van de zelfstandige beoordeling van fiscale besluiten in het kader van de accountantscontrole van de rechtmatigheid

van belastingontvangsten door de Auditdienst Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft het belang van het testen van de werking van de interne beheersingsmaatregelen middels gegevensgerichte werkzaamheden aangetoond. Dit hebben we gedaan door zelfstandig dossieronderzoek naar de inkomstenbelasting particulieren en een beoordeling van de interne kwaliteitstoets van de Belastingdienst. Op basis van bovenstaande bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) in 2005 ontoereikend was.

We bevelen de minister van Financiën aan om meer gegevensgerichte werkzaamheden te laten verrichten en om de dossierinstructies en de richtlijnen voor de interne kwaliteitstoets opnieuw te beoordelen op nut en noodzaak. Na eventuele aanpassing is het van belang op naleving door de Belastingdienst toe te zien.

Onvolkomenheden in het controlebeleid BTW-compensatiefonds (begrotingsfonds G)

De Algemene Rekenkamer heeft de volgende opmerkingen over de beheersing rond het BTW-compensatiefonds:

- de planning en control heeft niet goed gewerkt in 2005. In september 2005 kwam het Ministerie van Financiën er achter dat het aan de Tweede Kamer beloofde aantal te controleren ontvangers van btw-compensatie niet zou worden gehaald;
- de kwaliteit van de controles is wisselend geweest en er waren nog geen maatregelen getroffen om de kwaliteit te waarborgen;
- de controleresultaten zijn niet nauwgezet geregistreerd.

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het M&O-beleid in 2005 ontoereikend was. De beheersing rond het BTW-compensatiefonds is in 2005 wel verbeterd. Verder is de transparantie in het Jaarverslag 2005 van het BTW-compensatiefonds sterk verbeterd. Het Ministerie van Financiën heeft bovendien begin 2006 nieuwe maatregelen getroffen om bovenstaande gebreken op te lossen.

Bescherming vertrouwelijke gegevens op de lange termijn

De Algemene Rekenkamer heeft in 2005 geconstateerd dat medewerkers van de Belastingdienst vaker toegang hebben tot vertrouwelijke gegevens, en dat daarmee ten opzichte van 2002 de risico's van inbreuken op de privacy zijn toegenomen. De Belastingdienst moet zijn geautomatiseerde systemen verbeteren om zijn taken te kunnen blijven vervullen en de gegevensbeveiliging op een hoger niveau te brengen.

Onrechtmatige voorschotten: het gevolg van tijdige betaling

De Belastingdienst heeft in december 2005 voor het eerst aan 5,5 miljoen mensen voorschotten uitbetaald voor de huur- en zorgtoeslag. Voor de kinderopvangtoeslag heeft de Belastingdienst voor het eerst in januari 2005 voorschotten betaald. De Belastingdienst heeft in relatief korte tijd processen moeten inrichten om grote aantallen aanvragen tot voorschotten te verwerken. Dit heeft geleid tot onvolkomenheden in het beheer, resulterend in onjuiste en te late uitbetaling van voorschotten.

De Belastingdienst heeft bij de uitbetaling van de voorschotten keuzes moeten maken. Daarbij is voorrang gegeven aan tijdige uitbetaling boven rechtmatigheid, hetgeen is gemeld aan de Tweede Kamer. Het ministerie heeft de onrechtmatigheden als gevolg van deze keuze uiteengezet in de

bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Het ministerie heeft ervoor gekozen om ook in gevallen dat de gegevens op de aanvraag onaanneemelijk zijn toch over te gaan tot een voorschot, zonder aanvullende vragen te stellen aan de aanvrager. Het is waarschijnlijk dat door deze keuze een materieel deel van de toeslagen zal moeten worden teruggevorderd. De minister heeft dit risico onvoldoende toegelicht in het jaarverslag.

Aandachtspunten

De minister spreekt in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn zorg uit over de verminderde inzet op toezicht door de Belastingdienst. De Algemene Rekenkamer adviseert de minister om voor de belastingen te kwantificeren, in de vorm van gemiste opbrengsten, wat de gevolgen zijn van het niet volledig kunnen controleren van alle belastingaangiften.

Ten slotte

De Algemene Rekenkamer heeft, in tegenstelling tot voorgaand jaar, geen onverdeeld positief beeld over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. Dit komt vooral door de automatisering van de Belastingdienst. Zowel problemen rond de toeslagen, het verminderde toezicht en de gegevensbeveiliging zijn in verband te brengen met de automatisering. Het ministerie heeft dit probleem in beeld zoals blijkt uit de bedrijfsvoeringsparagraaf en werkt aan verbeteringen. Het oplossen van de problemen zal naar verwachting wel enkele jaren duren. Hiernaast zijn er langdurige problemen met het contractbeheer bij het kerndepartement.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat de onderzochte informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën op deugdelijke wijze tot stand is gekomen, met uitzondering van het prestatiegegeven over de fiscale kwaliteit. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het onderzoek naar de fiscale kwaliteit van de besluiten van de Belastingdienst binnen regio's op verschillende wijze wordt uitgevoerd en dat bevindingen verschillend worden gewogen. De beleidsinformatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

Ministerie van Defensie (X)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van Defensie bedroegen in 2005 € 7693 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 7219 miljoen, en de ontvangsten € 427,8 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (begrotingshoofdstuk X) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet niet geheel aan de eisen die de CW 2001 stelt. Het totaalbedrag aan fouten aangetroffen in de stroom verplichtingen bedroeg € 89,7 miljoen. Ten opzichte van de tolerantie van 1%, te weten € 72,2 miljoen, is dit een overschrijding van de totaal tolerantie voor de verplichtingen met € 17,5 miljoen.

Daarnaast zijn er negen artikeloverschrijdingen:

- verplichtingen artikel 1 Koninklijke Marine;
- verplichtingen artikel 2 Koninklijke Landmacht;
- verplichtingen artikel 3 Koninklijke Luchtmacht;
- verplichtingen artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht;
- uitgaven artikel 1 Koninklijke Marine;

- uitgaven artikel 2 Koninklijke Landmacht;
- uitgaven artikel 4 Koninklijke Marechaussee;
- uitgaven artikel 9 Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties;
- uitgaven artikel 60 Ondersteuning Krijgsmacht.

Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer constateert onvolkomenheden bij de volgende onderdelen:

- het financieel beheer defensiebreed (onvolkomenheden bij zeven artikelen);
- het wapen- en munitiebeheer defensiebreed;
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Landmacht (KL): Landelijk Bevoorradingsbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf en Algemeen Goederen Bedrijf (LBB/KPU en LBB/AGB);
- het materieelbeheer magazijnvoorraadadministraties Koninklijke Luchtmacht (KLu): Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht/ Logistieke Divisie Woensdrecht (LCKlu/LDW);
- de materieelinventarisadministraties defensiebreed;
- het materieelbeheer bij crisisbeheersingsoperaties;
- de deskundigheid en beschikbare capaciteit van interne controle (IC-)personeel defensiebreed;
- het personeelsadministratiesysteem PeopleSoft;
- de voorraad- en materieeladministratie agentschap Defensie Telematica Organisatie (DTO); de betrouwbaarheid informatievoorziening DTO;
- het financieel beheer agentschap Paresto (Paarse restauratieve Organisatie).

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer defensiebreed, inclusief het agentschap Paresto, over 2005 niet ordelijk was. Hoewel er sprake is van een lichte verbetering moest evenals in 2004 ook nu de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) ingrijpen om ernstige onvolkomenheden in de verantwoording over 2005 te voorkomen. De problemen worden vooral veroorzaakt door de groot-schalige reorganisatie binnen het Ministerie van Defensie. Hierdoor bestaat er bij de diverse defensieonderdelen onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook de administratieve discipline vormt een knelpunt.

Het materieelbeheer vertoont ook over 2005 een wisselend beeld. Wij constateren dat het Ministerie van Defensie grote inspanningen heeft geleverd om het materieelbeheer te verbeteren. Op onderdelen hebben deze inspanningen daadwerkelijk tot verbeteringen geleid, maar er zijn geen onvolkomenheden opgelost. De achteruitgang in het materieelbeheer bij KPU zorgde er zelfs voor dat wij dit aanmerken als een ernstige onvolkomenheid.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de bedrijfsvoering over de jaren 2003, 2004 en 2005 veel en steeds dezelfde onvolkomenheden vertoont. Met name bij het materieelbeheer spelen problemen door verouderde ICT-systemen en een gebrek aan administratieve discipline een rol. Bij de invoering van nieuwe logistieke systemen kan in theorie een groot aantal van de huidige structurele problemen op het gebied van materieelbeheer worden weggenomen. Om een vlekkeloze invoering te garanderen, moet volgens de Algemene Rekenkamer aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie op deugdelijke wijze tot stand is gekomen. De beleidsinformatie voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van de aansluiting tussen de prestatiegegevens in het jaarverslag en die van de begroting. Daarnaast zijn bij een aantal beleidsartikelen de uitgaven in het Jaarverslag 2005 niet meer te herleiden naar operationele doelstellingen. Er is dus sprake van een achteruitgang bij de informatie over geleverde prestaties en bestede middelen.

De minister van Defensie is voornemens de operationele doelstelling «gereedheid» vanaf 2007 zichtbaar te maken in een vernieuwde gereedheidsmatrix. De huidige gereedheidsmatrices worden verbeterd en de daarin te hanteren normen worden verder op elkaar afgestemd. Wij verwachten dat daardoor ook weer inzichtelijk zal worden wat de geraamde uitgaven zijn per operationele doelstelling.

De beleidsinformatie in de Begroting 2006 toont een verdere achteruitgang in de informatie over prestaties en middelen. Dit komt ook door de nieuwe artikelen: Defensie Materieelorganisatie (artikel 25) en Commando DienstenCentra (artikel 26). Beide onderdelen zijn namelijk recent opgericht en in 2005 nog niet volledig organisatorisch ingericht. Het ministerie verwacht bij de Begroting 2007 een betere score, aangezien dan een meer concrete invulling zal worden gegeven aan de in het besturingsmodel Defensie opgenomen klant-leverancierrelatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van VROM bedroegen in 2005 € 3494,3 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 5927,6 miljoen en de ontvangsten € 299,8 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet niet geheel aan de eisen die de CW 2001 stelt, omdat het totaalbedrag aan fouten in de verplichtingen (€ 251,4 miljoen) de tolerantiegrens voor het jaarverslag als geheel overschrijdt. Het gaat vooral om artikel 2 «Betaalbaarheid van het wonen» waar bij de verplichtingen een totaal aan fouten van € 245,2 miljoen is geconstateerd, waarvan € 237 miljoen betrekking heeft op verplichtingen voor de huurtoeslag die ten onrechte zijn aangegaan. De huurtoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst; de minister van Financiën is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en daarmee het financieel beheer van de Belastingdienst. Fouten en onzekerheden worden echter toegerekend aan het beleidsartikel waarvoor het beheer wordt uitgevoerd, in casu het Ministerie van VROM.

Bedrijfsvoering

Algemeen oordeel

Het Ministerie van VROM heeft in 2005 onvolkomenheden opgelost in het financieel beheer voor de huursubsidie en de energiepremieregeling. Ook bij de financiële functie van het ministerie is er sprake van een positieve ontwikkeling, maar de bestaande onvolkomenheid is nog niet opgelost. Tegenover de positieve ontwikkelingen staat een nieuwe onvolkomenheid

in het financieel beheer bij de personele uitgaven. Verder blijft de kwaliteit van de informatiebeveiliging en het ICT-beheer zorgwekkend.

De Algemene Rekenkamer is samenvattend van oordeel dat er positieve ontwikkelingen zijn, maar dat er tegelijkertijd nog veel werk valt te verzetten om het ICT-beheer en de financiële functie op het gewenste niveau te brengen. Daarnaast vraagt de Algemene Rekenkamer voor 2006 aandacht voor de afrekening van de meerjarenvoorschotten bodem-sanering, de finale afwikkeling van de huursubsidie en de verdere stroomlijning van het verantwoordingsarrangement voor de nieuwe sleutelprojecten.

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte delen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van VROM in 2005 hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- de financiële functie (verificatie- en betaalproces, financiële administratie);
- de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer;
- de personele uitgaven.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van de Rijksgebouwendienst in 2005 hebben voldaan aan de eisen, met één uitzondering: de voorwaarden van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) zijn niet volledig nageleefd.

Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat de volgende ernstige onvolkomenheden en onvolkomenheden, die in 2004 nog bestonden, in 2005 zijn opgelost:

- het beleid dat gericht is op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) bij de huursubsidie;
- het M&O-beleid bij de Tijdelijke regeling energiepremies 2003;
- het financieel beheer bij de Rijksgebouwendienst.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar het financieel beheer van het ministerie worden hierna kort toegelicht.

Financiële functie

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in de financiële functie van het departement. Deze onvolkomenheid is in 2004 ontstaan nadat de financieel-administratieve processen ingrijpend zijn gecentraliseerd en gestandaardiseerd. In 2005 zijn tekortkomingen opgetreden bij de registratie van facturen, het verificatieproces en het betaalproces. De tekortkomingen bij deze drie processen kunnen leiden tot onrechtmatigheden. Naast deze processen verdienen ook de ordelijkheid en controleerbaarheid van de financiële administraties aandacht. Dat geldt ook voor de tijdigheid van de aanlevering van gegevens door de Belastingdienst en voor de tijdigheid en de kwaliteit van de aanlevering van gegevens door SenterNovem. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om:

- verder te gaan met het uitvoeren van de verbetertrajecten, die al in gang zijn gezet;
- verbeteringen aan te brengen in functiescheidingen;
- verbeteringen aan te brengen in het autorisatiebeheer van het betaalproces;
- nadere afspraken te maken met de Belastingdienst en SenterNovem over de aanlevering van informatie.

ICT-aspecten van de bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid bij de informatiebeveiliging en het ICT-beheer voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer. Het Ministerie van VROM voldeed in 2005 niet aan het VIR en evenmin aan de vereisten van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Ook beschikte het ministerie niet over een adequaat autorisatie- en wijzigingenbeheer. Het Ministerie van VROM heeft in 2005 wel de nodige activiteiten ontwikkeld om te voldoen aan de voorschriften en om de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering beter beheersbaar te maken. Deze activiteiten hebben ook tot het inzicht geleid dat er nog veel maatregelen moeten worden geïmplementeerd, vooral op het gebied van de beveiliging. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om:

- beveiligingsmaatregelen voor de ICT-infrastructuur en de vitale systemen te implementeren;
- verbetertrajecten voor de beveiliging van de infrastructuur af te spreken met de externe leverancier van ICT-diensten;
- voorwaarden te scheppen voor een toereikend autorisatie- en wijzigingenbeheer.

Personele uitgaven

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de personele uitgaven, omdat de opzet en werking van de administratieve organisatie en de interne controle tekortschieten en hebben geleid tot onrechtmatige uitgaven.

Huursubsidie en huurtoeslag

De afgelopen vijf jaar heeft de Algemene Rekenkamer steeds een negatief oordeel gegeven over het M&O-beleid voor de huursubsidie. In het begrotingsjaar 2004 waren er zulke tekortkomingen in de gegevensuitwisseling met de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), dat de Algemene Rekenkamer bezwaar heeft gemaakt tegen het financieel beheer voor de huursubsidie. Vervolgens heeft de minister een verbeterplan opgesteld en heeft de Algemene Rekenkamer besloten haar bezwaar niet te handhaven. Mede dankzij het verbeterplan was het M&O-beleid eind 2005 toereikend. De Algemene Rekenkamer beschouwt de onvolkomenheid dan ook als opgelost.

Nieuwe sleutelprojecten

De subsidies voor de nieuwe sleutelprojecten zijn bedoeld voor het verhogen van de kwaliteit van zes stationslocaties langs de Hoge Snelheidslijn. Bij de regeling is niet geheel duidelijk hoe de geldende kwaliteitseisen in de praktijk worden geborgd. Verder zijn sommige financiële eisen en uitgangspunten onduidelijk of multi-interpretabel. Ten slotte vormt de lange looptijd van projecten een complicatie voor de afwikkeling van de afgesproken benefitsharing. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de desbetreffende onderdelen van de regeling verder te verduidelijken.

Financieel beheer Rijksgebouwendienst

Het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst is verder verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. De onvolkomenheid in het financieel beheer die de Algemene Rekenkamer sinds 1999 constateert, is opgelost. Er resteert nog een onvolkomenheid in de naleving van het VIR. De reden is dat de plannen voor informatiebeveiliging nog moeten worden vastgesteld en geïmplementeerd. De uitvoering daarvan staat gepland voor 2006. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de plannen vast te stellen en te implementeren.

Informatie over de bedrijfsvoering

Als gevolg van de versnelde toepassing van de besluiten van het kabinet naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) regeldruk en controletoren voor het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM, is de reikwijdte van de bedrijfsvoeringsparagraaf voor het jaar 2005 uitgebreid. De bedrijfsvoeringsparagraaf bevat daartoe een verklaring over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en een mededeling over de bedrijfsvoering. De minister maakt daarin melding van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten en onzekerheden en verklaart dat er in 2005 sprake is geweest van beheerste bedrijfsprocessen binnen het Ministerie van VROM. De bedrijfsvoeringsparagraaf bevat verder een toelichting op de belangrijkste dossiers.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen. De beleidsinformatie over de door SenterNovem uitgevoerde regelingen zijn uitgezonderd van dit positieve oordeel. De betreffende informatie is niet tijdig aangeleverd aan de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken waardoor zij de deugdelijke totstandkoming van die informatie niet kon toetsen. De Algemene Rekenkamer heeft zich daarom geen oordeel kunnen vormen over de totstandkoming van de desbetreffende informatie.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de beleidsinformatie in het jaarverslag concrete informatie verschaft over de realisatie van doelen, prestaties en middelen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het jaarverslag van het Ministerie van VROM in 2005 op deze punten minder goed aansluit bij de begroting dan in 2004 het geval was. De informatie over de middelen, «hoeveel heeft het gekost?», vormt daarop een uitzondering.

Voorts heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of de beleidsinformatie in de begroting 2006 concrete informatie bevat over de voorgenomen doelen en prestaties en de begrote kosten. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de begroting 2006 minder inzicht geeft in de geplande voortgang van het beleid dan de begroting 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van VenW bedroegen in 2005 € 6918,2 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 8435,5 miljoen en de ontvangsten € 112,7 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (begrotingshoofdstuk XII) heeft het volgende resultaat opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de financiële informatie in drie begrotingsartikelen. Het oordeel is gepreciseerd in hoofdstuk 2, onder het formeel voorbehoud dat de Staten-Generaal de bijbehorende Slotwetten vaststellen.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Ten opzichte van 2004 constateert de Algemene Rekenkamer vooruitgang in de kwaliteit van het financieel beheer. De achterstanden in de uitvoering van het controlebeleid bij de Gebundelde Doeluitkering zijn weggewerkt. De problemen in het materieelbeheer en de problemen in het financieel beheer bij het directoraat-generaal Transport en Luchtvaart zijn grotendeels opgelost.

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- de Inspectie Verkeer en Waterstaat;
- het verplichtingenbeheer.

Het financieel beheer en materieelbeheer bij de inspectie is in 2005 verbeterd, maar bevat nog steeds tekortkomingen. Bij het financieel beheer zijn de volledigheid van de ontvangsten en de rechtmatigheid van de contractuitgaven niet in alle gevallen gewaarborgd. Bij het materieelbeheer zijn het risico- en inventarisbeheer nog niet op orde. Gelet op deze tekortkomingen oordeelt de Algemene Rekenkamer dat het financieel beheer en materieelbeheer een onvolkomenheid bevatten.

Ondanks de toezegging van de minister dat het verplichtingenbeheer in 2005 versterkte aandacht zou krijgen, is het verplichtingenbeheer niet op orde gekomen. Evenals in voorgaande jaren moesten per ultimo 2005 belangrijke correcties in de financiële verantwoording worden doorgevoerd. Dit is veroorzaakt doordat verplichtingen niet goed en tijdig werden vastgelegd en afgewikkeld en door een veelal ontoereikende interne controle op dit proces.

Ministerie van Economische Zaken (XIII)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van EZ bedroegen in 2005 € 1864,9 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2704,2 miljoen en de ontvangsten € 7541,5 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ (begrotingshoofdstuk XIII) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 11,4 miljoen aan onrechtmatige uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 2, «Bevorderen van innovatiekracht». Het betreft het verstrekken van een subsidievoorschot aan de stichting Syntens voor 2006. De onrechtmatigheid komt voort uit het feit dat Syntens niet de vereiste informatie heeft aangeleverd

en het ministerie desondanks is overgegaan tot het betalen van het voorschot voor het jaar 2006.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van EZ hebben voldaan aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de onvolkomenheden die zijn geconstateerd bij:

- het financieel beheer van personele aangelegenheden;
- het beheer van autorisaties in het begrotingsadministratiesysteem (SAP).

Het aantal geconstateerde onvolkomenheden is in 2005 afgenomen van vier naar twee. Drie onvolkomenheden van vorig jaar zijn opgelost.

Wij vragen aandacht voor de hierna genoemde onvolkomenheden en aandachtspunten.

Financieel beheer personele aangelegenheden

Bij de stafdirectie Personeel en Organisatie (P&O) constateerden wij de afgelopen twee jaar gebreken in het financieel beheer. In 2005 is wel enige vooruitgang geboekt, maar op een groot aantal onderdelen is het beheer nog onvoldoende. Dit geldt met name voor de niet-routinematige handelingen en mutaties. Als gevolg van de knelpunten loopt het ministerie het risico dat er betalingen worden gedaan die in strijd zijn met de regels of waarvan de doelmatigheid twijfelachtig is.

Wij bevelen aan de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden van de stafdirectie P&O en van de directoraten-generaal inzake personele aangelegenheden te verduidelijken. Een deel van de problemen wordt namelijk veroorzaakt door tekortkomingen in de decentrale uitvoering. Wij hebben de minister van EZ om een concreet verbeterplan gevraagd.

Algemene beheersmaatregelen ICT

Wij kwalificeren het autorisatiebeheer bij het kerndepartement als onvolkomenheid. Door tekortkomingen rond de autorisaties en controle-technische functiescheidingen binnen het begrotingsadministratiesysteem SAP is er bij het ministerie sprake van een risico voor de juistheid van de ingevoerde financiële mutaties en de rechtmatigheid van beheers-handelingen. Wij bevelen de minister aan de tekortkomingen op korte termijn op te lossen.

Verder vragen wij aandacht voor de beheersomgeving van de niet-financiële ICT-systemen bij SenterNovem, Telecom en EVD.

Toezicht op stadsverwarming («niet-meer-dan-anders»-tarief)

SenterNovem controleert achteraf niet of de bij stadsverwarmings-projecten betrokken energiebedrijven wel voldoen aan de voorwaarde dat zij een «niet-meer-dan-anders»-tarief moeten hanteren voor hun warmte-levering aan afnemers. Dit betekent dat er onvoldoende garanties zijn dat de huishoudens die afhankelijk zijn van stadsverwarming de juiste tarieven betalen. Wij vragen hiervoor aandacht van de minister.

Ontwikkeling bedrijfsvoering

Wij zijn redelijk positief over de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ. De kwaliteit van de bedrijfsvoering is gelijk gebleven.

Beleidsinformatie

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen, met uitzondering van de totstandkoming bij het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen. Bovendien zijn er verbeteringen mogelijk in de verslaglegging.

Er is bij het Ministerie van EZ sprake van een tegenstrijdig beeld qua VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag. Er is in vergelijking met vorig jaar méér concrete informatie over wat beoogd werd en wat daarvan is bereikt, maar de informatie over wat daarvoor gedaan is en wat dat heeft gekost, is iets minder concreet dan in het jaarverslag 2004. Ook uit ons verdiepingsonderzoek naar artikel 2 van de begroting voor 2006 van het Ministerie van EZ, «Een sterk innovatievermogen», blijkt dat sinds 2002 weliswaar positieve ontwikkelingen zijn gerealiseerd, maar dat verdere inhoudelijke verbeteringen in de begrotingen (en jaarverslagen) de komende jaren mogelijk zijn. Het uiteenzetten van de beleidstheorie zal een belangrijke bijdrage leveren aan het verhogen van de inhoudelijke kwaliteit van begroting en jaarverslag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)

Financiële informatie

De begrotingsuitgaven van het Ministerie van LNV bedroegen in 2005 € 2096,7 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2306,1 miljoen en de ontvangsten € 587,2 miljoen. Daarnaast realiseert het ministerie ruim € 1 miljard aan uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband. Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de fouten en onzekerheden die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. Deze fouten en onzekerheden overschrijden onze tolerantiegrenzen in ruime mate.

Bedrijfsvoering

Wij hebben bij het Ministerie van LNV onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere financieringsinstrumenten en naar de gevolgen van de toepassing van deze instrumenten voor het financieel beheer en voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Bij dit onderzoek is aandacht besteed aan:

- gelden die in fondsen worden gereserveerd;
- diverse leenconstructies;
- rekeningen buiten begrotingsverband.

De fondsen

Onze bevindingen ten aanzien van de bij het Ministerie van LNV in gebruik zijnde fondsconstructies tonen aan dat het instrument van de minister van Financiën om een overmatig gebruik van deze constructies tegen te gaan, bij LNV niet voldoende heeft gewerkt. De constructies hebben tot doel de door de Staten-Generaal geautoriseerde jaarbudgetten over te hevelen naar volgende jaren. Het voor dat jaar beschikbaar gestelde budget wordt daartoe in een aparte stichting ondergebracht, van waaruit dit budget in latere jaren daadwerkelijk kan worden besteed. De minister van Financiën wil deze onwenselijk geachte fondsvorming door middel van (in de woorden van de minister) «parkeerstichtingen», tegengaan door het instrument van de bevoorschotting kritisch toe te passen. Ons is gebleken dat bij het Ministerie van LNV om verschillende redenen in plaats van de

door de minister van Financiën beoogde afname, het gebruik van deze «parkeerstichtingen» in twee gevallen (bij de stichting Nationaal Groenfonds en de stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw) juist is toegenomen.

Bij het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) wordt op oneigenlijke wijze gebruikgemaakt van het instrument van bevoorschotting. Er is een doorlopend renteloos voorschot toegekend. Voor een adequaat liquiditeitsbeheer moeten de verstrekte voorschotten echter minimaal één keer per jaar worden afgerekend. Ook voor de voeding van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zal van deze betalings-systeematiek gebruik worden gemaakt. Volgens ons doen de voorstellen van het departement om een investeringsbudget te vormen voor de inrichting van het landelijk gebied geen recht aan de plaats van de rijksoverheid en Staten-Generaal in het huidige staatsbestel. Dit gaat namelijk uit van een jaarlijkse begrotingscyclus voor de sturing en verantwoording van het beleid.

De leningen

Bij de leenconstructies waarvan het Ministerie van LNV gebruikmaakt worden op ondoelmatige wijze renteopbrengsten bij stichtingen gegene-reerd, doordat betalingen te vroeg plaatsvinden. Wij vinden dat de gekozen constructie (lenen op kapitaalmarkt om subsidies op grond-aankopen te kunnen financieren) en de wijze waarop daarover verant-woording wordt afgelegd, niet uitblinkt in transparantie voor de Tweede Kamer. Welbeschouwd worden met de constructie de beschikbare subsidiegelden slechts rondgepompt.

Verder zijn wij van mening dat dit soort langdurige verplichtingen niet louter via de begrotingen geautoriseerd zouden moeten worden. De onderzochte leningen worden mede ingezet voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Rekeningen buiten begrotingsverband

De administratie van de rekeningen buiten begrotingsverband wordt naar ons oordeel op een bewerkelijke en niet-transparante wijze gevoerd. Als gevolg hiervan bleek het onmogelijk om de betreffende uitgaven en ontvangsten volledig te analyseren.

Omdat het financieel belang van de uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband bij het Ministerie van LNV erg groot is, bevelen wij aan in de toelichting bij de saldibalans de betreffende uitgaven en ontvangsten die in dat jaar hebben plaatsgevonden, nader te specificeren.

Oordeel bedrijfsvoering

De hiervoor genoemde bevindingen werken slechts in beperkte mate door in ons oordeel over het financieel beheer van het departement. Dit komt doordat het vaak gaat om diepgaander onderzochte gevallen van reeds bekende onvolkomenheden (zie alinea hierna).

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van LNV hebben in 2005, met uitzon-dering van de hierna volgende onvolkomenheden, voldaan aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 daaraan stelt:

- het subsidiebeheer;
- het reviewbeleid;
- het beheer van openstaande voorschotten;
- de administratie van het LNV-concern;

- (toezicht op het functioneren van) de interne controle;
- het financieel beheer bij de Dienst Landelijk Gebied.

Wij concluderen dat het financieel beheer licht is vooruitgegaan. Het aantal onvolkomenheden is ten opzichte van 2004 afgenomen van zeven naar zes. Positief is ook dat het ministerie verdere invulling heeft gegeven aan het managementcontrolsysteem.

Een punt van zorg is echter dat de zojuist genoemde onvolkomenheden al verscheidene jaren bestaan. In het bijzonder vragen wij aandacht voor de tekortkomingen in de administratie van het LNV-concern. Wij vragen ook aandacht voor het financieel beheer bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Dit beheer kent diverse belangrijke gebreken, onder meer in de administratie van landinrichtingsprojecten en in de administratie die DLG bijhoudt voor BBL.

Wat het ILG betreft bevelen wij aan om de, in de Comptabiliteitswet 2001 gegeven middelen om budgetten voor langere tijd voor bepaalde doelen te reserveren, nader op toepasbaarheid te onderzoeken. Dit zou tevens moeten geschieden ten aanzien van de bij de stichting Nationaal Groenfonds door verschillende departementen geparkeerde compensatiegelden. Er dienen nadere afspraken te worden gemaakt over de regie van de besteding van deze gelden.

Beleidsinformatie

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van LNV is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Wij hebben de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht. Wij signaleren een positieve ontwikkeling bij de informatieverstrekking over (maatschappelijke) doelen en de informatie over prestaties en middelen. Verder hebben wij de betekenis onderzocht van de informatie in artikel 5, «Bevorderen duurzame productie». Op basis van dit onderzoek hebben wij enkele aanbevelingen gedaan om de beleidsinformatie toegankelijker te maken.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van SZW bedroegen in 2005 € 24 120,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 23 770,1 miljoen en de ontvangsten € 758,9 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW (begrotingshoofdstuk XV) heeft de volgende resultaten opgeleverd. De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 5,5 miljoen aan fouten en onzekerheden in de apparaatsuitgaven bij artikel 98 «Algemeen» en een bedrag van € 37,2 miljoen aan onzekerheden bij de uitgaven buiten begrotingsverband in de saldibalans. Dit bedrag heeft betrekking op het ESF-programma 1994–1999.

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van SZW hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- *Voorschotbeheer (tijdigheid vaststellingen) en voorschotadministratie*
- Het Ministerie van SZW heeft in 2005 een deel van de voorschotten van specifieke uitkeringen en subsidies op een later dan het in de wet

vastgelegde moment vastgesteld. De mate van overschrijding varieerde van enkele procenten tot tientallen procenten per regeling. Wij beoordelen deze overschrijdingen als een tekortkoming in het financieel beheer. De wet schrijft immers voor wanneer de minister een voorschot moet vaststellen, zodat de ontvangers op dat moment duidelijkheid krijgen over de afrekening van de subsidie en/of de specifieke uitkering. Het ministerie heeft ook fouten gemaakt bij de administratie van voorschotten, waardoor de cijfers in de administratie een verkeerd beeld gaven. Deze fouten zijn, voor zover mogelijk, wel op tijd gecorrigeerd. Wij verwachten door reeds ingezette maatregelen bij het ministerie veel verbetering in 2006.

- *Contractbeheer en contractadministratie*

Wij constateren dat het ministerie de «Nadere Regeling SZW Contractbeheer 2004» (NRC), onvoldoende naleeft. Het gaat hierbij om tekortkomingen bij het volgen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en om het naleven van de voorschriften voor dossiervorming. Door het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is het ministerie in 2005 in totaal voor € 4,1 miljoen aan verplichtingen onrechtmatig aangegaan. Wij constateren fouten en onzekerheden bij de uitgaven op artikel 98 voor € 5,5 miljoen, onder andere door het onvoldoende naleven van de voorschriften voor contractadministratie.

- *Het beheer van ESF-3*

De minister van SZW heeft op 28 oktober 2005 bekend gemaakt dat het aanvragen voor ESF-subsidies niet meer mogelijk was vanwege de kans op uitputting van het beschikbare budget. Deze sluiting van het ESF-loket riep veel vragen op bij potentiële aanvragers. Tekortkomingen in het financieel beheer van ESF-3 en bij andere bedrijfsvoeringsaspecten droegen bij aan de (problemen bij de) sluiting van het loket.

- *Het beheer van de WSW*

Het Ministerie van SZW heeft, net als in 2003 en 2004, in 2005 mogelijk ten onrechte geen financiële sancties opgelegd aan gemeenten. Het ministerie kan namelijk een aantal beleidsregels niet toepassen omdat het niet beschikt over de informatie die het daarvoor van de gemeenten nodig heeft. Het ministerie heeft inmiddels maatregelen genomen om een aantal sancties toch toe te kunnen passen.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Wij concluderen dat de bedrijfsvoering in 2005 licht verbeterd is ten opzichte van 2004. Indien we alleen het financieel beheer in ogenschouw nemen, beoordelen we die op hetzelfde niveau als in 2004, namelijk als toereikend met enkele uitzonderingen. Enkele onvolkomenheden uit voorgaande jaren zijn in 2005 opgelost, maar er zijn ook enkele onvolkomenheden uit eerdere jaren blijven bestaan. In 2005 zijn er bovendien enkele nieuwe onvolkomenheden bijgekomen. Wij verwachten echter, gezien de al getroffen maatregelen, dat sommige onvolkomenheden in 2006 zullen worden opgelost. Het Ministerie van SZW kan in 2006 dus naar een aanzienlijke verbetering van de bedrijfsvoering toewerken.

Wij zien wel enkele algemene verbeterpunten in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van SZW. Het ministerie neemt bijvoorbeeld vooral ondersteunende en toezichtsmaatregelen bij tekortkomingen in de bedrijfsvoering, maar dat betekent niet altijd dat de bedrijfsvoering daardoor ook verbetert. Wij vroegen het ministerie daarom juist ook maatregelen te nemen die de bedrijfsvoering van het primaire proces zelf direct verbeteren.

Beleidsinformatie

Wij hebben de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concluderen dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en aan de verslaggevingseisen voldoet.

In het Jaarverslag 2005 is meer concrete informatie opgenomen dan in 2004 over de effecten van beleid en evenveel over de prestaties. Vergelijken met eerdere jaren is de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2005 concreter geworden. Bij 50% van de operationele doelstellingen ontbreekt het echter in het Jaarverslag 2005 aan de uitwerking van de (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. In de Begroting 2006 geeft het ministerie bij 53% van de doelstellingen concrete informatie over welk maatschappelijk effect het wil bereiken en bij 32% legt het ministerie uit waarom het dat niet doet.

Voor het beleidsartikel Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim (artikel 29) hebben wij ook onderzocht wat de betekenis is van de informatie die het Ministerie van SZW in de Begroting 2005 en in het Jaarverslag 2005 presenteert. Wij concluderen dat bij beide operationele doelstellingen van artikel 29 de relatie tussen doelen en/of financiële middelen en/of instrumenten dan wel prestaties onduidelijk is. Hierdoor is de afweging of het investeren in het ene of het andere instrument tot een groter effect zal leiden niet goed te maken. De bedoeling van VBTB komt bij dit artikel in de begroting en het jaarverslag dus nog niet goed uit de verf.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Financiële informatie

De uitgaven van het Ministerie van VWS in 2005 bedroegen in 2005 € 11 565,2 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 11 776,7 miljoen en de ontvangsten € 67,3 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VWS (begrotingshoofdstuk XVI) heeft de volgende oordelen opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de financiële informatie bij de artikelen 21, 24, 26, 27, 33, 34 en 38:

- een *onrechtmatigheid* in de verplichtingen van € 1,4 miljoen bij artikel 21, «Preventie en gezondheidsbescherming», vanwege diverse onvolkomenheden bij het toekennen van subsidies en een *onzekerheid* van de rechtmatigheid in de verplichtingen van € 19,4 miljoen vanwege het gebruik van een onjuiste wettelijke grondslag;
- een *onrechtmatigheid* van € 5,8 miljoen in de uitgaven bij artikel 24, «Geestelijke gezondheidszorg, verslavingzorg en maatschappelijke opvang», vanwege voornamelijk het ontbreken van de wettelijke grondslag voor de betaling aan de Stichting Koppeling;
- *onrechtmatigheden* van € 0,7 miljoen en een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 1,1 miljoen, beiden in de verplichtingen bij artikel 26, «Gehandicapten- en hulpmiddelenbeleid», voornamelijk vanwege onvolkomenheden in het subsidiebeheer (dossierstukken zoek);
- een *onrechtmatigheid* in de verplichtingen van € 3,3 miljoen voornamelijk vanwege het ontbreken van de juiste wettelijke grondslag van artikel 27, «Verpleging, verzorging en ouderen»; daarnaast een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 0,7 miljoen in de verplich-

- tingen vanwege het ontbreken van dossierstukken voor het toekennen van subsidies en opdrachten;
- een *onzekerheid* over de volledigheid van de ontvangsten ad € 0,1 miljoen bij artikel 33, «Jeugdbeleid». Oorzaak van de onzekerheid is de complexe wijze waarop de volledigheid van deze bijdrage moet worden vastgesteld. Deze werkwijze is met het ingaan van de Wet op de jeugdzorg vervallen. De onzekerheid over de volledigheid betreft nog de afrekening van 2004;
 - een *onrechtmatigheid* van € 1,2 miljoen en een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 4,0 miljoen, beiden in de verplichtingen bij artikel 34 «Lokaal beleid» vanwege onvolkomenheden in het subsidiebeheer;
 - een *onrechtmatigheid* in de uitgaven van € 14,8 miljoen bij artikel 38, «Tegemoetkoming in zorgkosten», waarvan € 14,7 miljoen betrekking heeft op het niet nauwkeurig controleren van de aanvragen van de zorgtoeslag.

De saldibalans en de toelichting daarop voldoen niet aan de eisen van de CW 2001. Oorzaak is de verkeerde verwerking van de betaling van de Zorgtoeslag aan het Ministerie van Financiën ad € 196,2 miljoen.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd. De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van VWS hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer (*ernstige* onvolkomenheid) en
- de administraties (onvolkomenheid).

Het ministerie is voortvarend bezig met het plan van aanpak subsidiebeheer VWS, dat is opgesteld naar aanleiding van het bezwaar, dat de Algemene Rekenkamer maakte begin 2005. Ondanks de nodige inspanningen om het beheer van het subsidieproces (structureel) te verbeteren, zijn in 2005 nog geen concrete zichtbare verbeteringen te constateren. In het plan van aanpak is de verwachting uitgesproken dat in 2007 de eerste effecten zichtbaar zijn.

De onvolkomenheid bij de administraties betreft onder meer het niet tijdig administreren van de verplichtingen, het niet volgen van de juiste procedures bij inkoop (zoals Europees aanbesteden) en een onvoldoende archivering, zodat essentiële stukken niet altijd terug te vinden zijn.

De overige onderzochte bedrijfsvoeringsonderdelen in 2005 van het Ministerie van VWS hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de informatiebeveiliging. Het ministerie heeft in 2005 wel een stappenplan gemaakt voor het invullen, borgen en onderhouden van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst en de Wet bescherming persoonsgegevens. Maar zolang de informatiebeveiliging niet aan de vereisten voldoet, handhaaft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheid.

Wij vragen aandacht voor de kwaliteit van wet- en regelgeving. Veel van de onrechtmatigheden bij de subsidies vinden hun oorzaak in een gebrekkige wetten regelgeving. Uitgangspunt voor de Algemene Rekenkamer is dat de verantwoordings- en controlestructuur zodanig is, dat het ministerie kan beschikken over relevante beleidsinformatie en redelijke zekerheid over de rechtmatigheid.

De onvolkomenheden bij twee specifieke uitkeringen zijn in 2005 weggenomen. Ook aan het aandachtspunt bij het beheer van het agentschap RIVM is in 2005 voldoende gewerkt.

Vanwege de langdurige inspanning die nodig is om het subsidiebeheer te verbeteren, de druk die het ministerie ondervindt als gevolg van (de implementatie van) grote wetgevingstrajecten en de vele interne organisatorische veranderingen, zien wij als risico dat de aandacht voor de bedrijfsvoering in het algemeen, en het subsidiebeheer in het bijzonder verslapt. Wij vragen de minister alert te blijven op het realiseren van de benodigde verbeteringen in de bedrijfsvoering.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VWS onderzocht en concludeert dat die op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen. De VBTB-conformiteit laat in 2005 nog veel te wensen over. De VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag, evenals de dossier-vorming met de onderbouwing van de gegevens voor het jaarverslag per beleidsartikel blijft een aandachtspunt.

Infrastructuurfonds (A)

Voor het onderzoek naar de bedrijfsvoering en het oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer van het Infrastructuurfonds verwijzen wij naar het *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII)*.

De uitgaven van het Infrastructuurfonds (A) bedroegen in 2005 € 6075,9 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 6934,4 miljoen en de ontvangsten € 6306,5 miljoen. Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Infrastructuurfonds heeft het volgende resultaat opgeleverd. De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de financiële informatie in drie begrotingsartikelen en één balanspost.

Gemeentefonds (B)

Financiële informatie

De uitgaven van het Gemeentefonds bedroegen in 2005 € 11 996,2 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 11 898,8 miljoen en de ontvangsten € 11 996,2 miljoen. Uit het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Gemeentefonds blijkt dat deze voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Over de bedrijfsvoering geeft de Algemene Rekenkamer voor het Gemeentefonds geen afzonderlijk oordeel, aangezien het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover in het departementale jaarverslag rapporteert.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat deze informatie op een deugdelijke manier tot stand is gekomen en aan de verslaggevingseisen voldoet.

Provinciefonds (C)

Financiële informatie

De uitgaven van het Provinciefonds bedroegen in 2005 € 1004 miljoen. De

verplichtingen bedroegen 997,6 miljoen en de ontvangsten € 1004 miljoen. Uit het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Provinciefonds blijkt dat deze voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Over de bedrijfsvoering geeft de Algemene Rekenkamer voor het Provinciefonds geen afzonderlijk oordeel aangezien het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover in het departementale jaarverslag rapporteert.

Beleidsinformatie

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Provinciefonds is op een deugdelijke manier tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Fonds Economische Structuurversterking (D)

Financiële informatie

De uitgaven van het FES in 2005 bedroegen € 1 856,0 miljoen en de ontvangsten € 3 071,9 miljoen. Het saldo van het FES bedroeg ultimo 2005 € 2 516,7 miljoen. De financiële informatie in het jaarverslag 2005 van begrotingsfonds D, FES voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Wij concluderen dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties van het FES in 2005 nog niet geheel hebben voldaan aan de gestelde eisen. Hierbij past de kanttekening dat er ten opzichte van vorig jaar verbeteringen zijn waar te nemen en dat niet alle knelpunten door maatregelen bij de FES-beheerders zijn op te lossen. Wij vragen in het bijzonder aandacht voor een aantal, ook door de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken gesignaleerde risico's, die inherent zijn aan de huidige wet- en regelgeving inzake het FES:

1. De criteria van de FES-wet zijn vrij algemeen geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken.
2. Het is in de huidige FES-wet niet expliciet voorgeschreven de FES-uitgaven in enig begrotingsjaar, ook feitelijk te claimen overeenkomstig de realisaties van dat jaar. Hierdoor hebben de departementen de mogelijkheid om het beeld over de begrotingsuitvoering, zoals dat tot uitdrukking komt in de jaarverslagen te beïnvloeden.
3. In het recente kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geeft het kabinet aan wat de aard van de projecten betreft te kiezen voor een brede toepassing van het FES; het kabinet wil dit niet beperken tot alleen de fysieke, ruimtelijke projecten.
4. Als voorportaal van de besluitvorming in het kabinet toetst de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) de FES-waardigheid van de projecten. Het kabinet besluit dat de projecten binnen de FES-wet vallen en stelt de toekenning vast van de bijdragen uit het FES aan de departementen. Feitelijke toekenningen geschieden soms in algemene termen, waardoor uitvoerende departementen zelf min of meer kunnen bepalen welke uitgaven aan die termen voldoen, die zij vervolgens bij het FES claimen.
5. Een besluit (genomen in de ministerraad) om vanuit het FES geld toe te kennen aan een project wordt vastgelegd in een toezeggingsbrief. Uit deze brief zou moeten blijken om welk project het gaat, welke

doelen zijn gesteld, welke activiteiten het betreft en welke nadere voorwaarden zijn gesteld. De kenmerkende passages uit de achterliggende ministerraadstukken blijken nog vaak vrij summier en niet altijd helder. Ook de omschrijving van de projecten is niet altijd helder. Bovendien ontbreken vaak specifieke voorwaarden.

Onduidelijkheid daadwerkelijke besteding (VenW en Infrastructuurfonds)

Het FES is een verdeelfonds, bedoeld voor het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Een substantieel bedrag wordt vanuit het FES toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en het Infrastructuurfonds. In 2005 is € 1 080,4 miljoen toegezegd en € 1 465,1 miljoen verrekend. Voor de bijdragen aan het Infrastructuurfonds zijn in de loop der jaren diverse specifieke afspraken gemaakt inzake de bepaling van de omvang van de FES-bijdragen. Deze afspraken wijken af van de afspraken met andere departementen. Deze afspraken zijn waarschijnlijk ook de oorzaak van de onduidelijkheid die bestaat over de daadwerkelijke besteding van de gelden aan de daarvoor bedoelde projecten. De jaarlijkse accountantsverklaring bij de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds en het Ministerie van VenW geven hierover geen zekerheid. Het vorig jaar opgestelde controleprotocol is niet toegepast. De uitgangspunten van het vorig jaar opgestelde controleprotocol zijn namelijk niet geheel toepasbaar op de afspraken met het Ministerie van VenW.

Administratieve organisatie (AO)

In het traject van beleidsinhoudelijke voorbereiding van de toekenningsbesluiten, uitgevoerd door de ICRE, vindt geen transparante en systematische dossiervorming plaats. Wij bevelen aan de door de ICRE uit te voeren processen (inclusief archivering) in kaart te brengen en te verankeren in de AO-beschrijving van het FES. Op deze wijze kan verantwoording worden afgelegd over de totstandkoming van de adviezen en is de besluitvorming navolgbaar.

Tijdige verwerking van mutaties

De jaarlijkse opgave van opbrengsten uit diverse vormen van vervreemdingen (bijvoorbeeld het afstoten van staatsdeelnemingen) van het Ministerie van Financiën is te laat ontvangen. Deze opgave bevatte bovendien enige onjuistheden en onzekerheden omtrent de samenhangende opbrengsten van het FES. De onzekerheid hiervan is niet in te schatten, maar de maximale onzekerheid blijft onder de goedkeurings-tolerantie.

Bedrijfsvoeringsparagraaf in jaarverslag van het FES

Hoewel de huidige door de minister van Financiën opgestelde richtlijnen voor de rijksbegrotingsvoorschriften dit niet voorschrijven, bevelen wij aan om voor begrotingsfonds D, het FES, een bedrijfsvoeringsparagraaf op te stellen. Dit doet recht aan de specifieke beheersmaatregelen die gelden voor dit fonds; het sluit bovendien goed aan op de verplichting om met ingang van het begrotingsjaar 2006 in de departementale jaarverslagen een dergelijke paragraaf op te nemen. Onrechtmatigheden die de tolerantiegrens overschrijden moeten met ingang van 2006 expliciet in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden vermeld. Een aansluiting met bijbehorende financiële verantwoordingsinformatie is dan noodzakelijk.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van EZ aan om de adviezen van de departe-

mentale auditdienst ter harte te nemen en de geconstateerde knelpunten, zoals die ook in dit rapport bij het jaarverslag tot uitdrukking zijn gebracht, te betrekken bij een volgende evaluatie van de FES-wet. Ook het advies van de auditdienst om, ter versterking van de verantwoordingsstructuur, voor de financiële verantwoording een standaardmodel te gebruiken, onderschrijven wij.

Spaarfonds AOW (E)

Financiële informatie en saldibalans

Het Jaarverslag 2005 van het Spaarfonds AOW (begrotingsfonds E) voldoet aan de gestelde eisen. De Algemene Rekenkamer heeft geen fouten en onzekerheden aangetroffen in de financiële informatie.

Diergezondheidsfonds (F)

Financiële informatie

De verplichtingen en uitgaven van het Diergezondheidsfonds bedroegen in 2005 € 18,4 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 22,8 miljoen. De financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van begrotingsfonds F (DGF) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd. De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het DGF hebben in 2005 aan de gestelde eisen voldaan. Evenals het voorgaande jaar laat het beheer van het DGF een positief beeld zien. Wij hebben in 2005 geen onvolkomenheden in de bedrijfsvoering geconstateerd. Een uitbraak van besmettelijke dierziekten is Nederland in 2005 gelukkig bespaard gebleven. Wel vragen wij aandacht voor de financiële afwikkeling van de laatste dierziektecrises uit 2001 en 2003. Deze crises hebben geleid tot een aanzienlijk saldo (ultimo 2004: € 70,8 miljoen) aan openstaande voorschotten die nog afgewikkeld moeten worden. Met de nodige inspanningen is de stand van de openstaande voorschotten in 2005 gehalveerd. Wij bevelen aan ook de resterende openstaande voorschotten met de nodige voortvarendheid en zorgvuldigheid af te wikkelen.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht. Wij concluderen dat de informatie over het gevoerde beleid op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De verantwoordelijke beleidsdirectie onderkent dat de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie nog verder verbeterd kan worden. Daarbij gaat het vooral om de beschrijving van de administratieve organisatie van de gegevensverzameling en de verwerking tot beleidsinformatie in het jaarverslag.

BTW-compensatiefonds (G)

Financiële informatie

De uitgaven van het BTW-compensatiefonds in 2005 bedragen circa € 1871,0 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van begrotingsfonds G, het BTW-compensatiefonds, heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 157 miljoen

waarover naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer onzekerheid is over de rechtmatigheid. Deze onzekerheid overschrijdt de tolerantiegrenzen. De minister geeft in het Jaarverslag 2005 van het BTW-compensatiefonds aan dat op basis van de uitkomsten van de controles die zijn verricht gedurende de periode 2003 tot en met 2005 de correctiepercentages uitkomen op 8,4% (2003 en 2004) respectievelijk 3,9% (2005). Hoewel wij de analyse van de minister delen dat het risico in latere jaren waarschijnlijk lager zal liggen, hebben we uit voorzichtigheid het maximale percentage gekozen voor de bepaling van de onzekerheid (8,4% van € 1871 miljoen) ad € 157 miljoen. In 2004 werd nog een bedrag van € 1350 miljoen als onzeker aangemerkt. In 2005 is dit bedrag aanzienlijk lager, aangezien de minimumuitkering geen rechtmatigheidsrisico's bevat en er door de controles van de Belastingdienst een scherper beeld van de risico's is ontstaan.

We hebben de volgende opmerkingen over de beheersing rond het BTW-compensatiefonds:

- de planning en control heeft niet goed gewerkt in 2005. In september 2005 kwam het Ministerie van Financiën er achter dat het aan de Tweede Kamer beloofde aantal te controleren ontvangers van btw-compensatie niet zou worden gehaald;
- de kwaliteit van de controles is wisselend geweest en er waren nog geen maatregelen getroffen om de kwaliteit te waarborgen;
- de controleresultaten zijn niet nauwgezet geregistreerd.

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het M&O-beleid in 2005 ontoereikend is geweest. De ontoereikendheden resulteren in onzekerheid over de rechtmatigheid zoals bedoeld in de CW 2001. De onzekerheid is berekend op € 157 miljoen.

Het Ministerie van Financiën heeft echter begin 2006 maatregelen getroffen om bovenstaande gebreken op te lossen. Deze zullen we volgend jaar onderzoeken.

Bedrijfsvoering

Over de bedrijfsvoering geeft de Algemene Rekenkamer voor het BTW-compensatiefonds geen afzonderlijk oordeel. Omdat de bedrijfsvoering van het BTW-compensatiefonds de verantwoordelijkheid is van het Ministerie van Financiën, zijn de oordelen hierover opgenomen in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (IXB). We hebben in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (IXB) aangegeven dat er sprake is van ontoereikend beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De reden hiervoor is dat de te controleren aantallen en de kwaliteit van de controles in 2005 niet voldoende zijn aangestuurd.

Ook hebben we in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën (IXB) aangegeven dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het begrotingsfonds hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de administratie van de controleresultaten.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid van het BTW-compensatiefonds op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.