Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1983–1984

18 313 Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1983

Nr. 2

VERSLAG

Bericht voor de lezer

In haar jaarverslag doet de Algemene Rekenkamer mededeling van de werkzaamheden die zij heeft verricht om de uitgaven en ontvangsten van het Rijk te controleren. De Rekenkamer gaat na of uitgaven terecht zijn gedaan en of ze niet in strijd zijn met de van overheidswege gegeven regels en voorschriften. Behalve op de rechtmatigheid van uitgaven richt de Rekenkamer haar aandacht op de doelmatigheid ervan. Het ontbreken van gepaste soberheid, maar ook het ondoelmatig en het ondoeltreffend doen van uitgaven zal, als de Rekenkamer daarop stuit, worden gesignaleerd.

Onder de controle van de Rekenkamer vallen niet alleen de ministeries, maar ook de universiteiten en de academische ziekenhuizen, staatsbedrijven als de PTT alsmede een aantal stichtingen en vennootschappen waarbij het Rijk financieel is betrokken.

De Rekenkamer heeft de gewoonte om controlebevindingen voor te leggen aan de verantwoordelijke bewindsman of -vrouw met het verzoek commentaar te geven en de Rekenkamer over gevolgtrekkingen en eventuele maatregelen in te lichten. Als regel wordt eerst als dit hoor en wederhoor is afgerond – en het onderwerp van voldoende belang is – tot opneming in het jaarverslag overgegaan. Daardoor zijn tal van punten, ook in dit verslag, gebaseerd op onderzoeken die in vorige jaren werden verricht, maar waarover eerst nu verslag wordt uitgebracht.

De Algemene Rekenkamer, een College van drie leden, beschikt voor het verrichten van haar taak momenteel over ongeveer 280 ambtenaren. De hieraan verbonden kosten, die voor 94% uit salarissen bestaan, bedroegen in 1983 f 24 mln.

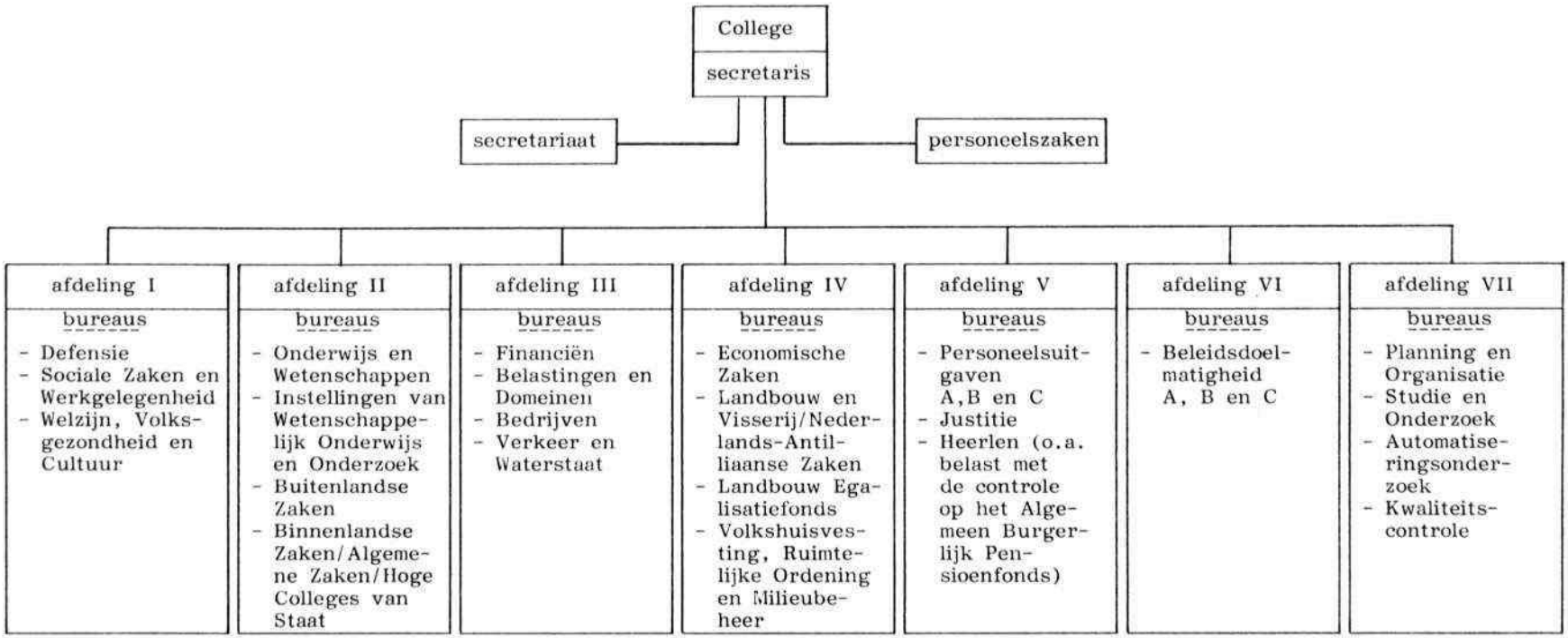
De Rekenkamer is niet de enige controle-instantie van de centrale overheid. Eigen, interne, controle-organen zijn veelal aanwezig. De Rekenkamer ontvangt de rapporten van deze organen en maakt daarvan veelvuldig gebruik.

Dit verslag wil een indruk geven van de werkzaamheden van de Rekenkamer en van de resultaten daarvan. Ten einde de lezer behulpzaam te zijn in het verslag de weg te vinden is aan het einde een tweetal inhoudsopgaven opgenomen. Wil men nagaan op welke departementen de bevindingen betrekking hebben dan kan dat met behulp van de tweede inhoudsopgave op eenvoudige wijze worden vastgesteld.

Met het oog op de actualiteit is de na 31 december 1983 beschikbaar gekomen informatie verwerkt, voor zover dat technisch mogelijk was.

Als geschreven wordt «minister» of «staatssecretaris» of «bewindspersoon» is daarmede bedoeld de op het van belang zijnde tijdstip verantwoordelijke bewindsman of -vrouw.

ALGEMENE REKENKAMER



Toelichting

De samenstelling van het College was op 1 maart 1984: H. Peschar, president, F.G. Kordes, lid en H.H.G. Koolen, lid. De plaatsvervangende leden waren C.H. Elbers, C.F.J.W. Hafkemeijer en mevrouw E.J. Sevenhuijsen-Hoogewooning. Aan het College is toegevoegd een secretaris. De secretaris, P.J. Visser, is het hoofd van het ambtelijk apparaat van de Rekenkamer. De controle-afdelingen I tot en met VI zijn verdeeld in bureaus die controle- en onderzoekwerkzaamheden uitvoeren bij de departementen, diensten, staatsbedrijven enz. Afdeling VII is een stafafdeling.

Inleiding

INDEMNITEITSWETTEN

1. Algemeen

In het voorlopig verslag bij de ontwerp-Rekenwet 1977[1]) informeerde de Commissie voor de Rijksuitgaven naar de redenen van de late indiening van deze wet. In zijn antwoord noemde de minister van Financiën als vertragende factoren de moeizame totstandkoming van suppletoire begrotingswijzigingen en de indemniteitswetten, die sinds het dienstjaar 1974 jaarlijks blijken voor te komen. Hij gaf een overzicht waaruit bleek dat in het afgelopen decennium het aantal indemniteitswetten is toegenomen. Over inzicht in de oorzaken van deze toename beschikte hij niet (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 17 641, nrs. 5 en 6).

In dit inleidend hoofdstuk zal getracht worden dit inzicht te verschaffen. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de budgetcyclus en de plaats van de Rekenkamer daarin, de goedkeuring van de rijksrekening, en tenslotte het ontstaan en het gebruik van de indemniteitswet.

2. Budgetcyclus en Algemene Rekenkamer

De budgetcyclus vindt zijn basis in de Grondwet en de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 671) en kan worden omschreven als het proces van voorbereiding en vaststelling van de rijksbegroting, het financiële beheer, de controle daarop, alsmede het afleggen van verantwoording over dat beheer.

Nadat de ministerraad in algemene termen over de opzet van de begroting heeft beraadslaagd, wordt per departement een ontwerpbegroting van ontvangsten en uitgaven opgesteld, die door de minister aan zijn ambtgenoot van Financiën wordt gezonden. Deze pleegt daarover overleg met zijn ambtgenoten met het oog op het algemene financiële beleid en een doelmatig beheer van 's Rijks gelden. Na goedkeuring door de ministerraad en advisering door de Raad van State wordt de ontwerpbegroting aangeboden aan de Staten-Generaal.

De Staten-Generaal hebben het budgetrecht. Zij beoordelen de begroting, die vervolgens wordt vastgesteld bij de wet. Daarmede zijn de ministers gemachtigd tot het verkrijgen van ontvangsten en het doen van uitgaven. Het daaruit voortvloeiende beheer van de financiën van een departement geschiedt door de betrokken minister. Met het toezicht daarop is de minister van Financiën belast.

De Algemene Rekenkamer oefent controle uit op de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Zij doet dit in de vorm van recht- en doelmatigheidsonderzoeken. Hierbij kan zij gebruik maken van door anderen verrichte controles, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek.

De ministers zijn voor het door hen gevoerde financiële beheer verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal. In verband daarmede maakt iedere minister voor zijn begrotingshoofdstuk voor elk jaar de rekening van ontvangsten en uitgaven op. Uit deze hoofdstukrekeningen stelt de minister van Financiën de rijksrekening samen, welke door de Rekenkamer dient te worden goedgekeurd.

De verantwoording geschiedt door indiening van een ontwerp van wet tot vaststelling van het slot van de rekening. Door het aannemen van deze «Rekenwet» dechargeren de Staten-Generaal de regering voor het door haar gevoerde financiële beheer en is de budgetcyclus beëindigd.

[1]) De Rekenwet stelt het slot van de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk vast over een bepaald dienstjaar.

3. De goedkeuring van de rijksrekening

Ten einde de rijksrekening te kunnen goedkeuren dient de Rekenkamer na te gaan of de ontvangsten en uitgaven voldoen aan criteria van rechtmatigheid zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 1976. Deze wet regelt tevens hoe gehandeld moet worden in het geval de Rekenkamer op grond van die controle bezwaar heeft tegen bepaalde ontvangsten of uitgaven. Zij zal dan dat bezwaar aan de desbetreffende minister mededelen, die maximaal vier maanden de tijd heeft om aan het bezwaar tegemoet te komen. Indien de minister het bezwaar niet weet weg te nemen is hij verplicht bij de Staten-Generaal een ontwerp van wet tot opheffing van het bezwaar in te dienen. Een dergelijke wet wordt indemniteitswet[1] genoemd. De indemniteitswet is in de negentiende eeuw in de praktijk ontstaan. In de Comptabiliteitswet 1927 werd hiervoor een formele grondslag gecreëerd. Het betreft een regeling die, voor zover bekend, uitsluitend in het Nederlandse staatsbestel voorkomt.

3.1. *De Comptabiliteitswet 1927*

In het stelsel van de Comptabiliteitswet 1927 kon de goedkeuring van de rijksrekening uitsluitend geschieden wanneer alle uitgaven waren verevend. Het begrip verevenen hield in dat de Rekenkamer goedkeurde dat een uitgaaf in de rekening werd opgenomen. Zij diende de uitgaven te toetsen aan de in artikel 79 van de Comptabiliteitswet 1927 genoemde rechtmatigheidscriteria. Onderzocht werd of:

a. de artikel- en dienstjaaraanwijzing juist waren en het begrotingsartikel toereikend was;
b. de schuldvordering niet verjaard was;
c. de bewijsstukken voldoende en waarheidsgetrouw waren en
d. er geen strijdigheid met enig wettelijk voorschrift was.

Wanneer de Rekenkamer op grond van een of meer van deze criteria bezwaar maakte tegen een uitgaaf, had de minister drie maanden de gelegenheid het College in kennis te stellen van hetgeen tot opheffing van het bezwaar kon leiden. Deze termijn kon tweemaal met drie maanden worden verlengd. Na afloop van deze periode nam de Rekenkamer haar eindbeslissing. Indien zij het antwoord van de minister onvoldoende achtte en het bezwaar handhaafde, waren er volgens artikel 83 drie mogelijkheden: terugstorting van de uitgaaf in 's Rijks kas, het treffen van een regeling daaromtrent naar genoegen van het College of de indiening – binnen drie maanden – van een ontwerp-indemniteitswet.

3.2. *De Comptabiliteitswet 1976 en de nieuwe Grondwet*

De Commissie Simons, welke in 1956 was ingesteld om advies uit te brengen over de herziening van de Comptabiliteitswet 1927, drong in haar eindrapport aan op een meer op de praktijk aansluitend stelsel. Voorgesteld werd de verevening te vervangen door een systeem waarin alleen eventuele bezwaren tegen bepaalde uitgaven ter kennis van de betrokken minister werden gebracht. Op de overige uitgaven zou als het ware een «stilzwijgende verevening» van toepassing zijn. De commissie adviseerde de indemniteitswetprocedure en de goedkeuring door de Rekenkamer van de rijksrekening te handhaven.

Die goedkeuring was eveneens onderwerp van discussie tijdens de voorbereiding van de huidige Grondwet. De Proeve van een nieuwe Grondwet (1966) en het Eindrapport van de Staatscommissie Cals/Donner (1971) bevatten het voorstel om voortaan in de Grondwet niet meer te spreken over de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening, maar over de door de Rekenkamer onderzochte rekening. Hierdoor zou de rekening aan de Staten-Generaal overgelegd kunnen worden ondanks bezwaren van de Rekenkamer tegen bepaalde ontvangsten en/of uitgaven.

[1] Goedkeuring achteraf door de Staten-Generaal van een handeling waartoe de minister niet gemachtigd was.

De Rekenkamer kon met dit voorstel niet instemmen. Zij voerde o.m. aan dat door het wegvallen van de goedkeuring van de rekening de mogelijkheid om bezwaren tegen bepaalde posten aan de Staten-Generaal voor te leggen dreigde te worden ingeperkt. Als gevolg hiervan zou afbreuk worden gedaan aan de controlerende taak van de Rekenkamer (zie het advies van de Algemene Rekenkamer inzake de Proeve van een nieuwe Grondwet, Stcrt. 13 februari 1968, nr. 31, blz 3). Ondanks overeenkomstige bezwaren van de Raad van State handhaafde de regering het voorstel van de staatscommissie. Eerst nadat de Bijzondere Commissie voor het Beleid inzake Grondwet en Kieswet zich had uitgesproken voor het handhaven van de goedkeuring van de rijksrekening door de Algemene Rekenkamer wijzigde de regering het wetsvoorstel. Artikel 105, lid 3, van de Grondwet spreekt over «de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening».

De eerder genoemde aanbevelingen van de Commissie Simons werden in vrijwel ongewijzigde vorm door regering en parlement overgenomen in de Comptabiliteitswet 1976.

Volgens die wet kunnen de bezwaren van de Rekenkamer betrekking hebben op uitgaven èn ontvangsten (artikel 71). Ten aanzien van de controle van de uitgaven worden in artikel 66 dezelfde rechtmatigheidscriteria vermeld als in de Comptabiliteitswet 1927 (artikel 79).

De bezwaarprocedure van de Comptabiliteitswet 1976 verschilt enigszins van die volgens de Comptabiliteitswet 1927. Zo dient de betrokken minister binnen twee maanden nadat de Rekenkamer haar bezwaar heeft medegedeeld te reageren. Deze termijn kan met ten hoogste twee maanden worden verlengd. Handhaaft de Rekenkamer bij haar eindbeslissing haar bezwaar, dan dient binnen drie maanden bij de Staten-Generaal een voorstel van wet tot opheffing van het bezwaar te worden ingediend, tenzij binnen die periode alsnog een regeling naar genoegen van het College wordt getroffen (artikel 72).

Wat een regeling naar genoegen is, staat ter beoordeling van het College. Onder de oude Comptabiliteitswet kon deze regeling slechts de terugstorting in 's Rijks kas van de gewraakte uitgaaf betreffen. Een illustratie van een regeling naar genoegen volgens de nieuwe comptabiliteitswet vormt punt 3.2 van het verslag 1982. De Rekenkamer had bezwaar gemaakt tegen uitgaven voor vergoedingen bij groot verlof aan ambtenaren van de Buitenlandse Dienst. Het antwoord van de minister nam de bezwaren niet weg. Binnen drie maanden na de eindbeslissing van de Rekenkamer berichtte hij echter alsnog met grote voortvarendheid de afwikkeling van de met de bezwaren gemoeide posten ter hand te hebben genomen. Dit beschouwde de Rekenkamer als een regeling naar genoegen van het College.

Ook in, naar de mening van de Rekenkamer, weinig belangrijke gevallen zal zij het niet op een indemniteitswetprocedure laten aankomen.

4. Het ontstaan en het gebruik van de indemniteitswet

4.1. *Van 1862 tot de invoering van de Comptabiliteitswet 1927*

In 1862 diende de minister van Binnenlandse Zaken een wetsontwerp bij de Tweede Kamer in waarbij de Rekenkamer werd opgedragen een tweetal «deugdelijk bevonden vorderingen» te verevenen. Aldus kwam de eerste indemniteitswet tot stand (Stb. 1863, 45). Het was niet eerder voorgekomen dat een minister de tussenkomst van de wetgever vroeg in een conflict met de Rekenkamer over de rechtmatigheid van een uitgaaf. De Instructiewet 1841 (de voorloper van de Comptabiliteitswet) voorzag niet in een dergelijke regeling. Geschillen tussen de Rekenkamer en een minister inzake de verevening waren tot dat moment door overleg opgelost.

De indemniteitswet had betrekking op de aankoop van enige kunstzinnige voorwerpen, welke was verantwoord op de begroting van het Departement van Binnenlandse Zaken. De kosten waren naar het oordeel van de Rekenkamer niet op het juiste begrotingsartikel geboekt zodat zij zich genoodzaakt

zag de verevening te weigeren. Volgens wettelijk voorschrift was de minister schriftelijk op de hoogte gesteld van deze beslissing. De minister zag echter af van een reactie en vroeg het oordeel van de Staten-Generaal.

Tot de invoering van de Comptabiliteitswet 1927 kwamen nog ruim 30 indemniteitswetten tot stand.

4.2. *Van de invoering van de Comptabiliteitswet 1927 tot omstreeks 1970*

De eerste indemniteitswetten op basis van de Comptabiliteitswet 1927 kwamen tot stand in de jaren 1933 tot en met 1935 (wetten van 28 juli 1933, Stb. 378; 7 december 1934, Stb. 644; 17 oktober 1935, Stb. 606 en 17 oktober 1935, Stb. 607). Deze wetten hadden o.m. betrekking op uitgaven welke verband hielden met de kosten van de toetreding van het Rijk tot enige stichtingen.

Vervolgens duurde het tot na de Tweede Wereldoorlog voordat een ontwerp-indemniteitswet werd ingediend. De desbetreffende wet van 10 augustus 1951 (Stb. 361) was o.m. noodzakelijk in verband met bezwaren van de Rekenkamer tegen uitgaven over 1945 en 1946 van het Militair Gezag en de Binnenlandse Strijdkrachten, waarvoor bewijsstukken ontbraken of die niet voldeden aan andere criteria van artikel 79 van de Comptabiliteitswet 1927. Voorts kwam in 1953 een wet tot stand (9 mei 1953, Stb. 224) betreffende het opnemen in de rijksrekening van ontvangsten en uitgaven van het Nederlands Beheersinstituut tot en met 1949.

Tot aan het begin van de jaren zeventig zijn vervolgens geen indemniteitswetten meer tot stand gekomen. Bedenkingen tegen de rechtmatigheid van bepaalde uitgaven mondden veelal niet uit in een formele bezwaarprocedure, maar werden op een andere wijze opgelost. In sommige gevallen werd bijvoorbeeld genoegen genomen met de mededeling van een minister dat hij maatregelen had getroffen om herhaling te voorkomen. Ook kwam het wel voor dat het College bij een dreigende begrotingsoverschrijding, genoegen nam met boeking van de desbetreffende uitgaaf ten laste van een volgend dienstjaar mits deze duidelijk aan de Staten-Generaal werd toegelicht.

Een verandering in de opstelling van de Rekenkamer kondigde zich echter tegen het einde van de jaren zestig. Het bleek namelijk in die jaren in toenemende mate dat bepaalde groepen van uitgaven op het tijdstip waarop de verevening uiterlijk moest plaatsvinden niet in alle opzichten voldeden aan de rechtmatigheidscriteria van de Comptabiliteitswet 1927. De oorzaak daarvan lag vooral bij de grote vertraging waarmede wettelijke voorzieningen voor bepaalde categorieën personeelsuitgaven tot stand kwamen. De Rekenkamer sprak dan in haar jaarlijkse vereveningsbrieven het vertrouwen uit dat de betrokken minister met spoed die totstandkoming zou bevorderen.

Deze gang van zaken kwam geleidelijk aan zodanig vaak voor dat de Rekenkamer in het verslag 1968 (punt 8) opmerkte dat zij het niet langer verantwoord achtte op deze voet verder te gaan, zowel op grond van wettelijke bezwaren als op grond van het feit dat de betekenis van de verevening erdoor dreigde te worden geschaad. Zij vroeg de minister van Financiën om maatregelen ter beteugeling van dit euvel. Naar aanleiding hiervan verzocht de minister zijn ambtgenoten in 1969 ernaar te streven de beschreven ongunstige ontwikkeling tegen te gaan.

4.3. *Van omstreeks 1970 tot heden*

In het verslag 1974 (punt 3.1) deelde de Rekenkamer mede dat de aanvankelijk geconstateerde verbetering in de legalisering van bepaalde categorieën uitgaven vóór de uiterste datum van verevening was omgeslagen in een verslechtering. In verband daarmede besloot zij voortaan aan het ontbreken, op het tijdstip van verevening, van een wettelijke grondslag voor bedoelde uitgaven de consequenties te verbinden als neergelegd in

de Comptabiliteitswet 1927. De Indemniteitswet van 15 december 1976 (Stb. 697) inzake uitkeringen aan (gewezen) militairen op de voet van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering was het gevolg daarvan. Inmiddels had de Rekenkamer reeds in 1972 de verevening geweigerd van in strijd met dwingende wettelijke bepalingen aan een ambtenaar betaald verhoogd ziekengeld. De minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk kon het bezwaar niet wegnemen; hierdoor was de indiening van een ontwerp-indemniteitswet, de eerste sinds 1953, noodzakelijk (wet van 30 oktober 1974, Stb. 715).

Tot nu toe zijn nog vijf andere indemniteitswetten tot stand gekomen (de eerste drie krachtens de Comptabiliteitswet 1927; de laatste twee krachtens de Comptabiliteitswet 1976):

- de wet van 14 februari 1979 (Stb. 59): onjuiste artikelaanwijzing bij de verantwoording van een premievoorschot aan de zuivelindustrie (EZ);
- de wet van 17 maart 1979 (Stb. 205): strijdigheid met wettelijke voorschriften van uitgaven in het kader van de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945 (CRM);
- de wet van 19 november 1980 (Stb. 645): onvoldoende bewijsstukken en strijdigheid met wettelijke voorschriften van uitgaven voor ontslag- en ziekengelduitkeringen bij het kleuter-, lager- en voortgezet onderwijs (O en W);
- de wet van 29 september 1982 (Stb. 573): het ontbreken van bewijsstukken voor uitgaven wegens herstel van oeververdediging en aanleg van wegen (V en W);
- de wet van 27 mei 1983 (Stb. 310): zeer vele foutieve betalingen in het kader van de studiefinanciering (O en W).

Het hiernavolgende overzicht laat zien hoeveel tijd met de totstandkoming van de diverse indemniteitswetten was gemoeid.

Datum eindbeslissing Algemene Rekenkamer	Datum indiening ontwerp-indemniteitswet	Datum indemniteitswet en nummer staatsblad		Totale duur procedure (mnd.)
21- 8-1972	10-12-1973	30-10-1974	(Stb. 715)	26
15- 3-1976	9- 6-1976	15-12-1976	(Stb. 697)	9
13- 6-1977	16- 2-1978	14- 2-1979	(Stb. 59)	20
7- 7-1977	18-10-1977	17- 3-1979	(Stb. 205)	20
22-12-1978	30- 5-1979	19-11-1980	(Stb. 645)	23
23- 2-1981	10- 7-1981	29- 9-1982	(Stb. 573)	19
29- 3-1982	20- 9-1982	27- 5-1983	(Stb. 310)	14

5. Slotopmerking

De Rekenkamer komt wel eens voor de vraag te staan hoe zij zich zal opstellen indien moet worden vastgesteld, dat in de situatie waartegen zij eerder bezwaar heeft gemaakt en die tot indiening van een ontwerp-indemniteitswet heeft geleid, geen verbetering is gekomen.

Zij zal dan niet nogmaals een indemniteitswet verlangen omdat het haar weinig zinvol voorkomt op korte termijn deze procedure te herhalen te meer omdat zij via haar verslag op de aangelegenheid kan terugkomen. Een voorbeeld van deze handelwijze geeft punt 3.3 van het verslag 1979 inzake ontslag- en ziekengelduitkeringen aan gewezen personeel bij het kleuter-, lager- en voortgezet onderwijs. De Rekenkamer had bezwaar tegen deze uitkeringen omdat vaststond dat een deel van de betalingen onrechtmatig was; hetgeen leidde tot een indemniteitswet. Deze onrechtmatige betalingen werden ook in de jaren daarna gedaan, maar de Rekenkamer verlangde tot nu toe niet nogmaals een indemniteitswet. Dat impliceert overigens niet dat zij deze zaak niet nauwlettend blijft volgen (zie punt 3.2 van dit verslag).

§ 1. Samenstelling van het College, taak en organisatie van de Algemene Rekenkamer

1.1. Samenstelling van het College

Bij Koninklijk besluit van 13 mei 1983, nr. 3, werd aan de heer dr. W. Drees met ingang van 1 januari 1984 op zijn verzoek eervol ontslag verleend als lid van de Algemene Rekenkamer «onder dankbetuiging voor de langdurige en gewichtige diensten in verschillende functies Ons en het Koninkrijk bewezen». Hij heeft sinds 4 oktober 1977 deel uitgemaakt van het College.

In de vacature werd voorzien bij Koninklijk besluit van 5 december 1983, nr. 2, houdende de benoeming van de heer H. H. G. Koolen, R.A., tot lid van het College met ingang van 1 januari 1984. Na op 13 december 1983 door Hare Majesteit de Koningin te zijn beëdigd, werd de heer Koolen op 2 januari 1984 in een buitengewone vergadering van het College geïnstalleerd.

1.2. Toepassing van de Comptabiliteitswet 1976; totstandkoming uitvoeringsbeschikkingen

In het verslag 1982 (punt 1.3) berichtte de Rekenkamer over de stand van zaken met betrekking tot de totstandkoming van drie uitvoeringsbeschikkingen van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 671), te weten:

1. de Beschikking administratie diensten (artikel 25, eerste lid);
2. de Beschikking centrale administratie van 's Rijks schatkist (artikel 25, tweede lid);
3. het Besluit inzake de vernietiging van financiële bewijsstukken (artikel 69, tweede lid).

Een ontwerp voor de onder 1 bedoelde beschikking is gereed. Als gevolg van een evaluatie van de Comptabiliteitswet 1976, welke thans wordt uitgevoerd, zullen – naar verwachting – verscheidene bepalingen van die wet worden gewijzigd. Hierdoor zal ook de ontwerpbeschikking moeten worden aangepast. In verband hiermede zal de procedure welke voor de definitieve vaststelling van de beschikking dient te worden gevolgd niet worden voortgezet.

In de totstandkoming van de tweede beschikking is wederom vertraging opgetreden.

Wat het besluit onder 3 betreft werd in het verslag 1982 opgemerkt, dat de staatssecretaris van Financiën begin maart 1983, mede namens de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, aan de Rekenkamer een concept ter beoordeling toezond. In januari 1984 werd de briefwisseling daaromtrent afgerond. Ondershands is vernomen, dat het ontwerp begin februari 1984 voor advies aan de Raad van State is gezonden.

1.3. Bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer inzake controle van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen

De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk (Grondwet, artikel 76). Bij wet kunnen aan de Rekenkamer ook andere taken worden opgedragen (Grondwet, artikel 78, tweede lid).

In de Comptabiliteitswet 1976 zijn de Rekenkamer controlebevoegdheden toegekend ten aanzien van het Rijk, maar niet bij andere, openbare, rechtspersoonlijkheid bezittende, lichamen. De regering nam destijds het

standpunt in dat als de Rekenkamer zou moeten worden ingeschakeld bij de controle van die andere lichamen, dat zou dienen te geschieden in afzonderlijke wettelijke regelingen. Omdat het onbevredigend werd gevonden, dat de controle op een groot aantal rechtspersonen, die langs publiekrechtelijke weg verkregen gelden beheren, op onoverzichtelijke en ondoorzichtige wijze is geregeld, werd bij de behandeling in 1976 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal van het ontwerp van de Comptabiliteitswet 1976 een motie aangenomen, waarin de regering werd uitgenodigd «te onderzoeken, hoe krachtens een algemene regeling een onafhankelijke controle op ontvangsten en uitgaven van publieke aard effectief kan worden gewaarborgd» (motie-Van Amelsvoort c.s.; bijlagen Handelingen, zitting 1975–1976, 12 037, nr. 21).

Ter uitvoering van de motie heeft de staatssecretaris van Financiën (A. de Goede) een ontwerp van Wet controle publiekrechtelijke rechtspersonen doen opstellen. In maart 1977 ontving de Rekenkamer ondershands een verzoek om haar visie te geven op een eerste concept voor het wetsontwerp. In een in augustus 1977 ondershands verstrekte notitie ten behoeve van de staatssecretaris legde de Rekenkamer vast, dat zij, met het aanvaarden van een taak op het gebied van de controle op andere dan tot het Rijk behorende, publiekrechtelijke rechtspersonen een grote verantwoordelijkheid krijgt te dragen – zowel ten opzichte van de volksvertegenwoordiging als ten opzichte van een veel wijdere kring – waarvoor een adequate regeling van haar bevoegdheden vereist is. Zij stelde, dat zij deze taak naar eigen inzicht en zonder belemmeringen zou moeten kunnen uitvoeren. Dit betekent primair, dat zij bevoegd dient te zijn tot eigen onderzoek, zonder dat daaraan, anders dan in het voorontwerp was aangegeven, eerst een uitvoerige procedure van verzoeken om stukken en het vragen van inlichtingen en nadere inlichtingen vooraf zou moeten gaan zoals thans, voor haar controle op bepaalde privaatrechtelijke rechtspersonen, in artikel 80 van de Comptabiliteitswet 1976 is neergelegd. Voorts was zij van opvatting, dat haar, voor wat betreft haar verslaglegging, voldoende vrijheid zou moeten worden gelaten – dat wilde zeggen meer – dan het voorontwerp haar toedacht.

In mei 1982 zond de staatssecretaris (J. C. Kombrink) een gewijzigd ontwerp aan de Rekenkamer met het verzoek daarover haar oordeel te geven. Hij merkte op, dat indien het ontwerp wet zou worden, de controletaak van de Rekenkamer uitbreiding zou ondergaan, omdat zij ten aanzien van een aantal rechtspersonen thans geen taak heeft. Het kwam de bewindsman voor, dat de personeelsuitbreiding beperkt kon blijven, omdat de Rekenkamer bij een groot aantal rechtspersonen, die onder het ontwerp vielen, uit anderen hoofde reeds controle uitoefent. Hij verzocht om een opgave van het aantal extra formatieplaatsen, dat de Rekenkamer noodzakelijk achtte om de uit het ontwerp voortvloeiende controletaak naar behoren te kunnen uitvoeren. De Rekenkamer deelde de staatssecretaris (H. E. Koning) in januari 1983 mede, dat het wetsontwerp aan haar opvattingen tegemoet was gekomen. Zij was van oordeel dat daarmede een wettelijk kader was geschapen waarbinnen een verantwoorde taakuitoefening viel te verwezenlijken. Zij verzocht bij de opstelling van de eindredactie van het ontwerp aandacht te schenken aan een aantal door haar geplaatste kanttekeningen.

De Rekenkamer gaf in haar brief ook de vermoedelijke uitbreiding van de formatie aan welke in verband met de taakuitbreiding naar haar oordeel nodig zou zijn. Een definitief oordeel hieromtrent achtte zij eerst mogelijk wanneer, na overleg met de instellingen/organen die de voorcontroles verrichten, zou zijn vastgesteld hoe omvangrijk haar controlewerkzaamheden dienen te zijn.

De staatssecretaris berichtte de Rekenkamer in juli 1983, dat mede naar aanleiding van haar commentaar binnen het departement werd bezien of de criteria, op grond waarvan rechtspersonen onder de werking van de in ontwerp toegezonden wet zouden komen te vallen, duidelijker konden worden aangegeven. Daarbij werd tevens gestreefd naar een integratie van

het wetsontwerp met de te wijzigen bepalingen van artikel 80 van de Comptabiliteitswet 1976, inzake de controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze integratie zou, naar het zich liet aanzien, leiden tot een (nieuw) wetsontwerp tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976. Daarin zou mede worden betrokken de wijziging van artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976 inzake wettelijke machtiging bij oprichting en deelnemingen van de Staat in privaatrechtelijke rechtspersonen. Een en ander hield in, dat het wetsontwerp Controle publiekrechtelijke rechtspersonen niet aan de ministerraad zou worden voorgelegd. Het concept-wetsontwerp tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 zou aan de Rekenkamer om advies worden voorgelegd.

Naar aanleiding van deze mededelingen heeft het College in oktober een gedachtenwisseling gehad met de staatssecretaris. De bewindsman deelde mede, dat hij bij een hernieuwde overweging tot de conclusie was gekomen de gedachte van de commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet 1927 (de Commissie Simons) weer te moeten opnemen. De commissie achtte destijds een beperkt toezicht van de Rekenkamer op publiekrechtelijke rechtspersonen gewenst. In het voetspoor van de commissie gaf hij de voorkeur aan één wettelijke regeling met controlevoorzieningen voor zowel publiekrechtelijke als voor privaatrechtelijke rechtspersonen. Hij wees in dat verband tevens op een in maart 1981 in de Tweede Kamer aangenomen motie, waarin de regering werd verzocht artikel 80 van de Comptabiliteitswet 1976 zodanig te wijzigen, dat een uitbreiding van de controlebevoegdheden van de Rekenkamer ontstaat bij door de rijksoverheid financieel gesteunde bedrijven (privaatrechtelijke rechtspersonen) (motie-Bolkestein c.s.; bijlagen Handelingen, zitting 1980–1981, 15306, nr. 11). Het College vestigde de aandacht op enkele, in het voorgaande reeds aangeduide, bezwaren, die naar zijn mening verbonden zijn aan een regeling van de controlebevoegdheden van de Rekenkamer op de wijze van artikel 80 van de Comptabiliteitswet 1976. Voorts werd gevreesd, dat de nieuwe aanpak vertraging zou opleveren bij de totstandkoming van een wettelijke voorziening voor de controle van publiekrechtelijke rechtspersonen, hetgeen zou zijn te betreuren, gelet op het stadium waarin het wetsontwerp Controle publiekrechtelijke rechtspersonen was gekomen. De staatssecretaris verwachtte zijn wetsontwerp in december 1983 voor advies aan de Rekenkamer te kunnen zenden.

In februari 1984 ontving de Rekenkamer het toegezegde ontwerp. In zijn begeleidende brief merkte de staatssecretaris op, dat in het voorontwerp de controlebevoegdheid van de Rekenkamer met betrekking tot publiekrechtelijke lichamen in artikel 80 is geïntegreerd. Hij had het voorontwerp van Wet controle publiekrechtelijke rechtspersonen teruggenomen. Voor zover de door de Rekenkamer in haar brief van januari 1983 geplaatste kanttekeningen relevant waren in verband met het nieuwe ontwerp, ging de bewindsman erop in.

Ten tijde van de afsluiting van dit verslagpunt was de brief van de staatssecretaris nog bij de Rekenkamer in studie.

1.4. Controlebevoegdheden Algemene Rekenkamer ten aanzien van instellingen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek

In het verslag 1982 (punt 1.8) werd medegedeeld dat de Rekenkamer met de minister van Onderwijs en Wetenschappen in correspondentie was getreden over haar controlebevoegdheden bij de instellingen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Deze bevoegdheden zijn geregeld in de wetten waarin ook o.m. de taak, de werkwijze en de financiering van de instellingen zijn aangegeven. De Rekenkamer was van mening dat de formulering onvoldoende aansloot bij de taakverbreding van de Rekenkamer welke in de loop der tijd heeft plaatsgevonden. Hierbij valt met name te denken aan onderzoeken op het gebied van de doelmatigheid, waartoe de bevoegdheid in artikel 74 van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 671)

nadrukkelijk is vastgesteld. De minister zegde in januari 1983 toe bereid te zijn in de aanhangige en nog aanhangig te maken ontwerpen tot herziening van de hiervoor bedoelde wetten een bij de Comptabiliteitswet 1976 aansluitende verruiming van de bevoegdheden van de Rekenkamer bij de instellingen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek op te nemen. In het gewijzigde ontwerp van Wet op het wetenschappelijk onderwijs 1984 (bijlagen Handelingen, zitting 1983–1984, 16802, nrs. 8 en 9) heeft de minister de controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij de universiteiten en hogescholen, de academische ziekenhuizen en de interuniversitaire instituten aangegeven op een wijze als door de Rekenkamer bedoeld.

1.5. Het gebruik maken door de Rekenkamer van door anderen verrichte controles

In de inleiding van het verslag 1981 is uiteengezet op welke wijze de Rekenkamer gestalte geeft aan de haar in artikel 67 van de Comptabiliteitswet 1976 gegeven bevoegdheid gebruik te maken van door anderen verrichte controles. De Rekenkamer wees erop dat zij de ontwikkeling van de controlefunctie binnen de departementen nauwlettend volgt. Twee ontwikkelingen trokken in 1983 de aandacht.

– Medio 1983 werd ingesteld de accountantsdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, rechtstreeks ressorterend onder de secretaris-generaal van dat ministerie. Met uitzondering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waar aan de instelling van een dergelijke dienst wordt gewerkt, en het Ministerie van Algemene Zaken, waar de accountantsfunctie wordt vervuld door de Centrale Accountantsdienst (CAD) van het Ministerie van Financiën, beschikken thans alle ministeries over een eigen accountantsdienst.

– De hoofden van de departementale accountantsdiensten hebben in augustus 1982 overeenstemming bereikt over een standaardformulering voor door departementale accountantsdiensten af te geven verklaringen van getrouwheid bij overheidsverantwoordingen. De overeengekomen formulering zal worden gebruikt voor controles die na 1 september 1982 zijn aangevangen. In een toelichtende notitie over de reikwijdte van een dergelijke verklaring is vastgelegd dat het begrip getrouw alle elementen bevat die in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 1976 worden genoemd als voor de Rekenkamer geldende criteria voor de rechtmatigheidscontrole op de uitgaven.

De Rekenkamer juicht het toe, dat door de voorgenomen hantering van een standaardverklaring door departementale accountantsdiensten geen onduidelijkheid blijft bestaan met betrekking tot de strekking en de reikwijdte van de door deze diensten afgegeven verklaringen.

Dit is voor de Rekenkamer van belang bij het bepalen in welke mate op de door accountantsdiensten en anderen verrichte controlewerkzaamheden kan worden gesteund, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen aanvullend onderzoek.

Voorts wijst het College nog op het volgende. In bepaalde gevallen, zoals bij door de rijksoverheid aan privaatrechtelijke rechtspersonen verstrekte bijdragen of subsidies, heeft de Rekenkamer te maken met door openbare accountants afgegeven verklaringen van getrouwheid bij de desbetreffende financiële verantwoordingen. Deze verklaringen dienen te waarborgen dat de bijdrage terecht is uitgekeerd en dat de subsidievoorwaarden juist zijn toegepast.

Uit rapporten van de accountantsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek dat enkele malen door registeraccountants goedkeurende verklaringen waren afgegeven in gevallen waarbij niet de hand was gehouden aan duidelijk geformuleerde subsidievoorwaarden.

De Rekenkamer legde in december 1982 aan de bewindsman de vraag voor of naar zijn mening de accountantsverklaring in gevallen als deze een

waarborg is voor een juiste subsidievaststelling en, zo neen, welke maatregelen hij zou treffen om de verklaring meer aan haar functie te doen beantwoorden.

In zijn antwoord van maart 1983 beaamde de minister dat aan de deugdelijkheid van accountantsverklaringen een belangrijke betekenis moet worden toegekend. Hij deelde in mei 1983 mede dat, in de gevallen dat onjuistheden waren geconstateerd, in een gesprek met de controlerend accountant op de ernst hiervan was gewezen. Zijnerzijds bestond de indruk dat geen vrees behoefde te bestaan voor een herhaling.

De minister wees er voorts op dat het hoofd van zijn accountantsdienst via de vergadering van hoofden van departementale accountantsdiensten had nagegaan in hoeverre zich dergelijke kwesties binnen de gehele rijksoverheid voordeden. Het resultaat van die enquête had aanleiding gegeven om nadere stappen te ondernemen. De minister kondigde aan dat de directeur van de CAD, in zijn hoedanigheid van voorzitter van genoemde vergadering, tezamen met de voorzitter van de functionele gespreksgroep van overheidsaccountants van het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA), hierover een gesprek zou aangaan met de voorzitter van het NIVRA, ten einde op het belang voor de overheid van een deugdelijke accountantsverklaring door een openbare registeraccountant de nadruk te leggen.

Dit gesprek heeft op 10 januari 1984 plaatsgevonden. Als uitvloeisel hiervan:

– zal binnen het NIVRA door de Commissie van Advies inzake overheidsaccountancy prioriteit worden gegeven aan de vraag hoe accountants die gesubsidieerde instellingen controleren eventuele aanvullende onderzoeken met betrekking tot naleving van subsidievoorwaarden dienen in te richten en hoe de verklaring/mededelingen ter zake dienen te worden geformuleerd;

– zal de CAD optreden als centraal adres waaraan accountants eventuele problemen veroorzaakt door ingewikkelde subsidieregelingen of door voorgeschreven verklaringen kunnen aanmelden.

1.6. Ontwerp van Wet op de staatsbedrijven

In het verslag 1982 (punt 1.5) is o.m. medegedeeld dat de Rekenkamer, naar aanleiding van het haar om commentaar toegezonden voorontwerp van Wet op de staatsbedrijven, over enige onderwerpen de briefwisseling met de staatssecretaris van Financiën had voortgezet. Uit de in 1983 ontvangen antwoorden bleek diens bereidheid om aan enkele nog bij de Rekenkamer levende wensen tegemoet te komen. Voorts nam zij kennis van het standpunt van de bewindsman om de wenselijkheid tot het creëren van een wettelijk kader voor de controlerechten van de Rekenkamer bij de Rijkspostspaarbank (RPS) nader te bezien, zodra over de positie van de RPS meer duidelijkheid bestaat. Momenteel is haar controlebevoegdheid ten opzichte van de RPS en de goedkeuring van de rekening van deze instelling niet bij de wet geregeld maar worden geacht te berusten op het feit dat het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie het beheer voert.

In het verslag 1982 maakte de Rekenkamer voorts melding van het voornemen van de minister van Financiën om de voorontwerpen voor nieuwe aanwijzingswetten[1] voor de staatsbedrijven eveneens voor advies aan de Rekenkamer voor te leggen. In september 1982 bracht de Rekenkamer commentaar uit omtrent een voorontwerp Aanwijzingswet 's Rijks Munt. In mei 1983 ontving de Rekenkamer een uitvoerige reactie van de staatssecretaris van Financiën. Over enkele aspecten heeft de Rekenkamer de briefwisseling voortgezet.

Inmiddels bereikten de Rekenkamer ook verzoeken om advies met betrekking tot soortgelijke voorontwerpen voor het Staatsvissershavenbedrijf en het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf.

[1] Door middel van een aanwijzingswet kunnen ingevolge artikel 88 van de Comptabiliteitswet 1976 onderdelen van de rijksdienst als staatsbedrijf worden aangewezen.

1.7. Tussentijdse rapportage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

In de inleiding van het verslag 1982 heeft de Rekenkamer gewezen op het onderzoek dat zij, op verzoek van de Tweede Kamer, verrichtte naar de financiële besluitvorming tijdens de uitvoering van het Oosterscheldeproject.

Over haar bevindingen en de daarover gevoerde correspondentie met de minister van Verkeer en Waterstaat maakte de Rekenkamer melding in haar rapport «Financiële besluitvorming rond het Oosterscheldeproject», dat zij de Tweede Kamer op 15 december 1983 aanbood (bijlagen Handelingen, zitting 1983–1984, 17 428, nr. 3).

1.8. De openbaarheid van onderzoeknota's van de Algemene Rekenkamer

Bij beschikking van 27 september 1982 wees de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een verzoek af van een dagblad om informatie over een Rekenkamernota inzake de administratieve organisatie en de controle van de hulpverlening aan Suriname. De Rekenkamer had de minister deze nota met controlebevindingen in het kader van haar werkwijze van hoor en wederhoor toegezonden met het verzoek om commentaar (van de briefwisseling maakte de Rekenkamer melding in het verslag 1982, punt 6.1). De bewindsman baseerde de afwijzing voornamelijk op artikel 1, tweede lid, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) (Stb. 1978, 581)[1].

Het dagblad is tegen de beschikking in beroep gegaan bij de afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Het was van mening dat het niet ging om informatie vervat in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Op 15 april 1983 heeft de afdeling Rechtspraak uitspraak gedaan. Zij verwierp het beroep. De afdeling was van oordeel dat bedoelde nota was opgesteld ten behoeve van beraad binnen de overheid. Zij baseerde zich daarbij op de werkwijze van hoor en wederhoor van de Rekenkamer, die o.m. is uiteengezet in de brief van 15 maart 1979 van het College aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1978–1979, blz. 4140)[2]. Daaruit blijkt tevens dat nota's als de onderhavige een voorlopig karakter dragen, omdat nog onzeker is welke gegevens de minister van commentaar zal voorzien. Daardoor valt evenmin te bepalen welke gedeelten nog een nadere bewerking dienen te ondergaan. De afdeling Rechtspraak was dan ook van oordeel dat de bijzondere regeling, vervat in artikel 1, tweede lid, onder a, van de WOB, zich verzet tegen openbaarmaking van de gegevens uit het stuk. Ook over de cijfers uit het stuk behoefde de minister geen informatie te verstrekken, aangezien de eis tot het verschaffen van feitelijke gegevens (zoals neergelegd in de laatste volzin van artikel 1, tweede lid, onder b, van de WOB) niet geacht kon worden te gelden voor gegevens die nog in bewerking zijn.

De Rekenkamer is van oordeel dat met de uitspraak het goede verloop van de door haar gehanteerde werkwijze van hoor en wederhoor is gediend.

1.9. Comprehensive audit

In het verslag 1982 (punt 2.2) werd bericht over comprehensive audit, een breed opgezette controle bij een overheidsdienst gericht op zowel het goedkeuren van de financiële verantwoording als op aspecten van zuinigheid, efficiency en effectiviteit. Medegedeeld werd dat deze aanpak o.a. door de Canadese zusterinstelling van de Algemene Rekenkamer werd toegepast.

In Canada is comprehensive audit uitgewerkt in nauwe samenwerking tussen the Auditor General van Canada (de Canadese zusterinstelling van de Rekenkamer), accountantskantoren en overheidsaccountantsdiensten. Een dergelijke bundeling van krachten kan doelmatig zijn.

---

[1] Artikel 1, tweede lid, luidt:
«Een verzoek om informatie, vervat in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt ingewilligd behoudens voor zover het betrekking heeft op:
a. gegevens, die nog in bewerking zijn of die, hoewel gereed, op zichzelf een onvolledig en daardoor vertekend beeld zouden geven;
b. persoonlijke beleidsopvattingen van bewindslieden, bestuurders of ambtenaren. Over de in deze documenten vervatte feitelijke gegevens over de aangelegenheid, waarop *het verzoek betrekking heeft, uit die gegevens* afgeleide prognoses en beleidsalternatieven, wordt wel informatie verstrekt.»

[2] In haar brief van 5 oktober 1982 heeft de Rekenkamer nogmaals haar werkwijze uiteengezet (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 17 625, nr. 1)

In 1983 heeft de Rekenkamer besloten een comprehensive audit te verrichten bij een onderdeel van een departement ten einde met deze controle-aanpak, die in het Nederlands met functioneringsonderzoek kan worden aangeduid, praktijkervaring op te doen. Aan dit onderzoek wordt deelgenomen door functionarissen van een Nederlands accountantskantoor. Inmiddels is met het onderzoek begonnen.

1.10. Toepassing van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering

Zoals vermeld in het verslag 1973 (punt 1.2, sub b) vroeg de Rekenkamer in maart van dat jaar de aandacht van de minister van Justitie voor de problematiek inzake de toepassing van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering. Dit artikel legt aan openbare colleges en ambtenaren de verplichting op om bij de officier van justitie onverwijld aangifte te doen van een strafbaar feit, waarvan zij in de uitoefening van hun bediening kennis bekomen en met de opsporing waarvan zij niet zijn belast.

Naleving van deze bepaling, die een dwingend karakter draagt, bleek in de praktijk tot moeilijkheden te leiden, waarbij het gevaar van een zekere ongelijkheid in de rechtsbedeling niet denkbeeldig was en waarbij bovendien de mogelijkheid bestond, dat de beslissing om al of niet tot vervolging over te gaan in feite kwam te liggen bij de ambtelijke dienst en niet bij het Openbaar Ministerie.

Uit het antwoord van de minister bleek, dat hij van oordeel was, dat de voor de praktijk te strikte formulering van artikel 162 herziening behoefde, in verband waarmede hij daarover advies verzocht aan de commissie Partiële Herziening Strafvordering. In september 1978 liet de minister de Rekenkamer weten, dat hij voornemens was – na het oordeel van het Openbaar Ministerie te hebben ingewonnen – het aan hem uitgebrachte advies te publiceren en op korte termijn een wetsontwerp bij de ministerraad aanhangig te maken, waarbij de hoofdlijnen van de voorstellen van de commissie zouden worden gevolgd (zie verslag 1978, punt 1.6).

Inmiddels is op 19 september 1983 een wetsontwerp tot herziening van artikel 162 bij de Tweede Kamer ingediend (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 18 054, nrs. 1–4).

In de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp wordt ingegaan op de vraag door wie in voorkomende gevallen daadwerkelijk aangifte moet worden gedaan. Deze vraag doet zich echter niet alleen voor als het erom gaat te beslissen wie binnen een dienst of orgaan aangifte doet, zoals dit in de memorie van toelichting wordt behandeld, maar ook wanneer meer dan één dienst (of orgaan) ingevolge artikel 162 gehouden is aangifte te doen. Deze situatie kan ontstaan, wanneer de Rekenkamer of een andere controlerende, respectievelijk inspecterende instantie in de uitoefening van haar functie kennis neemt van een strafbaar feit als bedoeld in genoemd artikel. Het ligt in de aard der zaak, dat zij alvorens aangifte te doen contact zal opnemen met de leiding van de dienst, waarbij het strafbare feit is geconstateerd.

Naar de mening van het College verdient het de voorkeur, dat dan die dienst de aangifte doet. Deze zal immers beter dan een controlerende instantie in staat zijn de officier van justitie die inlichtingen omtrent de persoon van de verdachte en/of omtrent het strafbare feit te verschaffen, welke voor de bepaling van het opsporings- en vervolgingsbeleid van belang kunnen zijn. Een en ander laat onverlet de aangifteplicht van de controlerende instantie, wanneer de desbetreffende dienst niet tot aangifte zou overgaan.

De Rekenkamer heeft de minister in januari 1984 verzocht het vorenstaande bij de verdere behandeling van het wetsontwerp te betrekken. Blijkens zijn antwoord van februari 1984 kan de minister zich verenigen met de door de Rekenkamer gegeven beschouwingen. Hij zou daarvan mededeling doen in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag over het wetsontwerp.

1.11. Medewerking aan de externe controle van internationale organisaties en technische bijstand aan zusterinstellingen

Evenals in vorige jaren heeft de Algemene Rekenkamer in 1983 een bijdrage geleverd aan de externe controle van internationale organisaties. Het ging om de volgende instellingen:

– Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Parijs (OESO).

Een registeraccountant van de Rekenkamer (inmiddels gepensioneerd) was lid van de controlecommissie;

– West-Europese Unie, Londen (WEU).

Een Rekenkamerambtenaar is lid van de controlecommissie;

– Europese Organisatie voor Kern- en Hoge-energie Fysica (Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire (CERN)) te Genève.

De controle – die tot 1983 werd verricht door functionarissen van het Franse Rekenhof – wordt uitgevoerd door drie Rekenkamerambtenaren.

Op 1 oktober 1983 kwam een einde aan de periode waarin de Rekenkamer een accountant beschikbaar stelde voor de functie van secretaris van de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen.

§ 2. Internationale contacten

2.1. Elfde internationale congres van hoge controle-instellingen (rekenkamers) gehouden te Manilla

Het elfde congres van de internationale organisatie van hoge controle-instellingen (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) is gehouden in Manilla, Filippijnen, van 19 tot en met 27 april 1983. Op het congres waren vertegenwoordigd de instellingen van 86 landen. Voorts waren waarnemers aanwezig van 11 internationale organisaties.

De Algemene Rekenkamer was vertegenwoordigd door het lid Kordes, die vergezeld werd door de plaatsvervangend secretaris en twee hoofdambtenaren.

De volgende onderwerpen werden besproken:
- opleiding en training van controlepersoneel;
- controle van sociale voorzieningen en gezondheidszorg;
- controlemethoden en -technieken.

Deze onderwerpen zijn voor de Rekenkamer en haar zusterinstellingen van groot belang. Vele instellingen worden namelijk geconfronteerd met jaarlijks groeiende overheidsuitgaven. Bovendien is er een toenemende behoefte die uitgaven te doen beoordelen op efficiency en effectiviteit. Met name het verrichten van effectiviteitsonderzoeken acht het College belangrijk, omdat deze onderzoeken een antwoord kunnen geven op de vraag of de door de wetgever geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd en zo ja, of dat geschiedt als gevolg van de aan de uitgaven ten grondslag liggende activiteiten. De methoden en technieken voor deze onderzoeken zijn nog in ontwikkeling. Mede met het oog hierop wordt door de Rekenkamer een grote waarde gehecht aan de via een INTOSAI-congres gerealiseerde gedachtenuitwisseling tussen de rekenkamers.

2.2. Bijeenkomst van de Permanente Contactcommissie van Rekenhoven (-kamers)

Op 14 en 15 september 1983 heeft in Bonn de tweeëntwintigste bijeenkomst plaatsgevonden van de Permanente Contactcommissie van de Rekenhoven (-kamers) van landen, leden van de Europese Gemeenschappen en van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen. De bijeenkomst werd van de zijde van de Algemene Rekenkamer bijgewoond door de president en het lid Kordes.

Op de vergaderingen zijn o.a. de volgende onderwerpen aan de orde geweest:
- controle van de overheidsbouw;
- planning en uitvoering van organisatiecontroles.

2.3. Het 150-jarig bestaan van de Griekse Rekenkamer

Op 28, 29 en 30 september 1983 vierde de Griekse zusterorganisatie van de Rekenkamer, de Hellenic Court of Audit, haar 150-jarig bestaan. Het College vaardigde het lid Kordes af om de bijeenkomst bij te wonen. De heer Kordes verzorgde tevens een bijdrage voor het jubileumboek van de Griekse instelling over de taak en de positie van de Algemene Rekenkamer.

2.4. Bezoek aan het General Accounting Office te Washington en aan het Office van de Auditor General te Ottawa

Het hoofd van de zesde afdeling bezocht van 26 april tot en met 6 mei 1983 het General Accounting Office te Washington. De aanpak van deze controle-instelling heeft geleid tot publikaties die over de gehele wereld aandacht trekken. Het leek de Rekenkamer een goede zaak zich ter plaatse op de hoogte te doen stellen. De uitwisseling van informatie die tijdens het bezoek plaatsvond zal ongetwijfeld nut afwerpen voor de gedachtenvorming binnen de Rekenkamer.

Aansluitend bracht dezelfde hoofdambtenaar op 9 en 10 mei 1983 een bezoek aan het Office van de Auditor General te Ottawa. Dit bezoek volgde op het bezoek in 1982 van een lid van het College en twee ambtenaren van de Rekenkamer waarover het verslag 1982 (punt 2.2) berichtte. Waar het bezoek in 1982 zich had geconcentreerd op comprehensive audit kwamen nu veeleer organisatorische aspecten aan de orde.

§ 3. Begrotingsaangelegenheden in het algemeen

3.1. Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds; rekening 1980

De Rekenkamer heeft op 17 oktober 1983 de rekening van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds over 1980 goedgekeurd met uitzondering van twee in de balans per 31 december 1980 opgenomen bedragen, te weten: f 1.403.448,14 voor een deelneming en f 16.713.464,41 wegens voorschotten.

Het bedrag van f 1.403.448,14 betrof een deelneming van 90,4% in het geplaatste kapitaal van een BV. Deze belegging achtte de Rekenkamer niet geoorloofd gelet op artikel 5, eerste lid, met name sub j en k van de Beleggingswet (Stb. 1928, 507, zoals gewijzigd). Hierin is bepaald dat de rijksfondsen en -instellingen waarop de Beleggingswet van toepassing is, gelden kunnen beleggen in aandelen, met dien verstande, dat een deelneming in het kapitaal van een maatschappij niet groter mag zijn dan vijf procent van het geplaatste kapitaal van die maatschappij.

Het bedrag van f 16.713.464,41 wegens voorschotten hield in een belegging in de vorm van een geldlening aan dezelfde BV. Ingevolge artikel 5, eerste lid, sub h van de Beleggingswet dient een zodanige lening gewaarborgd te zijn door het recht van eerste hypotheek, hetgeen niet was geschied.

Ingevolge artikel M6, zesde lid, laatste volzin van de Algemene burgerlijke pensioenwet (Stb. 1966, 6) dient met betrekking tot deze bedragen bij de wet een voorziening te worden getroffen. Voor de indiening van een desbetreffend ontwerp van wet bij de Staten-Generaal wordt, in tegenstelling tot hetgeen ter zake voor soortgelijke wetsontwerpen in de Comptabiliteitswet 1976 is bepaald, in de Algemene burgerlijke pensioenwet geen termijn genoemd. Bij de afsluiting van dit verslagpunt had zodanige indiening nog niet plaatsgevonden.

3.2. Ontslag- en ziekengelduitkeringen aan gewezen personeel bij het onderwijs

De centrale directie Uitvoering Rechtspositieregelingen Onderwijspersoneel (URO) van het Departement van Onderwijs en Wetenschappen is belast met de toepassing van wachtgeld- en uitkeringsregelingen voor onderwijzend personeel.

De Rekenkamer heeft sedert 1966 ernstige kritiek op de organisatie en de kwaliteit van de werkzaamheden van de centrale directie URO. De kritiek betrof onvolkomenheden in de administratieve organisatie, waaronder het ontbreken van een aanvaardbare verificatie. Het aantal fouten was niet onbelangrijk, terwijl bovendien de van toepassing zijnde besluiten niet steeds op de juiste wijze werden geïnterpreteerd (zie de verslagen 1967, punt 125; 1968, punt 78; 1971, punt 77; 1972, punt 9.4 en 1974, punt 9.3). Dit leidde er uiteindelijk toe dat de Rekenkamer bezwaar maakte tegen de verevening van de ten laste van het dienstjaar 1976 gedane uitgaven voor ontslag- en ziekengelduitkeringen bij het kleuter-, lager- en voortgezet onderwijs, waardoor een indemniteitswet[1] noodzakelijk werd (Stb. 1980, 645).

In zijn poging om de bezwaren van het College weg te nemen kondigde de minister in oktober 1978 maatregelen aan die naar zijn mening binnen afzienbare tijd zouden leiden tot een situatie die uit een oogpunt van rechtmatige besteding van rijksgelden en uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de belanghebbenden verantwoord is (zie de verslagen 1978, punt 3.2 en 1979, punt 3.3).

[1] In het inleidend hoofdstuk van dit verslag wordt stilgestaan bij de indemniteitswetprocedure.

In oktober 1982 bracht een accountantskantoor in samenwerking met de accountantsdienst van het ministerie rapport uit over de financiële verantwoording van de centrale directie URO over 1980. De conclusie van dat rapport luidde, dat als gevolg van een ontoereikende interne controle in een aanzienlijk aantal gevallen non-activiteitswedden en wachtgelden waren uitgekeerd, welke niet in overeenstemming waren met de geldende voorschriften. De accountants berekenden, dat over 1980 ca. f 5 à f 6 mln. teveel was uitbetaald (in totaal werd ca. f 250 mln. betaald). Voorts bleek uit de maandrapporten over 1981 en 1982 van het stafbureau Interne Controle van de centrale directie URO dat er nog een aanzienlijk aantal fouten werd gemaakt.

De Rekenkamer wees de minister in oktober 1983 op het vorenstaande waarbij zij er haar teleurstelling over uitsprak dat de maatregelen tot kwaliteitsverbetering niet het beoogde effect hadden gehad. Zij meende dat in deze situatie niet kon worden berust. Het College verzocht de bewindsman mede te delen welke mogelijkheden hij zag om de zeer onbevredigende gang van zaken bij de centrale directie URO te beëindigen.

De minister antwoordde begin december 1983. Hij meende, dat er sedert 1976, het jaar waarover de laatste controle van de Rekenkamer zich uitstrekte, een aantal maatregelen waren getroffen, die hadden geleid tot de opmerking van de accountants, dat de toekenning van de uitkeringen in het algemeen bevredigend verloopt. Voorts was sedert 1979 uitgebreid aandacht besteed aan de administratieve organisatie en was de beoordelingsprocedure voor aanvragen volledig gesystematiseerd. De kwaliteit van de werkzaamheden verbonden aan de behandeling van de maandelijkse vragenlijsten, die blijkens het accountantsrapport nog veel te wensen overliet, werd vooral ongunstig beïnvloed door de zeer korte tijd, waarin maandelijks duizenden vragenlijsten moeten worden behandeld. De minister had hiervoor in 1983 extra personeel ingezet en wilde dat ook in 1984 doen. Zijn conclusie was dan ook, dat er reeds veel bij de centrale directie URO was verbeterd, maar dat verdere verbeteringen mogelijk waren. Er was voor hem vooralsnog geen aanleiding om te spreken van «een zeer onbevredigende gang van zaken».

Hij verwachtte dat de werklast van de centrale directie URO nog aanzienlijk zou toenemen door de kabinetsbeslissing om de departementale personeelssterkte gedurende de jaren 1983 tot en met 1986 met 2% per jaar te verminderen en de toename van het aantal uitkeringsgerechtigden wegens de daling van het aantal arbeidsplaatsen in het onderwijs. Het zal, aldus de minister, niet eenvoudig zijn om in een dergelijke situatie de kwaliteit te handhaven, laat staan te verbeteren, zonder vertraging in de afdoening van aanvragen en de maandelijkse beoordeling van de vragenlijsten. Gelet op de directe gevolgen voor de uitkeringsgerechtigden zou hij, als hij voor de keuze zou worden gesteld, de voorkeur geven aan een vlotte afdoening boven handhaving of verbetering van de kwaliteit.

Slotopmerking

De Rekenkamer heeft tegen deze uitgaven verder geen bezwaar gemaakt en wel gelet op de overwegingen die zij in de Inleiding heeft vermeld onder punt 5.

3.3. Rekening van uitgaven en ontvangsten van hoofdstuk XIII (Economische Zaken) over 1979

In de verslagen 1980 (punt 5.5), 1981 (punten 3.2 en 4.1) en 1982 (punt 3.6) wees de Rekenkamer op de te kort schietende administratieve organisatie en controle bij het Ministerie van Economische Zaken. Daarnaast was de accountantsdienst van dat ministerie door een tekort aan personeel niet (over 1978) of niet tijdig (over 1977) in staat een verklaring af te geven over de uitgaven en ontvangsten van het ministerie. Dit was voor de Rekenkamer

mede aanleiding de begrotingsadministratie aan een onderzoek te onderwerpen. Hierbij werden voor beide dienstjaren onjuiste artikel- en dienstjaaraanwijzingen vastgesteld.

Daar de accountantsdienst evenmin in staat was een verklaring af te geven over 1979 was de Rekenkamer genoodzaakt ook de boekingen in de begrotingsadministratie van dat jaar te onderzoeken. In juni 1983 bracht zij de volgende bevindingen ter kennis van de minister:

– verschillende uitgaafposten tot in totaal f 4,3 mln. werden niet op de juiste begrotingsartikelen aangewezen;

– diverse in 1980 verrichte uitgaven tot in totaal f 6,9 mln. alsmede een kleine ontvangst werden in afwijking van artikel 20, lid 2, van de Verrekenbeschikking verantwoord ten laste respectievelijk ten gunste van 1980 in plaats van ten laste respectievelijk ten gunste van 1979;

– diverse ontvangstposten tot in totaal f 2,2 mln. die onder de middelen dienden te worden verantwoord, werden in strijd met artikel 31 van de Comptabiliteitswet 1976 in mindering gebracht van op begrotingsartikelen geboekte uitgaven;

– verschillende ontvangstposten van in totaal f 0,7 mln. werden niet op de juiste begrotingsartikelen aangewezen;

– een in 1979 verrichte uitgaaf van f 2,4 mln. werd in strijd met de artikelen 16 en 31 van de Comptabiliteitswet 1976 aangewezen op een begrotingsartikel van 1980;

– in de jaren 1977 en 1978 niet op de juiste begrotingsartikelen aangewezen uitgaven van f 2 mln. werden in strijd met artikel 16 van de Comptabiliteitswet 1976 gecorrigeerd op de overeenkomstige begrotingsartikelen van 1979;

– door een onjuiste correctieboeking werd de rekening van 1979 ten onrechte voor f 360.000 ontlast.

In zijn antwoord van 1 maart 1984, acht maanden na de door de Rekenkamer gezonden brief, onderschreef de minister de opmerkingen voor het *grootste gedeelte. Voor het ontbreken van een verklaring van de accountantsdienst* verwees hij naar zijn brief van maart 1983. Hierin deelde de bewindsman, zoals in het vorige verslag reeds vermeld, mede dat binnen de accountantsdienst voorzieningen waren getroffen, waardoor met betrekking tot de uitgaven en ontvangsten van 1982 een rapport tegemoet kon worden gezien.

Bij het afsluiten van dit verslagpunt was dit rapport (het eerste, dat de Rekenkamer na een onderbreking van vier jaar zal ontvangen) volgens onderhandse informatie in voorbereiding.

Voor wat betreft een aantal uitgaven en ontvangsten die op grond van de Verrekenbeschikking op verkeerde dienstjaren waren geboekt merkte de bewindsman op dat de ter zake bestaande procedurele problematiek (te late verrekening) nog niet was opgelost. Afspraken waren gemaakt met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de afwikkeling van de verrekenstukken te versnellen en ook aan andere ministeries is verzocht de aanvragen tot verrekenstukken tijdiger in te dienen. Ook met het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn afspraken gemaakt om de afhandeling te versnellen.

Voorts was volgens de minister te verwachten dat de invoering van een nieuw geautomatiseerd financieel informatiesysteem voor de centrale financiële administratie van zijn departement en de daaraan verbonden voorziene uitbreiding van de interne controle tot verbeteringen zullen leiden.

Voor de rekening over 1979 heeft het College, gelet op de tijd die was verstreken, nadat de uitgaven en ontvangsten waren verantwoord, niet op het treffen van wettelijke maatregelen willen aandringen. Van dezelfde overwegingen werd melding gemaakt in het verslag 1982 (punt 3.6) ten aanzien van 1978.

De Rekenkamer heeft de bewindsman echter doen weten van de geconstateerde onvolkomenheden mededeling te zullen doen in het verslag 1983.

Met betrekking tot de verwijzing van de minister naar het nieuwe financiële informatiesysteem merkte het College op, dat een goede administratief-organisatorische structuur wel voorwaarde is om de met automatisering beoogde voordelen te kunnen bereiken.

§ 4. Opmerkingen inzake de organisatie

4.1. Stand van de automatisering bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inleiding

In 1975 besloot de minister van Buitenlandse Zaken een geïntegreerd (dat wil zeggen samenhangend en allesomvattend) informatiesysteem op het gebied van financiën en personeel op te zetten. Het moest dienen ter vervanging van (gebrekkige) registratieve handadministraties en eveneens in staat zijn meer informatie te verschaffen ten behoeve van beleid en beheer. In 1978 werd de eerste van drie geplande fasen afgesloten met de ingebruikstelling van het geautomatiseerd begrotingsboekhoudingssysteem Buitenlandse Zaken (BBU-systeem).

De Rekenkamer heeft de ontwikkeling en het functioneren van dit systeem onderzocht. Daarbij is tevens aandacht besteed aan het gevoerde departementale automatiseringsbeleid. Zij zond haar bevindingen in september 1982 naar de minister. Aan de eind maart 1983 afgeronde briefwisseling is het volgende ontleend.

Voorgeschiedenis

De in het begin van de jaren zeventig opgetreden explosieve groei van de ontwikkelingshulp veroorzaakte een sterke groei in administratieve handelingen. Bovendien moest de administratie aan hogere eisen gaan voldoen. De beperkingen van handadministraties werden een belemmering, zeker als voldaan moest worden aan informatiebehoeften van hogere niveaus in de organisatie. De algemene gedachte was dat de problemen zouden toenemen als gevolg van de nieuwe comptabiliteitswet. Programmabudgettering, prestatiebegroting, kosten-/batenanalyses en beleidsdoorlichting zouden dan tot de taken van de hoofdafdeling Comptabiliteit en Financiële Zaken (de latere centrale afdeling Financieel-Economische Zaken) gaan behoren en de administratie zou op snelle wijze betrouwbare gegevens moeten kunnen leveren.

Bij de directie Internationale Technische Hulp en de afdeling Jongeren Vrijwilligers was er voor keuze- en evaluatieprocessen behoefte aan een hogere kwaliteit van de informatie omtrent activiteiten, programma's en projecten. Ook de informatie voor het werven en begeleiden van deskundigen en vrijwilligers moest worden verbeterd. De toenmalige stand van zaken staat verwoord in een door een extern adviesbureau in 1975 opgesteld rapport. De problematiek was:

- onzekerheid in de stand van de nog beschikbare begrotingsbedragen als gevolg van een niet optimale bewaking van verplichtingen, kredieten en uitgaven;
- onvermogen om tijdig volledig juiste overzichten voor financieel beheer en beleid op te leveren;
- samenhang tussen de diverse financiële administraties maar vaak onduidelijkheid in de onderlinge taakafbakening. De problemen kwamen vooral voor bij de afstemming tussen de departementale boekhouding en de financiële administratie van ontwikkelingshulpgelden.

Op grond van zijn bevindingen stelde de externe adviseur voor om in drie fasen in totaal 15 samenhangende subsystemen te ontwikkelen uitgaande van het gebruik van een gegevensbank (database). Met deze

aanpak zouden de financiële en personele gegevens slechts eenmaal vastgelegd behoeven te worden en zouden verschillende organisatie-eenheden van de gegevens gebruik kunnen maken.

Een departementale stuurgroep, waarin de leiding van de bij de automatisering betrokken diensteenheden zitting had, gaf de externe adviseur opdracht de werkzaamheden voort te zetten met het vervaardigen van functionele specificaties. De uitvoerende werkzaamheden werden gedelegeerd aan een projectgroep. De technische ontwikkeling en de latere uitvoering van het systeem zou verzorgd worden door het Rijks Computercentrum (RCC) met hulp van personeel van de externe adviseur.

De kosten voor de ontwikkeling van de eerste fase werden op f 791.000 geschat; deze schatting had alleen betrekking op de werkzaamheden van personeel van de externe adviseur.

Bevindingen van het onderzoek

Vastgesteld werd dat het resultaat van de inspanningen niet voldeed aan de in 1975 gestelde doelen. Ook een in 1981 door het RCC vervaardigd evaluatierapport (kosten ca. f 450.000) toonde aan dat de eerder omschreven problematiek na de invoering van het BBU-systeem nog niet of nauwelijks was opgelost. Er bestond nog steeds onzekerheid omtrent de feitelijke begrotingsuitputting want de bewaking van begroting, verplichtingen en kredieten was niet optimaal. Het systeem was verder niet in staat de voor beheer en beleid noodzakelijke informatie tijdig, volledig en juist op te leveren, mede omdat er grote problemen waren ontstaan bij de invoer van gegevens. De voorgenomen vervolgontwikkelingen waren uitgebleven.

Zowel bij de ontwikkeling als na de invoering van het BBU-systeem was onvoldoende aandacht besteed aan de (administratief-)organisatorische aspecten, die een voorwaarde zijn voor een goed functioneren van een geautomatiseerd informatiesysteem. Voor een groot deel kon dit worden geweten aan het gebrek aan automatiseringsdeskundigheid bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook had de Rekenkamer kritiek op het functioneren van de stuurgroep.

De kosten voor ontwikkeling en uitvoering van het BBU-systeem waren uitzonderlijk hoog, mede omdat de verdere uitbouw tot het voorgenomen geïntegreerde departementale informatiesysteem, naar het zich liet aanzien, niet zou plaatsvinden. De (onbevredigende) verwezenlijking van de plannen had tot medio 1982 ongeveer f 9 mln. gekost (waarvan ca. f 2,4 mln. door eerder genoemde adviseur en ca. f 3,5 mln. door het RCC werden gedeclareerd). De exploitatiekosten bedroegen over 1979, 1980 en 1981 gemiddeld ongeveer f 0,7 mln.

De uiteindelijk gerealiseerde automatisering had op eenvoudiger en minder kostbare wijze tot stand gebracht kunnen worden; een deel van de investering was zinloos omdat een aantal functies van het geautomatiseerde systeem niet hebben gefunctioneerd en buiten werking waren gesteld. De Rekenkamer concludeerde dat er geen sprake leek te zijn van een departementaal automatiseringsbeleid en van een doeltreffende organisatie om geautomatiseerde informatiesystemen tot stand te brengen en te doen functioneren. De besluitvorming geschiedde niet met de nodige zorgvuldigheid en werd vertraagd door een aantal reorganisatiemaatregelen.

Reactie van de minister op de bevindingen van de Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken gaf de – volgens zijn zeggen behartigenswaardige – conclusies van de Rekenkamer als volgt weer:

«– Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, o.a. door de toenmalige stuurgroep Automatisering, hebben voorbereiding, uitvoering, begeleiding en besturing van de werkzaamheden in het kader van de ontwikkeling van het BBU-systeem niet overal voldoende aandacht gekregen.

– De inbedding van het geautomatiseerde informatiesysteem in de bestaande – administratieve – organisatie is niet geheel bevredigend

verlopen. De (rand)voorwaarden voor verantwoord gebruik en beheer van het BBU-systeem bleken op bepaalde punten ontoereikend.

– Het BBU-systeem zelf vertoont logische onvolkomenheden en systeem-technische gebreken, waardoor bijvoorbeeld later de gevolgen van een reorganisatie van de bilaterale sector van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking slechts moeizaam konden worden verwerkt.

– De geïntegreerde opzet van het BBU-systeem was hoog gegrepen voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een grote inbreng van externe deskundigen vormde geen waarborg voor de kwaliteit en de doelmatigheid van het systeem.

– Een aanzienlijk deel van de kosten van het BBU-systeem heeft geen baten opgeleverd. Ten aanzien van de overige kosten lijkt een voorbehoud over het bestaan van baten gerechtvaardigd.

– Een gedegen besluitvorming omtrent de toekomst van het BBU-systeem is noodzakelijk.»

De minister merkte op dat de conclusies en opmerkingen van de Algemene Rekenkamer aangaande ontwikkeling en functioneren van het BBU-systeem duidelijke kritiek op o.m. het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevatten. Naar zijn oordeel was deze kritiek over het algemeen niet onterecht; deze werd volgens hem dan ook allerwege binnen het ministerie als opbouwend ervaren.

Terugblikkend stelde de minister, dat de onbevredigende gang van zaken rond het BBU-systeem aan een veelheid van oorzaken te wijten was. De voornaamste oorzaak achtte hij evenwel gelegen in het ontbreken van rust in de organisatie en van een, mede ten gevolge daarvan, niet goed functionerende en niet adequate financiële administratie.

De voor besluitvaardigheid vereiste deskundigheid op het gebied van automatisering was indertijd helaas onvoldoende binnen het ministerie beschikbaar. De daarvoor aangetrokken externe deskundigen hadden deze leemte niet kunnen opvangen of oplossen. Voorts werd de automatiseringsstuurgroep herhaaldelijk geconfronteerd met de gevolgen van problemen, welke buiten haar competenties lagen (reorganisaties, personeelsaangelegenheden).

Inmiddels genomen maatregelen

De minister berichtte vervolgens dat hij op 2 februari 1983 een Beleidscommissie Automatisering (BCA) had ingesteld. Deze zal de departementsleiding adviseren omtrent:

a. beleidsuitgangspunten met betrekking tot de geautomatiseerde informatievoorziening;

b. automatiseringsvoorstellen, afzonderlijk, maar vooral ook in hun samenhang getoetst aan de beleidsuitgangspunten.

Bijzondere aandacht zullen mogelijke organisatorische en personele gevolgen van automatisering krijgen. Voorts adviseert de commissie over het met het Georganiseerd Overleg te voeren overleg over automatiseringsvoorstellen;

c. voorwaarden en middelen, benodigd voor het verwezenlijken van beleidsuitgangspunten en het uitvoeren van automatiseringsvoorstellen;

d. een departementaal automatiseringsplan, waarin beleidsuitgangspunten, automatiseringsvoorstellen met hun samenhang en prioriteiten, een planning van de automatiseringsinspanningen, alsmede voorwaarden en middelen zijn opgenomen.

De minister merkte voorts op dat er inmiddels ook een duidelijke uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de op het departement aanwezige deskundigheid met betrekking tot administratieve organisatie en automatisering had plaatsgevonden. Dit gaf hem het vertrouwen dat de nu ingestelde commissie met succes zal kunnen functioneren.

Op advies van de BCA is een studiegroep in het leven geroepen met als opdracht het opstellen van een algemeen, de diverse geldbewegingen omvattend model van de gewenste departementale financiële administratie. Bedoeld advies was in belangrijke mate mede gebaseerd op opmerkingen van de Rekenkamer. De rapportering van de studiegroep aan de hand waarvan verdere maatregelen betreffende de automatisering van de financiële administratie zullen worden bepaald verwachtte hij op korte termijn. Hij zegde toe de Rekenkamer hierover in te lichten. In de memorie van toelichting bij hoofdstuk V van de Rijksbegroting voor 1984 (bijlagen Handelingen 1983–1984, 18 100, hoofdstuk V, nr. 2) uit de minister het beleidsvoornemen het BBU-systeem te vervangen. Ondershands is vernomen dat een concreet alternatief voor het BBUsysteem nog niet is ontwikkeld.

Inmiddels werd door de vorming van een centrale financieel-administratieve beheerseenheid gewerkt aan de voltooiing van de reorganisatie van de bilaterale sector van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking. Daarmede zouden ook in het algemeen (rand)voorwaarden geschapen worden voor verbetering van de administratieve organisatie, welke dient ter ondersteuning van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Slotopmerking

De Rekenkamer hoopt dat het geheel van de inmiddels genomen maatregelen een eerste stap is op de weg naar een doelmatige geautomatiseerde financiële administratie en een verantwoord automatiseringsbeleid bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij zal de ontwikkelingen blijven volgen.

4.2. Stand van zaken ten aanzien van de automatisering van de bestuurlijke informatievoorziening bij de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht

In het verleden schonk de Algemene Rekenkamer aandacht aan bepaalde onderdelen van de automatisering van de bestuurlijke informatievoorziening bij het Ministerie van Defensie. Daarbij werd ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van de geautomatiseerde voorraadadministraties van de krijgsmachtdelen, het Defensie informatie- en automatiseringsplan (DIAP) en de inschakeling van externe deskundigen. De briefwisseling leidde tot mededelingen in haar jaarverslagen, te weten 1974, punt 4.2 onder a; 1977, punt 4.4 onder c; 1978, punt 4.1; 1979, punten 4.4 en 4.6 en 1980, punten 5.1 en 5.2.

In het verslag 1980 (punt 5.1) maakte de Rekenkamer melding van haar correspondentie met de minister van Defensie betreffende de problemen, verbonden aan de oorspronkelijke opzet van het DIAP, dat was gericht op het tot stand brengen van geïntegreerde bedrijfsinformatiesystemen per krijgsmachtdeel, die ook zouden voorzien in de informatiebehoefte van de centrale leiding van het departement. De minister was met de Rekenkamer van mening dat de nadruk moest komen te liggen op het afronden van informatie- en automatiseringsplannen voor de krijgsmachtdelen. De centrale organisatie zou aandacht geven aan de vergelijkbaarheid van de door de krijgsmachtdelen te leveren informatie. In 1982 en 1983 heeft de Rekenkamer peilingen verricht naar de stand van zaken met betrekking tot de automatisering bij de krijgsmachtdelen en de centrale organisatie van het ministerie.

In dit verslag bericht de Rekenkamer over de briefwisseling inzake de peilingen bij de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht. Beschouwd worden de operationele systemen in de vier functiegebieden (Operatiën, Personeel, Materieel en Economie en Financiën), de gedachtenvorming over de continuïteit in oorlogsomstandigheden en de nieuwe ontwikkelingen. Over de peilingen bij de Koninklijke Marine en de centrale organisatie van het ministerie kon bij het afsluiten van dit verslagpunt nog geen afgerond oordeel worden gegeven.

Vastgesteld werd, dat:
- de operationele systemen – die hoofdzakelijk zijn opgezet om in vredestijd te functioneren – veelal verouderd waren;
- de voor oorlogvoering essentiële administraties nog met de hand zouden moeten worden gevoerd. Of die in oorlogstijd toereikend zouden zijn kon worden betwijfeld;
- de voortgang in de ontwikkeling van de automatiseringsprojecten veel te wensen overliet.

De resultaten van de peiling bij de Koninklijke Landmacht (KL) achtte de Rekenkamer dermate verontrustend dat zij meende deze in april 1983 afzonderlijk ter kennis van de minister van Defensie te moeten brengen, nog voordat de peilingen bij de andere krijgsmachtsdelen en bij de centrale organisatie waren afgerond.

De minister antwoôrdde in juli 1983. Aan de briefwisseling is het volgende ontleend.

Operationele systemen veelal verouderd

Circa een derde deel van de systemen was vóór 1975 ontwikkeld. Dat er sprake was van veroudering werd reeds in 1978 geconcludeerd door een organisatie-adviesbureau. Uitdrukkingen als: (sterk) verouderd, niet flexibel, bevat dupliceringen, veranderingen moeilijk en gevaarlijk, kwamen in het rapport van dit organisatie-adviesbureau veelvuldig voor.

Geautomatiseerde systemen werden in het verleden ontwikkeld zonder voldoende rekening te houden met de relaties die bepaalde administratieve processen met andere hebben, zowel binnen als buiten het functiegebied; integratie was daardoor niet of nauwelijks mogelijk. Het ontbreken van een overkoepelend plan en de toenmalige stand van de techniek waren hiervoor belangrijke redenen.

Eén van de voornaamste gebreken van de geautomatiseerde systemen was dat niet volledig voldaan kon worden aan de bestaande informatiebehoeften. Daarom werden ook nog niet-geautomatiseerde administraties bijgehouden; dit was echter veelal tijdrovend en de administraties waren niet «bij».

De minister merkte op dat bij de ontwikkeling van nieuwe systemen, die plaatsvindt binnen het kader van het informatie- en automatiseringsplan van de KL als onderdeel van het DIAP, aan de onderlinge relaties en de mogelijkheden tot integratie de vereiste aandacht wordt geschonken.

Informatiesystemen ontoereikend in oorlogstijd

De geautomatiseerde systemen zijn hoofdzakelijk gebouwd voor vredestijd; dat wil zeggen dat er geen waarborgen zijn aangebracht om de gegevensverwerking in oorlogstijd voort te kunnen zetten. De systemen functioneren wel in tijden van oplopende spanning en zijn essentieel voor de oorlogsvoorbereiding. In tijd van oorlog zullen alle essentiële administraties met de hand gevoerd moeten worden.

In zijn antwoord stelde de minister dat de informatievoorziening in oorlogstijd is gebaseerd op de huidige van niet-geautomatiseerde administraties uitgaande oorlogsprocedures, die periodiek bij oefeningen worden beproefd, geëvalueerd en indien noodzakelijk bijgesteld.

Het al of niet gebruik maken van geautomatiseerde systemen in oorlogstijd dient volgens de minister mede beoordeeld te worden op criteria van operationele noodzakelijkheid, kosten/baten-analyse en risico-analyses. Hij stelde dat ook in de situatie dat in oorlogstijd wel gebruik wordt gemaakt van geautomatiseerde systemen, in verband met de vereiste continuïteit van de informatievoorziening, noodprocedures moeten worden voorbereid

ten einde aan calamiteiten het hoofd te kunnen bieden. Bij die noodprocedures kunnen en zullen met de hand bijgehouden administraties nimmer geheel worden geëlimineerd. De bewindsman verzekerde dat bij de ontwikkeling van systemen de noodzakelijke aandacht wordt geschonken aan het functioneren daarvan in oorlogstijd.

Nieuwe ontwikkelingen

In de functiegebieden Operatiën, Personeel en Materieel zijn omvangrijke geautomatiseerde bestuurlijke informatiesystemen in ontwikkeling.

Voor de functiegebieden Operatiën en Materieel is de aanzet hiertoe gegeven door een in 1978 afgerond onderzoek van een organisatiebureau naar negen toen geautomatiseerde systemen.

Bij de peiling werd geconstateerd dat nieuwe systemen binnen een functiegebied volgens een plan worden ontwikkeld. Het Logistiek Informatiesysteem KL is hiervan een duidelijk voorbeeld: het omvat in totaal een 26-tal afzonderlijke besturingssystemen die in vier fasen, binnen een periode van 10 à 12 jaar ontwikkeld zullen worden; de totale kosten worden geschat op f 65 mln. De onderlinge relaties tussen de systemen werden zowel vanuit stuurgroepen als projectgroepen scherp bewaakt. Desondanks kan nog niet worden gesproken van een wezenlijk geïntegreerde aanpak.

Kosten/baten-gegevens hebben in het verleden geen grote rol gespeeld bij de keuze omtrent het al dan niet in ontwikkeling nemen van nieuwe systemen. Eerst vanaf 1982 zijn aanwijzingen gegeven dat financiële gegevens moeten worden meegewogen.

Met betrekking tot de voortgang van de ontwikkelingen kon het volgende worden vermeld:

- in het functiegebied Operatiën had de ontwikkeling één à anderhalf jaar vertraging ten opzichte van de planning;
- in het functiegebied Personeel waren geen ernstige vertragingen te melden;
- in het functiegebied Materieel lag, met uitzondering van één subsysteem, de ontwikkeling van de overige subsystemen redelijk op schema. In hoeverre de overige subsystemen overeenkomstig de plannen ontwikkeld zouden kunnen worden zou, naar het voorkwam, mede afhankelijk zijn van niet alleen door de KL beïnvloedbare factoren zoals financiën en personele capaciteit;
- in het functiegebied Economie en Financiën was de ontwikkeling van het kosteninformatiesysteem, waaraan geruime tijd was gewerkt, niet voortgezet. Betwijfeld werd of de investeringen in dit project ooit terugverdiend zouden kunnen worden.

Het niet beschikbaar zijn van voldoende materiedeskundigheid bij de organisaties waar de systemen worden gebruikt en een tekort aan automatiseringspersoneel vormde een groot probleem. De indruk bestond dat het kennisniveau en het veelvuldig overplaatsen van militairen in het kader van het bestaande loopbaan- en carrièrebeleid een negatieve invloed hadden op de kwaliteit en de continuïteit van de projecten en dat voor de automatiseringsdeskundigheid in belangrijke mate gebruik gemaakt moest worden van externe krachten. Naar was vernomen zou de slechte personeelssituatie nog minstens vijf à zeven jaar zo blijven. Tenslotte werd op de merkwaardige situatie gewezen, dat er voor (opgeleide) automatiseringsdeskundigen binnen de Defensie-organisatie onvoldoende toekomstmogelijkheden waren. Het gevolg daarvan was dat die deskundigen door particuliere bureaus en bedrijven werden weggekocht of bij andere overheidsinstellingen in dienst traden. Het op huurbasis aantrekken van dure externe krachten vormde daarentegen geen probleem.

De bewindsman hoopte de nadelen, verbonden aan het veelvuldig overplaatsen van militair personeel, te matigen met maatregelen in de sfeer van algemene loopbaanpatronen voor militair personeel, waaronder

verlenging van de gemiddelde plaatsingsduur. Om het kennisniveau van de materiedeskundigen te verhogen zouden maatregelen in de opleidingssfeer getroffen worden. Resultaten hiervan verwachtte de minister echter eerst op langere termijn. Door de directeur Personeel Koninklijke Landmacht werden maatregelen overwogen voor een structurele verbetering van de vulling van de militaire functies in het deskundigheidsgebied automatisering; daarbij zou worden nagegaan of verbeteringen mogelijk waren in de rechtspositie van deze categorie militair personeel, waardoor het aantrekkelijk(er) zou zijn om naar dit deskundigheidsgebied over te gaan en ook het verloop geringer zou kunnen worden.

Wat betreft het ontbreken van standaardisatie van in de systeemontwikkeling te hanteren methoden en technieken waardoor de voortgang van projecten wordt geremd, deelde de bewindsman mede dat er in 1979 een methode voor het ontwikkelen van geautomatiseerde systemen werd ingevoerd. De uitvoeringsrichtlijnen, opgenomen in het Handboek Projectrealisatie en Systeembeheer, waren niet gedetailleerd daar ze o.m. afhankelijk zijn van de aard van het project en de binnen een organisatie bestaande voorkeuren. Het handboek werd ten tijde van het antwoord geëvalueerd; dit zou met name leiden tot bijstelling van en aanvulling op het aspect methoden en technieken. Tevens zou worden nagegaan of en hoe binnen het Ministerie van Defensie op langere termijn vorm en inhoud kan worden gegeven aan standaardisatie bij de systeemontwikkeling.

KONINKLIJKE LUCHTMACHT

De bevindingen van de peiling bij de Koninklijke Luchtmacht (KLu) zond de Rekenkamer in oktober 1983 aan de minister. In zijn antwoord van januari 1984 merkte de minister op dat het terrein van de bestuurlijke informatievoorziening in de Klu door de Rekenkamer grondig was doorgelicht. De vele genoemde tekortkomingen waren voor een deel reeds door de KLu onderkend. Er waren inmiddels maatregelen ter verbetering getroffen of in voorbereiding. Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

De operationele systemen

De systemen waren in het verleden zelfstandig en los van elkaar ontwikkeld. Om de gegevens uit de diverse systemen toch in hun onderlinge verband aan de gebruikers te kunnen presenteren werden later aanpassingen gemaakt. De hieraan verbonden nadelen deden besluiten tot het in ontwikkeling nemen van nieuwe systemen in de functiegebieden Personeel en Materieel.

De materieellogistieke systemen ondersteunen de verschillende bedrijfsprocessen nog steeds adequaat. De bezwaren van het «oude» personeelsinformatiesysteem waren voor een deel ondervangen door het gereedkomen van de eerste fase van het nieuwe geïntegreerde personeelsinformatiesysteem.

In het functiegebied Operatiën was o.a. het «Informatiesysteem Functiegegevens Klu» in gebruik hetwelk naar verwachting binnenkort vervangen zou worden door een nieuw systeem.

Informatiesystemen in oorlogstijd

In een in 1980 uitgegeven basisdocument ten behoeve van het te ontwikkelen automatiseringsplan KLu zijn o.m. voor de informatievoorziening in tijden van oplopende spanning en van oorlog duidelijke uitgangspunten en eisen geformuleerd. Daarbij staat voorop dat operationele eenheden en depots zo onafhankelijk mogelijk moeten kunnen functioneren. Dit houdt in dat grote delen van de geautomatiseerde informatiesystemen in principe ook een oorlogsfunctie hebben.

Van de operationele systemen kon niet worden gegarandeerd dat ze in tijden van oplopende spanningen en oorlog zouden blijven functioneren. Naar de mening van de KLu zou de geautomatiseerde informatievoorziening in die omstandigheden nog vrij lang gecontinueerd kunnen worden. Na het uitvallen van de systemen zou de informatievoorziening worden voortgezet aan de hand van de laatste stand van zaken en van op vele lokaties op dat moment nog bestaande handadministraties.

Het zo onafhankelijk mogelijk kunnen opereren van KLu-eenheden vormde een belangrijk uitgangspunt voor de keuze van een decentrale opzet (lokale computersystemen) van een nieuw te ontwikkelen materieel-informatiesysteem. Daarbij werd aangegeven dat nog wel de informatiebehoefte in oorlogsomstandigheden diende te worden vastgesteld. Tot op het moment waarop de peiling werd beëindigd was dit nog niet gebeurd. Recent bleek dat met name op grond van financiële overwegingen de beoogde opzet niet meer mogelijk was. Het systeem zou nu voorlopig centraal worden verwerkt. Deze «stap terug» is in tegenspraak met het geformuleerde beleid.

De minister merkte in zijn antwoord op dat de KLu bezig is het concept van de informatievoorziening in oorlogstijd opnieuw te bezien. Naar het zich liet aanzien zou dit kunnen leiden tot afzonderlijke voor oorlogstijd bedoelde beheerssystemen als onderdelen van de in ontwikkeling zijnde geïntegreerde informatiesystemen. Ook de technologische ontwikkeling maakt een meer kleinschalige, gedecentraliseerde, lokatiegerichte aanpak op dit gebied mogelijk.

Nieuwe ontwikkelingen

Voor het functiegebied Operatiën werd een concept voor een geïntegreerd operationeel managementinformatiesysteem (OMIS) opgesteld. Het zou geen bestaand geautomatiseerd systeem vervangen maar door automatisering een verkorting van de vluchtvoorbereidingstijd en de gereedstellingstijd van wapensystemen mogelijk maken. Eerst zou een proefsysteem worden ontwikkeld dat naar verwachting begin 1984 gereed zou zijn.

De realisatie heeft aanzienlijk meer tijd gevergd dan de voorziene ontwikkelingsduur van drie jaar, te beginnen in 1976. Voor een deel was dit toe te schrijven aan tijdens de systeemontwikkeling gemaakte fouten die neerkwamen op een onvoldoende beheersing van het project. Het systeem werd steeds complexer omdat de eisen niet bevroren werden (zelfs niet tijdens de programmeringsfase). De reeds eerder gekozen apparatuur bleek daardoor over onvoldoende capaciteit te beschikken. Na een tweetal heroverwegingsronden waarin het OMIS werd afgeslankt moet uiteindelijk een bruikbaar geacht systeem ontstaan dat, in tegenstelling tot de oorspronkelijke opzet, niet op alle vliegbases en staven zal worden ingevoerd. Een deel van de kosten voor systeemontwikkeling had door betere beheersing voorkomen kunnen worden.

Op grond van een in juli 1980 uitgebracht vooronderzoeksrapport was besloten tot het ontwikkelen van het geïntegreerd personeelsinformatiesysteem (GEPINS). In de oorspronkelijke opzet zou het GEPINS in vijf fasen worden ontwikkeld en in 1984 geheel voltooid moeten zijn. Een belangrijk deel van het GEPINS is in de loop van 1982 in gebruik genomen.

Het ontwikkelen van het GEPINS zal ruim tweemaal zoveel manjaren vergen dan oorspronkelijk geraamd werd. De minister merkte hierover op dat na de ontwikkeling van het eerste subsysteem van het GEPINS om zwaarwegende redenen werd besloten de ontwikkeling van een in een latere fase op te zetten beheersingssysteem in tijd te vervroegen. De hiertoe noodzakelijke manjaren waren niet in de planning opgenomen. Daarnaast vergden noodzakelijke aanpassingen veroorzaakt door het nieuwe Algemeen Militair Ambtenarenreglement onvoorziene ontwikkelingscapaciteit. Aanzienlijk meer ontwikkelingscapaciteit dan was voorzien vergde voorts het ontwikkelen van een eigen «vraagtaal». De standaard-

vraagtalen boden namelijk onvoldoende garantie met betrekking tot de bescherming van privacy-gevoelige gegevens.

In 1975 werd een projectgroep belast met het onderzoek naar de wijze van realisering van een geïntegreerd materieellogistiek informatiesysteem (GEMIS).

Beginnend met een herstructurering van het bestaande centrale informatiesysteem zou de ontwikkeling moeten leiden tot lokaal toegepaste beheersingssystemen bij de operationele eenheden.

Bij deze ontwikkeling zijn medio 1982 ernstige problemen ontstaan. Algemene oorzaken waren:

- onvoldoende terugkoppeling naar degenen die van de systemen gebruik zouden moeten maken;
- oplevering van kwalitatief onvoldoende produkten.

Tevens kwam naar voren dat de gehuurde computers niet in staat bleken de programma's te verwerken. De apparatuur is inmiddels afgestoten; het «leergeld» bedroeg ca. f 2,5 mln. De ontwikkeling van het eerste beheersingssysteem dat in 1982 ingevoerd zou zijn geworden was ontspoord omdat het dermate complex was geworden dat realisatie een geringe kans van slagen zou hebben.

Na herbezinning werd een nieuwe opzet voor de verdere ontwikkeling gemaakt. Invoering voor de eerste vier beheersingssystemen werd nu voorzien voor 1984/1985. De ontwikkeling van de resterende beheersingssystemen verwacht de KLu in 1985 aan te vangen. De nieuwe opzet toont een grote overeenkomst met de in 1975 voorgestane aanpak.

In het functiegebied Economie en Financiën is één informatiesysteem, buiten de automatiseringsafdeling om, in ontwikkeling.

Bij het onderzoek viel het op dat er kennelijk weinig behoefte bestond om periodiek plannings- en realisatiegegevens tegenover elkaar te plaatsen. De tekortkomingen in de beheersing van grote projecten als het GEMIS en het OMIS waren voor een deel terug te voeren op het hanteren van te grote planningselementen, waardoor aan de projectgroepen teveel ruimte is gegeven. Ook is er te weinig controle uitgeoefend op de kwaliteit van de door de projectgroepen opgeleverde produkten waardoor pas na afronding van bepaalde taken bleek dat de produkten niet aan de gestelde eisen voldeden.

Volgens de minister tracht de KLu reeds sedert begin 1982 verbetering te brengen in de beheersing van de systeemontwikkelingsactiviteiten. Voor dit doel werd o.a. een speciaal hulpmiddel voor projectbeheer en systeemontwikkeling verworven.

Ter verbetering van het functioneren van de interne overlegstructuur werd medio 1983 in samenwerking met het Rijks Opleidingsinstituut een conferentie georganiseerd. Een aantal leden van het Centrale Comité Bestuurlijke Informatiesystemen KLu en van de stuurgroepen werd tijdens deze conferentie nader ingewijd in de specifieke facetten van informatiebeleid, projectontwikkeling, het functioneren van stuurgroepen, etc. Gezien de tamelijk frequente wisseling van de bezetting van het centrale comité en de stuurgroepen ligt het in de bedoeling dergelijke conferenties regelmatig te organiseren.

De minister memoreerde dat er sinds het begin van de jaren zeventig een Handleiding Informatievoorziening bij de Koninklijke Luchtmacht bestaat; zij werd in 1982 herzien en heruitgegeven. Getracht werd de handleiding te bewerken tot een integraal voorschrift met betrekking tot de bestuurlijke informatievoorziening in de KLu, van kracht voor alle niveaus in de KLu en voor alle KLu-eenheden. Met het doel de beheersbaarheid van de projectontwikkeling te vergroten en de kwaliteit van de eindprodukten te verbeteren werden de gehanteerde methoden en toegepaste technieken in samenwerking met de andere krijgsmachtdelen geëvalueerd.

Met betrekking tot de geconstateerde vooral kwalitatief zorgelijke personeelssituatie wees de minister erop dat de KLu, evenals de gehele rijksoverheid, kampt met een gebrek aan goed opgeleid en ervaren auto-

matiseringspersoneel. Hoewel het personeelsbeleid ten aanzien van zowel het militair personeel als het burgerpersoneel de afgelopen periode heeft geleid tot een in kwantitatieve zin adequate vulling van de automatiseringsorganisatie, bestond het personeel voor een groot deel uit medewerkers die nog een opleiding volgden en onervaren waren.

De minister stelde dat het duidelijk was dat deze ongunstige personeelssituatie een nadelige invloed heeft op het niveau, de effectiviteit en het tempo van de automatiseringsactiviteiten in de KLu.

Voor een juist begrip ten aanzien van de kosten verbonden aan de ontwikkeling van bestuurlijke informatiesystemen herinnerde de minister eraan dat in 1981 besloten werd tot standaardisatie van automatiseringsapparatuur en -programmatuur voor het gehele Ministerie van Defensie. Voor de KLu betekende dit een ingrijpende omschakeling, die zich o.a. weerspiegelde in de noodzaak tot herscholing van het personeel en het vertrouwd raken met de nieuwe faciliteiten. Eén en ander vergde ruim een manjaar voor iedere rechtstreeks bij de systeemontwikkeling betrokken medewerker en leidde tevens tot aanzienlijke, doch door deze omstandigheden onvermijdelijke, vertraging in de ontwikkeling.

Slotopmerking

De Rekenkamer constateert dat in de achterliggende jaren veel tijd, moeite en geld zijn besteed aan automatiseringsactiviteiten zonder dat de daarmede beoogde resultaten in voldoende mate zijn bereikt.

Uit de peilingen bij de KL en KLu komt o.a. naar voren dat het tekort aan voldoende personeel met automatiseringskennis en -ervaring een belangrijke oorzaak vormt voor de geconstateerde tekortkomingen. De nog lopende peilingen bij de Koninklijke Marine en de centrale organisatie wijzen in dezelfde richting.

4.3. Geautomatiseerde informatievoorziening bij de Rijksgebouwendienst

Inleiding

De taak van de Rijksgebouwendienst (RGD) is laatstelijk omschreven in het Koninklijk besluit van 20 augustus 1952 (Stb. 499). Hierbij is de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast met de zorg voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat en van de onderscheidene departementen van algemeen bestuur, alsmede van de daaronder ressorterende organen, bedrijven en diensten van het Rijk. Daarnaast zijn er instellingen die bij overeenkomst hun huisvesting geheel of gedeeltelijk aan de RGD hebben opgedragen.

De RGD bestaat uit een centrale directie en zes regionale directies, waaronder 18 districtsbureaus ressorteren. Het aantal personeelsleden bedraagt ruim 1200, waarvan ca. 500 bij de centrale directie werkzaam zijn.

Met de totale activiteiten was in 1982 ca. f 1,1 mld. gemoeid. De belangrijkste posten daaran waren:

– bouw	f 520 mln.
– exploitatie en onderhoud	f 275 mln.
– huren	f 150 mln.

De gebouwen van het Rijk, waarover de RGD het materieel beheer voert, hebben een vervangingswaarde van ruim f 13 mld.

Sedert 1977 heeft de RGD een belangrijke inspanning geleverd voor de automatisering van de informatievoorziening. Door het ontbreken van voldoende automatiseringskennis binnen de eigen organisatie is daarbij gesteund op adviezen en werkzaamheden van de centrale directie Organisatie en Informatievoorziening (DOI) van het ministerie. Voor de systeemontwikkeling is gebruik gemaakt van externe deskundigen.

De belangrijkste geautomatiseerde informatiesystemen, in gebruik of nog in ontwikkeling, zijn:

a. een systeem voor de verwerking van financiële gegevens;

b. een systeem voor de registratie van de in beheer zijnde huisvestingsobjecten (objectenkartotheek);

c. een systeem voor de verwerking van onderhoudsgegevens (systematisch onderhoud);

d. een systeem voor het begroten van de kosten van nieuwbouwwerken;

e. programmatuur voor technische berekeningen en simulaties;

f. een technische administratie.

De Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar de geautomatiseerde informatievoorziening bij de RGD. Daarbij is aandacht besteed aan:

- het automatiseringsbeleid en de realisatie daarvan;
- de financiële informatievoorziening;
- de kosten.

De bevindingen van het onderzoek zijn medio december 1983 onder de aandacht van de minister gebracht. Eind februari 1984 zond de minister zijn reactie aan de Rekenkamer.

Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

Automatiseringsbeleid

In 1977 heeft de RGD het Automatiseringsplan 1977–1980 opgesteld. In dat plan werd o.m. aangegeven dat 13 informatiesystemen zouden moeten worden ontwikkeld.

Hoewel in 1977 werd onderkend dat het plan een eerste aanzet was en regelmatig zou moeten worden bijgesteld, is eerst begin 1983 een nieuw plan opgesteld: het Automatiseringsplan 1983–1987, dat overigens ten tijde van het onderzoek nog niet was vastgesteld. Inmiddels waren echter met betrekking tot de automatisering ingrijpende beslissingen genomen die tot een duidelijk andere aanpak van de geautomatiseerde informatievoorziening hebben geleid. Er is bijvoorbeeld een eigen computercentrum opgericht, waarvoor inmiddels apparatuur tot een bedrag van f 2,5 mln. is aangeschaft. Deze beslissing was echter niet gebaseerd op voldoende onderzoek naar de organisatorische en financiële gevolgen ervan. Evenmin is gebleken dat alternatieve mogelijkheden, bij voorbeeld verwerking bij het rekencentrum van het departement of bij een algemeen rekencentrum, in overweging zijn genomen.

In het Automatiseringsplan 1977–1980 is een aantal uitgangspunten geformuleerd. Deze luidden – kort samengevat – als volgt:

- er dient een centrale coördinatie te zijn bij een gedecentraliseerde in- en uitvoer en vastlegging van gegevens. De verschillende op te bouwen gegevensverzamelingen moeten als een eenheid worden beschouwd, waarbij een basisgegeven slechts eenmaal in de gegevensverzameling voorkomt;
- de verwerking van gegevens dient op buiten de RGD geplaatste apparatuur plaats te vinden;
- er moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van – zo nodig aangepaste – standaardprogrammatuur;
- de bouw van informatiesystemen dient gefaseerd te geschieden;
- er moeten richtlijnen worden ontwikkeld voor systeemdocumentatie en -beheer, programmastructuur en te gebruiken programmeertalen.

De praktijk van de automatisering week sterk af van deze uitgangspunten:

- de structuur van de informatievoorziening was zodanig dat een groot aantal gegevens in verschillende systemen was vastgelegd zonder dat een automatische koppeling tussen de bestanden bestond. Daardoor moeten dezelfde gegevens meermalen met de hand worden ingevoerd, hetgeen inefficiënt is en de kans op fouten groot maakt;

– ten behoeve van de financiële administratie was een computer bij de RGD opgesteld;
– in het algemeen kan bij de ontwikkeling van een systeem een zekere fasering worden onderkend. Gebleken is echter dat zodra de systeemontwikkeling in gang was gezet, de fasering niet of nauwelijks werd gehandhaafd terwijl de fasen ook niet met een goedkeuring werden afgesloten;
– er is nauwelijk gebruik gemaakt van standaardprogrammatuur en er zijn geen richtlijnen ontwikkeld voor systeemdocumentatie en -beheer, programmastructuur en de te gebruiken programmeertalen. Het belang van dergelijke richtlijnen voor de RGD is groot omdat vrijwel alle programmatuur met behulp van externe krachten was en wordt ontwikkeld.

Voorts werd opgemerkt dat de voortgang van de in het Automatiseringsplan 1977–1980 genoemde projecten gering is geweest en dat de gerealiseerde systemen c.q. systeemonderdelen maar een deel van de aanvankelijke plannen vormden. Voor de kwaliteit van de in gebruik zijnde informatiesystemen zijn de knelpunten, zoals weergegeven in het Automatiseringsplan 1983–1987, illustratief:
– er ontbreekt een structuur voor de informatievoorziening, waardoor veel gegevens dubbel zijn vastgelegd met als gevolg grote kans op fouten. Er is geen doorkoppeling van gegevens tussen de systemen onderling;
– gebrek aan onderhoud van bestaande systemen;
– gebrekkig gegevensbeheer;
– lange doorlooptijden en trage gegevensverstrekking;
– veel bewerkingen met de hand, waardoor grote hoeveelheden ontoegankelijke informatie zijn ontstaan.

In afwijking van de voornemens, geuit in het Automatiseringsplan 1977–1980, is te weinig aandacht geschonken aan de coördinatie en structuur van de totale informatievoorziening. Gebleken is dat in het plan voor 1983–1987 overeenkomstige voornemens zijn opgenomen. Hieruit valt af te leiden dat een meer gestructureerde aanpak van de geautomatiseerde informatievoorziening werd beoogd. De eerste stappen om dit te realiseren zijn gezet. Overigens was het plan niet gebaseerd op een algemeen aanvaard informatieplan en geeft het geen inzicht in alle financiële en personele consequenties.

Financiële informatievoorziening

Omstreeks 1974 is in principe besloten een nieuw geautomatiseerd systeem te vervaardigen voor de RGD, het systeem «Automatisering Financiële en Technische Administratie» (AFTA). Volgens het Automatiseringsplan 1977–1980 zou AFTA moeten dienen voor:
– het verschaffen van een beter inzicht in de samenstelling van kosten en uitgaven;
– het leveren van actuele informatie;
– het versnellen van de betalingen aan crediteuren;
– het doen verdwijnen van dubbele administraties.

Na een vrij langdurig ontwikkelingsproces en twee jaar «schaduwdraaien» (het naast elkaar voeren van een geautomatiseerde en de overeenkomstige handadministratie) met een deel van het systeem, is het systeem per 1 januari 1982 in gebruik genomen. Gebleken is dat met name in het begin het systeem zeer slecht functioneerde.
De departementale accountantsdienst heeft bij herhaling gewezen op het gebrek aan zekerheid over de kwaliteit van de in de AFTA-bestanden opgenomen gegevens. Bij het Rekenkameronderzoek werd geconstateerd dat op verschillende plaatsen nog speciale administraties worden bijgehouden om de nodige informatie te verkrijgen. De tijdige betaling van ontvangen facturen laat nog steeds veel te wensen over, waardoor het

aantal betaalde renteclaims sterk is opgelopen. Verder waren er onvoldoende maatregelen getroffen om de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking te garanderen.

Vastgesteld werd dat vorengenoemde AFTA-doelstellingen in beperkte mate zijn gerealiseerd. De oorzaak ligt voor een belangrijk deel in knelpunten rondom het systeem, met name in de administratieve organisatie. Geconstateerd werd dat tijdens de ontwikkeling van AFTA hieraan onvoldoende aandacht is besteed. Een rol speelt ook de moeilijke personeelssituatie binnen de huidige organisatie.

Begin 1981, ruim een jaar nadat begonnen was delen van de AFTA-programmatuur te beproeven, werd binnen de RGD duidelijk dat de apparatuur (in 1978 aangeschaft voor ca. f 0,5 mln.) veel te klein was voor de verwerking van het gehele systeem. Achteraf kon niet meer worden vastgesteld hoe de computerkeus tot stand was gekomen.

Naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen en de daaruit voortvloeiende moeilijkheden kreeg de DOI van het departement opdracht de toekomst van AFTA te onderzoeken. Hieruit resulteerde het advies AFTA zo goed mogelijk operationeel te houden en tegelijkertijd een nieuw systeem (het zogenaamde «Automatisering Financiële en Technische Administratie, Integraal Systeem» (AFTIS)) te ontwikkelen. Er zou begonnen worden met een proef op beperkte schaal, waarvan de kosten f 0,3 mln. zouden bedragen. Bij landelijke invoering zouden de initiële kosten f 2 mln. bedragen. Op basis van deze informatie is door de directeur-generaal van de RGD besloten AFTIS te bouwen en na invoering AFTA af te stoten.

Het DOI-onderzoek moet echter worden beschouwd als een onvoldoende basis voor een zo ingrijpende beslissing als de bouw van AFTIS en wel om de volgende redenen:

– er is niet nagegaan of de structuur van de organisatie en het functioneren van de administratieve processen voldoen aan de eisen die aan een efficiënt en effectief werkende organisatie kunnen worden gesteld. In het algemeen worden knelpunten in de administratie niet opgelost door enkel de invoering van een nieuw geautomatiseerd systeem;

– de werkelijke informatiebehoefte binnen de RGD en de vraag in hoeverre AFTA hierin voorziet is niet onderzocht;

– de kostenramingen zijn niet goed gespecificeerd, waardoor niet duidelijk was hoe zij tot stand zijn gekomen. Opgemerkt werd dat de verwachte kosten van de aanschaf van de apparatuur voor de landelijke invoering en de noodzakelijke programmatuur die is ontwikkeld door ingehuurde externe deskundigen, ca. f 7 mln. bedragen;

– de planning voor de invoering was onrealistisch. De invoering, die nu in 1984 wordt verwacht, is afhankelijk van de acceptatie van het systeem door de gebruiker en andere betrokkenen. Hiervoor is nodig dat de juistheid en volledigheid van de AFTA-bestanden, die omgezet moeten worden ten behoeve van AFTIS, is vastgesteld.

Voorts heeft ook de ontwikkeling van AFTIS, met name in de beginperiode, niet voldoende gestructureerd plaatsgevonden en zijn de organisatorische aspecten onderbelicht. Hierdoor was, naar het voorkwam, wederom een niet optimaal financieel informatiesysteem ontwikkeld.

Kosten

Getracht is een totaalbeeld te krijgen van de ontwikkelings- en exploitatiekosten van de automatisering bij de RGD. De financiële administratie gaf met name tot 1982 hiervoor onvoldoende inzicht, omdat:

– niet duidelijk vaststond wat onder automatiseringskosten werd verstaan: de kosten van externe deskundigen werden deels uit voor automatiseringskosten bestemde gelden betaald en deels uit andere beschikbare gelden (bij voorbeeld voor uitzendkrachten);

– de kosten verbonden aan de inbreng van medewerkers van de RGD en het ministerie niet werden geregistreerd;

– de met derden aangegane contracten niet systematisch werden vastgelegd.

Daarnaast is gebleken dat – mede als gevolg van de gebrekkige registratie – door de met invoering belaste stuurgroep nauwelijks toezicht mogelijk was op de financiële gang van zaken bij de ontwikkeling van AFTA en AFTIS.

Volgens een, op verzoek, door de RGD opgesteld kostenoverzicht is in de periode 1977–1983 ca. f 27,7 mln. uitgegeven ten behoeve van de automatisering en de daarmee verbonden administratief-organisatorische werkzaamheden door externe bureaus. De kosten van de eigen ambtenaren, betrokken bij deze werkzaamheden bedroegen naar schatting ca. f 10 mln. Ten behoeve van AFTA was een bedrag van f 8 à f 10 mln. uitgegeven (exclusief de kosten van eigen personeel). De directe baten daarvan moeten, zoals uit het voorgaande blijkt, gering worden geacht hoewel een deel van de opgedane kennis is gebruikt bij de ontwikkeling van AFTIS. De uitgaven ten behoeve van AFTIS bedroegen tot medio 1983 ca. f 6,3 mln. (exclusief kosten eigen personeel). De baten zijn een systeem dat niet volledig voldoet aan de informatiebehoefte.

Uit het projectplan Systematisch Onderhoud, blijkt dat de kosten voor de eerste versie van dit systeem (inclusief die van eigen personeel) ca. f 6 mln. bedroegen. Het systeem heeft niet overeenkomstig de doelstellingen *gefunctioneerd, terwijl als opbrengst wordt aangemerkt dat het volgens de* RGD als proefproject heeft aangetoond dat de doelstelling van het systeem zinvol en haalbaar is. Inmiddels is besloten een tweede versie van dit systeem, die eenvoudiger van opzet is, te vervaardigen.

Voor de ontwikkeling van automatiseringsprojecten is in belangrijke mate gebruik gemaakt van externe deskundigen. Getracht is aan de hand van de schriftelijk verstrekte opdrachten de aard en omvang van de door een extern bureau verrichte werkzaamheden vast te stellen. Eerst na herhaald vragen kon van een aantal van deze opdrachten inzage worden verkregen. Geconstateerd werd dat:

– niet voor alle werkzaamheden schriftelijke opdrachten waren vervaardigd;

– intern bij de RGD opdrachten waren vervaardigd die, om onduidelijke redenen, niet naar het adviesbureau waren gezonden.

Het leek ongewenst – mede gezien de grote bedragen die ermee zijn gemoeid – dat met externe deskundigen niet steeds passende overeenkomsten werden gesloten. De Rekenkamer wees er in dit verband op dat de Rijkskantoormachinecentrale voor dat doel een standaardcontract inzake dienstverlening door particuliere automatiseringsbureaus heeft opgesteld waarmee de rechten en verplichtingen van zowel opdrachtnemer als opdrachtgever voldoende worden geregeld.

Commentaar van de minister

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gaf in zijn reactie op de bevindingen van de Rekenkamer een aantal algemene oorzaken aan voor de niet vlekkeloos verlopen ontwikkeling van de automatisering bij de RGD:

– onvoldoende kennis en ervaring op automatiseringsgebied;

– geen goede administratieve organisatie, welke noodzakelijk is voor de invoering van automatisering;

– de onvoldoende beschikbaarheid van methoden en technieken voor gestructureerd ontwerpen van informatiesystemen. De inzichten op dit gebied en op dat van automatiseringsmanagement zijn inmiddels veel verder ontwikkeld.

De punten van kritiek waren reeds geruime tijd geleden door de RGD onderkend. Enige tijd geleden waren o.m. de volgende maatregelen genomen ter verbetering:

– een versterking van de administratieve organisatie;

– het aantrekken van deskundige medewerkers en het door middel van een opleidingsprogramma (met name gericht op de administratieve organisatie) versterken van de inbreng en deskundigheid van de gebruikers van de informatiesystemen;
– de instelling van een stuurgroep automatisering RGD;
– een duidelijker vastlegging van de projectleiding van AFTIS.

Over AFTA merkte de minister op dat de doelstellingen van dit project inderdaad nog niet geheel zijn gerealiseerd. Sommige doelstellingen zullen worden gerealiseerd na invoering van AFTIS, andere zijn reeds bereikt. De bewindsman bevestigt voorts dat bij de ontwikkeling van AFTA de organisatorische aspecten zijn onderbelicht. Dit is door gebrek aan deskundigheid pas laat onderkend.

Bij de beslissing AFTA te vervangen door AFTIS hebben de druk van de situatie, ontstaan na de invoering van AFTA, en het ontbreken van voldoende deskundigheid bij de RGD een rol gespeeld, doch zijn de organisatorische aspecten wel gesignaleerd. Door onduidelijkheden over de organisatie en over de vraag wie daarvoor verantwoordelijk was, is dit aspect onderbelicht gebleven.

Dat de ontwikkeling van AFTIS niet optimaal gestructureerd heeft plaatsgevonden werd begin 1983 onderkend. De problemen mogen echter niet louter aan de projectleiding worden geweten, maar houden ook verband met de snelle ontwikkelingen op het gebied van de informatica. Besloten werd de werkzaamheden met betrekking tot AFTIS af te ronden, omdat die wel degelijk tot een bruikbaar systeem zouden leiden. Het wordt gewenst geacht voldoende ervaring op te doen met het systeem en de gehele administratieve organisatie te moderniseren en betrouwbaar te doen functioneren. Met de ontwikkeling van AFTIS is overigens leergeld betaald voor het verkrijgen van kennis en ervaring bij het opzetten en beheersen van automatiseringsprojecten.

De minister bevestigde dat de voortgang van andere automatiseringsprojecten, genoemd in het Automatiseringsplan 1977–1980, gering is geweest. Dit is een gevolg van de hoge prioriteit die aan AFTA en AFTIS is toegekend en van de beperkte beschikbaarheid van financiële en personele middelen.

Dat de baten van AFTIS in verhouding tot de tot nu toe gemaakte kosten gering zijn, acht de minister voor de hand liggen. Dat geldt voor elk project, waarvoor de investeringen goeddeels zijn gedaan, maar waarvan de invoering en dus het verkrijgen van baten nog moet plaatsvinden. Na de invoering van AFTIS zullen de baten aanzienlijk zijn en zal overigens de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking voldoende gewaarborgd zijn.

De minister wees erop dat zich concrete resultaten beginnen af te tekenen van de stappen ter verbetering van de coördinatie en structurering van de informatievoorziening.

De oprichting van het RGD computercentrum paste geheel in het beleid van het ministerie ten aanzien van de automatisering. Alternatieven zijn wel degelijk overwogen, maar wellicht onvoldoende in nota's vastgelegd. Overigens vindt thans in het kader van de nieuwbouw van de hoofdzetel van het ministerie een heroverweging van de genomen beslissing plaats.

Tot slot merkte de minister op dat de inschakeling van externe automatiseringsdeskundigen steeds contractueel is geregeld. In de administratieve verwerking van de contracten zijn echter wel stagnaties opgetreden. Toezicht op de werkzaamheden van deze deskundigen is steeds goed mogelijk geweest, omdat de medewerkers van de servicebureaus de werkzaamheden in teamverband met medewerkers van zijn ministerie hebben verricht.

4.4. Het overheids departementale begrotingsadministratiesysteem

Algemeen

Het overheids departementale begrotingsadministratiesysteem (ODB-systeem) is bedoeld om te fungeren als een geautomatiseerd systeem voor de verwerking van de financiële administratie van departementen ten behoeve van het afleggen van verantwoording en het verstrekken van financiële informatie welke kan dienen bij de beleidsvoorbereiding. Met behulp van het systeem kunnen in beginsel twee soorten administraties worden gevoerd, te weten:

- een comptabele administratie (registratie van begrotingsposten en boeking van uitgaven en ontvangsten op artikelen c.q. artikelonderdelen, functionele code en economische code);
- een bedrijfseconomisch georiënteerde administratie (registratie van kredieten, verplichtingen, ontvangsten en uitgaven op kostenplaats/-soort).

Het ODB-systeem is in 1976/1977 ontwikkeld in samenwerking tussen het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en het Rijks Computercentrum. De Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk hebben in de laatste fasen aan de ontwikkeling meegedaan. De genoemde ministeries hebben het systeem per 1 januari 1978 in gebruik genomen.

Het ODB-systeem is zo opgezet, dat het in principe voor de boekhouding van ieder ministerie toepasbaar is. Specifieke wensen van opdrachtgevers zijn binnen bepaalde grenzen uitvoerbaar. Na de invoeringsdatum hebben de volgende ministeries het systeem eveneens in gebruik genomen:

- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, per 1 januari 1979;
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid, per 1 januari 1980;
- Verkeer en Waterstaat, per 1 januari 1982.

De Rekenkamer heeft in 1982 een onderzoek ingesteld naar het ODB-systeem; de bevindingen zijn in juli 1983 met verzoek om commentaar voorgelegd aan de ministers, wier departementen gebruik maken van het systeem. Zij antwoordden eind 1983. Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

Het functioneren van het systeem

Bij het opzetten van het systeem zijn de volgende eisen geformuleerd:

1. het moet zo zijn, dat de toetreding van nieuwe gebruikers eenvoudig gerealiseerd kan worden;
2. voldaan dient te worden aan de Comptabiliteitswet 1976 en de uitvoeringsvoorschriften van de minister van Financiën. Tevens moet voorzien kunnen worden in de informatiebehoeften van de departementen;
3. aangeleverde mutaties dienen dagelijks te worden verwerkt in de ODB-bestanden;
4. er moet automatische kredietbewaking op meer niveaus plaats kunnen vinden (kostenplaats/-soort, artikelonderdeel en artikel);
5. het moet mogelijk zijn informatie uit de bestanden te verkrijgen met een antwoordtijd van één dag.

Bij toetsing aan deze eisen constateerde de Rekenkamer dat deze in meer of mindere mate zijn gerealiseerd. Overigens maakte de Rekenkamer de volgende kanttekeningen.

Het systeem is niet gebaseerd geweest op een informatie- en automatiseringsplan. Het bleek dat het – alhoewel het voldoet aan de primaire eisen van de Comptabiliteitswet 1976 – niet kan voorzien in alle financiële informatie die de bestuurder/beheerder van een beleidsafdeling van een

departement of de minister van Financiën nodig heeft. Voorbeelden zijn de gegevens van meerjarenramingen en prestatiebegrotingen. Ook de kredietbewakingsfunctie van het systeem komt niet bij alle deelnemers voldoende tot haar recht, hetgeen verband houdt met de niet uniforme wijze waarop de begrotingsartikelen worden belast. Soms geschiedt dit als verplichting bij de ontvangst van een factuur, soms geschiedt dit pas wanneer de betaling wordt verricht. Het bovenstaande leidt ertoe dat veel administratieve werkzaamheden nog met de hand worden uitgevoerd. Hierbij komt dat het systeem niet automatisch betaalopdrachten kan vervaardigen en dat een automatische koppeling tussen betalingen, uitgaven en verplichtingen ontbreekt. Dit leidt ertoe dat bij iedere met de hand vervaardigde betaalopdracht een aparte boeking in de begrotingsadministratie moet worden gemaakt en – voor zover van toepassing – een speciale afboeking in de verplichtingenadministratie.

De invoering van het systeem bij nieuwe deelnemers is niet altijd optimaal verlopen. Als oorzaken hiervoor noemde de Rekenkamer:

- de problematiek verbonden met de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 1976;
- gebreken in de administratieve organisatie bij de departementen;
- te snelle invoering (geen schaduwdraaien);
- ondoorzichtigheid van het systeem voor de gebruikers; de documentatie van het systeem is lange tijd zeer onvoldoende geweest.

Verdere ontwikkeling van het ODB-systeem

Bij de invoering van het ODB-systeem is door de betrokken ministers de Coördinatie Commissie Automatisering Financiële Administratie (CAFA) ingesteld. De CAFA kreeg o.m. tot taak:

- het opstellen en uitvoeren van plannen voor de bouw en het onderhoud van geautomatiseerde systemen, waarvan de samenwerkende departementen gebruik kunnen maken;
- het bepalen van de taak en samenstelling van projectgroepen voor de bouw en het onderhoud van de (deel)systemen.

In 1980 is het systeem debiteurenadministratie ingevoerd en ingepast in het ODB-systeem. Daarna is het de deelnemers in het samenwerkingsverband niet meer gelukt op gezamenlijke basis de financiële administratie verder te automatiseren. Er zijn nog wel studies verricht ten einde de administratie van de meerjarenramingen en de subadministraties crediteuren, voorschotten en verplichtingen te automatiseren, doch deze hebben niet tot (aanvullende) systemen geleid.

Met betrekking tot de meerjarenramingen werd door een werkgroep in 1979/1980 vastgesteld dat deze per departement sterk uiteenlopen, zoals:

- de status ervan binnen het departement;
- de aan de registratie gestelde eisen.

Sommige departementen streven naar een continu bijhouden van de ramingen terwijl andere de ramingen eenmaal per jaar opnieuw opbouwen. Verder werd geconcludeerd dat de eisen door de minister van Financiën gesteld aan het systeem van meerjarenramingen kennelijk nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd en dat de departementen op dit terrein meer speelruimte hebben dan bij de begrotingsopstelling en -uitvoering. Als gevolg van het vorenstaande zijn geen verdere beslissingen over de automatisering van de meerjarenramingen genomen.

Eind 1980 is in opdracht van de CAFA een studie afgerond naar de automatisering van de subadministraties crediteuren, voorschotten en verplichtingen. Hoewel een aantal alternatieven is voorgesteld kon binnen het samenwerkingsverband geen overeenstemming worden bereikt over de verdere aanpak. Knelpunten waren de verwachte kosten en de doorlooptijd van het project alsmede verschillen van mening over de technische

realisering. Naderhand zijn binnen de CAFA geen nieuwe initiatieven ter zake ontplooid. Het Rijks Computercentrum heeft daarop het initiatief genomen voor eigen verantwoordelijkheid standaardprogrammatuur te ontwikkelen, die door een aantal deelnemers zal worden ingevoerd.

De Rekenkamer concludeerde dat het de CAFA aan voldoende daadkracht heeft ontbroken de verdere automatisering van de financiële administratie in gezamenlijk verband te realiseren. Zij merkte nog op dat dit door de CAFA was onderkend en dat eind 1981 nieuwe beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd en goedgekeurd.

Het beheer

Het beheer van een geautomatiseerd systeem omvat o.m. het uitvoeren van systeemtests ten behoeve van de opdrachtgevers en het bijhouden van een gebruikershandleiding.

In de beginjaren van het ODB-systeem is de beheerstaak uitgevoerd door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. In 1980 heeft dit departement de beheerstaak aan de CAFA teruggegeven, o.a. vanwege personeelsgebrek. Pogingen van de CAFA om de beheerswerkzaamheden in werkgroepverband te laten uitvoeren, mislukten. De CAFA heeft deze problematiek om die reden onder de aandacht van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken gebracht. De oplossing van dit probleem ondervond vertraging wegens onduidelijkheid in de positie van de CAFA ten opzichte van de voornemens tot instelling van een afdeling Coördinatie Financiële Informatievoorziening bij het Ministerie van Financiën. Uiteindelijk werd door laatstgenoemd ministerie personeel toegezegd. Realisatie van die toezegging bleef echter beperkt tot één deeltijdfunctionaris, die begin 1981 ter beschikking kwam ten behoeve van de secretarisfunctie van de CAFA. Eerst eind 1981 kon de CAFA een beheersbureau instellen met medewerkersplaatsen uit de bestaande formaties van een aantal deelnemende ministeries. Dit bureau is thans ondergebracht bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Als gevolg van het vorenstaande is de continuïteit in de gegevensverwerking ernstig bedreigd geweest omdat:

- de gebruikershandleiding, waaruit personeelsleden en nieuwe deelnemende ministeries hun kennis over het systeem putten, niet werd bijgewerkt;
- na wijzigingen in programma's geen acceptatietests zijn uitgevoerd door de deelnemende ministeries. Dit werd in hoofdzaak overgelaten aan het Rijks Computercentrum hetgeen als een onaanvaardbare vermenging van functies moet worden beschouwd.

Het beheersbureau heeft inmiddels een beheer- en activiteitenplan opgesteld dat als goede aanzet voor een passend beheer en onderhoud van het systeem kan worden beschouwd. De gebruikershandleiding is bijgewerkt. De werkwijze voor het testen van het systeem is echter nog niet ingevuld.

Reactie van de ministers

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, mede namens de vijf ambtgenoten wier departementen ook gebruik maken van het systeem, in december 1983 gereageerd op de bevindingen van het Rekenkameronderzoek.

Hij wees in zijn reactie op een aantal positieve aspecten van hetgeen tot stand is gekomen. Als opmerkelijk resultaat noemde hij o.a. dat de zes departementen geheel vrijwillig en op eigen initiatief het samenwerkingsverband zijn aangegaan. Ongeveer twee derde van de rijksuitgaven wordt nu via dit systeem geadministreerd, ondanks het gebrek aan functionele aanwijzingen, coördinatie en ondersteuning (in punt 4.5 van dit verslag wordt hierop nader ingegaan). Naar de mening van de minister moet het

bestaande systeem niet gezien worden als een eindpunt, maar als een belangrijke stap vooruit. De introductie van het systeem heeft op enkele departementen gunstige effecten gehad zoals gewenning van medewerkers aan automatisering, een vergrote produktiviteit, opschoning van (enkele) extra-comptabele bestanden en de invoering van stringente procedures. Overigens erkende de minister dat het ODB-systeem nog niet in alle financiële informatie voorziet en dat de invoering niet uniform door alle departementen plaatsvindt. Hij wees erop dat dit geplaatst moet worden tegen de achtergrond van de situatie die bij verschillende departementen bestond vóór de invoering van het ODB-systeem, van de snelle ontwikkelingen op automatiseringsgebied en van het feit dat sommige departementen wel en andere niet over eigen automatiseringsdeskundigheid kunnen beschikken en van de verschillen die er bestaan tussen de departementen ten aanzien van de taakuitoefening en de (administratieve) organisatie.

De minister merkte verder op dat de stagnaties in het recente verleden bij de verdere ontwikkeling en het beheer van het systeem met name moeten worden toegeschreven aan problemen van personele en formatieve aard met betrekking tot de ondersteunende functie van de CAFA. Na langdurig interdepartementaal overleg zijn eerst onlangs ten behoeve van het beheersbureau drie formatieplaatsen beschikbaar gesteld, hetgeen er hopelijk toe zal leiden dat de ontwikkeling en het beheer van administratieve systemen met meer intensiteit en beter gecoördineerd ter hand kan worden genomen.

Slotopmerking

De Rekenkamer betreurt het dat de verdere uitwerking van het – goede – initiatief om te komen tot een in principe voor ieder departement toepasbaar geautomatiseerd systeem voor de financiële administratie achterwege is gebleven. Het resultaat tot nu toe is een door zes departementen toegepast systeem dat – qua opzet – goed kan functioneren als financieel registratiesysteem doch dat slechts een beperkt aantal functies heeft binnen het geheel van de financiële informatievoorziening.

Gezien het belang van het ODB-systeem acht het College het verontrustend dat de continuïteit en de betrouwbaarheid van het systeem gevaar heeft gelopen omdat het beheer ervan door onvoldoende personeel niet passend kon worden uitgevoerd.

4.5. Standaardisering van geautomatiseerde systemen voor financiële informatievoorziening

Ingevolge de Comptabiliteitswet 1976 heeft de minister van Financiën een speciale verantwoordelijkheid met betrekking tot de inrichting en het bijhouden van de administraties bij de rijksoverheid. Daarnaast dienen de departementen ingevolge de op die wet gebaseerde uitvoeringsvoorschriften maandelijkse, kwartaalsgewijze en jaarlijkse overzichten aan deze bewindspersoon te doen toekomen om dit departement actuele informatie te verschaffen omtrent de begrotingsuitvoering en ten behoeve van de jaarlijkse verslaggeving.

Gedurende een aantal jaren worden er binnen de overheid plannen ontwikkeld om te komen tot een meer gestandaardiseerde opzet van de departementale geautomatiseerde begrotingsadministraties. Hierbij zou niet alleen voldaan moeten worden aan de eisen voortvloeiend uit de Comptabiliteitswet 1976 maar ook aan de steeds groter wordende behoefte aan relevante informatie voor besluitvormingsprocessen, zowel bij de departementen als bij het Ministerie van Financiën. In het begin van de jaren zeventig heeft de toenmalige Commissie Automatisering Rijksdienst gewezen op de noodzaak te komen tot uniformering van de begrotingsadministraties en een gecoördineerde aanpak van de systeemontwikkeling.

Reeds in 1972 merkte de directeur-generaal van de Rijksbegroting op dat de automatisering van departementale begrotingsadministraties al geruime tijd zijn bijzondere aandacht had en dat naar zijn oordeel een gecoördineerde aanpak vereist was. De Rekenkamer besteedde in de verslagen 1972 (punt 4.2) en 1973 (punt 4.1) aandacht aan deze problematiek. Bij de installatie van de Adviescommissie voor Overheidsorganisatie en -automatisering in 1978 legde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nogmaals de nadruk op het belang van het ontwikkelen van een financieel informatiesysteem, dat door alle departementen gebruikt zou kunnen worden. Als voordelen van een gecoördineerde systeemontwikkeling zijn te noemen:

– meer efficiency bij ontwikkeling en onderhoud van één algemeen systeem voor financiële informatievoorziening voor 13 departementen dan bij creatie van verschillende systemen voor de departementen afzonderlijk;

– de mogelijkheid om financiële informatie met meer effect te kunnen gebruiken ten behoeve van zowel beheers- als beleidsaangelegenheden bij departementen.

Ingevolge de Comptabiliteitswet 1976 dient de minister van Financiën voorschriften te geven voor het inrichten en bijhouden van de financiële administratie bij de departementen en houdt hij toezicht hoe daaraan de hand wordt gehouden. De Rekenkamer heeft in 1983 nagegaan welke de rol van de minister van Financiën is geweest en in hoeverre hij in dit verband coördinerend is opgetreden bij de ontwikkeling van de geautomatiseerde begrotingsadministratie. De bevindingen zijn in juli 1983 voorgelegd aan de minister van Financiën.

Binnen de overheid bestaat een grote verscheidenheid aan geautomatiseerde financiële informatiesystemen. In punt 4.4 van dit verslag is aangegeven dat zes departementen op basis van een vrijwillig samenwerkingsverband het overheidsdepartementale begrotingsadministratiesysteem (ODB-systeem) in gebruik hebben genomen. Ook de andere departementen beschikken over in meer of mindere mate geautomatiseerde begrotingsadministraties die los van elkaar zijn c.q. worden ontwikkeld. Over de financiële administratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is in punt 4.1 van dit verslag gerapporteerd. Ook het Rijks Computercentrum heeft op eigen initiatief een financieel administratiepakket ontwikkeld nadat gebleken was dat geen overeenstemming was te bereiken over de verdere ontwikkeling van het ODB-systeem. Met de ontwikkeling van deze verschillende systemen zijn vele miljoenen guldens gemoeid.

Tijdens haar onderzoek constateerde de Algemene Rekenkamer een aantal ondoelmatigheden in de huidige financiële informatieverstrekking door de departementen aan de minister van Financiën:

– het blijkt dat deze informatieverstrekking ernstige gebreken vertoont. Lang niet alle voorgeschreven overzichten worden tijdig aangeleverd terwijl een aantal door sommige departementen in het geheel niet wordt toegezonden;

– de minister van Financiën krijgt de benodigde informatie voor het opstellen van geconsolideerde overzichten niet in gestandaardiseerde vorm verstrekt;

– de minister van Financiën beschikt niet over een geautomatiseerd systeem, waardoor het uiterst moeilijk is de verstrekte informatie te bewerken, te analyseren en snel ter beschikking te hebben.

Uit de gang van zaken bij de ontwikkeling van het ODB-systeem was het de Rekenkamer al gebleken dat het Ministerie van Financiën hierbij een zeer beperkte rol heeft gespeeld en dat het ook geen verantwoordelijkheid wenst te dragen voor de inhoud ervan.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid merkte in december 1983 in verband met het ODB-systeem op dat de grenzen van doelmatigheid bij een dergelijke samenwerking ernstig op de proef worden gesteld bij gebrek aan functionele aanwijzingen, coördinatie en ondersteuning.

Alhoewel er in de loop der tijd plannen zijn geweest voor de ontwikkeling van een interdepartementaal financieel informatiesysteem zijn de coördinatiepogingen van het Ministerie van Financiën beperkt gebleven tot een aantal voornemens. Er is dan ook nauwelijks voortgang geweest in de ontwikkeling van meer gestandaardiseerde financiële informatiesystemen, waarmede de hiervoor genoemde voordelen zouden kunnen worden bereikt. Als oorzaken van de trage gang van zaken kunnen worden genoemd:

- het ontbreken van informatica/automatiseringsdeskundigheid ;
- het ontbreken van een informatieplan met betrekking tot de intra- en interdepartementale financiële informatievoorziening;
- de activiteiten in het kader van de heroverweging.

Eerst medio 1982 is besloten de activiteiten op het gebied van de (inter)departementale informatievoorziening in een organisatorisch kader te plaatsen door de instelling van een afdeling Coördinatie Financiële Informatievoorziening (COFIV) bij het ministerie.

De minister van Financiën reageerde in oktober 1983 op de opmerkingen van de Rekenkamer. Hij legde het accent op de huidige stand van zaken en de plannen voor de nabije toekomst. Waar de coördinatie op het gebied van de financiële administratieve automatisering in zijn algemeenheid ter discussie was is zijn ministerie erbij betrokken geweest. Overigens mag de problematiek, niet in het minst als gevolg van de toenemende problematiek van 's Rijks financiën, zich in brede kring in een groeiende belangstelling verheugen.

Uit het antwoord van de minister van Financiën bleek dat in 1983 binnen het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting initiatieven zijn ontplooid voor het ontwikkelen van een Rijksbegroting Informatie Systeem (RIS), dat zal dienen als hulpmiddel bij de werkzaamheden met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van de rijksbegroting. In het denken over de coördinatie vanuit zijn ministerie heeft zodoende een accentverschuiving plaatsgevonden. De gedachte aan één uniform systeem met een sterk centralistisch georiënteerd beheer- en besturingsorgaan voor de departementale financiële administraties heeft plaats gemaakt voor gedachten waarin aspecten voorop staan als het op gelijke noemer brengen van door de departementen ten behoeve van het RIS verstrekte informatie.

Er is binnen het kader van de ontwikkeling van het RIS een proefproject gestart om:

- een aantal medewerkers van het directoraat-generaal automatiseringskennis en -ervaring te laten opdoen en
- proefondervindelijk additioneel inzicht te krijgen in de informatiebehoefte bij de verschillende sectoren van het directoraat-generaal.

De afdeling COFIV van de directie Begrotingszaken vervult hierbij een coördinerende en initiërende rol. Voor de kwaliteit waarmede en het tempo waarin de ontwikkelingen gestalte zullen krijgen is de verdere opbouw van die afdeling belangrijk. Voor het op gelijke noemer brengen van door de departementen ten behoeve van het RIS verstrekte informatie hebben enkele onderwerpen voorwaardenscheppende betekenis. In dit verband merkte de minister op dat:

- er voorbereidingen worden getroffen om een algemeen begrippenkader voor de financiële informatievoorziening op te bouwen; ook wordt vanuit de afdeling COFIV een aanvang gemaakt met het inventariseren van de stand van de automatisering op financieel-administratief terrein bij de ministeries;
- op korte termijn het opstellen ter hand kan worden genomen van een financieel informatievoorzieningsplan ten einde tot een infrastructuur voor de intra- en interdepartementale informatievoorziening te geraken; dit plan zal te zijner tijd aan de Raad voor de Rijksdienst worden voorgelegd;
- de regelgeving met betrekking tot de financiële informatievoorziening aan de orde zal komen; er wordt naar gestreefd door nadere detaillering van de regels een ondubbelzinnige interpretatie ervan te bevorderen.

De minister verwachtte dat door deze aanpak meer ruimte aanwezig zal zijn om tegemoet te komen aan specifieke (additionele) behoeften van de departementen, hetzij uit overwegingen van informatische aard dan wel van meer organisatorische aard. Dit nam naar zijn mening echter niet weg dat op terreinen waar standaardprogrammatuur en -apparatuur goed bruikbaar zijn deze zonder meer ingezet dienen te worden. Hij wees in dit verband op een recente principe-uitspraak van de Raad voor de Rijksdienst over de afstemming van de beleidsadviezen van de Adviescommissie voor Overheidsorganisatie en -automatisering op de totstandkoming van o.a. een interdepartementaal financieel informatiesysteem. Daarbij was tevens besloten dat voorstellen zullen worden uitgewerkt voor o.a. het financieel informatiesysteem.

Ten aanzien van de betrokkenheid van het Ministerie van Financiën bij het ODB-systeem stelde de minister dat aan het vervullen van de secretarisfunctie bij de Coördinatiecommissie Automatisering Financiële Administratie vanwege zijn ministerie een einde zou komen. Veeleer zou het ministerie zich gaan manifesteren als adviseur waardoor de relatie van de vertegenwoordiger van zijn departement tot die van de bij het ODB-systeem samenwerkende departementen zuiverder zou worden.

Concluderend merkt de Rekenkamer op dat de rol van de minister van Financiën bij de coördinatie van de systeemontwikkeling ten behoeve van geautomatiseerde financiële administraties bij de departementen te beperkt is geweest. Zij zal de voornemens die de minister thans heeft aangekondigd met belangstelling volgen en te zijner tijd de realisatie ervan toetsen.

4.6. Trage afwikkeling van meer dan een jaar oude vorderingen

Uitgaven ten aanzien waarvan de mogelijkheid bestaat dat geheel of ten dele verrekening met derden moet plaatsvinden kunnen op grond van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 1976 buiten het begrotingsverband worden geboekt. Indien deze uitgaven aan het einde van het jaar volgend op dat waarin ze zijn gedaan niet met derden zijn verrekend, moeten ze echter krachtens het derde lid van dat artikel worden aangewezen op artikelen van de begroting van het dan lopende jaar. Aangezien deze aanwijzing bij het Departement van Buitenlandse Zaken niet had plaatsgevonden voor vorderingen die eind 1978 méér dan een jaar openstonden, verzocht de Rekenkamer de minister in november 1979 op korte termijn maatregelen te treffen ten einde aan de voorschriften van de Comptabiliteitswet 1976 te voldoen.

In januari 1980 deelde de minister mede dat voorzieningen waren getroffen voor vrijwel alle saldi die per 1 januari 1979 meer dan één jaar openstonden.

De Rekenkamer wees de minister er in januari 1981 op, dat de gehanteerde methode, waarbij de verschillen tussen de saldi van de rekeningen buiten het begrotingsverband per eind 1978 en eind 1979 ten laste (respectievelijk ten gunste) van uitgavenartikelen in een volgend jaar waren geboekt, onjuist is. Deze methode houdt in dat de terugontvangen bedragen op uitgaven, die in vorige jaren ten laste van de begroting zijn gebracht, in mindering van bezwaar van een uitgaafartikel in het jaar van ontvangst worden geboekt. Dergelijke ontvangsten behoren krachtens artikel 31 van de Comptabiliteitswet 1976 echter ten gunste van de middelen te worden geboekt.

De Rekenkamer achtte spoedige maatregelen voor een juiste afwikkeling noodzakelijk. Zij verzocht ook de vorderingen van het ministerie op andere ministeries te analyseren, opdat ook deze overeenkomstig de Comptabiliteitswet 1976 konden worden afgehandeld.

De Rekenkamer had voorts geconstateerd dat er in de saldi van de persoonlijke rekeningen van de ambtenaren van de Buitenlandse Dienst en van de departementsambtenaren vrij veel oude posten voorkwamen (zelfs

van 1967), welke nog steeds niet waren verrekend of teruggestort. Ook was haar gebleken, dat op een aantal huurvoorschotrekeningen al jaren geen mutaties waren geregistreerd.

De Rekenkamer meende dat onvoldoende aandacht werd besteed aan de controle van de rekeningen buiten het begrotingsverband en de tijdige invordering of verrekening van openstaande bedragen. Zij verzocht om een actievere invorderingsprocedure, omdat blijkens aangetroffen correspondentie verschillende ambtenaren weinig bereidheid toonden hun schulden te voldoen.

Eerst in juni 1982 antwoordde de minister. Een speciaal team was, zo deelde hij mede, sinds een jaar begonnen persoonlijke rekeningen van ambtenaren van de Buitenlandse Dienst en van de departementsambtenaren te analyseren, de saldi vast te stellen, per individu overzichten op te stellen, betrokkenen schriftelijk te benaderen en de verdere afhandeling te verzorgen. Om de achterstanden met nog meer voortvarendheid weg te werken, was besloten tien extra medewerkers aan te trekken, voorlopig voor 18 maanden. Voorts was begonnen met het analyseren van de vorderingen op andere ministeries en werd gewerkt aan een oplossing voor de afwerking van oude huurvoorschotten. Voor de gewone persoonlijke rekeningen was een nieuw systeem in voorbereiding, waarbij alle vorderingen en schulden elk apart rechtstreeks met de ambtenaar zouden worden afgerekend. Hij hoopte dat na zes maanden geen boekingen meer op de persoonlijke rekeningen zouden plaatsvinden. Na afwikkeling van de oude saldi zouden deze dan vervallen.

In januari 1983 gaf de bewindsman, desgevraagd, nadere informatie over het systeem ter vervanging van de gewone persoonlijke rekeningen. Hij deelde mede, dat:

– twee bureaus die zich bezig hielden met reisafrekeningen per 1 februari 1983, zouden worden samengevoegd; aangezien het nieuwe bureau een eigen deeladministratie ging voeren met daaraan gekoppeld de procedure van afrekening met de ambtenaar, zou het aantal mutaties op de persoonlijke rekeningen drastisch verminderen;

– binnen het departement een actie gaande was om de mutaties op de persoonlijke rekeningen nog meer te verminderen door o.m. mutaties uit hoofde van porti en medicijnen niet meer via die rekeningen te laten lopen;

– op wat langere termijn, bij de ontwikkeling van een centrale financiële administratie, de administratieve verwerking van de resterende persoonlijke rekeningen belangrijke aandacht zou krijgen.

De afwikkeling van de saldi op de oude rekeningen gaf, volgens de minister, het volgende beeld:

– de werkvoorraad per eind 1981 bedroeg ca. 4000 rekeningen. Van 851 persoonlijke rekeningen werd in 1982 een saldo-uitsplitsing gemaakt en werd de invorderingsprocedure in gang gezet;

– wat de voorschotrekeningen betreft was een eerste aanzet gegeven tot de ontwikkeling van een nieuw systeem van administratieve verwerking;

– voor de vorderingen op andere ministeries lag een voorstel ter tafel, gericht op een meer efficiënte verwerking en snellere afwerking van deze rekeningen.

Eind 1983 heeft de Rekenkamer een onderzoek ingesteld naar de stand van zaken. In februari 1984 berichtte zij de minister daarover o.m. het volgende.

1. Omvang van de rekeningen buiten begrotingsverband en wijze van begrotingsbelasting

Eind 1982[1] was de van rekeningen buiten begrotingsverband nog f 63,3 mln. af te wikkelen. Daarvan had f 12,7 mln. betrekking op bedragen te vorderen van of te verrekenen met ambtenaren van de Buitenlandse

[1]. Het overzicht met de gegevens per eind 1983 was bij het afsluiten van dit verslagpunt nog niet beschikbaar. Tussentijds wordt geen totaaloverzicht opgemaakt.

Dienst, departementsambtenaren en deskundigen. Aan huurvoorschotten moest nog f 13,8 mln. worden afgewikkeld. Van andere ministeries was nog f 36,8 mln. te vorderen.

Op grond van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 1976 zijn in de loop van de jaren de volgende bedragen ten laste gebracht van het begrotingsartikel «Uitgaven op rekeningen buiten het begrotingsverband geboekt welke aan het einde van het jaar volgende op dat waarin zij zijn gedaan niet met derden zijn verrekend»:

1979	f 7,2 mln.	
1980	f 2,5 mln.	
1981	f 3,7 mln.	
1982	f 3,1 mln.	
1983	f 3,2 mln.	(tot en met mei 1983)
	f 19,7 mln.	

Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat ontvangsten betrekking hebbend op in vorige jaren ingevolge artikel 34 ten laste van de begroting gebrachte bedragen ten onrechte in mindering van bezwaar zijn gebracht. Deze ontvangsten hadden ten gunste van de middelen gebracht moeten worden. De boekingen ten laste van de begrotingen 1980 tot en met 1983 zijn derhalve te laag. De Rekenkamer concludeerde dat de maatregelen die zij noodzakelijk achtte, niet zijn genomen.

2. Stand van zaken met betrekking tot uit te zoeken rekeningen

Volgens de stand van oktober 1983 moesten nog ca. 1000 van de 2000 à 2.500 persoonlijke rekeningen van ambtenaren van de Buitenlandse Dienst en van het departement worden uitgezocht en meer dan 1000 rekeningen van deskundigen. De toegezegde afwerking van de oude huurvoorschotten had nog niet plaatsgevonden.

De vorderingen op ministeries zouden inmiddels zijn geanalyseerd. Met de afwikkeling was echter nog geen aanvang gemaakt.

Het speciale team dat met de afwikkeling van de «derden»-rekening was belast heeft slechts korte tijd op volle sterkte geopereerd. Het tiental extra medewerkers, dat voor een periode van ca. 18 maanden zou worden aangenomen om de achterstanden met nog meer voortvarendheid weg te werken, is nooit als geheel aan het speciale team toegevoegd.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat de geringe bereidheid van ambtenaren met een persoonlijke rekening om hun schulden te voldoen, een belangrijke vertraging met zich medebrengt.

De samenvoeging van de twee bureaus die zich bezig houden met reisafrekeningen heeft niet plaatsgevonden op 1 februari 1983; eerst op 1 januari 1984 is gestart met een voorlopige werkwijze op basis van samenvoeging.

De Rekenkamer heeft de minister gewezen op de naar haar mening nog steeds onbevredigende situatie. Zij verzocht hem ter voorkoming van mogelijke problemen ten aanzien van de goedkeuring van de rijksrekening van de desbetreffende jaren op korte termijn mede te delen welke maatregelen zijn of worden getroffen en hoeveel tijd een en ander nog zal vergen.

4.7. Bouwbeleid bij het Ministerie van Justitie

Inleiding

Tijdens onderzoeken die de Rekenkamer de laatste jaren bij enkele directies van het Ministerie van Justitie heeft ingesteld zijn aanwijzingen verkregen dat het bouwbeleid bij het ministerie tekortkomingen vertoonde (zie ook verslag 1982, punt 6.5, onderdeel 3). Het College heeft daarin aanleiding gevonden een onderzoek te doen instellen naar de organisatorische aspecten van het bouwbeleid.

Het onderzoek leidde tot de volgende conclusies:
- er vindt onvoldoende coördinatie plaats, waardoor een evenwichtige prioriteitenstelling wordt belemmerd;
- de communicatie tussen de Rijksgebouwendienst, de directies van het Ministerie van Justitie en de uiteindelijke gebruikers van de gebouwen (de buitendiensten) is voor verbetering vatbaar.

Haar bevindingen zond de Rekenkamer in april 1983 naar de minister, die daarop in juli reageerde. Aan de briefwisseling is het volgende ontleend.

Algemene gegevens

Het ministerie beschikt in en rondom 's-Gravenhage over tien panden, waarin ca. 2.000 ambtenaren zijn gehuisvest. Ten behoeve van de activiteiten op het gebied van de delinquentenzorg, jeugdbescherming, politie en rechterlijke organisatie beschikt het ministerie over ca. 1300, over het gehele land verspreide, gebouwen, waarvan het overgrote deel in eigendom bij het Rijk is. Tenslotte heeft het ministerie bemoeienis met de huisvesting van de particuliere sector van de kinderbescherming, van de terbeschikkingstelling van de regering en reclassering (TBRR) en van de rechtshulp.
Het bouwbeleid behelst:
- verwerving van terreinen;
- nieuw-, aan- en verbouw;
- aankopen en huren van gebouwen;
- exploitatievoorzieningen.

De kosten van de rijksgebouwen komen ten laste van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Voor de particuliere sector komt de huisvesting ten laste van het Ministerie van Justitie.
In 1981 werd een departementale werkgroep Gebouwen/Materieelfunctie ingesteld, die in eerste instantie o.a. tot taak kreeg een onderzoek in te stellen naar de noodzakelijkheid of wenselijkheid een centrale afdeling op het gebied van de gebouwen/materieelfunctie in het leven te roepen. In 1982 bracht de werkgroep twee rapporten uit waarin zij tot de conclusie kwam dat gekozen moest worden voor een, tot nu toe ontbrekende, centrale afdeling op het gebied van de gebouwenfunctie.

Opmerkingen naar aanleiding van het onderzoek

De overzichten van uit te voeren werken werden per directie ingediend bij de onder het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ressorterende Rijksgebouwendienst (RGD). Aan de hand van deze overzichten stelde de RGD een voortschrijdend meerjarenprogramma op van de, per directie, uit te voeren werken. Het overleg daarover wordt rechtstreeks gevoerd tussen de RGD en de desbetreffende directies.
De Rekenkamer merkte op dat het ontbreken van een centraal coördinatiepunt inzake bouw betekent dat de directies elk voor zich een eigen beleid voeren, waardoor een algemene departementale prioriteitenstelling achterwege blijft.
Dit kan ertoe leiden, dat de realisering van projecten, waarvan wordt gesteld dat ze een hoge prioriteit hebben, op de lange baan wordt geschoven. Als voorbeeld wees het College op de nieuwbouw van een rijksinrichting voor jongens ter vervanging van het «Lloydhotel» te Amsterdam. Sedert 1966 is voortdurend gesproken en geschreven over de noodzaak om deze inrichting te vervangen. Na vele verwikkelingen stelde de gemeente Amsterdam in december 1979 een terrein beschikbaar. Hiervoor werd een reserveringsvergoeding van f 451.350 per jaar vastgesteld, tot met het heiwerk zal worden begonnen. Blijkens het bouw- en aankoopprogramma 1983–1992 is de RGD voornemens in 1986 met de bouw een aanvang te maken.

Een ander gevolg van het gebrek aan coördinatie zijn doublures in de werkzaamheden. Verscheidene directies hebben uit de aard van hun werk te maken met specifieke bouwkundige voorzieningen met name op het gebied van beveiliging. Te denken valt aan isoleercellen, beveiligd glas en bewakingssystemen. Drie directies hadden, zo bleek bijvoorbeeld, onafhankelijk van elkaar proefnemingen verricht ten einde te komen tot een keuze van ruiten.

Voorts achtte de Rekenkamer een grotere uniformiteit in aard en omvang van de werkzaamheden van de afdelingen belast met bouwaangelegenheden wenselijk. Zij noemde het opmerkelijk, dat van de directies die bouwsubsidies verstrekken, te weten Kinderbescherming en TBRR, slechts TBRR de wijze van uitvoering ter beoordeling aan de RGD voorlegt. Gelet op de belangrijkste taak van het adviescentrum van de RGD, namelijk het beoordelen van programma's van eisen en van bouwplannen die niet rechtstreeks door het Rijk worden uitgevoerd maar door de betrokken ministeries worden gesubsidieerd, rees bij de Rekenkamer de vraag of de handelwijze van de directie Kinderbescherming in deze juist was.

Een goede communicatie tussen het departement, de RGD en de buitendiensten is, naar het de Rekenkamer voorkwam, van groot belang voor de realisering van een zo efficiënt mogelijk beleid. Als voorbeeld van een minder goede communicatie noemde de Rekenkamer de bouw van een rayonbureau van de rijkspolitie te Heeg. Eind 1982 werd te Heeg een nieuw rayonbureau gerealiseerd ten behoeve van de groep Wymbritseradeel (kosten f 520.000). Deze nieuwbouw werd noodzakelijk geacht, omdat het groepsbureau uit Heeg, waarin tevens het rayonbureau Heeg was gehuisvest, naar een nieuw te bouwen groepsbureau te IJlst zou worden verplaatst. Daar deze laatste nieuwbouw voorlopig niet wordt gerealiseerd, staan er momenteel twee bureaus in Heeg. Bij het onderzoek bleek, dat de Algemene Inspectie van het Korps Rijkspolitie het ministerie er in september 1981 op attent heeft gemaakt, dat de bouw van het rayonbureau achterwege kon blijven omdat het groepsbureau voorlopig niet zou worden verplaatst naar IJlst. Desondanks werd met de bouw in het eerste kwartaal van 1982 een aanvang gemaakt. Inmiddels heeft het ministerie de RGD voorgesteld om tot huur van een pand in IJlst over te gaan.

Ook bracht de Rekenkamer de langdurige leegstand van het bureau Kop Afsluitdijk onder de aandacht van de minister. In augustus 1971 werd dit bureau in gebruik genomen door het rayon Pingjum. In mei 1974 werd ten behoeve van dit rayon een nieuw gebouw gerealiseerd te Pingjum. Het bureau Kop Afsluitdijk is sinds die tijd niet of nauwelijks meer gebruikt. Op 4 augustus 1981 deelde de algemeen inspecteur van het Korps Rijkspolitie de minister dit mede en verzocht hij de minister het pand af te stoten.

De stichtingskosten van dit pand beliepen ca. f 200.000, terwijl de exploitatiekosten (inclusief rente) over de periode 1974–1982, op prijspeil 1982, eveneens ca. f 200.000 bedroegen. Het pand werd regelmatig schoongehouden en beschikte over een telefoonaansluiting. Inmiddels is het overgedragen aan de Dienst der Domeinen. De verkoopwaarde wordt geschat op ca. f 25.000, dit vooral in verband met de ligging.

Antwoord bewindsman

De minister antwoordde dat hij de analyse van de Rekenkamer van de organisatorische situatie waarin zijn departement zich in het recente verleden met betrekking tot het bouwbeleid bevond in algemene zin kon onderschrijven. Hij was van mening dat inmiddels door het in 1981 in gang gezette veranderingsproces binnen het ministerie op dit terrein verbeteringen in de organisatie waren aangebracht of nog in het verschiet lagen.

Als eerste verandering noemde de bewindsman het vormen van grotere eenheden binnen het departement: zo waren een tweetal directoraten-generaal tot stand gebracht, waarin tot dusver zelfstandige directies bijeen waren gebracht. Deze ingreep had de coördinatie reeds verbeterd, ook voor

wat betreft het bouwbeleid. De verdere vormgeving van de organisatiestructuur van de directoraten-generaal zal de efficiency en effectiviteit van het bouwbeleid ten goede komen. Op het niveau van de directeur-generaal zal naast de financiële functie en de personeelsfunctie een voorziening tot stand worden gebracht voor de gebouwen- en materieelfunctie binnen het directoraat-generaal.

Als tweede hoofdpunt van de reorganisatie vermeldde de minister: de versterking en profilering van de centrale beheersafdelingen, ten einde op centraal niveau een geïntegreerd departementaal beleid te kunnen ontwikkelen en voeren. Uit de twee rapporten van de werkgroep Gebouwen/Materieelfunctie en uit de ter zake gevoerde discussies was gebleken dat bij het tot stand brengen van een centrale afdeling op het gebied van gebouwen en materieel een andere weg en een ander tempo zal moeten worden gevolgd dan voor de personeels- en financiële functie, welke beide functies duidelijk verder ontwikkeld zijn. Daarom was aan de werkgroep de taakopdracht gegeven een centrale voorziening voor de gebouwen- en materieelfunctie uit te werken waarin met name de volgende taken zijn opgenomen:

- de voorbereiding van de coördinatie;
- de bevordering van de doelmatigheid met name door het nemen van initiatieven voor standaardisatie van aan te schaffen materialen in de ruimste zin en voor het afsluiten van (moeder)contracten voor leveranties en diensten ten einde een zo gunstig mogelijke prijs te verkrijgen;
- centrale informatie en documentatie.

De brief van de Rekenkamer was voor de minister aanleiding geweest de werkgroep te vragen in het bijzonder aandacht te besteden aan de daarin opgenomen conclusies en bevindingen. Hij stelde zich voor de Rekenkamer nader te berichten over de organisatie van het bouwbeleid wanneer de werkgroep haar werkzaamheden had afgerond en beslissingen over de organisatie van het bouwbeleid zouden zijn genomen.

In verband met de geconstateerde doublures in werkzaamheden van de verschillende directies verwees hij naar de reorganisatie in het kader waarvan de omvang van de desbetreffende afdelingen opnieuw moet worden vastgesteld.

Naar aanleiding van de opmerking dat de directie Kinderbescherming geen gebruik maakt van het adviescentrum van de RGD deelde de bewindsman mede, dat destijds gekozen was voor het aantrekken van eigen bouwdeskundigheid bij deze directie in verband met de eigenaardigheid van het te subsidiëren veld, de hoogte van het bedrag dat daarvoor op de begroting ter beschikking werd gesteld en de noodzaak zeer snel en in nauw contact met de beleidsafdelingen van de directie te kunnen opereren.

Hij betreurde de door de Rekenkamer weergegeven voorbeelden van ondoelmatigheid in het bouwbeleid ten behoeve van de rijkspolitie. Naar zijn indruk ging het hier om incidentele gevallen op een zeer omvangrijk beheersterrein dat het gehele land beslaat. Van de positieve effecten van de in het algemeen goede communicatie tussen de verschillende geledingen van het departement met betrekking tot het bouwbeleid bij de rijkspolitie waren hem voorbeelden bekend.

Concluderend merkte de minister op dat de sinds 1981 ingezette veranderingen in de organisatie aantoonden, dat de onvolkomenheden in de organisatie al geruime tijd waren onderkend. Hij verwachtte dat de koers die met betrekking tot de gebouwen- en materieelfunctie was ingeslagen tot aanzienlijke verbeteringen in efficiency en effectiviteit op dit terrein zou leiden.

Huidige stand van zaken

De Rekenkamer heeft medio februari 1984 ondershands geïnformeerd naar de voortgang van de werkzaamheden van de eerder vermelde werkgroep. Vernomen werd dat de activiteiten van de werkgroep die enige tijd hadden stilgelegen, binnenkort zouden worden hervat.

4.8. Achterstand in de controle en in de goedkeuring van de jaarrekeningen der universiteiten, hogescholen en academische ziekenhuizen en in de rapportering omtrent para-universitaire en interuniversitaire instellingen

In het verslag 1979 (punt 4.14) besteedde de Rekenkamer voor het laatst aandacht aan de stand van de controle en de goedkeuring van de jaarrekeningen van universiteiten, hogescholen en academische ziekenhuizen. Daaruit bleek, dat de vrij aanzienlijke achterstand in het uitbrengen van accountantsrapporten en in de goedkeuring een stationair karakter vertoonde.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen zegde met zijn brief van augustus 1979 o.m. de volgende maatregelen ter verbetering toe:

– de rapportering van zijn accountantsdienst zou worden versneld. Hiertoe zouden de colleges van bestuur van die instellingen waar de interne controlediensten onvoldoende functioneerden, elk afzonderlijk worden gewezen op hun uit de wet voortvloeiende verantwoordelijkheid voor een goed beheer;

– de personele bezetting van zijn accountantsdienst zou worden versterkt.

Omtrent de voortgang van de rapportering door de accountantsdienst over de controle bij de inter- en para-universitaire instellingen werd nog opgemerkt, dat de achterstand in 1979 enigszins was toegenomen.

In oktober 1983 stuurde de Rekenkamer de minister de stand van zaken per eind 1981, eind 1982 en eind juli 1983 toe en plaatste daarbij enkele opmerkingen.

De stand van zaken per eind 1983 is als volgt:

	Jaarrekening door instelling aangeboden aan minister/staatssecretaris tot en met[1]	Accountantsrapport uitgebracht tot en met	Jaarrekening goedgekeurd door minister/staatssecretaris tot en met[2]
Universiteiten en hogescholen			
Rijksuniversiteit Groningen	1982 (1981)	1981 (1979)	1977 (1977)
Rijksuniversiteit Utrecht	1982 (1981)	1981 (1979)	1979 (1976)
Rijksuniversiteit Leiden	1982 (1981)	1980 (1978)	1977 (1977)
Universiteit van Amsterdam	1982 (1981)	1972 (1972)	1971[3] (1971)
Technische Hogeschool Delft	1982 (1981)	1980 (1980)	1978 (1978)
Technische Hogeschool Eindhoven	1982 (1981)	1979 (1977)	1976 (1976)
Technische Hogeschool Twente	1982 (1981)	1981 (1980)	1977 (1977)
Erasmus Universiteit	1982 (1981)	1981 (1979)	1979 (1979)
Katholieke Hogeschool	1982 (1981)	1979 (1977)	1977 (1975)
Vrije Universiteit	1982 (1981)	1978 (1977)	1977 (1972)
Katholieke Universiteit	1982 (1981)	1981 (1980)	1976 (1976)
Rijksuniversiteit Limburg	1982 (1981)	1979 (1977)	1977 (1977)
Academische Ziekenhuizen			
Academisch Ziekenhuis Groningen	1982 (1981)	1980 (1979)	1980 (1978)
Academisch Ziekenhuis Utrecht	1982 (1981)	1981 (1980)	1981 (1979)
Academisch Ziekenhuis Leiden	1981 (1980)	1980 (1980)	1980 (1979)
Academisch Ziekenhuis bij de Universiteit van Amsterdam	1981 (1981)	1979 (1978)	1978 (1977)
Academisch Ziekenhuis Rotterdam	1982 (1981)	1979 (1978)	1979 (1977)
Academisch Ziekenhuis bij de Vrije Universiteit	1982 (1981)	1979 (1977)	1978 (1977)
Academisch Ziekenhuis bij de Katholieke Universiteit	1982 (1981)	1981 (1980)	1980 (1980)

[1] Eind 1983 dienden de jaarrekeningen tot en met 1982 te zijn aangeboden.

[2] Eind 1983 hadden de jaarrekeningen tot en met 1980 moeten zijn goedgekeurd.

[3] De jaarrekeningen over 1972 tot en met 1979 zijn onder voorbehoud goedgekeurd. Over definitieve goedkeuring zal de minister een beslissing nemen, nadat de rapportering is ontvangen die de accountantsdienst, mede aan de hand van de controle over 1980 van de externe accountant, zal uitbrengen.

De jaartallen tussen haakjes vermelden de stand per eind 1982.

Hieruit blijkt dat:

– op enkele uitzonderingen na de instellingen de jaarrekeningen tijdig indienden;

– de achterstand in de rapportering door de accountantsdienst is afgenomen, maar nog steeds aanzienlijk is. Ervan uitgaande dat binnen een jaar na het indienen van de jaarrekening daarover dient te worden gerapporteerd, moesten eind 1979 nog 35 rapporten worden uitgebracht. Dit aantal was eind 1980: 32, eind 1981: 34, eind 1982: 33 en eind 1983: 28. Van de 37 inter- en para-universitaire instituten bedroeg het aantal nog uit te brengen rapporten eind 1980: 80, eind 1981: 82, eind 1982: 69 en eind 1983: 74;

– de achterstand in de goedkeuring van de jaarrekeningen der universiteiten en hogescholen de laatste jaren is toegenomen. Eind 1979 waren nog 24 rekeningen goed te keuren, eind 1980: 28, eind 1981: 29, eind 1982: 37 en eind 1983: 39. Hierin zijn begrepen acht jaarrekeningen van de Universiteit van Amsterdam, die in november 1983 onder voorbehoud zijn goedgekeurd;

– in de goedkeuring van de jaarrekeningen der academische ziekenhuizen, gezien de uitgebrachte accountantsrapporten, weinig achterstand meer bestaat.

Bij de accountantsdienst komen nog steeds vacatures voor. Bovendien kan die dienst niet altijd steunen op de interne controle, omdat bij enkele instellingen geen, dan wel een onderbemande interne accountantsdienst aanwezig is. Naar het de Rekenkamer voorkwam is de achterstand in de goedkeuring van de jaarrekeningen der universiteiten en hogescholen eveneens te wijten aan personeelstekort, dan wel aan de omstandigheid, dat voorrang wordt gegeven aan andere werkzaamheden. De Rekenkamer acht het noodzakelijk, dat de achterstanden worden opgeheven. Zij heeft de minister gevraagd welke maatregelen worden getroffen om in deze reeds vele jaren voorkomende situatie verbetering te brengen.

Bij het opstellen van dit verslagpunt was nog geen antwoord van de minister ontvangen.

4.9. Administratieve organisatie bij logistieke installaties van de Koninklijke Landmacht

In het verslag 1979 (punt 4.3) is melding gemaakt van tekortkomingen inzake de administratieve organisatie bij logistieke installaties (depots en werkplaatsen) van de Koninklijke Landmacht (KL). De minister van Defensie had de Rekenkamer in december 1979 medegedeeld, dat in verband met deze problematiek besloten was een projectgroep in te stellen met als opdracht het maken van een opzet voor een adequate interne en administratieve organisatie voor bepaalde categorieën van logistieke installaties alsmede het zorgdragen voor de invoering. In het verslag 1981 (punt 4.4) berichtte de Rekenkamer, dat deze projectgroep (Bedrijfsgericht Logistiek Informatie Systeem BLIS/KL) bij de uitvoering van haar opdracht problemen ondervond, waardoor vertraging was ontstaan bij de rapportering. Zij hoopte, dat de vertragingen niet zouden leiden tot overschrijding van de datum van voltooiing van de werkzaamheden van de projectgroep, die op 1 april 1983 was ingesteld. Dit is toch geschied.

Aan verkregen onderhandse, schriftelijke informatie over de gang van zaken ontleent de Rekenkamer het volgende. Hoewel het de bedoeling was, dat de projectgroep een opzet zou maken voor de interne en administratieve organisatie bij 21 depots en werkplaatsen, heeft zij om verschillende redenen 13 van deze eenheden niet in beschouwing genomen. Van de andere heeft zij de knelpunten geïnventariseerd maar, behalve bij drie herstelwerkplaatsen, geen verdere activiteiten ontplooid. Bij de drie werkplaatsen zouden de aanbevolen verbeteringen van de projectgroep worden gerealiseerd. Bij het invoeren ervan binnen het gestelde tijdsbestek

moest echter een groter beroep op medewerkers van de betrokken werkplaatsen worden gedaan dan gezien hun andere werkzaamheden mogelijk was. Omdat dit een grotere inzet vroeg van de leden van de projectgroep dan waarop was gerekend, was besloten de invoering voorshands te beperken tot één werkplaats. De opgedane ervaring zou elders kunnen worden benut.

Inmiddels werd, aldus de informatie, steeds duidelijker dat de ontwikkeling en invoering van bepaalde onderdelen van een allesomvattend geautomatiseerd logistiek informatiesysteem bij de Koninklijke Landmacht (LIS/KL) aan de invoering van de verbeteringen van BLIS vooraf zouden kunnen gaan. Voorts kwam vast te staan, dat tussen bepaalde onderdelen van het LIS/KL en het BLIS-project grote overeenkomst bestond. In juli 1983 besloot het departement een informatie-onderzoek te doen instellen bij de werkplaats, waar tot invoering van de aanbevelingen van de projectgroep zou worden overgegaan. Bij dit door externe deskundigen te houden onderzoek zullen de door de projectgroep reeds nader geconcretiseerde aanbevelingen in aanmerking worden genomen.

In afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek heeft het departement besloten de activiteiten van de projectgroep op te schorten. Na evaluatie van de resultaten van het te houden onderzoek zal worden bezien of continuering van de activiteiten van de projectgroep zinvol is, dan wel of kan worden overgegaan tot haar opheffing. In dat geval zullen de uitkomsten van haar onderzoeken worden betrokken bij de ontwikkeling van de eerder genoemde onderdelen van het LIS/KL.

De Rekenkamer merkt op dat de uitkomsten, die het werk van de projectgroep BLIS heeft opgeleverd, verre van evenredig zijn aan de aan het project bestede tijd en aandacht.

4.10. Onderzoek bij de afdeling Controle Militaire Bezoldiging en Geldelijke Verantwoordingen te Emmen

De Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld bij het bureau Controle Militaire Bezoldiging (MB) van de afdeling Controle Militaire Bezoldiging en Geldelijke Verantwoordingen (CGV) te Emmen. Bureau MB is belast met de controle op de uitgaven voor militair personeel van de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht. Sedert medio 1980 geschiedt de berekening van de bezoldiging met een nieuw geautomatiseerd systeem. Bureau MB heeft een belangrijke functie bij het waarborgen van de betrouwbaarheid van het systeem. Het betreft in hoofdzaak de controle op de functionering van het systeem, de juistheid van de ingevoerde mutaties en de correcte verwerking daarvan.

Het onderzoek gaf aanleiding tot de volgende opmerkingen:

– bureau MB had de controle sedert de invoering van het nieuwe systeem niet in voldoende mate kunnen uitvoeren. De assistentie die verleend diende te worden bij de oplossing van aanloopproblemen van het nieuwe geautomatiseerde bezoldigingssysteem legde dermate beslag op de capaciteit dat slechts weinig aandacht aan de eigen taak kon worden gegeven;

– de controle vond niet plaats aan de hand van een programma. De Rekenkamer achtte het wenselijk een programma zo spoedig mogelijk – in overleg met de accountantsdienst – vast te stellen;

– bureau MB deed over de controlewerkzaamheden geen schriftelijke mededelingen naar buiten. Hierdoor was het voor externe controle-organen zoals de Rekenkamer onmogelijk om, anders dan ter plaatse, kennis te nemen van de resultaten van de te Emmen verrichte controles.

De Rekenkamer bracht het vorenstaande in juli 1983 onder de aandacht van de minister van Defensie. Zij wees de bewindsman erop dat zij bij de beoordeling van de juistheid van de desbetreffende uitgaven voor de jaren 1980, 1981 en 1982 niet kon steunen op de controle-activiteiten van bureau

MB. Het was de Rekenkamer bekend dat de departementale accountantsdienst[1] tot dezelfde conclusie was gekomen. In hoeverre dat zou gelden voor 1983 en volgende jaren was afhankelijk van de mate waarin bureau MB van de afdeling CGV haar eigenlijke taak weer zou gaan uitoefenen.

De minister merkte in zijn antwoord van oktober 1983 het volgende op:

– de administratieve ondersteuning door bureau MB in verband met de problemen bij de invoering van het nieuwe bezoldigingssysteem was beëindigd; de gehele personele capaciteit was ingezet voor het uitvoeren van de opgedragen controletaken;

– op korte termijn zou een aanvang worden gemaakt met het opstellen van een controleprogramma, dat, zoals gebruikelijk, ter goedkeuring aan de directeur accountantsdienst zou worden aangeboden, waarna formalisering plaats kon vinden;

– nadat vorm en inhoud van het controleprogramma gestalte zullen hebben gekregen, zou een modelrapportering «Controle Militaire Bezoldiging» worden opgesteld, waarbij tevens de frequentie van de rapportering zou worden vastgesteld. De minister is van plan de Rekenkamer de rapporten periodiek aan te bieden, evenals dat bij de overige interne controlerapporten het geval is.

De accountantsdienst van het ministerie heeft over de financiële gevolgen van de aanloopmoeilijkheden van het nieuwe bezoldigingssysteem in haar rapport over 1980 melding gemaakt. Per saldo zijn, nadat in 1981 tot en met 1983 ca. f 7 mln. was teruggevorderd of gecorrigeerd, vorderingen beneden de duizend gulden vanwege te veel betaalde bezoldiging afgeboekt tot een totaalbedrag van f 5,9 mln. Gelet op het incidentele karakter van de gemaakte fouten en de getroffen maatregelen om in de toekomst de zaken in goede banen te leiden, heeft de Rekenkamer gemeend niet verder op de kwestie te moeten ingaan.

4.11. Onderzoek bij de Bewapeningswerkplaatsen der Marine te Den Helder

De Algemene Rekenkamer heeft in 1981 en 1982 een onderzoek ingesteld naar de bedrijfsvoering bij de Bewapeningswerkplaatsen der Marine te Den Helder. De taak van deze werkplaatsen omvat o.m. onderhoud, reparatie en revisie van wapens en van wapen- en hogedrukluchtsystemen alsmede onderhoud, revisie en beheer van munitie. Belangrijke onderdelen van het bedrijf zijn de Technische Staf, de Produktiegroep I en de groep Munitieverzorging. Op 1 januari 1982 waren bij het bedrijf ruim 880 personen werkzaam (770 burgers en 110 militairen). De Bewapeningswerkplaatsen ressorteren onder de directie Materieel Koninklijke Marine (KM) van het Ministerie van Defensie.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in juni 1983 aan de minister van Defensie. De bewindsman antwoordde in december 1983. Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

Technische Staf

De activiteiten van deze bedrijfseenheid bestonden voor een groot deel uit kleine onderzoeken en uit routine-onderzoeken. Naar omvang vormden zij een belemmering voor de uitvoering van belangrijker werk. De Rekenkamer vroeg de bewindsman of een andere prioriteitenstelling moest worden overwogen.

De minister merkte op, dat de Technische Staf (TS) pas in 1977 was ingesteld en nog moest inspelen op het (sterk wisselend) aanbod van werkzaamheden. In de loop van 1981 werd de taakopdracht van de Bewapeningswerkplaatsen voor de komende vijf jaren nader vastgesteld. De belangrijkste doelstelling van de TS werd het leveren van een bijdrage aan een managementsysteem, dat moet dienen om apparatuur in de hoogst

[1] De departementale accountantsdienst heeft omtrent de getrouwheid van de financiële verantwoording van het Ministerie van Defensie over het dienstjaar 1980 geen oordeel kunnen geven. Hij gaf een verklaring van oordeelsonthouding. Dit was mede gebaseerd op het vrijwel niet uitvoeren van de minimaal nodige controlerende werkzaamheden in 1980 door de afdeling CGV inzake de bezoldiging militair personeel.

mogelijke graad van gereedheid te houden, met inachtneming van een verantwoorde kostenbesteding. Dit kon volgens de minister mede worden bereikt door een weloverwogen prioriteitenstelling ten aanzien van onderhoudswerkzaamheden. Door inspanningen van de TS was o.a. een automatiseringssysteem gerealiseerd waardoor een voor het managementsysteem noodzakelijke permanente stroom van informatie van de schepen gewaarborgd kon worden.

Een belemmering voor een goede taakvervulling vormde het tekort aan personeel met voldoende kennis van nieuw materieel en van de daarbij toegepaste technieken en systemen. De minister deelde mede, dat het gebrek aan deskundig personeel als een probleem was onderkend. Sedert het onderzoek hebben medewerkers van de Bewapeningswerkplaatsen een groot aantal cursussen en stages gevolgd, waarvan hij een verbetering verwachtte. De bewindsman merkte daarbij nog op, dat het beleid erop is gericht om in de bemanning van de nieuwe schepen minder onderhoudspersoneel op te nemen en schepen met minder testapparatuur uit te rusten. Dit heeft geleid tot een vergroting van de werklast van de marinebedrijven.

In de gecompliceerde besluitvorming bij het aanschaffen van groot materieel, waaronder wapensystemen, hebben de Bewapeningswerkplaatsen en met name de TS mede een taak. Tijdens het onderzoek werd de indruk verkregen dat voor de adviesfunctie van de Bewapeningswerkplaatsen een te geringe plaats was ingeruimd. Er hadden zich gevallen voorgedaan dat nieuw materieel veel meer onderhoud bleek te vergen dan was voorzien.

De minister deelde mede dat inmiddels is bepaald dat het bedrijf meer zal worden betrokken bij de verwerving en invoering van nieuwe wapensystemen; de adviezen en opmerkingen inzake het toekomstige onderhoud vormen een belangrijk aspect bij de keuze van een wapensysteem.

Het tekeningenbestand voldeed uit een oogpunt van een goed materieelbeheer niet meer aan te stellen eisen. Volgens het automatiseringsplan van de KM moest ten aanzien van het tekeningenbestand een aantal aanpassingen worden gerealiseerd. Daarmede was echter weinig of geen voortgang gemaakt. De minister schreef dat het beheer van het tekeningenbestand meer aandacht had gekregen. De toegankelijkheid en de betrouwbaarheid van de tekeningen waren verbeterd.

Bij de kwaliteitsverbetering streven de Bewapeningswerkplaatsen ernaar te voldoen aan de eisen en normen ter verkrijging van het certificaat «Allied Quality Assurance Publications-I». Dit certificaat is van belang voor het aantrekken van onderhoudsorders van derden. Het voldoen aan deze eisen werd bemoeilijkt door een verschil van opvatting tussen de beoordelende commissie en de Bewapeningswerkplaatsen over de organisatie van de kwaliteitszorg en de uitvoeringsvoorschriften. Beide gesprekspartners zijn daaromtrent volgens de minister inmiddels tot een gemeenschappelijk oordeel gekomen. De organisatie bij de Bewapeningswerkplaatsen is geen beletsel meer. Eind 1983 zou een nieuwe evaluatie plaatsvinden.

De Rekenkamer merkte op dat het voldoen aan de eisen de kosten verhoogt en dat nog niet was te overzien of een kostenstijging door minder uitval en een langere gebruiksduur van wapens en wapensystemen zou worden gecompenseerd.

Volgens de minister zijn de kosten en baten van de kwaliteitszorg niet direct en eenvoudig in geld uit te drukken. De omstandigheden en de technologische ontwikkeling eisen echter een goede kwaliteitszorg. Wanneer die er niet zou zijn, zou dat de nazorg voor KM-materiaal door bepaalde fabrikanten en leveranciers onmogelijk maken.

De kosten van sommige werkzaamheden van de TS werden, op basis van voorcalculatorische gegevens van de exploitatierekening afgezonderd. Het kwam de Rekenkamer gewenst voor tot een duidelijke afbakening van taken te komen, zodat wordt vermeden, dat de onderhoudskosten van wapensystemen niet volledig zichtbaar worden gemaakt. De minister merkte op, dat wordt gepoogd een zo goed mogelijk inzicht in deze kosten

te krijgen. Als belemmerende factoren noemde hij o.a. de complexiteit van de systemen en het niet voorhanden zijn van voldoende gegevens. Gezocht wordt naar een meer afgewogen toerekening.

Produktiegroep I

Voor de expeditiewerkzaamheden van de bedrijfsdienst ontbreekt een kostenmeting. In verband hiermede achtte de Rekenkamer het gewenst een onderzoek in te stellen naar de noodzakelijke personeelsbezetting en naar de efficiency van de taakuitvoering. De aanbeveling had eveneens betrekking op het interne transport van de groep Munitieverzorging. De minister deelde mede dat het onderzoek zal worden verricht.

Bij de Bewapeningswerkplaatsen en verschillende andere KM-onderdelen te Den Helder zijn mobiele kranen in gebruik. Ook vindt wel huur van kranen plaats. Er was geen centraal punt van waaruit een goed afgewogen gebruik werd gedirigeerd. Het leek de Rekenkamer van belang na te gaan of het gezamenlijk gebruik van de kranen door het treffen van maatregelen beter tot zijn recht zou kunnen komen, mede met het oog op een eventuele beperking van dienstverlening door derden.

De minister antwoordde dat het hoofd van de transportdienst van de Rijkswerf inmiddels belast was met de coördinatie. Hij bepaalt de inzet en beslist over het huren van kranen voor het rayon van de commandant Maritieme Middelen Texel en de bedrijven te Den Helder.

Naar aanleiding van een opmerking over de ruime personeelsbezetting voor kleine magazijnen deelde de minister mede, dat de organisatie van alle bedrijfsmagazijnen in beschouwing zou worden genomen. Daarbij zou o.m. aandacht worden geschonken aan de noodzakelijke personeelsformatie.

De onderhoudskosten van machines en inventaris van de Bewapeningswerkplaatsen waren naar de mening van de Rekenkamer hoog. Zij meende daarom dat er aanleiding was na te gaan of de onderhoudsdiensten hun taak met een aanvaardbare mate van efficiency verrichten.

Volgens de minister heeft de efficiency van de onderhoudsdiensten voortdurend de aandacht. Afweging tussen uitbesteding en uitvoering met eigen middelen vindt regelmatig plaats. Het onderhoud vereist de grootste inspanning, mede als gevolg van de complexiteit van de gebruikte technologie. Dit houdt in, dat een niet onaanzienlijk deel van het onderhoudswerk moet worden uitgevoerd door specialisten, die tevens werkzaam zijn in de produktieafdelingen. Uitbesteding van onderhoudswerkzaamheden is, aldus de bewindsman, vrijwel niet mogelijk daar de kennis en de faciliteiten elders niet aanwezig zijn of zouden moeten worden gecreëerd.

De Rekenkamer zal aan deze kwestie bij het hierna te noemen vervolgonderzoek nader aandacht schenken.

De Rekenkamer heeft ook de tijdbesteding van het personeel bezien. Dit leidde tot de vraag of, mede gelet op de achterstand in de uitvoering van opdrachten, een groter aantal direct produktieve uren van Produktiegroep I zou kunnen worden besteed aan de hoofdtaak van de Bewapeningswerkplaatsen.

Volgens de minister had het instellen van een personeelsplafond geleid tot het toenemen van het aantal personeelsleden belast met indirecte werkzaamheden en het achterblijven van het aantal, dat direct produktieve werkzaamheden verricht. Het verloop van het direct produktief personeel is in het algemeen veel groter dan dat van indirect personeel.

Het plafond heeft de aanvulling van direct personeel doen stagneren. Voor direct personeel kan, bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid voor de functie, meestal een verschuiving van de categorie direct personeel naar de categorie indirect personeel worden bewerkstelligd, waardoor dit personeel niet afvloeit en op de sterkte blijft drukken. Voor indirect personeel blijft in een dergelijke situatie meestal alleen ontslag met voortijdige pensionering over. De minister antwoordde een groot aantal maatregelen te hebben doen nemen met het doel het personeel meer direct produktieve uren te

laten besteden aan de hoofdtaak van het bedrijf. Een van deze maatregelen was het afstoten van werkzaamheden, die geen relatie tot de hoofdtaken hebben en het uitzien naar (goedkopere) capaciteit voor dit soort werk buiten de Bewapeningswerkplaatsen.

Andere bedrijfsgegevens

De Rekenkamer constateerde, dat het in de uurtarieven begrepen directe loon niet per bedrijfsonderdeel was gedifferentieerd. Als gevolg daarvan vond een te globale toerekening van de kosten plaats. Met ingang van 1983 is, naar de minister mededeelde, hierin voorzien.

De kosten voor beproevingswerkzaamheden aan geleide projectielen voor NAVO-partners werden niet volledig door in rekening gebrachte bedragen gedekt. De (vaste) bedragen waren gebaseerd op een geraamd aantal uren per test en een geraamd aantal tests per jaar. In werkelijkheid bleek het aantal uren hoger en het aantal tests lager te zijn.

De minister deelde mede dat de testprocedure intussen in nauw overleg met de fabrikant was geoptimaliseerd en dat daardoor het aantal testuren per projectiel was gestabiliseerd. Ook waren de bedragen welke aan buitenlandse marines worden doorberekend op een niveau gebracht waarmede de kostprijs werd gedekt. Het aantal tests was inmiddels gestegen tot de hoeveelheid waarop de voorzieningen waren gebaseerd.

De Bewapeningswerkplaatsen trachten personeel in eigen beheer (bij) te scholen. Daarbij deden zich problemen voor, die twijfel deden rijzen over het doelmatig kunnen functioneren van een eigen bedrijfsschool. De problemen betroffen met name moeilijkheden bij de aanstelling van leerkrachten en lage leerlingenbezetting. Mede uit een oogpunt van kosten kwam het de Rekenkamer van belang voor te onderzoeken of samenwerking met de Rijkswerf en het Marine Electronisch en Optisch Bedrijf ten aanzien van de bedrijfsscholing aanbeveling verdient.

Volgens de minister zouden de werktuigbouwopleidingen kunnen worden uitgevoerd in nadere samenwerking met de bedrijfsschool van de Rijkswerf. Een probleem vormt het grote verschil van het produktieproces van de bedrijven (bij de Bewapeningswerkplaatsen worden veel meer fijnmechanische werkzaamheden verricht dan bij de Rijkswerf). Over de andere hoofdrichting in de bedrijfsopleidingen, de elektrotechniekopleidingen, heeft de minister geen mededelingen verstrekt.

De Rekenkamer heeft de minister in januari 1984 medegedeeld dat zij te gelegener tijd een vervolgonderzoek in zal stellen ten einde na te gaan tot welke maatregelen respectievelijk resultaten de uit het onderzoek voortgevloeide opmerkingen en toezeggingen hebben geleid.

4.12. Magazijn voor geneeskundige behoeften van de Koninklijk Marine

Ter voorziening in de behoefte aan medische en tandheelkundige goederen beschikt de Koninklijke Marine (KM) over een eigen magazijn: het Magazijn voor geneeskundige behoeften (MAGEBE).

In augustus 1974 deelde de minister van Defensie de Rekenkamer mede, dat om redenen van doelmatigheid en begrotingstechniek besloten was het toenmalige Magazijn voor geneeskundige behoeften, dat gehuisvest was in het Rijksmagazijn voor Geneesmiddelen (RMG) te Amsterdam, te verplaatsen naar een gebouw op het terrein van het Marinehospitaal te Overveen. Het tandheelkundig distributiecentrum zou eveneens worden ondergebracht in de nieuwe accommodatie. Daardoor zou een samengaan van medische en tandheelkundige bevoorrading worden verwezenlijkt. Desgevraagd berichtte de minister de Rekenkamer in september 1975, dat de bevoorrading van de KM voor wat betreft de medische en tandheelkundige goederen in principe geheel vanuit het RMG geschiedde. De midden 1976 te betrekken nieuwe lokatie van het MAGEBE zou geen invloed hebben op de relatie van de KM met het RMG. Het MAGEBE functioneerde zoals de garnizoensdepots

van de Koninklijke Landmacht (KL). Deze depots ontvingen de goederen rechtstreeks van het RMG[1]; zij verzorgen vervolgens de aanvragen van de gebruikende eenheden. Incidentele bestellingen van een klein aantal specifieke artikelen worden buiten het centrale magazijn aangeschaft en rechtstreeks door de fabrikant aan de verbruikers geleverd.

Midden 1976 werd het Magazijn voor geneeskundige behoeften naar Overveen overgeplaatst (zie ook punt 4.8 van het verslag 1979, waarin melding is gemaakt van tekortkomingen inzake het voorraadbeheer van dit magazijn in verband met de overplaatsing).

De Rekenkamer heeft in 1983 de gang van zaken bij het magazijn nader bestudeerd. Zij bracht in oktober 1983 onder de aandacht van de minister, dat zij de situatie had getoetst aan o.a. de volgende in het verleden gehanteerde argumenten voor de handhaving c.q. verplaatsing van het magazijn.

Lokatiekeuze

Het oude gebouw van het RMG was niet meer geschikt voor huisvesting van het marinemagazijn. Op het terrein van het Marinehospitaal was een gebouw beschikbaar. Voor de lokatiekeuze werd o.m. aangevoerd dat de apotheek van het hospitaal tijd had voor het verrichten van bij het magazijn voorkomende farmaceutische werkzaamheden.

De Rekenkamer wees erop, dat mogelijk binnen niet al te lange tijd opheffing van het Marinehospitaal zou plaatsvinden, waardoor de lokatie van het magazijn wederom ter discussie zal komen.

Personeelsformatie

Door de samenvoeging van het magazijn en het tandheelkundig distributiecentrum kon de personeelsformatie worden verminderd, waardoor kosten konden worden bespaard.

Vóór die samenvoeging bedroeg de totale formatie 14, de werkelijke bezetting was 12 man. De gecombineerde formatie werd gesteld op 9 man.

De Rekenkamer merkte op, dat de huidige bezetting op 14 uitkomt, 5 personen meer dan was geraamd, ofschoon het voorraadbestand sterk werd gesaneerd. De beoogde besparing op personeelskosten is derhalve niet bereikt.

Het verschil in systematiek van bevoorrading

Door het verschil in systematiek van bevoorrading met geneeskundige behoeften tussen de KM en andere krijgsmachtdelen bleef het bestaan van een afzonderlijk depot voor de marine gerechtvaardigd.

Dit verschil uitte zich in afwijkingen tussen de leveringsbehoeften van de KM en de leveringsmethoden van de KL. Ook waren er verschillen in de artikelenassortimenten van de KM en de andere krijgsmachtdelen.

De Rekenkamer merkte op, dat de verschillen in bevoorrading oplosbaar lijken. De geneeskundige behoeften van de KM kunnen vooraf op redelijke wijze worden geraamd. In overleg kunnen zowel het artikelenassortiment als de leveringsmethodiek door de KL worden aangepast aan rationele KM-eisen. De Rekenkamer kwam tot de conclusie, dat de noodzaak voor het bestaan op langere termijn van een onafhankelijk magazijn voor geneeskundige behoefte van de KM twijfelachtig is.

Zij wees erop, dat de minister de Tweede Kamer in juli 1983 had medegedeeld, dat de Centrale militaire apotheek en de Geneeskundige dienst depot, herstelwerk- en verzamelplaats midden 1986 zouden worden overgeplaatst naar het noorden des lands. Naar de mening van de Rekenkamer verdiende het aanbeveling, in het kader van de wijzigingen die daarmede zijn verbonden, de bestaande verschillen in bevoorradingssysteem tussen de KL en de KM opnieuw in beschouwing te nemen. Oplossing van de daarmede samenhangende problematiek zou, naar zij veronderstelde,

[1] Inmiddels is het RMG gesplitst in de Centrale militaire apotheek en de Geneeskundige dienst depot, herstelwerk- en verzamelplaats van de KL.

samenvoeging van de KM- en KL-magazijnen mogelijk maken en integrale bevoorrading van het defensie-apparaat dichterbij brengen.

De minister antwoordde in februari 1984, dat hij naar aanleiding van de suggesties van de Rekenkamer een diepgaand onderzoek zou doen instellen naar de mogelijkheden de bestaande verschillen in de bevoorradingssystemen tussen de KL en de KM op te heffen ten einde een samenvoeging van beide systemen te kunnen bewerkstelligen. Een departementale commissie was inmiddels met dat onderzoek belast.

De Rekenkamer ziet de uitkomst hiervan met belangstelling tegemoet.

4.13. Trage indiening declaraties bij het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie, inzake kosten van de sociaal-economische voorlichting

Sinds 1972 kunnen ingevolge richtlijn nr. 72/161 EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen (EG) bepaalde uitgaven voor o.m. de sociaal-economische voorlichting in aanmerking worden gebracht voor vergoeding uit het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie. De in Nederland geldende subsidieregeling voor sociaal-economische voorlichting voldeed niet aan de voorwaarden vermeld in de richtlijn en moest daarom worden aangepast. In mei 1977 kwam de gewijzigde Beschikking bijdrageregeling sociaal-economische voorlichting tot stand.

Omdat begin 1979 nog geen enkele declaratie bij het EOGFL was ingediend is de directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van Landbouw en Visserij van de zijde van de Algemene Rekenkamer hierop gewezen. Tevens werd opgemerkt, dat meer besluiten van de EG het verkrijgen van financiële bijdragen uit het EOGFL mogelijk maken. De verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van die regelingen en voor de financiële verrekeningen met het EOGFL was verspreid over een aantal beleidsafdelingen en instanties van het departement. Gezien het financiële belang werd het onjuist geacht, dat de directie FEZ geen toezicht uitoefende. Gesteld werd dat de directie FEZ de desbetreffende EG-verordeningen en -richtlijnen centraal zou dienen te registreren en aan de hand van die vastlegging toezicht zou moeten uitoefenen op de tijdige indiening van de declaraties en op de tijdige en volledige verrekening van de vorderingen op dat fonds. De toezegging werd ontvangen dat op korte termijn declaraties over 1972 en volgende jaren bij het EOGFL zouden worden ingediend en dat getracht zou worden tot een centrale vastlegging te komen.

Toch moest de Rekenkamer, ten einde een bevredigende oplossing te bevorderen, vanaf februari 1981 tot driemaal toe de aandacht van de minister voor vorenvermelde aangelegenheid vragen, laatstelijk in mei 1983. Het laatste antwoord van de minister werd in september 1983 ontvangen. Hij deelde o.a. mede dat daarvoor in aanmerking komende vorderingen centraal bij de directie FEZ worden geregistreerd. Deze directie gaat periodiek bij de departementale diensten en instellingen na of zij ter zake declaraties indienen.

Het ministerie heeft de Commissie van de EG in 1981 een declaratie over 1972 doen toekomen. De Commissie kon deze declaratie ad ca. f 160.000 evenwel niet accepteren omdat zij de Beschikking bijdrageregeling sociaal-economische voorlichting slechts met terugwerkende kracht tot 1 januari 1975 financierbaar had verklaard. Een tweede declaratie werd in juli 1982 verzonden en in december 1982 door de Commissie geaccepteerd. Deze betrof 1975 tot en met 1977 en bedroeg ruim f 0,5 mln. Volgende declaraties (totaal ca. f 0,5 mln.) werden in 1983 ingediend.

De Rekenkamer stelt vast dat het vorenstaande geen toonbeeld is van voortvarend handelen.

4.14. Financieel beheer gesubsidieerde welzijnsstichtingen voor ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst

In het verslag 1979 (punt 4.20) schonk de Algemene Rekenkamer aandacht aan de financiële gang van zaken bij welzijnsstichtingen voor ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst. Zij drong aan op:

- aandacht voor een juiste verantwoording van gelden die door de welzijnsinstellingen worden verstrekt aan de met de instellingen verbonden verenigingen, groepen e.d.;
- rapportering door de externe accountants over de naleving van de subsidievoorwaarden;
- naleving van de aan de instellingen opgelegde verplichting tot verslaglegging, ter wille van de verkrijging van kwantitatieve gegevens om het effect van de uitgaven te kunnen toetsen.

In april 1981 bracht de accountantsdienst van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een rapport uit betreffende een vergelijkend onderzoek bij bedoelde stichtingen over 1978. De Rekenkamer heeft naar aanleiding van dit rapport bij het departement een onderzoek ingesteld naar het financiële beheer van die stichtingen over 1980 en 1981.

Haar bevindingen zond de Rekenkamer in maart 1983 naar de minister die daarop in mei reageerde. Aan de briefwisseling is het volgende ontleend.

Rapportering openbare accountant

Bij bestudering van de meest recente op het departement aanwezige rapporten van de accountantsdienst (1980 of 1981) bleek dat de openbare accountant voor zes stichtingen geen oordeel had kunnen uitspreken omtrent de getrouwheid van de jaarrekening. Het betrof in vijf gevallen stichtingen, die via gemeenten worden gesubsidieerd. In vier gevallen gaf de accountant een verklaring onder voorbehoud af waarvan drie betreffende stichtingen die het subsidie rechtstreeks van de minister ontvangen. De redenen voor het niet uitspreken van een oordeel of het maken van een voorbehoud waren o.m.:

- het onvoldoende functioneren van de administratieve organisatie en de interne controle;
- onvolkomenheden in de verantwoording van een deel van de uitgaven;
- voorbehoud ten aanzien van de juistheid van het nadelig exploitatiesaldo.

Voorts trok het de aandacht, dat bij zeven stichtingen de openbare accountant niets vermeldde omtrent de naleving van de subsidievoorwaarden; vanaf 1 januari 1978 schrijft de Rijkssubsidieregeling samenlevingsopbouw (Ned. Stcrt. 1978, 25) deze rapportering stringenter dan voorheen voor. In zes gevallen betrof dit stichtingen die gesubsidieerd worden via de gemeenten.

De minister merkte met betrekking tot de door de openbare accountants gegeven verklaringen bij de jaarrekeningen van de stichtingen op, dat er een lichte vooruitgang was te constateren. Over 1978 werd 56% der accountantsrapporten voorzien van een goedkeurende verklaring c.q. van een goedkeurende verklaring onder voorbehoud. Bij de rapporten 1980/1981 bedroeg dit percentage 65.

Ten aanzien van de vermelding van de accountant omtrent de naleving van de subsidievoorwaarden was ook een verbetering te constateren. Werd in 1978 in 85% van de gevallen hierover niet gerapporteerd, in 1980/1981 bedroeg dit percentage 41.

Verslaglegging

Nagegaan is of de stichtingen, die genoemd worden in eerder vermeld rapport van de accountantsdienst, hun verslag en rekeningen over 1981

(tijdig) toezonden aan het departement. Hierbij bleek dat vrijwel alle bescheiden werden ingezonden na de uiterste datum, die door de minister was vastgesteld; de meeste rapporten waren zelfs maanden te laat. Volgens de minister blijven de inlevertermijnen onderwerp van voortdurende aandacht en zorg. Indien noodzakelijk, worden, naar hij mededeelde, sanctiemogelijkheden, bijvoorbeeld opschorting of beëindiging van het subsidie, toegepast.

De kwaliteit van de informatie, zoals het verstrekken van kwantitatieve gegevens, was in het algemeen redelijk. Met de opmerking van de Rekenkamer dat in sommige gevallen een betere afstemming is gewenst tussen de kwantitatieve gegevens en de vooraf ingediende werkplannen zou de minister in het vervolg rekening houden.

Financiële positie en financieel beheer

De conclusie van de Rekenkamer dat bij een aantal stichtingen de financiële positie en het financieel beheer te wensen overlaat, werd door de minister onderschreven. In de gevallen waarin de doelmatige en rechtmatige besteding van de overheidsgelden niet langer is gewaarborgd wordt tot subsidiebeëindiging overgegaan. De bewindsman deelde mede dat de accountantsdienst in 1983 opnieuw aandacht zou besteden aan de instellingen. Daarbij zouden de door de Rekenkamer gesignaleerde aspecten van:

- aanvaardbaarheid van de verhouding tussen de activiteiten en de apparaats- en andere kosten van de stichtingen en
- een efficiënt, economisch financieel beheer,

in aanmerking worden genomen.

De minister wees in zijn antwoord op de aandacht die in de ontwerp-nota «Beleids- en Werkprogramma 1983–1987 Welzijn Antillianen en Surinamers» van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van maart 1983 wordt besteed aan kwaliteitsverbetering en efficiencyverhoging van het werk. Voor het bereiken van een betere taakuitvoering der instellingen wordt, zo schreef hij, geheel liggend in de lijn van de concept-rijksregeling Welzijnswerk Minderheden, een uitzuivering van taken der organisaties voorgestaan, waarbij met name de voor activiteiten te besteden gelden via een bijdragensystematiek aan de gemeenten kunnen worden toegekend. De minister hoopte dat bedoelde concept-rijksregeling per 1 januari 1984 van kracht zou worden.

Tenslotte maakte de minister in zijn antwoord melding van plannen om cursussen «deskundigheidsbevordering» aan te bieden aan bestuurders, functionarissen en vrijwilligers.

De Rekenkamer hoopt dat de geconstateerde vooruitgang zich dankzij de genomen en nog te nemen maatregelen zal doorzetten.

4.15. Het vastleggen van richtlijnen voor de uitvoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen

De leiding van het voormalige Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne achtte het gewenst een onderzoek in te stellen naar de binnen het ministerie gevolgde procedures bij de uitvoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (Stb. 1971, 268). Hiertoe werd op 4 juni 1981 de werkgroep Procedures Wet ziekenhuisvoorzieningen gevormd, die tot taak had:

- kort de procedures te beschrijven, gevolgd bij de departementale uitvoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen en daarmede verband houdende werkzaamheden van het departement, met inbegrip van het staatstoezicht op de volksgezondheid;
- eventuele tekortkomingen in de procedures te analyseren en te beschrijven;
- zo nodig te adviseren omtrent verbeteringen in deze procedures.

Op 14 juni 1982 bracht de werkgroep een rapport uit. Dit bevat conclusies en aanbevelingen tot het invoeren van richtlijnen. Geadviseerd werd o.m. richtlijnen te ontwikkelen over de wijze waarop extern contact door ambtenaren van het ministerie met belanghebbenden bij de bouw moest plaatsvinden en hoe daarvan verslag moest worden gedaan. Nadat de Rekenkamer van dit rapport had kennis genomen, heeft zij zich in januari 1983 schriftelijk gericht tot de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De Rekenkamer vroeg de minister of, en zo ja welke, maatregelen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport waren en/of zouden worden getroffen.

De minister antwoordde in juli 1983 dat bij de directie die belast is met de uitvoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen richtlijnen gelden die inmiddels schriftelijk waren vastgelegd. De richtlijnen voor bezoeken aan de bouwplaats en het voeren van besprekingen alsmede de verslaglegging daarover bepalen o.m.:

- dat besprekingen met besturen/directies van instellingen en/of diens adviseurs zoveel mogelijk op het departement dienen te worden gevoerd en door tenminste twee ambtenaren van het departement (inclusief inspecties) dienen te worden bijgewoond;
- dat het bezoeken van inrichtingen, waaronder begrepen in uitvoering zijnde bouwprojecten in beperkte mate dient plaats te vinden; de ambtelijke delegatie dient uit tenminste twee personen te bestaan;
- dat binnen twee weken na de bezoekdatum een schriftelijk verslag van het besprokene bij de hoofdafdelingschef moet worden ingediend.

Voorts wordt bij de desbetreffende directie o.m. gewerkt aan de schriftelijke vastlegging van regels die toegepast dienen te worden wanneer:

- inrichtingsbesturen het departement kenbaar maken van standaardprocedures te willen afwijken;
- door derden informaties bij het departement worden ingewonnen omtrent de kwaliteit van bepaalde aannemers, installateurs, de keuze van uitvoerende partijen e.d.;
- er sprake is van bouwen in strijd met de wet (de zogenaamde zwartbouw).

De Rekenkamer heeft de minister in augustus 1983 medegedeeld dat naar zij verwacht de getroffen of nog te treffen maatregelen een juiste uitvoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen zullen helpen bevorderen.

4.16. Onderzoek naar de effectiviteit van geneeskundig schooltoezicht

In het verslag 1975 (punt 4.21) is melding gemaakt van een door de Algemene Rekenkamer ingesteld onderzoek naar de effectiviteit van het geneeskundig schooltoezicht. Hierbij werd o.m. geconstateerd dat de uitoefening van het geneeskundig schooltoezicht van dienst tot dienst sterk uiteenliep. Wegens het ontbreken van door de rijksoverheid geformuleerde eisen ten aanzien van het gewenste effect van dit schooltoezicht konden de verschillen in uitvoering niet worden getoetst. Wel waren er diverse aanwijzingen waaruit bleek, dat de organisatie en het functioneren van de schoolartsendiensten voor verbetering vatbaar waren.

De Rekenkamer achtte het gewenst dat het Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne een landelijk onderzoek zou instellen naar het effect van de schoolgezondheidszorg. Hierdoor zou o.m. inzicht kunnen worden verkregen in de «eigen produktie» van het geneeskundig schooltoezicht; dat wil zeggen het constateren van die afwijkingen, waarvan het bestaan niet reeds bekend was. De staatssecretaris deelde in oktober 1975 mede deze aanbeveling geheel te zullen opvolgen.

De Rekenkamer kwam in 1977 op deze kwestie terug (verslag 1977, punt 4.14). Haar was gebleken, dat aandacht was besteed aan organisatorische aspecten van het schooltoezicht, maar dat van het instellen van een onderzoek naar de effectiviteit van dit toezicht nog geen sprake was.

In antwoord op de vraag van de Rekenkamer welke maatregelen waren genomen voor het uitvoeren van dit onderzoek, deelde de staatssecretaris in januari 1981 mede, dat besloten was te beginnen met een studie naar de effectiviteit van het geneeskundig schooltoezicht. Voor deze studie was een departementale werkgroep ingesteld.

Uit nadien van de staatssecretaris verkregen informatie bleek dat deze werkgroep een concept-doelstellingenstructuur had opgesteld en knelpunten had geïnventariseerd. Zij had de staatssecretaris geadviseerd om, uitgaande van deze doelstellingenstructuur, een landelijk onderzoek naar het functioneren van de schoolartsendiensten te laten instellen. De daaruit voortvloeiende gegevens zouden tevens kunnen worden gebruikt voor het opstellen van een modelwerkwijze voor een basistaak van het geneeskundig schooltoezicht, het aangeven van prioriteiten tussen de diverse doelstellingen en het onderbouwen van een nieuwe financieringsnorm. Het onderzoek werd aan twee onderzoekers opgedragen.

In augustus 1983 zond de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur het eindverslag van het onderzoek «effectiviteit» jeugdgezondheidszorg 4–16-jarigen aan de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft met veel waardering kennis genomen van dit onderzoek dat zich kenmerkt door zijn gedegen opzet. Onder meer is bij alle (116) schoolartsendiensten een enquête verricht waarbij aan een groot aantal aspecten aandacht is besteed.

Het rapport stelt dat een effectiviteitsonderzoek op het gebied van de preventieve gezondheidszorg, in de vorm van een evaluatie van het geleverde produkt niet goed mogelijk c.q. uitvoerbaar was en dat daarom de nadruk was gelegd op het probleem of «men doet wat men moet doen». Een onderzoek naar de «eigen produktie» van de jeugdgezondheidsdiensten werd alleen al op praktische gronden met de beschikbare capaciteit binnen de gestelde termijn onmogelijk geacht. Voor een dergelijk onderzoek waren namelijk gegevens nodig die niet/moeilijk voorhanden waren en was de medewerking nodig van een aantal personen en organisaties die buiten de jeugdgezondheidszorg werkzaam zijn.

Volgens het rapport zou voor de effectmeting ook uitgegaan kunnen worden van op oudere leeftijd optredende verschillen in gezondheid bij hen die wel of geen jeugdgezondheidszorg hebben genoten. Deze methode was niet gevolgd. Als zou worden uitgegaan van thans volwassen generaties, zou het moeilijk zijn de in het verleden ontvangen jeugdgezondheidszorg op voldoende gedifferentieerde wijze te inventariseren en mede op grond hiervan de verschillende onderzoeksgroepen verantwoord samen te stellen. Bovendien leek het – als dat zelfs al mogelijk zou zijn – moeilijk om andere factoren die van invloed zijn op de geconstateerde huidige gezondheidstoestand te isoleren. Als zou worden uitgegaan van thans jeugdige generaties zou, aldus het rapport, de te onderzoeken populatie gedurende vele jaren vrij intensief moeten worden gevolgd. Tijd en kosten werden hiervoor sterk belemmerende, zo niet prohibitief werkende factoren geacht.

Aanleiding tot het onderzoek waren de kritische vragen die de Rekenkamer indertijd met betrekking tot de jeugdgezondheidszorg in zijn (toen) bestaande vorm had gesteld. In het rapport werden deze vragen als volgt samengevat: «heeft de jeugdgezondheidszorg als vorm van zorg en als institutie nog (voldoende) bestaansrecht, en zo ja, welke aanpassingen dienen hierin eventueel te worden aangebracht?». Deze vraag kon door het ontbreken van de noodzakelijke gegevens, nog niet in absolute zin worden beantwoord. Wel worden argumenten voor en tegen de jeugdgezondheidszorg aangedragen en worden pogingen gedaan om meer zicht te krijgen op een aantal aspecten van het kernprobleem. Het rapport bevat een groot aantal meningen van deskundigen over de jeugdgezondheidszorg.

Uit het onderzoek kwam o.m. het volgende naar voren.

De gedecentraliseerde uitvoering van de jeugdgezondheidszorg brengt een grote diversiteit van vorm en inhoud van de zorgverlening met zich mede. Ook bestaan er grote verschillen tussen de organisatie wat betreft

werkverdeling, administratieve ondersteuning, management etc. Hoewel een volledige gelijkvormigheid zeker niet gewenst is, wordt op een aantal punten toch meer eenheid nodig geacht (bij voorbeeld grotere standaardisatie van methoden en criteria). De Rekenkamer merkt hierbij op, dat ook bij het in 1974 door haar verrichte onderzoek al was gebleken, dat er een gemis was aan gestandaardiseerde methodieken en criteria, waardoor een vergelijking van het aantal onderzochte kinderen per schoolarts geen zin heeft.

De nadruk in de dienstverlening ligt in het algemeen nog sterk op de zorg voor de individuele personen en in veel mindere mate op de groep als zodanig. Met name de diensten die gemiddeld een groot aantal leerlingen per arts onder toezicht hebben, staan onder grote druk om het periodiek systematisch onderzoekprogramma volledig uit te voeren.

De werkwijze van vele diensten wordt gekenmerkt door gelijke aandacht voor elk persoon uit de doelgroep. Er wordt nog maar weinig gedaan aan het systematisch onderscheiden van specifieke «behoeftegroepen», dat wil zeggen groepen die meer behoefte aan de zorgverlening hebben dan anderen van dezelfde leeftijd.

De systematische registratie en rapportage over de gezondheidstoestand en dergelijke vormen nog onderontwikkelde gebieden binnen de jeugdgezondheidszorg. Dit belemmert niet alleen een goed inzicht in de eigen activiteiten en daarmede een verantwoorde prioriteitenstelling binnen elke dienst, maar het gaat tevens een systematische vergelijking van resultaten van verschillende benaderingen tegen hetgeen het voeren van een systematisch beleid bemoeilijkt.

In de meeste diensten ontbreekt de administratieve ondersteuning of is in onvoldoende mate aanwezig. Dit heeft tot gevolg dat administratieve werkzaamheden niet of in onvoldoende mate worden verricht of dat deze werkzaamheden worden verricht door artsen, verpleegkundigen en doktersassistenten, hetgeen ten koste gaat van de eigenlijke werkzaamheden van deze categorieën medewerkers.

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de diensten wat betreft de kosten uitgedrukt per hoofd van de bevolking (van het werkgebied van de schoolartsendiensten) en per leerling onder toezicht. Het deel uitmaken van een grotere dienst brengt veelal hogere kosten me zich mee (o.a. overheadkosten); hier staat tegenover dat deze diensten in het algemeen beter geëquipeerd zijn, en dat bepaalde (ondersteunende) activiteiten in een aantal gevallen beter worden uitgevoerd.

De Rekenkamer tekent hierbij aan, dat ook bij haar onderzoek uit 1974 bleek, dat de kosten per schoolartsendienst nogal uiteenliepen.

Bij het in 1974 verrichte Rekenkameronderzoek was gebleken, dat de overdracht van gegevens van de consultatiebureaus aan de schoolartsendiensten veelal ontbrak. Op dit punt is klaarblijkelijk veel verbeterd. Slechts aan vier van de in totaal 116 diensten werd de registratiekaart van het consultatiebureau niet overgedragen. Meestal geschiedde deze overdracht automatisch.

Bij een groot aantal diensten werd geen normale verlofregeling toegepast. In 64% van de diensten hadden de artsen gedurende de grote vakanties verlof (doktersassistenten en verpleegkundigen bij respectievelijk 66% en 54% van de diensten).

In april 1982 heeft de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne aan de Rekenkamer medegedeeld, dat aan de besturen van de basisgezondheidsdiensten (afdelingen jeugdgezondheidszorg) c.q. de schoolartsendiensten met betrekking tot de over een jaar ingezonden declaraties tevens zal worden gevraagd een accountantsverklaring in te zenden waaruit o.m. blijkt of voldaan is aan de voorwaarde ter zake van de werktijden en verlofregeling.

De Rekenkamer acht deze maatregel een goede waarborg tegen grote afwijkingen van de officiële werktijden bij de schoolartsendiensten.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur heeft nog geen commentaar gegeven op het eindverslag. Wel heeft hij in de memorie van toelichting bij de begroting over 1984 medegedeeld, dat de bevindingen van dit onderzoek betrokken zijn in het overleg over de taakinhoud van deze voorziening die als onderdeel van de basisgezondheidszorg zo spoedig mogelijk onder de Wet voorzieningen gezondheidszorg zal worden gebracht (bijlagen Handelingen, vergaderjaar 1983–1984, 18 100, hoofdstuk XVI, nr. 2, blz. 89). Uiterlijk 1 juli 1984 zal een wet voor het gehele terrein van de gezondheidszorg en belangrijke delen van de maatschappelijke dienstverlening bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden ingediend (bijlagen Handelingen, vergaderjaar 1983–1984, 18 111, nr. 1, blz. 6).

4.17. Onderzoek bij het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid

Inleiding

Sinds 1 november 1982 ressorteert het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid (RIV) onder het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Vóór die datum behoorde het, vanaf 1972, tot het toenmalige Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. In 1983 is een voorstel uitgewerkt om te komen tot integratie van het RIV, het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening en het Instituut voor Afvalstoffenonderzoek. Dit leidde tot de vorming van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) dat per 1 januari 1984 is ingesteld.

De Rekenkamer heeft in de eerste helft van 1983 een onderzoek ingesteld naar doelen en taken, de planning en verantwoording, de organisatie en formatie, alsmede o.m. het kostenaspect van het RIV. De totstandkoming van het RIVM was niet in het onderzoek betrokken.

De uitgaven van het RIV beliepen in 1982 f 119 mln., waartegenover een bedrag aan middelen (o.a. ontvangsten voor sera en vaccins) stond van f 28 mln.

De Rekenkamer zond de bevindingen van het onderzoek in september 1983 aan de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De minister antwoordde in februari 1984. Hij deelde mede, dat de directie van het voormalige RIV zich in grote lijnen met de omschrijving, analyse en conclusies van de onderzoeknota kan verenigen. Niettemin leek het de bewindsman gewenst enkele kanttekeningen te maken. Hij wees erop, dat het onderzoek naar de organisatie, taken en financiële gegevens heeft plaatsgevonden op een ogenblik dat het RIV reeds intensief begonnen was aan zijn transformatie tot RIVM. Voor een deel zijn dan ook de beschreven bevindingen niet meer in overeenstemming met de situatie per 1 januari 1984.

Voor het andere deel zal aan een aantal bedenkingen, die in het rapport expliciet zijn genoemd en die door de directie van het voormalige RIV ook als bruikbaar worden gezien, tegemoet gekomen kunnen worden.

Tot slot geeft het antwoord van de minister er blijk van, dat de kanttekeningen en de conclusies van de nota zullen bijdragen tot een verantwoorde en deugdelijke start van het RIVM.

Doelen en taken

Bij het onderzoek is nagegaan in hoeverre sprake was van expliciet door de wetgever geformuleerde doelen ten aanzien van het instituut. De conclusie was dat doelen en criteria, waarop de verschillende taken kunnen worden gebaseerd, slechts ten dele uit wetten blijken. Een expliciete afweging van taken op grond van criteria leek zinvol gezien de veelheid van taken van het instituut. Als mogelijke criteria werden aangegeven: ziektebeelden, ernst van de ziekte, preventie van ziekte, instandhouding van bestaande kennis en economische aspecten.

De minister ging in zijn antwoord slechts in op één taak van het RIV, de referentietaak. Hij vermeldde voornemens te zijn om het RIVM in de gelegenheid te stellen zijn nationale en internationale referentiefuncties te vervullen; hij wees daarbij op de zich snel ontwikkelende ontdekkingen op het gebied van de biologische wetenschap, zoals o.m. de moleculaire biologie, toxicologie en het kankervraagstuk.

Planning en verantwoording

Opdrachtgevers van het RIV waren de minister en het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. In 1980 heeft de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne ingestemd met een verdeling van de capaciteit (in de zin van beschikbare tijd) van het instituut voor de verschillende taken. De door de minister vastgestelde normering van de verdeling was niet gebaseerd op een uitgebreide afweging van het belang van de verschillende taakonderdelen.

Op grond van een inventarisatie van de contacten van het RIV met het ministerie werd geconcludeerd dat er geen op schrift gestelde planning- en verantwoordingsprocedure bestond, waarin de leiding van het ministerie haar duidelijke plaats had. In het kader van de vorming van het RIVM was een aanzet voor verbetering gemaakt.

De minister gaf in zijn antwoord aan, dat tijdens het tot stand komen van het RIVM met betrekking tot de verhouding van het instituut tot zijn departement en dat van zijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een aantal afspraken is gemaakt, die ten opzichte van de in de onderzoeknota beschreven situatie binnen het voormalige RIV een vernieuwing en een structurele verbetering betekenen. De prioriteitsstelling zal in samenhang met de beleidsonderbouwende planningsprocedures in de toekomst meer aandacht krijgen.

Bij het onderzoek was geconstateerd, dat de planning van het instituut, voor zover die op directieniveau tot uitdrukking kwam globaal van aard was. De directie zag de door de minister onderschreven verdeling van de beschikbare tijd als de basis voor haar sturingsmechanisme. Een gedetailleerde planning van activiteiten op jaarbasis werd door haar niet goed mogelijk geacht. De bestaande mogelijkheden tot confrontatie tussen werkelijke en voorgenomen taakuitvoering zijn, naar het voorkwam, beperkt. Het leek met het oog op een efficiënte bedrijfsvoering, gewenst te beschikken over ramingen en verantwoordingen, welke zowel uitgedrukt in tijd als geld een gedetailleerd beeld van de werkelijkheid geven.

De minister antwoordde te denken aan een betere raming van tijd en geld, waaraan het vereiste meerjarenactiviteitenprogramma van beide verantwoordelijke ministeries (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) ten grondslag ligt. Hij wees er overigens op, dat door milieu-incidenten en nieuw opkomende infectieziekten, zoals legionella en AIDS, vaak onverwacht een beslag op personeel en tijd werd gelegd, hetgeen het voorgenomen activiteitenprogramma kan verstoren. Hij was van mening dat het RIVM ook in de toekomst op dit soort signalen, de volksgezondheid en milieuhygiëne betreffende, soepel moet kunnen inspelen.

De minister zegde toe dat de tijdverantwoording als instrument zal worden ingevoerd ten behoeve van zowel de hoofdsectoren van het instituut als van de opdrachtgevers.

Organisatie en formatie

Het RIV was opgebouwd uit zes sectoren, elk onderverdeeld in een aantal laboratoria en units. Voorts waren er ondersteunende afdelingen en diensten en enkele bijzondere afdelingen. Het geheel stond onder leiding van een driehoofdige directie.

Binnen de organisatie van het instituut hebben zich in de loop van de jaren belangrijke verschuivingen voorgedaan. Routinewerkzaamheden zijn afgestoten en er is sprake geweest van modernisering van apparatuur, invoering van nieuwe werkmethoden en automatisering. Ook zijn nieuwe taken tot ontwikkeling gekomen, in het bijzonder op het terrein van de milieuhygiëne en de toxicologie.

Vastgesteld werd, dat over de personele gevolgen van een en ander noch bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken (directie Formatiezaken) noch bij de centrale afdeling Personeel van het toenmalige Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne gegevens voorhanden waren. De conclusie was dat de invloed van beide zijden beperkt is gebleven.

Kostenaspect

Het kostenaspect van het instituut werd bezien voor drie onderdelen van het takenpakket: projectgewijs onderzoek, produktie van sera en vaccins en diagnostisch onderzoek. Tezamen omvatten deze taakonderdelen 80% van de tijdbesteding van het instituut.

Het projectgewijs onderzoek heeft een beleidsonderbouwend karakter en is erop gericht basisgegevens te verstrekken ten behoeve van voor te bereiden wettelijke regels. Opgemerkt werd, dat een meer gedetailleerde planning, waarbij op jaarbasis een koppeling wordt gemaakt tussen de raming van activiteiten en kosten, grotere mogelijkheden biedt om tot een optimale inzet van personeel en middelen te komen. De conclusie was, dat aan het kostenaspect nog te weinig aandacht werd besteed.

Ten aanzien van de produktie van sera en vaccins werden eveneens opmerkingen gemaakt over de planning. Deze produktie staat in nauwe relatie tot de uitvoering van het rijksvaccinatieprogramma. Er lag niet vast hoe tot een optimale afstemming kon worden gekomen tussen voorraden en het verloop van produktie en afzet. De kosten bleken niet rechtstreeks uit de administratie te kunnen worden afgeleid. Zij konden slechts bij benadering worden vastgesteld aan de hand van de tijdverantwoording. De gehanteerde kostprijzen van de vaccins waren voor sommige soorten van oudere datum. De mogelijkheden van een meer gedetailleerde planning en kostenbewaking leken, evenals dat bij het projectgewijs onderzoek het geval was, aanwezig. Binnen het instituut waren stappen ondernomen om een meer doelgerichte aanpak te realiseren.

Het diagnostisch onderzoek werd zowel in laboratoria van het instituut te Bilthoven verricht als – op rijkskosten – in de streeklaboratoria. Het aantal onderzoeken in laatstgenoemde laboratoria is omvangrijk, hetgeen mede zou zijn toe te schrijven aan het feit, dat in het systeem geen beperkingen zijn ingebouwd. Zodoende kunnen bevoegden ongeremd onderzoeken aanvragen.

Over de tariefstelling van de steeklaboratoria is in het verleden door de Rekenkamer verschillende malen met de betrokken bewindslieden gecorrespondeerd. In die correspondentie stond de vraag centraal of de tarieven nog wel een juiste afspiegeling waren van de kosten die voor de onderzoeken werden gemaakt. De tariefstelling wordt mede bepaald door de tijd die voor een onderzoek nodig is, uitgedrukt in punten (voor elk soort onderzoek geldt een aantal punten, derhalve een standaardtijdbesteding). Het nadere onderzoek dat hiernaar nog verricht moest worden, diende betrokken te worden in het onderzoek over de herstructurering van het pakket van onderzoekingen van de streeklaboratoria. Er vindt voorts een bezinning plaats of deze onderzoekingen voor rijksrekening moeten worden voortgezet.

De Rekenkamer gaf als haar mening te kennen dat het, wat de tarieven betreft, van belang is de voor de onderzoeken geldende punten aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Naar het voorkomt kan daaraan zeker niet worden ontkomen wanneer tot een fundamentele herziening van de financiering van diagnostische onderzoeken zal worden overgegaan.

De minister antwoordde, dat zowel bij het projectgewijs onderzoek als bij de produktie van sera en vaccins en het diagnostisch onderzoek het kostenaspect de volle aandacht zal krijgen.

Slotopmerking

De Rekenkamer is voornemens te gelegener tijd in een vervolgonderzoek na te gaan hoe de voornemens van de minister met betrekking tot organisatie en functioneren van het RIVM vorm hebben gekregen.

4.18. Het functioneren van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening

Inleiding

In de verslagen 1969 (punt 38) en 1971 (punt 27) is melding gemaakt van een door de Algemene Rekenkamer ingesteld onderzoek bij het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening (RID). De Rekenkamer deed daarbij de volgende aanbevelingen ten aanzien van het extern functioneren van het RID:

– het instellen van een interdepartementale werkgroep ter bestudering van de vraag of het aanbeveling verdient het RID (destijds ressorterend onder het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid), het Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater (RIZA; ressorterend onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en de Rijks Agrarische Afvalwaterdienst (RAAD; ressorterend onder het Ministerie van Landbouw en Visserij) te integreren, daar deze instituten zich op hetzelfde kennisgebied bewegen;

– het inventariseren van alle op het gebied van de waterhuishouding in Nederland werkzame instellingen, raden, commissies etc. ten einde te kunnen nagaan, of door integratie, coördinatie of herstructurering een doelmatiger taakuitvoering te bereiken is;

– na te gaan of op het niveau van de rijksoverheid taken worden verzorgd, die mogelijk beter door lagere overheden, dan wel door het bedrijfsleven kunnen worden uitgevoerd.

In december 1971 deelde de minister van Verkeer en Waterstaat de Rekenkamer mede, dat er interdepartementaal overleg gaande was over de integratie van de RAAD en het RIZA. Deze integratie is echter niet tot stand gekomen. Het rapport van de ministeriële commissie Taakverdeling en Coördinatie van 1977 vermeldde, dat in plaats daarvan een goede taakafbakening van beide instellingen had plaatsgevonden. Met een onderzoek naar de coördinatie met betrekking tot de waterhuishouding werd een ambtelijke werkgroep belast. In een rapport van september 1978 deed de groep de aanbeveling de departementale structuur ter zake van de verantwoordelijkheid voor de waterhuishouding in grote lijnen te handhaven.

Een ander voorstel van deze groep leidde tot een rapport over het RID en het RIZA (februari 1977), waarin werd bepleit op bepaalde terreinen tot een gecoördineerde aanpak van het onderzoek te komen en op basis van gezamenlijke programma's samenwerking tussen beide instituten tot stand te brengen of te intensiveren.

In 1977 bracht een particulier adviesbureau een rapport uit ter afsluiting van een in opdracht van de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne ingesteld onderzoek naar de toekomstige ontwikkeling en organisatie van het RID.

De Rekenkamer heeft naar aanleiding van dit rapport opnieuw een onderzoek ingesteld naar de positie en taak van het RID op het terrein van het waterbeheer in Nederland. Zij zond haar bevindingen in juli 1982 aan de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd deze briefwisseling in 1983 voortgezet).

Aangezien het onderzoek betrof naar een aantal, onder verschillende departementen ressorterende, onderzoeksinstituten die werkzaam zijn op het gebied van het waterbeheer, heeft zij gedeelten van haar bevindingen tevens gezonden aan de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken. De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ontving in april 1983 van de Rekenkamer een afschrift van de brief aan de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne[1].

[1] De minister was namelijk aangewezen tot verantwoordelijke bewindsman voor de integratie per 1 januari 1984 van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, het Instituut voor Afvalstoffenonderzoek en het RID, in een Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene.

De Rekenkamer merkte op dat het naast elkaar functioneren van deze instituten het gevaar van doublures oproept, dat te vermijden zou zijn, indien tot een taakafbakening zou worden gekomen die een overlapping van taken van de onderzoeksinstituten zou uitsluiten. Zij voegde eraan toe, dat ook wellicht te denken zou zijn aan het optreden van een bewindspersoon met coördinerende bevoegdheden op dit terrein. Een derde mogelijkheid was, dat de rijkstaken op dit gebied organisatorisch in één hand zouden worden gebracht.

In de loop van 1982 en 1983 ontving de Rekenkamer de reacties van de bewindslieden. Zij heeft in 1983 de briefwisseling voortgezet.

Aan deze correspondentie zijn de volgende punten ontleend:

- waterleidingtechnisch advieswerk;
- geohydrologisch onderzoek;
- chemisch-biologisch onderzoek.

Waterleidingtechnisch advieswerk

Om de aanleg van een waterleidingnet te bevorderen en te begeleiden werd in 1913 het Rijksbureau (vanaf 1940 Rijksinstituut) voor Drinkwatervoorziening opgericht. In het midden van de jaren zestig was 99% van de Nederlandse bevolking aangesloten op de waterleiding. Met het bereiken van dit bijna maximale aansluitpercentage liep de taak van het RID ten aanzien van technisch advieswerk geleidelijk ten einde, zonder dat daaraan gevolgen werden verbonden voor de organisatie en de personeelsbezetting.

De aanbeveling uit het rapport van het adviesbureau om het waterleidingtechnisch advieswerk bij het RID te beëindigen werd gedeeltelijk opgevolgd. De advisering ten behoeve van waterleidingbedrijven werd in 1981 stopgezet, maar de werkzaamheden voor enkele grotere instanties, zoals de Rijksgebouwendienst en de centrale directie van de PTT, en ca. 80 kleinere bleven gehandhaafd.

Naar het de Rekenkamer voorkwam, was overdracht van de technische taak van het RID aan andere instanties, bijvoorbeeld aan een nog te creëren bureau bij de Rijksgebouwendienst, mogelijk.

De staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne antwoordde in november 1982, dat in het overleg met de personeelsorganisaties was afgesproken, dat deze taak binnen het RID zou worden gehandhaafd, echter met geleidelijke herprogrammering naar een groter aandeel van de werkzaamheden ten behoeve van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Deze herprogrammering had al grotendeels haar beslag gekregen.

De Rekenkamer schreef de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer daarop in april 1983, dat het haar gewenst voorkwam, dat, bij de uitvoering van het besluit tot instelling per 1 januari 1984 van een Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), waarin het RID zou worden opgenomen, beëindiging van deze taak zou worden overwogen.

De minister gaf als antwoord, dat deze taak niet bij het RIVM zou worden ondergebracht, maar mogelijk bij de Rijksgebouwendienst. Dit is inmiddels gerealiseerd.

Hiermede is de door de Rekenkamer aanbevolen wijziging in de uitvoering van het waterleidingtechnisch advieswerk overgenomen.

Geohydrologisch onderzoek

Het RID verrichtte onderzoek naar de hoeveelheden grondwater ten behoeve van de (drink)watervoorziening. Op het gebied van het geohydrologische onderzoek en van de grondwatermodellen beschikte het RID over specialistische kennis, die voor het onderzoek en het beleid inzake het grondwaterregiem in Nederland van niet gering belang is.

Met dergelijke en eraan verwante taken houden zich ook bezig de Dienst Grondwaterverkenning van de Nederlandse Centrale Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek (DGV/TNO), de Rijks Geologische Dienst en het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding.

De DGV/TNO werd in 1966 op initiatief van de Rijkswaterstaat ingesteld om door grondwaterverkenning bij te dragen tot het doelmatig beheer en gebruik van grondwater. Einddoel bij de oprichting was de vervaardiging van de grondwaterkaart van Nederland. In samenhang met deze taak heeft regionaal geohydrologisch, geofysisch en geo-elektrisch onderzoek plaats.

De Rijks Geologische Dienst (Ministerie van Economische Zaken) is in algemene zin gericht op het verzamelen, het verwerken en het beschikbaar stellen van geologische kennis over Nederland en over het continentaal plat.

Het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding (Ministerie van Landbouw en Visserij) houdt zich bezig met de waterhuishouding in landelijke gebieden. Onder meer heeft hiervoor in verband met cultuurtechnische maatregelen, civieltechnische werken en waterwinning onderzoek plaats naar grondwaterstromingen.

Als instantie, belast met de uitvoering van het beleid inzake de waterhuishouding in Nederland, heeft de directie Waterbeweging en Waterhuishouding van de Rijkswaterstaat veel belang bij kennis van en onderzoek naar het grondwaterregiem. Opdrachten tot onderzoek worden door de Rijkswaterstaat, die niet over een eigen onderzoeksapparaat beschikt, verleend aan de DGV/TNO.

Het onderzoek dat bij de verschillende instellingen plaatsvindt, wordt op vrijwillige basis op elkaar afgestemd door de in 1970 ingestelde Stuurgroep Coördinatie Geohydrologisch Onderzoek (SCGO).

De bundeling van het kwantitatieve grondwateronderzoek in Nederland kwam in het rapport van het eerder genoemde adviesbureau aan de orde. De mogelijkheid werd geopperd om de taken van het RID in deze uit te bouwen tot die van een nationaal grondwaterinstituut. Samenwerking met de DGV/TNO leek gezien de verwantschap in beider takenpakketten minimaal noodzakelijk. In feite werd het bestaan van twee afzonderlijke instituten overbodig gevonden.

Gezien de ontwikkelingen op het terrein van het kwantitatief grondwateronderzoek en de hierover verschenen rapporten leek het wenselijk dat het totale onderzoek van het grondwaterregiem in één instelling zou worden gebundeld. Het geohydrologische deel van het RID, de DGV/TNO en (delen van) de Rijks Geologische Dienst zouden in een dergelijke instelling kunnen worden ondergebracht. De DGV/TNO leek de voor de hand liggende instantie om deze bundeling in organisatorisch opzicht gestalte te geven.

Bij deze bundeling zouden ook de archieven voor gegevens van het grondwaterregiem (databestanden) van deze drie instellingen moeten worden betrokken.

Voor bundeling pleit voorts, dat de kennis over de ten behoeve van de watervoorziening te winnen hoeveelheid grondwater op nationaal niveau in voldoende mate aanwezig is.

Tenslotte pleit voor een bundeling dat het RID in toenemende mate onderzoek uitvoerde naar de kwaliteit van bodem en grondwater, los van het onderzoek dat al plaatsvond naar de beschermingsmogelijkheden van waterwinplaatsen en -gebieden. Hoewel de door het RID gebruikte modellen van de grondwaterstromingen ook worden toegepast in het onderzoek van de verspreiding van verontreiniging in de bodem, lijkt een scheiding tussen het kwantitatieve en het kwalitatieve onderzoek van het grondwater mogelijk.

Achtereenvolgens komen hierna aan de orde de briefwisselingen over dit onderwerp met:

- de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, c. q. de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- de minister van Verkeer en Waterstaat;
- de minister van Economische Zaken.

De *staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne* antwoordde in november 1982 dat, hoewel geconstateerd kan worden dat meer onderzoeks- en adviesinstellingen werkzaamheden verrichten op het gebied van de

grondwaterproblematiek, iedere instelling dit doet vanuit zijn eigen invalshoek en primair ten behoeve van het beleid van het eigen departement. Dit heeft tot gevolg dat:

– enerzijds de kans op duplicering van werkzaamheden in de praktijk kleiner is dan uit een opsomming van de aanwezige instellingen ogenschijnlijk zou volgen, en

– anderzijds de uitvoering van de diverse programma's voor onderzoek veelal het gezamenlijk optreden van meer instellingen, elk met zijn eigen zwaartepunten van deskundigheid, vereist.

Zij was van mening dat bij dit alles uiteraard de plicht bestaat om doublures en andere ondoelmatigheden te vermijden. Activiteitenprogrammering en -coördinatie spelen daarbij een belangrijke rol.

De bewindsvrouw merkte op, dat het onderzoek van het RID zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten van de grondwaterproblematiek omvat. Het verband hiertussen is hecht en wel in die zin dat kwalitatief grondwateronderzoek onmogelijk moet worden geacht zonder gedegen kennis van de kwantitatieve aspecten; het omgekeerde geldt in veel minder sterke mate. Het RID verricht dit onderzoek primair ten behoeve van het eigen ministerie. De aldus verkregen informatie en deskundigheid worden mede ter beschikking gesteld van de lagere overheden, van andere ministeries en rijksdiensten en van de particuliere adviesbureaus, zonder dat daarbij wordt getreden in de uitvoerende taken van genoemde overheidsinstanties.

Ofschoon zij erkende, dat de suggestie van de Rekenkamer om het kwantitatieve grondwateronderzoek in één instelling te bundelen, waaraan door de DGV/TNO gestalte zou kunnen worden gegeven, een aantal voordelen had, plaatste zij daarbij de volgende opmerkingen:

– er bestaan ook andere middelen om een verdergaande coördinatie van onderzoek te bereiken dan bundeling van onderzoeksinstellingen; een programmatische, c.q. projectgewijze samenwerking ligt in een aantal gevallen meer voor de hand;

– het bestaan van meer databestanden met gegevens die een rol spelen bij het grondwateronderzoek, is op zichzelf niet onlogisch gezien de veelal verschillende meervoudige doelstellingen van deze bestanden; ook kan een databestand een zodanige omvang hebben dat er niet meer mee te werken valt;

– de constatering dat de kennis over de ten behoeve van de watervoorziening winbare hoeveelheid grondwater op nationaal niveau in voldoende mate aanwezig zou zijn, berust op een onderschatting van de zich op dit gebied voordoende problemen, zeker wanneer men daarbij ook nog betrekt de met deze problematiek nauw samenhangende andere grondwaterproblemen, zoals bijvoorbeeld de kwalitatieve bescherming.

Zij meende, dat in Nederland behoefte was aan verdere bundeling van onderzoeks- en adviesfaciliteiten. Deze bundeling zou primair gezocht moeten worden binnen bestaande beleidsterreinen.

De Rekenkamer schreef de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hierop in april 1983, dat de sterke nadruk, die de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne had gelegd op de eigen invalshoek van de bij het grondwateronderzoek betrokken bewindslieden grond gaf aan de opvatting, dat de programmatische c.q. projectgewijze aanpak hierdoor niet zou worden bevorderd. Het argument van de bewindsvrouw, dat bundeling van het kwantitatief grondwateronderzoek in één instelling slechts mogelijk zou zijn bij wijziging van de departementale taakverdeling, overtuigde de Rekenkamer niet.

De minister legde in zijn antwoord van augustus 1983 de nadruk op de hechte samenwerking tussen het kwantitatieve en het kwalitatieve grondwateronderzoek. Hij achtte een programmatische c. q. projectgewijze samenwerking bij het kwantitatief grondwateronderzoek zeer wel mogelijk.

De samenwerking van het RID met andere onderzoeksinstellingen, waaronder de DGV/TNO, zou ook na de instelling van het RIVM blijven bestaan en zoveel mogelijk versterkt worden. Voor wat betrof de programmatische samenwerking tussen het RID en de DGV/TNO gold, dat deze in belangrijke mate zou kunnen verbeteren door het inmiddels ingestelde bilaterale programma-overleg tussen beide instellingen.

De *minister van Verkeer en Waterstaat* antwoordde in februari 1983, dat het beheer van het grondwater zou moeten steunen op de gebundelde kennis vanuit verschillende vakgebieden. Deze noodzakelijke bundeling van kennis zou o.m. gestalte dienen te krijgen in samenwerkingsverbanden tussen Rijk en provincies. Voor een deel bestonden deze reeds. In de Stuurgroep Coördinatie Geohydrologisch Onderzoek werkten reeds meer dan tien jaar de Rijkswaterstaat, het RID, de Rijks Geologische Dienst, de DGV/TNO en het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding samen, later aangevuld met een vertegenwoordiging namens de provincies.

Om de beschikbare kennis, noodzakelijk voor het grondwaterbeheer, op korte termijn zo goed mogelijk te mobiliseren leken de minister samenwerkingsverbanden vooralsnog het meest efficiënt. De noodzaak van de ontwikkeling van kennis in multidisciplinair verband en de beperkte beschikbaarheid van mankracht en financiële middelen dwingen daartoe. Dat laat onverlet, dat op bepaalde terreinen van onderzoek verder gaande integratie gewenst kan zijn, aldus de bewindsvrouw.

Zij was van mening, dat het samenbrengen van geohydrologische onderzoeksactiviteiten in één instituut de kwaliteit van de grondwaterverkenning in ons land zeker ten goede zal komen. Het is doelmatig als daarbij wordt aangesloten aan de overige activiteiten van de DGV/TNO. De bewindsvrouw merkte op, dat het in een dergelijk instituut opnemen van een deel van de Rijks Geologische Dienst zoals in de nota van de Rekenkamer wordt aanbevolen, evenwel niet zo zeer voor de hand ligt. Voor een dergelijk instituut is het onderzoek van de Rijks Geologische Dienst meer in algemene zin van belang. Met het oog daarop dient er wel een goede samenwerking te zijn tussen dat instituut en de Rijks Geologische Dienst, zoals dat tot dusverre het geval is geweest tussen de Rijks Geologische Dienst en het RID respectievelijk de DGV/TNO. Voorts zou waar mogelijk tot gezamenlijke huisvesting kunnen worden overgegaan.

Tenslotte meende zij, dat de Rekenkamer een nogal strikte scheiding had aangebracht tussen het kwantitatieve en het kwalitatieve grondwateronderzoek; een dergelijke scheiding noemde zij enigszins kunstmatig, waarbij zij enkele voorbeelden gaf.

De Rekenkamer informeerde in april 1983 welke initiatieven door de minister zullen worden genomen om aan de door haar gewenste bundeling van kennis een bijdrage te leveren.

De minister antwoordde daarop in mei 1983, dat haar mogelijkheden om daar rechtstreeks invloed op uit te oefenen, beperkt zijn. De onder haar departement ressorterende diensten verrichten zelf geen geohydrologisch onderzoek, dit wordt in opdracht gedaan door de DGV/TNO. Voor de versterking van deze dienst is het, aldus de bewindsvrouw, van belang, dat zij door de provincies wordt ingeschakeld bij het geohydrologisch onderzoek. Onder de aandacht van de provincies zal worden gebracht, dat het scheppen van eigen onderzoeksfaciliteiten leidt tot ongewenste versnippering van het onderzoek. De inschakeling van de DGV/TNO zal worden bepleit.

De *minister van Economische Zaken* wees er in zijn brief van september 1982 op, dat de Rijks Geologische Dienst zelf geen hydrologische werkzaamheden verricht. Tot haar taken behoort o. m. het beschikbaar stellen van de geologische kennis van Nederland (en het continentaal plat). Slechts een gedeelte van de geologische adviezen heeft betrekking op het grondwater. In de Stuurgroep Coördinatie Geohydrologisch Onderzoek wordt de eigen en specifieke deelfunctie van de dienst voor het geologisch

onderzoek in verband met het grondwater en de waarde daarvan voor het geohydrologisch onderzoek van andere instanties volledig erkend, aldus de bewindsman. Het afsplitsen van onderdelen van de Rijks Geologische Dienst en het onderbrengen daarvan in één instelling voor kwantitatief grondwateronderzoek zou leiden tot het direct opnieuw oprichten van die afdelingen bij de dienst, ten einde te kunnen voldoen aan de adviestaak op het gebied van bijvoorbeeld de geotechniek, de grondstoffenvoorziening en de grondwaterkwaliteit.

De minister deelde voorts mede, dat in een gezamenlijk archief door de Rijks Geologische Dienst geologische gegevens worden ingebracht en door het RID hydrologische. Het opgebouwde bestand noemde de bewindsman vrijwel uniek in de wereld. Een nog verder gaande bundeling zou volgens de bewindsman tot duplicering en ondoelmatigheid leiden, omdat de Rijks Geologische Dienst zijn geologisch archief toch in stand moet houden.

Hij was van mening, dat een scheiding tussen kwalitatief en kwantitatief grondwateronderzoek niet scherp te maken is. De scheiding zou daarom ook tot onnodige doublures kunnen leiden.

De uiteenzetting van de minister gaf de Rekenkamer geen aanleiding tot verdere correspondentie.

Chemisch-biologisch onderzoek

Het accent in de uitvoerende werkzaamheden van de Chemisch-biologische afdeling van het RID was komen te liggen op onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van oppervlaktewater voor de bereiding van drink- en industriewater. Door het belang, dat een betrouwbare en veilige drinkwatervoorziening heeft bij het gebruik van oppervlaktewater (een derde van het drinkwater wordt uit oppervlaktewater bereid) ontstond er samenhang tussen de rijkstaak inzake de drink- en industriewatervoorziening en die inzake de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Het rapport van het eerder vermelde adviesbureau beval met betrekking tot de Chemisch-biologische afdeling van het RID aan om samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten met waterleidingbedrijven en met de Rijkswaterstaat (het RIZA en de directie Waterbeweging en Waterhuishouding).

Het RIZA is belast met het wetenschappelijke en praktische onderzoek van de hoedanigheid van het oppervlaktewater. De voornaamste taak was het onderzoek in het belang van vergunningverlening voor lozingen en van controle op de naleving van die vergunning. Het RIZA is zich ook gaan bezighouden met het onderzoek van de kwaliteit van het oppervlaktewater in ruime zin. Dit had een kwalitatieve verhoging van de aard van het verrichte onderzoek tot gevolg.

Het RID voert naar kwaliteitsaspecten van het oppervlaktewater eveneens onderzoek uit, dat als hoogwaardig is aan te merken.

De ontwikkeling van beide instituten overziende, stelde de Rekenkamer de vraag of de hoedanigheid van de onderzoeken, de gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken, de onderzoeksapparatuur en de gebruikers waarop het onderzoek is gericht, zodanig van elkaar verschillen, dat het bestaan van twee rijksinstellingen daardoor wordt gerechtvaardigd. Naast de samenhang in het kader van het onderzoek naar de oppervlaktewaterkwaliteit pleit voor een samengaan van beide instituten de toegenomen technische verwantschap tussen de watervoorziening en de waterzuivering.

Hierna komen achtereenvolgens aan de orde de briefwisselingen met:
- de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, c.q. de minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- de minister van Verkeer en Waterstaat.

De *staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne* antwoordde dat overeenkomstig de aanbevelingen van de (in de inleiding van dit verslagpunt genoemde) ambtelijke werkgroep ten aanzien van het RID en

het RIZA periodiek overleg tussen het RID en het RIZA was ingesteld, met de bedoeling dat aan de taakafbakening en samenwerking de nodige aandacht zou worden gegeven. Dit overleg heeft ertoe geleid, dat doublures werden voorkomen en dat op een bepaald aantal terreinen sprake was van gemeenschappelijk optreden. Anderzijds kon een evaluatie van de samenwerking tussen het RID en het RIZA slechts tot de conclusie leiden, aldus de bewindsvrouw, dat deze samenwerking inhoudelijk aan een ernstige mate van «bloedarmoede» lijdt. Het leek haar dan ook gewenst nader te onderzoeken in hoeverre de relatie tussen onderzoeksinstellingen die primair werkzaam zijn op het beleidsterrein van de milieuhygiëne en instellingen die mede werkzaam zijn op dit beleidsterrein kunnen worden verbeterd.

De Rekenkamer vroeg de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding hiervan hoe de relatie tussen het per 1 januari 1984 in te stellen RIVM en het RIZA – beide belast met het onderzoek op het terrein van de waterkwaliteit – kan worden verbeterd.

De minister merkte in zijn antwoord op, dat hij hier rond de jaarwisseling op terug zou komen. Bij het opstellen van dit verslagpunt was een voorlopige reactie ontvangen van de directeur-generaal van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Hierin werd medegedeeld, dat de activiteiten van het instituut op het gebied van het milieuhygiënisch onderzoek zullen worden vastgelegd in een door de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur vast te stellen voortschrijdend meerjarig activiteitenprogramma. De procedure van vaststelling van het programma 1984–1988 was in een afrondend stadium.

De *minister van Verkeer en Waterstaat* was van mening dat het pleidooi van de Rekenkamer voor een samengaan van het RIZA en het RID door recente beleidsvoornemens zijn directe betekenis had verloren. Daarbij tekende zij aan, dat de door de Rekenkamer gewenste vergaande bundeling van de activiteiten van het RIZA en het RID op het waterkwaliteitsterrein naar haar mening niet door toereikende argumenten wordt gesteund. Het RIZA is samen met andere rijkswaterstaatdiensten voldoende toegerust om het noodzakelijke onderzoek te verrichten ten behoeve van de uitvoering van de aan de minister van Verkeer en Waterstaat opgedragen taken. Dit onderzoek beweegt zich op een veel breder terrein dan door de Rekenkamer werd verondersteld. Hoewel er raakvlakken zijn met het werkterrein, zoals dat door het RID werd bestreken, meende zij, dat die niet zodanig zijn, dat deze een samengaan van het RID en het RIZA zouden rechtvaardigen. Wel kan het nuttig zijn voor bepaalde onderzoekprojecten samenwerkingsverbanden te creëren.

In april 1983 antwoordde de Rekenkamer hierop het niet denkbeeldig te achten, dat de concentratie van deskundigheid van het RID in het RIVM zal leiden tot een blijvend onafhankelijk van elkaar opereren van het RIZA en het RIVM. Voorts betwijfelde zij of de door de minister voorgestane samenwerking van het RIZA en het RID in bepaalde onderzoeksprojecten daadwerkelijk tot stand zal komen. Tijdens het onderzoek was niet gebleken, dat aan een inhoudelijke samenwerking van beide instituten vorm was gegeven.

De minister merkte daarover op, dat de door de Rekenkamer aangegeven raakvlakken van het onderzoek van het RID en het RIZA niet behoeven te leiden tot overlappingen.

Zij noemde een aantal gevallen, waarin het RID en het RIZA hadden samengewerkt. Zij meende, dat er geen reden was te veronderstellen, dat een dergelijke samenwerking niet of in mindere mate tot stand zou komen na de vorming van het RIVM. Op een doelmatige samenwerking tussen het RIZA en het RIVM zou de bewindsvrouw toezien.

Samenvoeging achtte zij evenwel, in het licht van de toekomstige ontwikkelingen in het waterbeheer, niet doelmatig en derhalve ongewenst.

Slotopmerking

De Rekenkamer meent dat de veelheid van instituten, ressorterend onder verschillende departementen, die zich bewegen op het terrein van (drink)wateronderzoek en waterbeheer, bezwaren heeft. Als mogelijkheden tot verbetering noemde zij:

- een taakafbakening die overlappingen uitsluit;
- het optreden van een bewindspersoon met coördinerende bevoegdheden;
- de bundeling van rijkstaken in één hand.

Met name de laatste mogelijkheid wordt door de bewindslieden afgewezen. De voorkeur wordt gegeven aan samenwerkingsverbanden. De Rekenkamer zal de gedane toezeggingen om meer dan voorheen de samenwerking en coördinatie te bevorderen met aandacht volgen.

4.19. Vertraging bij de totstandkoming van regelingen en dergelijke

Omtrent de afwikkeling van punten die in vorige verslagen onder dit hoofd werden opgenomen, wordt het volgende medegedeeld.

Verslag 1974, punt 4.21, sub a

Regeling octrooi- en auteursrechten universiteiten en hogescholen

Al ruim 16 jaar voert de Algemene Rekenkamer correspondentie met de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen over het uitblijven van een regeling voor octrooi- en auteursrechten voor bij universiteiten en hogescholen gedane uitvindingen c. q. uitgegeven publikaties. Het verslag 1982 (punt 4.8) eindigde met de mededeling dat de Rekenkamer begin 1983 een dringend beroep had gedaan op de minister om op korte termijn een standpunt te bepalen.

In zijn antwoord van maart 1983 wees de minister op het nog lopende overleg over het concept Rechtspositiereglement wetenschappelijk onderwijs waarin een basisbepaling is opgenomen luidende: «De ambtenaar is verplicht zich te gedragen naar hetgeen voor hem is bepaald ten aanzien van auteurs-, octrooi- en kwekersrecht». Deze mededeling deed hij ook in antwoord op een vraag van de Commissie voor de Rijksuitgaven (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 17 847, nr. 28). In zijn brief aan de Rekenkadeelde hij voorts mede dat de eerstkomende tijd voor de verdere uitwerking van de onderhavige materie, zeer tot zijn spijt, weinig personeel ingezet kan worden in verband met de noodzaak van een strikte prioriteitstelling.

In het licht van dit antwoord heeft de Rekenkamer de correspondentie over deze slepende kwestie niet voortgezet.

Verslag 1975, punt 4.22, sub a

Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP); vaststelling nadere regelen ten aanzien van het fondsbeheer

In het verslag 1969 vermeldde de Rekenkamer dat de in artikel M7 van de Algemene burgerlijke pensioenwet 1966 voorziene algemene maatregel van bestuur tot het stellen van nadere regelen ten aanzien van het fondsbeheer, nog steeds ontbrak. Sindsdien heeft zij regelmatig over dit onderwerp in haar jaarverslagen bericht. Naar aanleiding van het verslag 1979 (punt 4.21) heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven bij de minister van Binnenlandse Zaken om nadere informatie verzocht. Deze antwoordde in september 1980 dat een ontwerp Beheersbesluit ABP inmiddels tot stand was gekomen; aan de nota van toelichting werd de laatste hand gelegd. Naar verwachting zou het ontwerp binnen korte tijd aan de Raad van State worden voorgelegd (bijlagen Handelingen, zitting 1979–1980, 16 116, nrs. 7 en 19).

Omdat de beheersregels nog steeds niet waren vastgesteld wendde de Rekenkamer zich in oktober 1983 tot de minister met het verzoek haar omtrent de redenen van de vertraging in te lichten. In december 1983 antwoordde de bewindsman, dat hij de ernstige vertraging zeer betreurde. Het ontwerp-besluit was in januari 1982 voor advies toegezonden aan de Raad van Toezicht van het ABP, evenals – kort daarna – een voorstel van de drie centrales van overheidspersoneel tot toekenning aan hen van meer invloed ter zake van het beheer van het fonds. In verband met de recente gebeurtenissen rond het beheer van de onroerend goedsector van het fonds was echter de advisering opgeschort in afwachting van de resultaten van het onderzoek door de Commissie Polak. De bewindsman zou zodra hij zich een oordeel heeft gevormd over de aanbevelingen van de Commissie Polak nagaan, hoe de onderhavige aangelegenheid verder kan worden afgehandeld.

Een nagenoeg-gelijkluidend antwoord gaf de minister enkele weken later op vragen van twee leden van de Tweede Kamer over hetzelfde onderwerp (aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, zitting 1983–1984, nr. 320).

Ofschoon de Rekenkamer kan billijken, dat de aanbevelingen van de Commissie Polak mede in beschouwing worden genomen, wijst zij erop dat inmiddels 18 jaar zijn verstreken na de inwerkingtreding van de wet waarin het opstellen van nadere regelen ten aanzien van het fondsbeheer werd voorgeschreven, zonder dat die regelen tot stand zijn gekomen.

Daarnaast dient nog melding te worden gemaakt van de volgende onderwerpen bij de afwikkeling waarvan aanzienlijke vertraging is opgelopen.

a. *De bijdragen van studenten tandheelkunde in de kosten van instrumentarium en verbruiksmateriaal*

In het verslag 1975 (punt 4.23) maakte de Rekenkamer o.m. melding van het voornemen van de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen om over te gaan tot vaststelling van een uniforme regeling voor de bijdragen van studenten tandheelkunde in de kosten van instrumentarium en verbruiksmateriaal. De Rekenkamer had de staatssecretaris in juli 1973 gewezen op het belang hiervan, naar aanleiding van een vergelijkend onderzoek bij de vijf tandheelkundige subfaculteiten.

Naar aanleiding van een in 1978 verrichte controle bij de Rijksuniversiteit te Utrecht – alwaar de bijdrage volgens de Rekenkamer aan de lage kant was – sneed zij de kwestie in januari 1980 opnieuw aan. De Rekenkamer vroeg de bewindsman of, en zo ja binnen welke termijn, een uniforme regeling viel te verwachten.

In december 1980 deelde de minister mede dat de voorbereiding van de uniforme regeling, gezien de daaraan verbonden problematiek, veel tijd heeft gevraagd. Hij zegde toe de Rekenkamer op korte termijn mededeling te doen van de nieuwe regeling vanaf het studiejaar 1981/1982. Eerst in mei 1982 werd het vervolgantwoord ontvangen, waaruit bleek dat de uniforme regeling nog niet tot stand was gekomen. De instellingen met een tandheelkundige opleiding was op 22 juni 1981 verzocht om voor 1 augustus 1981 een voorstel voor een regeling te doen, waarop nog maar één reactie was ontvangen.

In juli 1982 moest de Rekenkamer in een brief aan de minister vaststellen dat negen jaar nadat zij de correspondentie had geopend en bijna zeven jaar nadat de staatssecretaris te kennen gaf een regeling te willen uitvaardigen, deze er nog steeds niet was. Deze gang van zaken achtte zij zeer teleurstellend. De Rekenkamer vroeg binnen welke termijn een uniforme regeling tegemoet kon worden gezien.

De minister antwoordde in mei 1983 dat de instellingen hernieuwd overleg pleegden over een gemeenschappelijk standpunt. Hij was van plan – ongeacht het al dan niet bereiken van overeenkomst regeling vast te stellen.

In juli 1983 hebben de instellingen een gemeenschappelijk voorstel aan de minister voorgelegd. Het voorstel gaat uit van een studentenbijdrage van f 3000[1] op basis van 35% van de waardevermindering van het instrumentarium en de verbruiksmaterialen. Bij succesvolle beëindiging van de studie kan de instelling de goederen in eigendom overdragen aan de student tegen vergoeding van de restwaarde.

In januari 1984 stelde de Rekenkamer vast dat een regeling nog altijd niet gereed was.

b. *Landelijke regeling voor de aanvullende honorering van medische specialisten werkzaam in academische ziekenhuizen*

In de verslagen 1979 (punt 4.17) en 1980 (punt 7.9) gaf de Rekenkamer een overzicht van de geringe vorderingen, die werden gemaakt bij de totstandkoming van een landelijke regeling voor de aanvullende honorering van medische specialisten, werkzaam in academische ziekenhuizen.

In december 1981 heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen de Honoreringsregeling medische specialisten, werkzaam in academische ziekenhuizen, vastgesteld (zie ook bijlagen Handelingen, zitting 1981–1982, 17 200, nr. 12). De regeling voorziet op korte termijn in een regulering van de vrije praktijkvoering en op wat langere termijn in een (her)waardering van de ambtelijke aanstelling en uitsluiting van elke vorm van vrije praktijkvoering door de desbetreffende specialisten. Hij gaf in mei 1982 richtlijnen met betrekking tot de uitvoering van deze regeling. De regeling vereist de centrale inning, door de academische ziekenhuizen, van de inkomsten die de betrokken specialisten genieten uit de behandeling in vrije praktijk van de patiënten in het academisch ziekenhuis. Deze inkomsten dienen door het bestuur van het academisch ziekenhuis te worden gestort op de rekening van een per academisch ziekenhuis/universiteit in het leven te roepen stichting extra honorering. Medische specialisten met een volledig dienstverband bij het academisch ziekenhuis dienen voorts jaarlijks via het ziekenhuis aan bedoelde stichting een gewaarmerkte opgave te verstrekken van hun buiten het ziekenhuis verkregen inkomsten uit de behandeling van patiënten.

In februari 1983 verzocht de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de colleges van bestuur van de universiteiten en de besturen van de academische ziekenhuizen, om de activiteiten ter uitvoering van de regeling met kracht voort te zetten en hem omtrent de voortgang begin maart 1983 in te lichten. In september 1983 deelde de bewindsman aan de colleges van bestuur en de besturen van de academische ziekenhuizen mede, dat hij vóór 1 november 1983 het bericht tegemoet zag, dat de centrale inning – uitsluitend door de administratie van het ziekenhuis – van alle declaraties van de medische specialisten voor de behandeling in vrije praktijk doelmatig en effectief geregeld was. Hij zou, zo deelde hij mede, niet aarzelen om – indien zich onverhoopt vertraging zou voordoen – de betrokken instellingen via sancties, waaronder eventueel financiële, te nopen tot nakoming van hetgeen was voorgeschreven.

Begin januari 1984 hadden nog niet alle besturen op deze brief gereageerd. Van de besturen van wie wel een reactie was ontvangen hadden er slechts twee een regeling getroffen overeenkomstig de gegeven richtlijnen.

De Rekenkamer constateert dat met de invoering van deze landelijke regeling, die na jarenlang overleg in 1981 uiteindelijk tot stand is gekomen, weinig voortvarendheid wordt betracht, waardoor bij verschillende academische ziekenhuizen nog steeds grote rechtsongelijkheid bestaat.

c. *Uniforme regeling van de rechtspositie van de ambtenaar die tot minister of staatssecretaris wordt benoemd*

In de verslagen 1980 (punt 9.12) en 1981 (punt 10.3) heeft de Algemene Rekenkamer melding gemaakt van het ontbreken van een uniforme regeling van de rechtspositie van de ambtenaar die tot minister of staatsse-

[1] De studentenbijdrage voor het studiejaar 1983/1984 bedroeg maximaal f 1000.

cretaris wordt benoemd. Zij merkte op dat het naar haar mening uit een oogpunt van het zuiver houden van bestuurlijke verhoudingen de voorkeur verdient dat ontslag wordt verleend aan ambtenaren die het ambt van minister of staatssecretaris aanvaarden.

Bij Koninklijk besluit van 29 januari 1982, Stb. 40, is een wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) tot stand gekomen op grond waarvan aan de ambtenaar die tot minister of staatssecretaris wordt benoemd met ingang van de dag van het aanvaarden van deze betrekking eervol ontslag wordt verleend. De bepalingen van het ARAR zijn van toepassing op het burgerlijk rijksoverheidspersoneel.

De Rekenkamer constateerde in haar verslag over 1981, dat een soortgelijke regeling voor het militair personeel nog ontbrak.

In antwoord op een vraag van de Commissie voor de Rijksuitgaven deelde de minister-president in september 1982 mede, dat de beoogde regeling nog niet in het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR; Stb. 1982, 279), kon worden opgenomen. Het ontwerp verkeerde in een vergevorderd stadium toen de voor burgerambtenaren geldende bepaling tot stand kwam. Dit was ook het geval met het op 25 februari 1982 ingediende wetsontwerp 17 334 (Wet bevordering en ontslag beroepsofficieren). Hij kondigde aan dat het AMAR en het wetsontwerp op dit punt op korte termijn in overeenstemming zouden worden gebracht met de regeling voor burgerambtenaren (bijlagen Handelingen, zitting 1981–1982, 17 368, nrs. 5 en 31).

Hoewel inmiddels geruime tijd is verstreken hebben de wijzigingen nog steeds niet plaatsgevonden. Op grond van op ambtelijk niveau verkregen informatie moet gevreesd worden, dat de totstandkoming van deze wijzigingen nog geruime tijd op zich zal laten wachten.

§ 5. Opmerkingen inzake het beheer van openbare geldmiddelen

5.1. Onderzoek naar studentenvoorzieningen bij de instellingen van wetenschappelijk onderwijs

Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in 1981 bij de instellingen van wetenschappelijk onderwijs (w.o.) – dat zijn de universiteiten en hogescholen – een onderzoek ingesteld naar de volgende studentenvoorzieningen:

- algemeen beheer (het apparaat dat voor de gezamenlijke studentenvoorzieningen werkzaam is);
- lichamelijke vorming en sport (LV en S);
- universitaire gezondheidszorg voor studenten (UGZ);
- algemene, culturele en esthetische vorming, waaronder begrepen het studium generale (ACEV);
- studentenpsychologen en -therapeuten;
- studentendecanen met inbegrip van eventueel aanwezige informatiecentra;
- geestelijke verzorging;
- overige voorzieningen (noodfondsen en introductie eerstejaarsstudenten, alsmede voorzieningen die niet bij alle instellingen van w.o. voorkomen en/of van geringe financiële betekenis zijn).

Het financiële belang van de in het onderzoek betrokken voorzieningen bedroeg ca. f 63 mln. per jaar.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in mei 1982 met verzoek om commentaar aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen en de colleges van bestuur van de instellingen van w.o. In mei 1983 was deze correspondentie afgerond. Een naar aanleiding van de ontvangen commentaren bijgestelde nota zond de Rekenkamer in januari 1984 aan de ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw en Visserij.

Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

Uitgangspunten inzake de voorzieningen

In september 1959 zond de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn Tweede Nota inzake voorzieningen ten behoeve van studenten, waarin hij zijn standpunt bepaalde ten aanzien van de verschillende vormen van studentenvoorzieningen (bijlagen Handelingen, zitting 1959–1960, 5601, nr. 1). Deze nota (in het vervolg genoemd de Tweede Nota) had met name betrekking op de voorzieningen van sociale aard. De Tweede Kamer stemde met de hoofdlijnen in.

Met zijn brief van 1 augustus 1977 aan de instellingen van w.o. en de Academische Raad gaf de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen mede namens de minister van Landbouw en Visserij een uiteenzetting over de grondlijnen van het regeringsbeleid inzake studentenvoorzieningen in meer algemene zin. In deze brief (in het vervolg genoemd de brief van 1 augustus 1977) merkte hij o.m. op:

- dat in de Tweede Nota met name de voorzieningen van sociale aard en in mindere mate de onderwijsgebonden voorzieningen behandeling vonden en dat sedert die nota de studentenvoorzieningen een belangrijke ontwikkeling hadden doorgemaakt, waarin het studie-aspect en de studiebegeleiding allengs een groter accent hadden ontvangen;

– dat deze ontwikkeling paste in een breder kader van het onderwijsbeleid der regering, dat o.m. gericht was op een vernieuwing van de verzorgingsstructuur van het onderwijs.

De staatssecretaris stelde voorts dat wat de voorzieningen van sociale aard betreft de w.o.-studenten niet langer behoorden te worden aangemerkt als een specifieke groep in de samenleving. Hij toetste de bestaande studentenvoorzieningen aan dat uitgangspunt en behandelde welke plaats die voorzieningen al dan niet zouden moeten innemen naast vergelijkbare algemene maatschappelijke voorzieningen.

Over de brief van 1 augustus 1977 vond geen overleg plaats met de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De brief werd evenmin ter kennisneming toegezonden.

Tijdens het onderzoek bleek dat de instellingen van w.o. de brief van 1 augustus 1977, gelet op de redactie en op het ontbreken van gedetailleerde financiële richtlijnen, niet zagen als een aanwijzing genoemd in artikel 45, lid 2, van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WWO)[1].

Blijkens zijn commentaar op de bevindingen van de Rekenkamer was de minister het wat de status van de brief betreft met de instellingen eens. Hij wees erop dat de brief was bedoeld – voor zover er nieuwe elementen in stonden – als bekendmaking van beleidsvoornemens van de bewindslieden; hieraan zijn de instellingen van w.o. niet direct gebonden.

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat met betrekking tot de brief van 1 augustus 1977 grote onduidelijkheid bestaat. De brief is vanwege de vage bewoordingen door de instellingen niet als richtlijn opgevat. Een uitblijven van een nadere invulling van het voorgenomen beleid in de periode 1977 tot 1981 had tot gevolg dat de Rekenkamer de brief als enig meest recente toetsingscriterium overbleef. Met betrekking tot het ontbreken van gedetailleerde financiële richtlijnen deelde de bewindsman mede dat dit in de huidige begrotingsmethodiek slecht toepasbaar is. Vanaf de begroting 1979 werd in de bedragen die aan de instelling werden toegewezen voor overige lasten één bedrag begrepen voor de studentenvoorzieningen (aanvankelijk f 73; met ingang van 1 januari 1983 f 55 per student). Vanuit hun eigen verantwoordelijkheid mogen de instellingen door herschikking van de overige toegewezen middelen overgaan tot een eigen verdeling van de begrotingsgelden, die bijvoorbeeld ten gunste van het deelbudget studentenvoorzieningen kan uitvallen.

Bevindingen van het onderzoek

De bij de instellingen verzamelde gegevens zijn neergelegd in de volgende overzichten. Hierin zijn de totale kosten van de studentenvoorzieningen gespecificeerd naar respectievelijk vorm van de voorziening en kostensoort.

Als regel hebben de gegevens betrekking op 1979 (soms is uitgegaan van 1980 of 1981).

[1] Artikel 45, tweede lid, luidt: «Curatoren nemen ten aanzien van voorzieningen ten behoeve van de studenten de aanwijzingen van onze minister in acht».

Totale kosten van de in het onderzoek betrokken studentenvoorzieningen gespecificeerd naar de vorm van de voorziening

Instellingen	Aantal studenten 1-12-1979	Algemeen beheer	Lichamelijke vorming en sport	Universitaire gezondheidszorg	Algemene culturele en esthetische vorming	Studentenpsychologen en -therapeuten	Studentendecanen	Geestelijke verzorging	Overige voorzieningen	Totaal
					in duizenden guldens					
UvA	24 947	328	3 116	556	1379	888	1132	50	526	7 975
VUA	13 140	485	1 687	122	940	582	784	184	342	5 126
THD	10 837	596	2 673	532	477	404	644	86	166	5 578
THE	4 473	241	2 055	50	755	480	290	10	271	4 152
RUG	16 717	254	2 980	1092	684	1151	1064	142	120	7 487
RUL	16 169	403	1 773	532	750	415	670	113	238	4 894
RL	353	157	137	–	111	–	42	27	28	502
KUN	15 282	199	2 061	460	351	608	817	97	257	4 850
EUR	8 387	–	2 404	100	407	441	575	90	88	4 105
KHT	4 819	66	1 207	153	269	274	361	46	40	2 416
THT	2 656	967	2 659	451	809	242	179	94	42	5 443
RUU	23 448	504	1 439	312	1070	1764	1647	76	315	7 127
LHW	5 721	75	1 596	195	593	116	314	79	137	3 105
	146 949	4275	25 787	4555	8595	7365	8519	1094	2570	62 760
Kosten per student in guldens		29	176	31	58	50	58	7	18	427

In deze tabel en in het vervolg van dit verslagpunt zijn de instellingen van w.o. als volgt afgekort:
- de Rijksuniversiteiten Groningen, Leiden, Limburg en Utrecht respectievelijk: RUG, RUL, RL en RUU;
- de Technische Hogescholen Delft, Eindhoven en Twente respectievelijk: THD, THE en THT:
- de Universiteit van Amsterdam: UvA;
- de Vrije Universiteit Amsterdam: VUA;
- de Katholieke Universiteit Nijmegen: KUN;
- de Erasmus Universiteit Rotterdam: EUR;
- de Katholieke Hogeschool Tilburg: KHT;
- de Landbouw Hogeschool Wageningen: LHW.

Totale kosten van de in het onderzoek betrokken studentenvoorzieningen gespecificeerd naar kostensoort

Instellingen	Aantal studenten per 1 december 1979	Personeelskosten	Overige kosten	Totaal 2 + 3	Huisvestingskosten[1]	Totaal 4 + 5	Opbrengsten	Totaal 6 – 7	Totaal per student
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
				in duizenden guldens					in guldens
UvA	24 947	3 859	1 565	5 424	3 160	8 584	609	7 975	320
VUA	13 140	2 771	983	3 754	1 725	5 479	353	5 126	390
THD	10 837	3 617	836	4 453	1 344	5 797	219	5 578	515
THE	4 473	2 645	471	3 116	1 209	4 325	173	4 152	928
RUG	16 717	4 914	1 410	6 324	1 492	7 816	329	7 487	448
RUL	16 169	2 922	826	3 748	1 524	5 272	378	4 894	303
RL	353	359	133	492	31	523	21	502	1422
KUN	15 282	3 167	761	3 928	1 213	5 141	291	4 850	317
EUR	8 387	2 066	438	2 504	1 787	4 291	186	4 105	489
KHT	4 819	1 423	314	1 737	790	2 527	111	2 416	501
THT	2 656	3 049	1 030	4 079	1 993	6 072	629	5 443	2049
RUU	23 448	5 168	1 261	6 429	1 026	7 455	328	7 127	304
LHW	5 721	1 585	489	2 074	1 127	3 201	96	3 105	543
Totaal	146 949	37 545	10 517	48 062	18 421	66 483	3723	62 760	427

[1] Deze kosten omvatten de kosten van kantoorruimten, sportzalen, sportterreinen enz.

In de overzichten is rekening gehouden met de huisvestingskosten. Deze kosten zijn toegerekend op basis van het aantal vierkante meters waarover de voorzieningen beschikten, vermenigvuldigd met een normbedrag per vierkante meter. De normbedragen zijn in zekere mate arbitrair.

Twee instellingen springen qua kosten per student in het oog, te weten:

– de RL; bij de beoordeling dient in aanmerking te worden genomen dat dit een groeiende instelling is met nog relatief weinig studenten;

– de THT ; de zeer hoge personeels- en overige kosten worden veroorzaakt door de afzonderlijke bestuurs- en beheerseenheid «Campus»; deze eenheid zou volgens het College van Bestuur niet kunnen worden opgeheven, omdat daardoor de identiteit van de THT als campus-hogeschool verloren zou gaan.

In het onderstaande wordt voor enige voorzieningen beknopt op de bevindingen van het onderzoek ingegaan.

Lichamelijke vorming en sport

Over de lichamelijke vorming en sport (LV en S) werd in de Tweede Nota gesteld dat de instellingen van w.o. een eigen taak en verantwoordelijkheid hebben. De LV en S moest worden gezien als een noodzakelijk aspect van het onderwijs. Omdat de LV en S, gezien de aard van het onderwijs, niet in het studieprogramma kon worden ingepast, diende een en ander op basis van vrijwilligheid te geschieden. Financiële overheidssteun kon in beginsel slechts worden verleend, indien de LV en S voor alle studenten zou openstaan. De personele lasten en 50% van de materiële uitgaven zouden ten laste van het Rijk komen. De overige materiële kosten dienden door de studenten te worden gedragen. Ook de kosten van de beoefening van wedstrijdsport moesten in beginsel door de studenten worden opgebracht. Voor zover nodig en mogelijk mocht wel gebruik gemaakt worden van de universitaire uitrusting en kon de medewerking van de aanwezige sportleiders worden ingeroepen.

Bijna alle instellingen van w.o. hebben een eigen sportaccommodatie. Tot de accommodatie behoren in een aantal gevallen sportvelden, tennisbanen en soms een atletiekbaan. Eén (grote) instelling beschikt over een semi-permanente accommodatie in de vorm van zogenaamde overdrukhallen en één werkt uitsluitend met gehuurde accommodatie. Naast de eigen accommodatie wordt bij de meeste instellingen ook ruimte ten behoeve van LV en S gehuurd. Deels heeft de huur betrekking op specifieke accommodatie waarover de instelling niet zelf beschikt (bijvoorbeeld een ijsbaan), deels wordt gehuurd in verband met overbezetting van de eigen ruimte.

Het programma LV en S omvat doorgaans vele sporten (gemiddeld 20) zoals conditietraining, voetbal, tennis, schermen, windsurfen en zeilen. Bij de instellingen zijn sportleiders werkzaam, die instructie geven en trainingen verzorgen.

Verhuur van de accommodatie aan derden komt bij vrijwel alle instellingen voor. De daarbij gehanteerde tarieven benaderen meestal die van de gemeente waar de instelling is gevestigd.

Het onderzoek gaf aanleiding tot o.m. de volgende opmerkingen.

1. Volgens de brief van 1 augustus 1977 dragen de instellingen van w.o. een zekere verantwoordelijkheid voor de lichamelijke vorming en sport van de student. Een indicatie over de omvang van de verantwoordelijkheid met name welke faciliteiten de instelling mag of moet bieden is niet gegeven. De vraag rees of de uitgebreide sportfaciliteiten, zoals die worden geboden, vallen binnen het kader van «een zekere verantwoordelijkheid hebben voor de LV en S van de student». De sportvoorzieningen liggen bij het wetenschappelijk onderwijs op een veel hoger niveau dan bij andere onderwijsvormen. De w.o.-studenten zijn met de geboden faciliteiten aanzienlijk bevoorrecht boven andere onderwijsgenietenden en ook boven werkende leeftijdgenoten. Naar het voorkomt lijkt het dan ook gerechtvaardigd de financiële gevolgen voor het Rijk van deze faciliteiten in te perken.

2. In de brief van 1 augustus 1977 is gesteld dat de student (als «voorbijganger» met onregelmatig verdeelde vrije tijd) in het algemeen niet zomaar naar een burgersportorganisatie kan worden verwezen, tenzij hij aan wedstrijdsport zou willen meedoen. Het bleek dat bij de meeste instellingen de activiteiten zich in hoofdzaak in de namiddag en avond afspelen en in niet onaanzienlijke mate aan wedstrijdsport wordt gedaan.

3. Volgens de brief van 1 augustus 1977 zou de sportvoorziening niet langer als een specifieke studentenvoorziening kunnen worden aangemerkt wanneer de student een vergelijkbare financiële bijdrage levert als zijn medeburgers voor soortgelijke voorzieningen. De minister stelde daarom de bijdragen voor 1978, 1979 en 1980 op gemiddeld f 40, f 60 en f 75 vast. De instellingen hebben (op één na) daaraan geen gevolg gegeven; de (gemiddelde) financiële bijdragen zijn aanzienlijk lager. Door het niet toepassen van de genoemde normbedragen is over 1978/1979, 1979/1980 en 1980/1981 in totaal ruim f 3 mln. aan inkomsten gederfd. Ook voor 1981/1982 is de (gemiddelde) bijdrage niet op tenminste f 75 vastgesteld.

De instellingen zien de brief van 1 augustus 1977 niet als een aanwijzing als genoemd in artikel 45, lid 2, van de WWO. Naar hun mening mogen zij derhalve van de tarieven afwijken.

In de begrotingsbrief van 1981 wees de minister nog eens op de brief van 1 augustus 1977 en maakte kenbaar ervan uit te gaan dat de (gemiddelde) bijdrage van f 75 voor 1981 wordt bereikt. Met zijn brief van 25 februari 1981 deelde hij mede dat deze bijdragevaststelling moet worden gezien als een richtlijn ex artikel 45, lid 2, van de WWO.

Ten aanzien van de bijdragen is niet aangegeven hoe deze dienen te worden verantwoord. Als gevolg daarvan gebruikten de meeste instellingen deze inkomsten om daaruit de «specifieke kosten» te bestrijden. Slechts één instelling (KUN) verantwoordde de bijdragen onder de baten. De Rekenkamer meent dat uit het normbedrag per student, bestemd voor «overige kosten studentenvoorzieningen», alle kosten verband houdende met LV en S, met uitzondering van personeels- en huisvestingskosten, dienen te worden bestreden, terwijl de financiële bijdragen als baten zouden moeten worden verantwoord. De thans gevolgde handelwijze schept extra ruimte in de begroting van de instelling. De minister nam in zijn commentaar hierover geen standpunt in.

4. Volgens meergenoemde brief werd deelname aan het sportprogramma door personeel niet juist geacht. De sportleiders bij het w.o. hebben een taakopdracht die is gericht op de studenten en niet op het personeel. Een aantal instellingen hield hieraan niet de hand. In enkele gevallen was de personeelsdeelname niet onaanzienlijk.

Universitaire gezondheidszorg voor studenten

Over de universitaire gezondheidszorg (UGZ) werd in de Tweede Nota gesteld dat deze zorg tot de taak van de instellingen van w.o. behoorde. De instellingen werd de vrijheid gelaten hun eigen gezondheidszorg te regelen. De preventieve zorg diende daarbij primair te zijn; de bewindsman was van mening dat de overheid bij de subsidiëring van de gezondheidszorg de preventieve zorg tot haar speciale verantwoordelijkheid behoorde te rekenen. Subsidiëring op basis van het aantal ingeschreven studenten werd aanvaardbaar geacht en per student werd een bedrag van f 7,50 genoemd. Later werd een bedrag van f 15 (en hoger, mits goed gemotiveerd) toegestaan. Curatieve zorg, onvermijdelijk aanwezig naast preventieve zorg, werd niet uitgesloten, doch de omvang daarvan werd in belangrijke mate afhankelijk gesteld van hetgeen de student bereid was hieraan bij te dragen.

In de brief van 1 augustus 1977 is gesteld dat studenten die medische hulp behoeven in de eerste plaats zijn aangewezen op huisartsen die functioneren in de algemene gezondheidszorg, zulks als uitvloeisel van de algemene beleidslijn, dat studenten op dit terrein niet als een specifieke

groep in de samenleving behoren te worden aangemerkt. De universitaire gezondheidszorg zou vooral een preventief karakter kunnen blijven dragen, overeenkomstig de bedrijfsgeneeskundige zorg. De voorlichtende taak heeft daarbij een bijzonder accent, met inachtneming van de gemeentelijke activiteiten. Daaronder valt ook de medische sportbegeleiding, waarvoor op gemeentelijk niveau adviescentra zijn ingericht.

Wat de tandheelkundige zorg betreft wordt in de brief vermeld dat deze niet kan worden gezien als een taak van de universiteit of hogeschool.

Ten tijde van het onderzoek kwam universitaire gezondheidszorg (voor studenten) bij alle instellingen van w.o. in een of andere vorm voor.

Het onderzoek gaf aanleiding tot o.m. de volgende opmerkingen.

1. Bij de meeste instellingen nam naast de preventieve de curatieve zorg een belangrijke plaats in.

2. Bij acht instellingen werd in meer of mindere mate aan sportgeneeskunde gedaan (sportkeuringen, trainingsadviezen, behandeling van sportblessures e.d.), waarvoor veelal een apart spreekuur werd gehouden. Twee instellingen (RUG en RUL) hadden zelfs een sportarts in dienst.

3. Vier instellingen (VUA, THE, RL en EUR) hadden geen eigen studentenarts in dienst. De RL had contacten met de Gemeentelijke Geneeskundige Gezondheidsdienst van Maastricht. De andere drie instellingen hadden overeenkomsten gesloten met plaatselijke huisartsen bij wie studenten onder bepaalde voorwaarden terecht konden. Bij deze instellingen lagen de kosten van de UGZ op een bijzonder laag niveau en aanmerkelijk onder het gemiddelde, terwijl er daarnaast nauwelijks of geen huisvestingskosten waren. Een herbezinning inzake de omvang; inhoud en organisatie van de UGZ verdient naar de mening van de Rekenkamer aanbeveling.

4. Bij twee instellingen vindt integrale hulpverlening plaats en treden de studentenartsen op als huisarts. Dit is het geval bij de UvA en de THT.

5. Het consulteren van de studentenartsen (huisartsen) was, op enkele uitzonderingen na, gratis. Ten aanzien van het in rekening brengen van specifieke verrichtingen (sportkeuringen, inentingen e.d.) werd verschillend gehandeld.

6. Bij één instelling (THT) functioneerde een eigen tandheelkundige dienst, waar zowel preventieve als curatieve zorg plaatsvond. In 1979 kwam per saldo ca. f 148.000 (exclusief huisvestingskosten en afschrijving inventaris en apparatuur) ten laste van de THT. De THT handelde in strijd met de brief van 1 augustus 1977. Blijkens zijn commentaar was de minister het met dit standpunt eens.

7. Bij de THT waren de kosten per student voor gezondheidszorg bijzonder hoog en lagen ruim 400% boven het gemiddelde. De hoge kosten werden veroorzaakt door de huisartsen- en tandheelkundige praktijk; de huisvestingskosten waren als gevolg daarvan eveneens relatief aanzienlijk.

Algemene, culturele en esthetische vorming

In de Tweede Nota werd aanmoediging van voorzieningen, gericht op culturele en esthetische vorming van de student, aanbevolen. Het in groepsverband of individueel actief dan wel passief deelnemen aan kunstuitingen (toneel, muziek, ballet, boetseren, schilderen enz.) werd voor de culturele vorming van de student van grote waarde geacht. De hieraan verbonden kosten dienden zoveel mogelijk door de student zelf te worden betaald en overheidssteun diende in het algemeen het karakter van een uitzonderlijke, incidentele, tegemoetkoming te dragen. Ter aanmoediging werd een beperkt overheidssubsidie van gemiddeld f 2500 per jaar per instelling voldoende geacht.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de instellingen in de loop der jaren meer inhoud zijn gaan geven aan de culturele vorming van de student. In de brief van 1 augustus 1977 werd hun ook de vrijheid gelaten zulks, binnen bepaalde grenzen, te doen. Het ontbreken van ministeriële richtlijnen inzake de organisatie en inhoud van de culturele vorming heeft tot gevolg

gehad dat deze vorming bij de instellingen zich op uiteenlopende wijze heeft ontwikkeld. De voorziening is ondergebracht in een bureau of afdeling van de instelling of in een (door de instelling gesubsidieerde) stichting. Ook komt het voor dat beide organisatievormen naast elkaar bestaan. De ene instelling heeft een vormingscentrum en/of muziekcentrum met daarnaast een bureau dan wel stichting studium generale. Bij een andere instelling wordt de culturele vorming geheel verzorgd door het studium generale. In een enkel geval maakt het studium generale deel uit van de activiteiten van een creativiteitscentrum. De Rekenkamer heeft het studium generale als algemene, culturele en esthetische vorming aangemerkt. Door de meeste instellingen werd er echter op gewezen dat het studium generale als een onderwijsvoorziening gezien diende te worden. In de brief van 1 augustus 1977 is met deze visie ingestemd.

Hoewel de Rekenkamer ook van mening is dat het studium generale overwegend onderwijskundige aspecten inhoudt, heeft zij die activiteit tijdens dit onderzoek begrepen in het totaal van de ACEV-activiteiten. Deze keuze is voornamelijk gegrond op de geconstateerde verscheidenheid aan organisatievormen en verwevenheid van het onderwijskundige aspect met andere aspecten van de verschillende ACEV-activiteiten.

De omvang en verscheidenheid in de culturele vorming is sedert 1977 aanzienlijk toegenomen. Zo worden er vele activiteiten verzorgd op het gebied van drama, muziek, dans en beweging, beeldende kunsten en beeld en geluid (audiovisuele media). De programma's worden uitgevoerd in project-, thema- of werkgroepen. Ook worden er op dit gebied cursussen gegeven. Verder is gebleken dat bij iedere instelling de beperkte incidentele overheidssteun plaats heeft gemaakt voor een permanente jaarlijkse subsidie. Bij enkele instellingen heeft dit subsidie grote omvang aangenomen.

Het onderzoek gaf aanleiding tot o.m. de volgende opmerkingen.

1. De brief van 1 augustus 1977 bevat geen richtlijnen over inhoud en omvang van de ACEV. Het wordt aan de instelling overgelaten binnen bepaalde grenzen inhoud te geven aan dit onderdeel. Nimmer is echter aangegeven welke deze grenzen zijn.

De instellingen boden een brede scale van activiteiten aan. Een aantal instellingen stelde uitgebreide ruimtelijke faciliteiten ter beschikking in de vorm van een muziekcentrum, een theater en/of een multifunctionele ruimte. De kosten varieerden van ruim f 100.000 tot ruim f 700.000 per instelling (exclusief huisvestingskosten). Het in de Tweede Nota genoemde bedrag van f 2500 steekt hierbij schril af. De totale kosten (exclusief huisvestingskosten) bedroegen ca. f 5,8 mln. De huisvestingskosten werden vastgesteld op ca. f 2,8 mln.

De vraag werd gesteld of met de thans aanwezige faciliteiten en de daaruit voortvloeiende kosten de «bepaalde grenzen», bedoeld in de brief van 1 augustus 1977, niet verre zijn overschreden.

De instellingen van w.o. hebben met de ACEV een voorziening die bij andere onderwijssectoren niet of nauwelijks voorkomt. Ook hier zijn derhalve de w.o.-studenten aanzienlijk bevoorrecht boven andere onderwijsgenietenden (en ook boven werkende leeftijdgenoten).

De Rekenkamer merkte op dat een strikte scheiding tussen het studium generale met alleen activiteiten die bijdragen aan de verwezenlijking van een onderwijskundige doelstelling en de activiteiten betrekking hebbend op culturele en esthetische vorming zou dienen te worden gemaakt en dat een herbezinning omtrent de inhoud en de omvang van laatstgenoemde activiteiten gewenst is.

2. Bij geen van de instellingen werden de direct uit de activiteiten voortvloeiende kosten door de opbrengsten uit contributies, cursussen, entreegelden gedekt. De vraag rees of dit, met name voor cursussen, het geval zou moeten zijn. Per instelling en per activiteit verschilden de bijdragen van de studenten nogal.

Studentenpsychologen

Ten aanzien van de psychologische bureaus bij de instellingen van w.o. merkte de staatssecretaris in de brief van 1 augustus 1977 op dat van universiteitswege zo mogelijk doorverwezen moet worden naar algemeen maatschappelijke welzijnsorganen.

De taken van de studentenpsychologen en -therapeuten zijn kort samengevat, de volgende:

- directe hulpverlening aan studenten met persoonlijke moeilijkheden, al dan niet met de studie samenhangend;
- advisering van studenten over hun geschiktheid voor een bepaalde studierichting;
- begeleiding van groepen binnen de universiteit die zich richten op de opvang en begeleiding van studenten (bijvoorbeeld mentoren);
- advisering omtrent problemen in de onderwijs-, woon- en leefsituatie van de student;
- het organiseren van cursussen en trainingen, zoals bijvoorbeeld studievaardigheidstrainingen en assertiviteitstrainingen.

Een deel van de werkzaamheden is gericht op de bevordering van een zo gunstig mogelijk leef- en studieklimaat van de student. Uit jaarverslagen van de betrokken diensteenheden bleek dat de taak van de psychologen vooral gericht is op de directe hulpverlening aan studenten met emotionele problemen. Aan de eerstelijnsfunctie die een snelle bereikbaarheid van studentenpsychologen als kenmerk heeft wordt veel belang gehecht. Een lange wachttijd zou namelijk tot gevolg hebben dat studenten van hulp afzien omdat hun acute noodsituatie al weer voorbij is. De werkelijke oorzaken van die situatie zouden dan echter blijven bestaan en meer chronisch hun invloed hebben op persoonlijk leven en studie.

De door de studentenpsychologen verleende diensten zijn kosteloos.

Verwijzing naar de voor elke burger bestaande algemeen maatschappelijke voorzieningen vindt slechts in beperkte mate plaats. De studenten verkeren, omdat zij voor hulpverlening niet afhankelijk zijn van wachttijden in een bevoorrechte positie. De vraag rees of de psychologische hulp aan de w.o.-student op de huidige voet dient te worden voortgezet en of het aanbeveling zou verdienen, mede gezien de grote onderlinge kostenverschillen, vanuit het departement normen te ontwikkelen.

Blijkens zijn commentaar was de minister van mening dat het bepalen van de gewenste omvang van de dienstverlening aan de instellingen dient te worden overgelaten, met name nu door de invoering van de twee-fasenstructuur de functie van studentenpsycholoog waarschijnlijk een nieuw reliëf zal krijgen.

Studentendecanen

De positie van de studentendecanen vindt haar basis in artikel 83 van de WWO, waarin is bepaald dat aan een universiteit of hogeschool tenminste één studentendecaan verbonden moet zijn. Volgens dit artikel is de decaan o.m. belast met het verstrekken van inlichtingen, het geven van raad en het verlenen van bijstand aan studenten. Hij heeft tevens een adviserende taak jegens het universiteitsbestuur.

De werkzaamheden die in het algemeen door de studentendecanen worden verricht, bestaan uit:

- het geven van voorlichting en het helpen oplossen van problemen o.a. op het gebied van studierichting, studiefinanciering, militaire dienstplicht, huisvesting e.d.;
- het helpen oplossen van problemen verband houdende met staken of veranderen van studierichting, motivatie, studieplanning/ studiemethoden, persoonlijkheid en relaties;

– het zitting hebben in werkgroepen en deelnemen aan overleg met o.a. studentenorganisaties;
– het onderhouden van contacten met scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het geven van voorlichting aan de leerlingen daarvan;
– het in meer of mindere mate betrokken zijn bij de introductie van studenten.

De verhouding tussen het aantal studenten en het aantal decanen varieert van 3800 : 1 bij de UvA tot 2200 : 1 bij de THE, KUN en KHT.
De minister deelde in zijn antwoord mede dat inmiddels een werkgroep zich bezighoudt met het inventariseren van taken van de welzijnsfunctionarissen ten behoeve van studenten.

Geestelijke verzorging

Bij alle instellingen van w.o. zijn geestelijke verzorgers (pastores, rabbijnen en humanistische raadslieden; in het vervolg te noemen studentenpastores) werkzaam. Zij worden aangesteld door de kerkgenootschappen en het Humanistisch Verbond, aan wie zij ook verantwoording schuldig zijn.
Het studentenpastoraat kan worden gezien als een onderdeel van de studentenwelzijnszorg. Als zodanig wordt getracht zoveel mogelijk samen te werken met andere studentenbegeleiders, zoals studentendecanen en studentenpsychologen. De werkzaamheden van de studentenpastores liggen op het gebied van de liturgie en prediking, catechese en vormingswerk, persoonlijke begeleiding e.d.
Vóór 1977 werd van de zijde van de instellingen veelal volstaan met het verlenen van beperkte faciliteiten, zoals beschikbaarstelling van ruimte en een (geringe) tegemoetkoming in de materiële kosten. Met de brief van 1 augustus 1977 is echter medegedeeld dat, gezien de functie van de studentenpastores binnen de instellingen van w.o., geen bezwaar bestaat tegen een beperkte verruiming van de faciliteiten als financiële tegemoetkoming in de algemene kosten van het studentenpastoraat. Aan de specifieke positie van de studentenpastores als kerkelijke en humanistische functionarissen dient evenwel niet te worden getornd en beschikbaarstelling van formatieplaatsen zal derhalve niet kunnen worden overwogen.
Tijdens het onderzoek bleek dat bij de instellingen geen formatieplaatsen door studentenpastores worden bezet. De meeste instellingen beperkten de faciliteiten tot het beschikbaar stellen van ruimte en/of het verlenen van een subsidie, waarbij dient te worden vermeld dat het subsidie in de meeste gevallen niet alleen bedoeld is als tegemoetkoming in de algemene kosten maar ook in de personeelskosten van het studentenpastoraat.
Bij drie instellingen waren wel formatieplaatsen ingenomen door personeel dat op het gebied van de geestelijke verzorging werkzaam is c.q. door personeel dat de studentenpastores administratief ondersteunt.
Blijkens het vorenstaande ging de subsidiëring van het studentenpastoraat verder dan de in de brief van 1 augustus 1977 vermelde financiële tegemoetkoming in de algemene kosten. De Rekenkamer achtte het gewenst dat vanuit het departement richtlijnen werden gegeven. Naar de mening van de minister was de brief van 1 augustus 1977 op dit punt voldoende duidelijk.

Overige voorzieningen

De overige voorzieningen hebben o. m. betrekking op:
– noodfondsen (totaal f 0,4 mln.);
– introductie eerstejaarsstudenten (totaal f 1,4 mln.);
– niet voor vergoeding door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in aanmerking komende personeelskosten in verband met studentenhuisvesting (f 0,5 mln.);
– bijdragen in de exploitatie van door studenten geëxploiteerde arbeidsbemiddelingsbureaus (f 0,2 mln.).

Slotopmerking

Uit het vorenstaande blijkt dat er ten aanzien van studentenvoorzieningen sterk afgeweken is van de in de brief van 1 augustus 1977 weergegeven beleidsvoornemens. Bovendien zijn belangrijke verschillen tussen de instellingen onderling geconstateerd in vorm en omvang van de studentenvoorzieningen. De door de minister aan de instellingen gegeven bestedingsvrijheid ten aanzien van het hun toegewezen budget mag volgens de Rekenkamer er niet toe leiden dat de instellingen geheel vrij zijn ten aanzien van de samenstelling en de uitvoering van het pakket van studentenvoorzieningen. Voorkomen zal moeten worden dat op principiële punten belangrijke verschillen in het uitgavenpatroon gaan optreden. De Rekenkamer heeft de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen en Landbouw en Visserij daarom in januari 1984 als haar mening kenbaar gemaakt dat meer dwingende richtlijnen ten aanzien van het totale pakket studentenvoorzieningen en de vorm van de bestedingen noodzakelijk zijn.

5.2. Kostbare nieuwbouw opleidingsinstituut

In een rapport van de accountantsdienst van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen dat in juli 1979 werd uitgebracht over de controle van de jaarrekening 1977 van een opleidingsinstituut voor leraren werd melding gemaakt van een aanzienlijke overschrijding van het toen voor nieuwbouw toegestane budget ad f 20 mln. De Rekenkamer stelde een nader dossieronderzoek in naar de gang van zaken rond dit nieuwbouwproject. Zij zond haar bevindingen in maart 1980 aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen. Aan de correspondentie die in 1983 werd afgerond is het volgende ontleend.

1. BEVINDINGEN REKENKAMER

1.1. *Vestigingsplaats en terreingrootte*

Een overaccentuering van het belang van vestiging van het opleidingsinstituut in de onmiddellijke nabijheid van een universiteit heeft geleid tot geforceerde verwerving (in erfpacht) van een veel te groot en duur perceel bouwgrond, dat bovendien door zijn ligging in de nabijheid van een drukke verkeersweg tot kostbare geluidswerende (annex luchtbeheersende) voorzieningen in het daarop te vestigen schoolgebouw noopte. De Rijksgebouwendienst (RGD) achtte een oppervlakte van ca. 2 ha (koopprijs normaliter f 2 mln.) voldoende; verworven werd een terrein van bijna 5 ha waarvan de erfpacht destijds was gebaseerd op een grondwaarde van f 8 mln.

1.2. *Bouwvoorbereiding en bouw*

De door het ministerie gestelde eis tot spoedige beëindiging van door het opleidingsinstituut gesloten kostbare huurcontracten (huur ca. f 1,5 mln. per jaar) heeft de voorbereiding van de bouw onder hoge druk gezet mede ten gevolge waarvan o.m.:
- een opdracht aan de architect was gegeven zonder een voldoende uitgewerkt programma van eisen (er was zelfs geen vast lokalenplan);
- zonder bestek was gewerkt (er was slechts een algemene technische omschrijving);
- de RGD onvoldoende was ingeschakeld;
- met de bouw was begonnen voordat de toestemming van het ministerie was verkregen.

Ook tijdens de bouw waren ernstige fouten gemaakt, zoals:
- het omschakelen van systeembouw naar grotendeels traditionele bouw, waarvoor de aannemer (systeembouwer) de nodige deskundigheid miste;

– het op instructie van het ministerie beperken van de opdracht van de architect nadat hij een voorlopig ontwerp had gemaakt. Hierdoor kwam de budgetbewaking in handen van het opleidingsinstituut en moesten onderhandelingen over talloze kostenverhogende wijzigingen in de bouw of voor meerwerk tussen het schoolbestuur en de aannemer worden gevoerd. Die afspraken behoefden de goedkeuring van het ministerie. Door de tijdsdruk voor het gereedkomen van het project werd vrijwel al het meerwerk gelijktijdig met het aanvragen van de goedkeuring aangevangen, waardoor het ministerie voor een voldongen feit werd geplaatst;

– door het ontbreken van een bestek was met betrekking tot meerwerk geen goede beoordeling van de noodzaak daartoe mogelijk;

– het tegen de uitdrukkelijke wens van het ministerie onderkelderen van het schoolgebouw en het realiseren van 2000 à 3000 teveel m^2 aan vloeroppervlakte.

1.3. *Technische installaties*

Doordat de adviseur voor de technische installaties tevens die installaties leverde, was een controle op eventuele levering van overbodige installaties of tegen te hoge prijzen niet goed mogelijk. Een in verband hiermede in opdracht van het ministerie door een onafhankelijk adviesbureau uitgevoerd vergelijkend onderzoek bij enkele soortgelijke onderwijsinstellingen leverde slechts een opsomming van de aangebrachte installaties op. Conclusies omtrent de juistheid van berekende prijzen en inzake bij vergelijkbare opleidingsinstellingen aanwezige installaties ontbraken. Van de zijde van het ministerie was vernomen dat de leverancier de oorspronkelijk ingediende facturen reeds met een belangrijk bedrag zou hebben verlaagd. Toch bleef het per saldo gedeclareerde bedrag beduidend hoger dan de kosten welke voor een vergelijkbaar schoolgebouw waren gemaakt.

1.4. *De financiële gevolgen*

De vele fouten, welke zijn gemaakt, hadden volgens een globale schatting van de Rekenkamer, gelet op de kosten van een vergelijkbaar schoolgebouw, op basis van voorlopige gegevens enkele miljoenen guldens aan extra uitgaven gevergd. Na de ingebruikstelling bleken nadere bouwkundige voorzieningen in verband met lekkages en geluidshinder nodig; het schoolbestuur had inmiddels een krediet van f 0,9 mln. aangevraagd.

1.5. *Het door de Rekenkamer gewenste toezicht*

Het vorenstaande toonde de noodzaak aan dat ook tijdens de bouw door de RGD toezicht wordt uitgeoefend of deze overeenkomstig goedgekeurde plannen plaatsvindt en de budgetbewaking op adequate wijze geschiedt.

2. COMMENTAAR BEWINDSMAN

2.1. *Vestigingsplaats en terreingrootte*

De bewindsman merkte op dat bij keuze van de vestigingsplaats onderwijskundige, sociale en financiële aspecten waren betrokken. Hoewel destijds was berekend dat vestiging in de universiteitsstad f 1,8 mln. duurder zou uitvallen dan in een nabij gelegen provincieplaats, hebben onderwijskundige overwegingen de doorslag gegeven. De nadruk viel op de samenwerking met de universiteit. Bij de nieuwe lerarenopleidingen is samenwerking met het wetenschappelijk onderwijs een uitdrukkelijk beleidsuitgangspunt. De onmogelijkheid om over een deel van het 4,5 ha grote terrein de beschikking te verkrijgen had uiteindelijk geleid tot de beslissing het gehele terrein te verwerven; dit ondanks het feit dat de RGD aanvankelijk van mening was dat met 2 ha minder zou kunnen worden

volstaan. De minister achtte de verwerving van het totale oppervlak verantwoord, gezien de bebouwingsmogelijkheden (het opleidingsinstituut gebruikt qua bebouwing, parkeerterrein e. d. ca. 52% van het terrein).

2.2. *Bouwvoorbereiding en bouw*

De bewindsman wees erop, dat de onderwijsinstelling het eerste type van een nieuwe vorm van onderwijs was, zodat een lokalenplan moest worden ontworpen, terwijl nog niet in concreto het volledige leerplan vaststond. Toen voorts het bestuur had gekozen voor een in systeembouw gespecialiseerd bedrijf werd volstaan met een architect met een beperkte opdracht. Dit is bij systeembouw gebruikelijk en geeft normaliter geen problemen. In dit geval had het bestuur bij herhaling de bouwer echter opdrachten verleend die niet pasten in de desbetreffende systematiek. Hierdoor ontstonden talloze problemen met betrekking tot niet voorziene meerwerkkosten. Achteraf gezien had dan ook, gezien de grootte van het project en gelet op het late tijdstip waarop de afwijkende eisen van het bestuur bij het ministerie werden voorgebracht, beter een architect met volledige opdracht kunnen worden benoemd. De verantwoordelijkheden ten aanzien van prijsbewaking en directievoering zouden dan duidelijker hebben vastgelegen.

De bewindsman erkende dat de bouw was begonnen voordat de toestemming van het ministerie was verkregen, alsook dat tegen de uitdrukkelijke wens van het ministerie het gebouw was onderkelderd en ca. 3000 m² teveel aan vloeroppervlakte was gerealiseerd. Hij wees erop dat het bestuur van het opleidingsinstituut reeds geruime tijd is vervangen. Het nieuwe bestuur had zich gedistantieerd van de door of namens het oude bestuur eigenmachtig genomen beslissingen. Het nieuwe bestuur werd echter wel geconfronteerd met de financiële gevolgen van het niet voor vergoeding in aanmerking komende bedrag (zie ook onderdeel 2.4 van dit verslagpunt).

2.3. *Technische installaties*

De bewindsman erkende dat grote verontrusting bestond ten aanzien van de gang van zaken omtrent de geplaatste orders voor de technische installaties. Aanvankelijk zag het ernaar uit dat de in rekening gebrachte bedragen ca. f 1,3 mln. te hoog waren. Nog tijdens de bouw werden enkele door het bestuur gewenste en in de begroting opgenomen, maar door het ministerie niet noodzakelijk geachte, voorzieningen afgelast. Voorts viel de declaratie risicoverrekening aanmerkelijk lager uit. Tenslotte bleken enkele bouwkundige voorzieningen ten onrechte in de begroting van de installaties te zijn opgenomen. De uiteindelijke twijfel over de waarde van de installaties, in vergelijking met een vergelijkbaar schoolgebouw, betrof een bedrag van f 0,1 mln. tot maximaal f 0,2 mln. Gezien de omvang van het totale bouwproject zou het gaan over een geschil van minder dan 1%. Van een nader diepgaand onderzoek naar niet of nauwelijks meer te controleren opdrachten en gedane leveranties was dan ook afgezien door de minister.

2.4. *De financiële gevolgen van de overschrijding van de toegestane bouwkosten voor het schoolbestuur*

De bewindsman deelde mede dat de bouwafrekening een totaalbedrag van f 26 mln. beliep, terwijl de voor vergoeding in aanmerking komende stichtingskosten waren vastgesteld op f 22,3 mln. Van het niet voor vergoeding in aanmerking komende bedrag (f 3,7 mln.) , is f 1,85 mln. verrekend door het gedurende 1978, 1979 en 1980 niet vervullen van acht formatieplaatsen. Eenzelfde bedrag is als saneringssubsidie verstrekt. Dit zou «inverdiend» moeten worden door het verlenen van medegebruik aan andere onderwijsinstellingen of door verhuur, dan wel door – bij toename

van het aantal studenten – alsnog subsidiabel verklaren van de te veel gebouwde accommodatie. Op blijvend en zo mogelijk nog verder medegebruik van het onderwijsgebouw zou van de zijde van de minister nauwlettend worden toegezien. In maart 1983 heeft de bewindsman de Rekenkamer een overzicht gegeven van het door de opleidingsinsteliing in de afgelopen jaren gegeven medegebruik. Hij concludeerde dat de instelling in alle redelijkheid heeft voldaan aan de opdracht tot het zoveel mogelijk verlenen van medegebruik aan derden, zodat hij de toegekende saneringssubsidie nu als denitief verleend beschouwde.

2.5. *Toezicht tijdens de bouw*

De conclusie van de Rekenkamer dat tijdens de bouw door de RGD toezicht zou dienen te worden uitgeoefend of de projecten ook worden uitgevoerd overeenkomstig de goedgekeurde plannen achtte de bewindsman niet te verwezenlijken, dit nog afgezien van de vraag of het strikt noodzakelijk is. Uitgangspunt is en behoort zijns inziens te zijn de goede trouw van een schoolbestuur met betrekking tot het volgen van al hetgeen ter zake van de bouw is voorgeschreven of nader is overeengekomen. Van de vele honderden bouwprojecten voor voortgezet onderwijs en hoger beroepsonderwijs die onder strakke leiding van de directie Bouwzaken Onderwijs van zijn departement in de afgelopen jaren zijn gebouwd, was de onderhavige nieuwbouw – aldus de bewindsman – een uniek en op zichzelf staand geval. Hij was van mening dat naar aanleiding van dit bouwproject in zijn algemeenheid geen bijstelling van de voor de scholenbouw voor voortgezet onderwijs en hoger beroepsonderwijs geldende procedures nodig was. Wel was lering getrokken in die zin, dat voor grote, tegen het wetenschappelijk onderwijs aanleunende bouwprojecten, een speciale begeleiding vanuit de directie Bouwzaken Onderwijs nodig is.

2.6. *Uiteindelijke conclusie bewindsman*

De bewindsman gaf als zijn uiteindelijke conclusie, dat er willens en wetens te veel is gebouwd (zoals de onderkeldering, de 3000 m ^{2} en het ten dele teveel aan installaties) maar toch niet onverantwoord duur. Met andere woorden: het gebouw is op zichzelve het geïnvesteerde waard. Dat was ook de reden dat hij met het bestuur de eerder in dit verslagpunt (onderdeel 2.4) genoemde afspraken gemaakt had over de financiële afwikkeling van deze nieuwbouw.

3. SLOTOPMERKING REKENKAMER

Deze nieuwbouwaangelegenheid overziende, stelt de Rekenkamer vast, dat door fouten, onvolkomenheden en gebrekkig toezicht, het Rijk direct en indirect een belangrijk financieel nadeel geleden heeft. Zij merkt op dat het eigenmachtig handelen van het bestuur hierbij een rol heeft gespeeld.

5.3. Onderzoek bij de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

In het verslag 1979 (punt 6.25) is melding gemaakt van een door de Rekenkamer verricht onderzoek bij de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). Deze instelling heeft zij opnieuw in haar controle betrokken, alsmede twee akademie-instituten, te weten het Sociaal-Wetenschappelijk Informatie- en Documentatiecentrum en het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in augustus 1983 aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen. De bewindsman reageerde in januari 1984. Over de briefwisseling wordt het volgende medegedeeld.

1. DE KONINKLIJKE NEDERLANDSE AKADEMIE VAN WETENSCHAPPEN

a. *De status van de akademie en haar reglement*

De Rekenkamer stelde vast dat de status van de KNAW onduidelijk is. Dit hangt samen met haar ontstaansgeschiedenis. In de rechtsliteratuur wordt de akademie beschouwd als een publiekrechtelijke rechtspersoon, opgericht bij Koninklijk besluit (KB). Zij vormt als zodanig een uitzondering op hetgeen in het Burgerlijk Wetboek voor dergelijke lichamen is voorgeschreven, te weten oprichting bij wet. Dit hangt samen met het feit dat het Burgerlijk Wetboek van latere datum is dan het oprichtingsjaar van de KNAW.

De rechtspositie van het personeel van de KNAW en de onder haar ressorterende instituten is nauw verbonden met deze status en neergelegd in het eveneens bij KB vastgestelde reglement, doch daarin onvoldoende geregeld. In de praktijk wordt dit personeel aangemerkt als vallende onder de werking van het Rijksambtenarenreglement, doch formeel is dit niet het geval. De minister van Binnenlandse Zaken oordeelde het juister dat de rechtspositie werd geregeld bij algemene maatregel van bestuur, zulks conform de bepalingen van de Ambtenarenwet. Een dergelijk rechtspositiereglement was echter nog niet tot stand gekomen.

Aangezien aan een herziening van de akademiereglementen werd gewerkt, stelde de Rekenkamer voor in de nieuwe reglementen de status nader aan te geven.

De minister antwoordde hierop dat de aanpassing van de reglementen niet op zichzelf staat maar de formalisering dient te zijn van afspraken rond het functioneren van de akademie, met name op het punt van het beheer van de instituten. (Over onvolkomenheden met betrekking tot de leidinggevende taak van de akademie maakt de Algemene Rekenkamer melding in het verslag 1979, punt 6.25, sub b.) Met de akademie worden besprekingen gevoerd hoe een doelmatiger beheer kan worden bewerkstelligd. Daarbij zal tevens worden bezien of de gewenste duidelijkheid over de status van de akademie het best kan worden verkregen door wetgeving dan wel via het reglement. De Rekenkamer houdt de ontwikkelingen in het oog.

b. *Het concentratiebeleid ten aanzien van de afdeling Edita*

De afdeling Edita van de akademie is o. a. belast met het uitgeven van specifieke akademiepublikaties. Ze beschikt over geavanceerde technieken op drukkers- en uitgeversgebied. Voor de toelevering van de tekst wordt gebruik gemaakt van moderne tekstverwerkende apparatuur. Een beperkt aantal akademie-instituten kan voor zijn publikaties eveneens gebruik maken van de afdeling.

Reeds in het jaarboek over 1980 heeft het akademiebestuur opgemerkt dat de inschakeling van Edita bij het publiceren van instituutsuitgaven kostenbesparend werkt. Op grond hiervan achtte het bestuur uitbreiding van de afdeling noodzakelijk; de middelen daartoe zouden gevonden moeten worden binnen de begroting van de instituten. Het kwam de Rekenkamer wenselijk voor dat de beoogde bundeling van de uitgeversactiviteiten op korte termijn werd doorgevoerd.

De bewindsman deelde mede dat het bestuur hiervoor de volgende maatregelen noodzakelijk achtte:

- vaststelling van de taken;
- aanpassing van de formatie;
- herziening van de functiewaarderingen.

Deze zaken waren reeds in aanzet besproken. De bewindsman zal erop aandringen dat de KNAW op de ingeslagen weg voortgaat.

2. HET SOCIAAL-WETENSCHAPPELIJK INFORMATIE- EN DOCUMENTATIECENTRUM (SWIDOC)

Dit akademie-instituut heeft als doelstelling de bevordering en bestudering van de informatievoorziening binnen de sociale wetenschappen in Nederland. Deze voor een deel reeds geautomatiseerde informatiestroom richt zich voornamelijk op drie onderdelen, welke nauw met elkaar in verband staan, te weten:

- het lopend onderzoek;
- het grondmateriaal van afgesloten onderzoek;
- de onderzoekrapporten.

Voorts kan raadpleging van buitenlandse literatuurbestanden plaatsvinden door middel van bij SWIDOC geplaatste moderne apparatuur.

In april 1982 kwam een door het akademiebestuur in het leven geroepen commissie tot de conclusie dat er sprake was van overlapping van SWIDOC-activiteiten met activiteiten van andere van overheidswege gesubsidieerde instellingen, waaronder de Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek (SISWO). De Rekenkamer vroeg hiervoor de aandacht van de minister.

In zijn antwoord verwijst de bewindsman naar zijn beleidsnota Gedrags- en Maatschappijwetenschappen, die hij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in november 1983 toezond (bijlagen Handelingen, zitting 1983–1984, 18 161, nrs. 1–2). Daarin wordt SWIDOC genoemd als centrale informatieverzorgende instantie. Aan een Permanente Commissie Informatieverzorging Lopend Onderzoek zal o.m. de taak worden toebedeeld te waken voor ongewenste overlappingen. De minister achtte het in het algemeen niet wenselijk de inventariserende activiteiten van gespecialiseerde instituten te laten beëindigen, aangezien bij SWIDOC de inventarisatie, vanwege de vrijwillige basis waarop de toelevering van materiaal geschiedt, uiteraard niet geheel volledig is.

Wel constateert de minister niet noodzakelijke overlapping van SISWO- en SWIDOC-activiteiten.

De Rekenkamer heeft in het verslag 1982 (punt 4.4) medegedeeld de beslissing van de minister over de positie en functie van SISWO binnen het sociaal-wetenschappelijk onderzoek af te wachten. Het overleg hierover is inmiddels afgerond. In januari 1984 deelde de bewindsman mede dat het hem ongewenst voorkwam – gelet op de rol die aan de (nieuwe) Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek is toebedacht – twee landelijke organisaties met gelijkgerichte en zelfs samenvallende taakstellingen naast elkaar te laten voortbestaan. Hij verwees naar de eerder genoemde beleidsnota Gedrags- en Maatschappijwetenschappen, waarin voor het volgende wordt gekozen:

- SISWO wordt als zelfstandige organisatie opgeheven;
- een belangrijk deel van haar capaciteit zal ter beschikking komen van het deelbestuur voor de gedrags- en maatschappijwetenschappen;
- de SISWO-activiteiten op het gebied van documentatie- en literatuurverwerking zal inclusief de benodigde capaciteit overgaan naar SWIDOC;
- tussen SWIDOC en het bureau van het deelbestuur zal een intensieve samenwerking tot stand worden gebracht.

3. HET INTERNATIONAAL INSTITUUT VOOR SOCIALE GESCHIEDENIS (IISG)

Dit instituut heeft een lange en bewogen ontstaansgeschiedenis. De oorsprong van het historisch materiaal dat bij het IISG aanwezig is wortelt in de verzameling van het Nederlands Economisch-Historisch Archief van prof. Posthumus. In 1932 werd deze verzameling ondergebracht in de vereniging Economisch-Historische Bibliotheek (EHB).

In de jaren dertig werd de sociaal-historische verzameling van de EHB als gevolg van de politieke toestand in Europa enorm uitgebreid, aangezien de EHB als veilige haven werd beschouwd voor belangrijke archieven en bibliotheken van arbeidersbewegingen in bedreigde gebieden. In 1935 werd de Stichting IISG opgericht waarin de collecties van de EHB, betrekking hebbende op de sociale geschiedenis, werden ondergebracht.

In 1963 werd de stichting onder beheer gebracht van de Gemeentelijke Universiteit te Amsterdam. Ten einde de basis van de stichting te verbreden hebben de universiteit en de minister van Onderwijs en Wetenschappen getracht deze een interuniversitaire status te geven; daardoor zou tevens de rechtspositie van het personeel kunnen verbeteren. Toen deze poging mislukte zijn krachtens overeenkomst de instituutsactiviteiten afgesplitst van de Stichting IISG en als instituut (met dezelfde naam) in 1979 ondergebracht bij de KNAW. De aanwezige collecties bleven eigendom van de Stichting IISG. De akademie verkreeg ten behoeve van het IISG het bij de Stichting IISG aanwezige materiaal in bruikleen. Voor de vorming en instandhouding van de collecties verleent de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de Stichting IISG jaarlijks een subsidie (voor 1983 is een bedrag van bijna f 300.000 begroot).

Bij het onderzoek werden een groot aantal problemen gesignaleerd die belemmerend werken voor het goed functioneren van dit instituut. Genoemd kunnen worden:

- het ontbreken van een vastlegging van doelstellingen en prioriteiten;
- het ontbreken van een huishoudelijk reglement, dat de onderlinge verhoudingen regelt tussen algemeen bestuur, dagelijks bestuur, directie en personeel;
- de grote mate van zelfstandigheid van de wetenschappelijke afdelingen (kabinetten genaamd), die tot uiting komt in de collectievorming, het wetenschappelijk onderzoek en de advies- en begeleidingsfunctie;
- de veelheid van taken binnen deze kabinetten, waardoor slechts een gering deel van de totale beschikbare tijd van de wetenschappelijke medewerkers kan worden besteed aan onderzoek;
- het onevenwichtige aanschafbeleid waarbij geen rekening werd gehouden met de capaciteit van de archief- en bibliotheekafdeling van het instituut;
- de aanzienlijke achterstand in de ontsluiting van het verkregen materiaal, welke achterstand bij ongewijzigd beleid jaarlijks zal toenemen;
- het toenemende ruimtegebrek; afstoting van aanwezig materiaal kan nauwelijks plaatsvinden aangezien dit onvoldoende is ontsloten en contractbepalingen bij aangenomen schenkingen van collecties zulks vaak verhinderen; daarnaast zijn de uitbreidingsmogelijkheden van de huisvesting beperkt;
- de slechte onderhoudstoestand van een niet onbelangrijk deel van de collecties.

De Rekenkamer deed aanbevelingen ter vergroting van de wetenschappelijke produktie van het instituut. Zij pleitte voor een herschikking van taken binnen de wetenschappelijke afdelingen en voor een betere taakverdeling tussen deze en de bibliotheekafdeling. Voorts zou poolvorming van administratieve medewerkers door samensmelting van kabinetten kostenbesparend werken.

Zij achtte ombuiging op korte termijn van het verwervings- en afstotingsbeleid noodzakelijk.

Ten aanzien van de kosten die het instituut maakt voor het bewaren, beheren en ontsluiten van de archieven van enige Nederlandse politieke en vakorganisaties, waartoe ter zake overeenkomsten zijn afgesloten, vroeg de Rekenkamer of het niet in de rede lag deze aan de desbetreffende organisaties door te berekenen. Zij wees daarbij op de richtlijnen die het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur heeft gegeven over de hoogte van de vergoeding bij werkzaamheden die beheerders van rijksarchieven verrichten voor derden.

De Rekenkamer zette vraagtekens bij de hoogte van de exploitatiekosten van het tijdschrift «International Review of Social History», een instituutsuitgave, die driemaal per jaar verschijnt in een oplage van 1400 exemplaren en ca. f 350.000 per jaar kost.

Blijkens het antwoord van de minister hebben de gesignaleerde problemen aanleiding gegeven tot het opstellen van een beleidsnota van het bestuur over het instituut op basis waarvan een grondige doorlichting van het IISG plaatsvindt. De hoofdlijnen van deze beleidsnota hebben de instemming van de bewindsman. Op ambtelijk niveau werd nog vernomen dat het akademiebestuur het voornemen heeft de desbetreffende passages uit de Rekenkamernota aan de commissie ter hand te stellen die is belast met het verder uitwerken van de voorstellen, vervat in de beleidsnota.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen blijven volgen.

5.4 Onderzoek bij de directie Verzorgingsstructuur van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Inleiding

Op het gebied van onderwijsresearch, onderwijsvernieuwing en onderwijsbegeleiding bestaan vele – merendeels onafhankelijk van elkaar werkende instellingen en commissies. Zij ressorteren onder de directie Verzorgingsstructuur van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, die in 1978 is ingesteld.

In de verslagen 1978 (punt 6.12), 1981 (punt 6.13) en 1982 (punt 6.11) maakte de Rekenkamer melding van onderzoeken bij een aantal instellingen op dit gebied, te weten:

- de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs;
- het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling;
- de Stichting voor Leerplanontwikkeling;
- de drie landelijke pedagogische centra.

Ter afsluiting heeft de Rekenkamer een onderzoek ingesteld bij de directie Verzorgingsstructuur, die is belast met «het vormgeven en uitvoeren van een samenhangend lange-, middellange- en korte termijnbeleid voor de onderwijsbegeleiding, de onderwijsresearch, de leerplan- en toetsontwikkeling, de examens en eventuele andere sectoren op het gebied van de verzorgingsstructuur (een en ander mede op basis van de uitgangspunten en prioriteiten van de veld-directoraten-generaal[1] en de directie Scholing en passend in het totale voorzieningenbeleid)».

Het afsluitende onderzoek was nodig omdat bij de genoemde controles vragen rezen over het functioneren van de directie. De Rekenkamer had in haar onderzoeknota's de verantwoordelijke bewindslieden o.m. gewezen op:

- het ontbreken van subsidievoorwaarden, wat tot gevolg had dat instellingen zich niet steeds hielden aan de rijksregels en -normen;
- onduidelijkheden over de rechtspositie van het personeel van de instellingen;
- het ontbreken van begeleiding dan wel ondersteuning in bepaalde kwesties;
- het te kort schieten bij de behandeling van de begrotingen van de instellingen;
- onvoldoende inzicht in de uitputting van instellingsbudgetten;
- gebrek aan coördinatie van het beleid naar de instelling toe;
- de trage afhandeling van financiële verantwoordingen, hetgeen bij de instellingen had geleid tot een teveel aan liquiditeit van miljoenen guldens.

Het onderzoek bij de directie bevestigde deze tekortkomingen.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek van de Rekenkamer waren:

- een onderbezetting gedurende een aantal jaren (onderdeel 1);

[1] Dit zijn de directoraten-generaal die betrekking hebben op het veld van het basisonderwijs dan wel dat van het voortgezet onderwijs.

– het ontbreken van een goede begeleiding van de gesubsidieerde instellingen en projecten, alsmede de grote achterstand bij de afrekening van verstrekte voorschotsubsidies (onderdeel 2);
– het gebrek aan coördinatie tussen de directie Verzorgingsstructuur en de veld-directoraten (onderdeel 3);
– het nog steeds ontbreken van een wettelijke grondslag voor de bekostiging van de verzorgingsstructuur (onderdeel 4).

De Rekenkamer zond haar bevindingen in oktober 1982 aan de staatssecretaris, die er in juli 1983 op antwoordde. Hierna wordt ingegaan op de inhoud van de briefwisseling.

1. *Formatie en bezetting*

De directie Verzorgingsstructuur heeft sinds haar oprichting in 1978 te kampen met onderbezetting. Medio oktober 1981 bedroeg deze ruim 20 personen op een formatie van 70. Dit had een ongunstige invloed op het functioneren van de directie.

Sinds haar ontstaan is het takenpakket geleidelijk fors uitgebreid en zijn haar werkzaamheden sterk toegenomen. Voor de uitbreiding van het takenpakket was tot medio oktober 1981 geen extra personeel beschikbaar gesteld. De stand per 1 juli 1982 toonde een gunstiger beeld. De formatie was uitgebreid tot 89 personen; de bezetting bedroeg 76. De 13 vacatures hadden betrekking op de afdeling Organisatie Examens te Groningen, die eerst kort daarvoor met haar werkzaamheden was gestart.

De staatssecretaris bevestigde de constateringen van de Rekenkamer.

2. *Gevolgen van de onderbezetting*

De Rekenkamer wees vooral op de gevolgen van de onderbezetting bij de financiële afdeling van de directie, die bovendien te maken kreeg met langdurig zieken. Ondanks uitbreiding van de formatie en de bezetting waren de knelpunten bij die afdeling nog niet verdwenen. Door gebrek aan richtlijnen voor de beoordeling van ontvangen declaraties alsmede van rekeningen en verantwoordingen vond weinig delegatie plaats. Mede door de geringe bezetting waren grote achterstanden ontstaan in het vaststellen van subsidies, het goedkeuren van declaraties en het afrekenen van voorschotten daarop.

Per 30 juni 1981 moest over de periode 1975 tot en met 1980 nog ca. f 462 mln. worden afgerekend en per 31 maart 1982 over 1975 tot en met 1981 nog ca. f 557 mln. Of het afrekenen van deze voorschotten per saldo zou resulteren in terugbetaling door gesubsidieerden of bijbetaling door het ministerie, zou slechts met veel moeite vast te stellen zijn, omdat hierover geen gericht cijfermateriaal beschikbaar was. Wel kon worden opgemerkt dat van enkele grote instellingen – met name van de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) en de Stichting voor Leerplanontwikkeling (SLO) – door het ministerie per saldo enige miljoenen guldens waren terug te vorderen.

In de begroting voor 1981 was rekening gehouden met een ontvangst van f 4 mln. wegens teveel verstrekte voorschotten; de begrotingen van 1982, 1983 en 1984 vermelden elk f 3 mln.

De Rekenkamer merkte op dat de vertraging in het afrekenen van voorschotsubsidies leidde tot onzekerheid bij de gesubsidieerden. Deze hadden namelijk gedurende jaren uit voorschotten uitgaven gedaan waarvan het Rijk niet had vastgesteld of ze voor subsidie in aanmerking zouden komen.

Om uit het dal te geraken, hanteerde de financiële afdeling voor 1975 tot en met 1979 een versnelde afrekeningsprocedure. Deze hield een globale controle in, hoofdzakelijk gericht op tellingen en op vergelijking van ingediende (niet goedgekeurde) begrotingen met de resultaten. De Reken-

kamer wees erop dat bij een zodanige procedure het gevaar bestaat dat het Rijk schade lijdt, doordat uitgaven worden geaccepteerd die normaliter niet subsidiabel zijn.

Ondanks de versnelde procedure was de achterstand niet aanmerkelijk verminderd. Het nog af te rekenen bedrag tot en met 1979 was wel met ca. f 78 mln. ingelopen, maar de totale achterstand per 31 maart 1982 was met f 95 mln. opgelopen tot – zoals vermeld – f 557 mln. en bestond uit meer dan 1500 voorschotposten. Naar het de Rekenkamer voorkwam, kon de onbevredigende situatie alleen worden opgelost door uitbreiding van de personeelsbezetting en/of verbetering van de procedures voor de subsidievaststelling. Zij meende dat daarbij ondubbelzinnige en gemakkelijk hanteerbare subsidievoorwaarden en normen onontbeerlijk waren, zowel voor de goedkeuring van ingediende begrotingen als voor de beoordeling van de ingezonden rekeningen en verantwoordingen.

In zijn antwoord bevestigde de staatssecretaris dat vooral in de financiële sector de combinatie van snelle groei van werkzaamheden en langzame groei van personeel zich sterk deed voelen. Hij legde de nadruk op de invloed van het langdurig ziekteverzuim van leidinggevende medewerkers. Pas na de komst van een nieuwe chef werd systematisch aandacht geschonken aan het ontwerpen van voorschriften omtrent een aantal niet of onvoldoende geregelde zaken. Dit leidde o.m. tot de opstelling van richtlijnen voor de instellingen. Daarin waren een aantal belangrijke beheersaspecten voorgesteld die zijn besproken met o.m. verschillende directies en de accountantsdienst. De richtlijnen zouden vervolgens aan de instellingen worden voorgelegd voor commentaar.

Over de begrotingsbewaking merkte de bewindsman het volgende op.

Om de onbevredigende gang van zaken te doorbreken, was – met ingang van het jaar 1983 – de hoogste prioriteit gegeven aan de begrotingsgoedkeuringen. Hij achtte dit van groot belang voor de rechtszekerheid van de instellingen en ook noodzakelijk als basis voor de beoordeling van financiële afrekeningen.

Daarnaast was met ingang van het jaar 1983 een nieuwe opzet gemaakt voor een nauwgezette administratie van de aangegane verplichtingen en van de verstrekte voorschotten, waaraan streng de hand werd gehouden. Plannen om deze administratie te automatiseren waren in een vergevorderd stadium van voorbereiding. Het geautomatiseerd systeem zou tijdens de invoeringsfase wel een extra beslag leggen op het aanwezige personeel.

Aan het inhalen van de achterstand in afrekeningen over de jaren tot en met 1981 werd, binnen de gegeven capaciteit, grote prioriteit gegeven. Wegens het ontbreken van begrotingsgoedkeuringen was het onvermijdelijk dat dit bleef gebeuren door middel van de – hiervoor beschreven – versnelde procedure. Wel zal in principe niet meer subsidie worden toegekend dan het voor dat jaar per instelling (schriftelijk) toegezegde maximum.

De bewindsman merkte verder op dat het voor de begrotingsbewaking van belang was inzicht te verkrijgen in de bedragen die op grond van afrekeningen over voorgaande jaren nog moeten worden nabetaald of teruggevorderd. Het zou te veel vertraging in het wegwerken van de achterstand geven om deze gegevens alsnog te vergaren over de jaren tot en met 1981. Zolang er nog een achterstand is, zal echter, te beginnen met de ontvangen financiële jaarrekening over 1982, worden bijgehouden of de afrekening te zijner tijd zal resulteren in een nabetaling of terugvordering. Is dit laatste het geval en gaat het om een substantieel bedrag, dan zal daar bij de bevoorschotting van het lopende jaar rekening mee worden gehouden.

Over de achterstand merkte de staatssecretaris nog op, dat deze per instelling of project wordt weggewerkt en niet per dienstjaar, omdat het laatste meer tijd zou vergen. Hij streefde ernaar, zo niet het aantal, dan toch het bedrag aan openstaande voorschotten in de loop van 1983 aanzienlijk te verminderen.

De bewindsman wees er verder op dat de overschotten bij SLO en SVO inmiddels waren teruggevorderd. Voorts hadden alle instellingen bericht ontvangen dat met ingang van 1983 op basis van de liquiditeitsbehoefte voorschotten zullen worden verleend.

3. *De samenwerking met andere directies*

Over de samenwerking van de directie Verzorgingsstructuur met andere directies merkte de Rekenkamer op dat er nauwe contacten bestaan met o.m. directies die aangelegenheden behandelen inzake experimentele projecten, gericht op onderwijsvernieuwing. De directie Verzorgingsstructuur was als budgethoudster aangewezen voor de begrotingsartikelen waaruit de projecten van deze directies worden gefinancierd, ten einde te bewerkstelligen dat voor de gehele verzorgingsstructuur eenzelfde beleid werd ontwikkeld ten aanzien van bekostigingsvoorwaarden en het ter beschikking stellen van faciliteiten aan de verzorgingsinstellingen. De beslissingen die leiden tot beslag op deze begrotingsgelden werden evenwel niet door de budgethoudster genomen, maar door de betrokken directies.

De samenwerking verliep uiterst stroef omdat taken, bevoegdheden en overlegstructuur niet nauwkeurig waren vastgelegd. Een nieuw samenwerkingsmodel, over de inhoud waarvan volledige overeenstemming was bereikt, bleek nog niet gerealiseerd te zijn doordat de voorwaarde voor het invoeren daarvan, te weten het kunnen beschikken over voldoende personeel, nog niet was vervuld. Wel waren er enige informele afspraken gemaakt tussen de financiële afdeling van de directie Verzorgingsstructuur en de overige directies. De Rekenkamer achtte de situatie onbevredigend. Naar het haar voorkwam was de situatie het gevolg van de beslissing om de directie Verzorgingsstructuur als budgethoudster aan te wijzen voor een aantal begrotingsartikelen, terwijl aan anderen de besteding ten laste van deze artikelen is opgedragen. Zij meende dat de hieruit voortvloeiende onduidelijkheid over de bevoegdheden een optimale besluitvorming belemmerde. Zij achtte het voorts onjuist dat de directie Verzorgingsstructuur uitgaven ten laste van haar budget moest nemen, waarvoor zij geen verantwoordelijkheid kon dragen.

In zijn antwoord bevestigde de staatssecretaris de constatering dat de directie Verzorgingsstructuur budgethoudster is voor de artikelen waaruit het verzorgingsdeel van vernieuwings- en stimuleringsprojecten wordt gefinancierd. Terecht achtte hij ook de opmerking dat dit is gebeurd om voor de gehele verzorgingsstructuur te komen tot eenzelfde beleid ten aanzien van bekostigingsvoorwaarden en het ter beschikking stellen van faciliteiten. Deze laatste opmerking moest zijns inziens echter in die zin worden aangevuld, dat de betrokkenheid van de directie Verzorgingsstructuur niet is beperkt tot beheerszaken, maar ook is gericht op beleid, met name ten aanzien van een juiste inschakeling van de verzorgingsinstellingen bij deze landelijke projecten. Niet terecht was daarom naar zijn mening de opvatting van de Rekenkamer, dat de beslissingen omtrent activiteiten die leiden tot uitgaven ten laste van deze artikelen worden genomen door de directies die voor die activiteiten het primaire beleid voeren. In beginsel worden die beslissingen genomen door deze directies en de directie Verzorgingsstructuur gezamenlijk, al verliep deze samenwerking in de praktijk nog niet altijd zoals het zou moeten.

Over de nieuwe samenwerkingsregeling tussen de directie Verzorgingsstructuur en de andere directies, waarvan de uitwerking niet is gerealiseerd doordat de personeelsvoorwaarde niet werd vervuld, merkte de bewindsman op dat naar een model werd gezocht dat minder personeelsintensief is.

De afspraken tussen de financiële afdeling en de overige directies achtte de staatssecretaris geen informele afspraken, zoals de Rekenkamer stelde, maar regelingen in het kader van de eerder genoemde nieuwe samenwerkingsregeling. Deze regelingen werkten steeds beter, zij het nog niet geheel bevredigend.

Over de taakafbakening (vooral inzake de financiële verantwoordelijkheden) merkte de staatssecretaris op, dat de werkelijkheid zo dient te zijn en in belangrijke mate ook is, dat de eindbeslissingen gezamenlijk worden genomen en pas formeel werden gemaakt door de budgettaire goedkeuring ervan door de directie Verzorgingsstructuur. Volgens hem is dat de enige werkwijze waarbij de verantwoordelijkheid van de directie Verzorgingsstructuur en van andere directies kan worden gerealiseerd.

4. *De Wet op de onderwijsverzorging*

In 1979 is een Wet op de onderwijsverzorging aangekondigd, die het voortbestaan van de verzorgingsinstellingen kan verzekeren, procedures moet vastleggen waardoor de aangewezen onderwijsorganisaties invloed kunnen uitoefenen, en de bevoegdheden van de overheid en van de instellingen duidelijk dient te regelen (bijlagen Handelingen, zitting 1978–1979, 15 300, hfdst. VIII, nr. 2, blz. 45). De Rekenkamer merkte op dat voor de bekostiging van de verzorgingsstructuur nog steeds geen wettelijke grondslag aanwezig was.

De bewindsman deelde mede dat ernaar werd gestreefd begin 1984 een wetsontwerp aan de Staten-Generaal aan te bieden. De invoering van de wet moet de instellingen een optimale duidelijkheid verschaffen. Uitvoeringsvoorschriften zullen in de vorm van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen worden gegeven. Het probleem van de additionele financiering[1], die de begrotingsbewaking zeer complex maakt, zal dan zijn opgelost.

Het wetsontwerp zal slechts één geldstroom kennen, waaruit zowel de reguliere ondersteuning als de werkzaamheden in het kader van het vernieuwings- en stimuleringsbeleid zullen worden bekostigd.

Uit begin februari 1984 ondershands verkregen inlichtingen bleek dat niet vóór 1985 een wetsontwerp kan worden verwacht.

Slotopmerking

De Rekenkamer merkt op dat de bewindsman een belangrijk deel van haar kritiek heeft onderschreven. Zij houdt in het oog of de genomen en nog te nemen maatregelen een zodanig effect zullen sorteren dat aan haar bezwaren tegemoet wordt gekomen.

5.5. De financiële gang van zaken bij enkele commissies gehuisvest in het «Onderwijscentrum Zeist»

In augustus 1981 vroeg de Rekenkamer de aandacht van de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen voor de gang van zaken rond een bijeenkomst die door een in het «Onderwijscentrum Zeist» (Onderwijscentrum) gevestigde commissie was georganiseerd. Ook over de trage financiële afwikkeling van de bijeenkomst werden vragen gesteld. Mede naar aanleiding daarvan heeft de Rekenkamer vervolgens een onderzoek ingesteld naar het financieel beheer van enkele in Zeist gehuisveste commissies. Over haar bevindingen schreef zij de staatssecretaris in mei 1982. De antwoorden van de bewindsman ontving de Rekenkamer in februari en april 1983. Zij gaven haar aanleiding de correspondentie in september 1983 voort te zetten. In januari 1984 antwoordde de bewindsman daarop. Aan de briefwisseling is het volgende ontleend.

a. *Trage betaling van schulden*

In juni 1979 organiseerde een commissie een tweedaagse conferentie ter afsluiting van een onderwijsexperiment. Het congrescentrum waarin de bijeenkomst plaatsvond stuurde de rekening naar de secretaris van de commissie. Diverse aanmaningen tot betaling leverden geen resultaat op.

[1] Het gaat hierbij om gelden voor speciale onderzoeken, die een minister gedurende één of enkele jaren afzonderlijk in zijn begrotingshoofdstuk vermeldt.

De indruk werd gewekt dat de zaak op het ministerie in behandeling was, wat niet het geval bleek te zijn. De schuldeiser wendde zich in februari 1980 tot het ministerie met het verzoek om betaling van het verschuldigde bedrag (ruim f 16.500), verhoogd met rente wegens te late betaling (ruim f 1400). Hieraan werd in mei en augustus van dat jaar voldaan.

De Rekenkamer merkte op dat van voorafgaande goedkeuring van de bijeenkomst door of namens de bewindsman niet was gebleken. Daardoor was niet duidelijk of de kostbare ontmoeting noodzakelijk was, of goedkoper had kunnen zijn. De voorbereiding was in strijd met de voorschriften niet via het bureau Congressen van het departement geleid. Hierdoor stond niet vast of de meest gunstige contractvoorwaarden waren verkregen. De Rekenkamer vroeg ook wie verantwoordelijk was voor de vertraging in de betaling van de rekening.

De bewindsman antwoordde dat een ambtsvoorganger de commissie mondeling had verzocht «iets passends» te organiseren. Door het – in zekere zin – geven van een onbepaalde volmacht werd de voorbereiding van de bijeenkomst, zeer tot zijn leedwezen en ten onrechte, zelfs niet via het bureau Congressen geleid. Door deze gang van zaken is de secretaris van de commissie veel te royaal met rijksgelden omgesprongen.

b. *Onregelmatigheden in het financieel beheer*

De in punt a bedoelde secretaris droeg administratieve en financiële (mede)verantwoordelijkheid voor een aantal commissies. De gang van zaken met betrekking tot de conferentie en de betaling van de nota's waren voor de Rekenkamer aanleiding om een onderzoek in te stellen naar het financieel beheer van die commissies. Op grond van de resultaten van het onderzoek stelde de Rekenkamer vast dat het financieel en administratief beheer van de secretaris bij de onder a bedoelde commissie volstrekt onvoldoende was geweest. Hij had beschikkingsbevoegdheid over de dienstpostrekening van die commissie. Van een systematische registratie van het financieel gebeuren was geen sprake. Het op vrij grote schaal gebruiken van girobetaalkaarten om daarmede geld op te nemen bij postkantoren voor het betalen van schuldeisers per kas, was vatbaar voor ernstige kritiek. Uit de administratie bleek niet of de gelden daarvoor gebruikt zijn, tot welk bedrag de schuld werd gedelgd en op welke datum. Een door de schuldeiser ondertekende kwitantie was zelden aanwezig. De aangetroffen situatie maakte het slepen met gelden[1] zeer goed mogelijk.

Tussen het ministerie en de commissie was afgesproken dat alle betalingen via het ministerie zouden worden geleid. Daarom was het onbevredigend dat een aantal uitgaven plaatsvond (bij voorbeeld aanschaffing van inventaris, betaling aan de secretaris voor bepaalde diensten) via de postrekening van de commissie zonder medeweten en derhalve ook zonder goedkeuring van het ministerie. De Rekenkamer kreeg de indruk dat deze postrekening voornamelijk diende om er betalingen en ontvangsten over te leiden, die buiten de door het ministerie goedgekeurde begroting vielen. Deze indruk werd versterkt doordat nimmer rekening en verantwoording van het beheer van deze dienstpostrekening was afgelegd.

Ten aanzien van het financieel beheer van enige andere commissies waarvan betrokkene secretaris was merkte de Rekenkamer o.m. op dat het volstrekt onaanvaardbaar is om saldi van examengelden op een privé-spaarbankrekening te plaatsen. De Rekenkamer achtte volledige opheldering van het gevoerde financieel en administratief beheer vereist. Zij is van mening dat het toezicht op het beheer van de secretaris door de voorzitters van de commissies, alsmede vanuit het ministerie te kort was geschoten.

De bewindsman antwoordde dat de secretaris moeilijk in de hand was te houden. Ondanks gesprekken met hem en de voorzitters van de commissies gingen veel zaken buiten het ministerie om. Mede hierom werd de accountantsdienst in februari 1980 verzocht een onderzoek in te stellen. Het onderzoek werd vertraagd doordat bescheiden zoekraakten; eerst in januari

[1] Het slepen met gelden is een vorm van fraude waarbij door middel van te late boeking van ontvangsten dan wel te vroege boeking van betalingen gelden ten eigen bate worden gebruikt.

1981 kon rapport worden uitgebracht. Hieruit bleken geen onregelmatigheden. Deze zijn – naar de staatssecretaris opmerkte – dankzij het onderzoek van de Rekenkamer aan het licht gebracht. De brief van de Rekenkamer heeft ertoe geleid dat van de zijde van het ministerie op 13 mei 1982 aangifte werd gedaan bij de Officier van Justitie te 's-Gravenhage. Naar aanleiding hiervan werd betrokkene op 10 januari 1983 aangehouden. De bewindsman had maatregelen genomen om soortgelijke tekortkomingen te voorkomen. Met de voorzitters en de nieuwe secretaris had een gesprek plaatsgevonden, waarbij de bevoegdheden van de secretaris zijn afgebakend.

In september 1983 deelde de Rekenkamer de bewindsman mede dat zijn reactie de indruk wekte dat de oud-secretaris van de commissies als enig verantwoordelijke voor het gevoerde wanbeheer zou zijn aan te merken. De illustratie van de getroffen maatregelen had slechts betrekking op de taakafbakening van de secretarisfunctie. Uit het onderzoek was naar de mening van de Rekenkamer echter duidelijk gebleken dat ook de bewindsman ernstig in zijn toezichthoudende taak te kort was geschoten. De Rekenkamer miste in het antwoord dan ook een duidelijke toezegging omtrent maatregelen ter voorkoming van een dergelijke opeenstapeling van tekortkomingen in het toezicht. Tenslotte vroeg zij of het in de bedoeling lag een civielrechtelijke procedure tegen betrokkene aan te spannen, ten einde de vordering op hem van het ten eigen bate aangewende bedrag zeker te stellen.

In zijn antwoord van 10 januari 1984 erkende de staatssecretaris dat het departementale toezicht op de commissies niet toereikend is geweest. Hij zegde maatregelen toe ter verbetering van dat toezicht.

Voor een eventuele civielrechtelijke procedure tegen de oud-secretaris wenste hij eerst het resultaat van het strafrechtelijk onderzoek af te wachten.

5.6. Niet-goedgekeurde uitgaven, gedaan door instellingen van wetenschappelijk onderwijs

In het verslag 1982 (punt 6.9) is melding gemaakt van het zeer lang uitblijven van maatregelen, die de minister van Onderwijs en Wetenschappen had toegezegd ten aanzien van uitgaven die door instellingen van wetenschappelijk onderwijs in strijd met de voorschriften waren gedaan. Het ging hierbij voornamelijk om honoraria en toelagen, die ten onrechte of zonder dat het vereiste overleg met de minister had plaatsgevonden, waren toegekend dan wel te hoog waren vastgesteld.

De bewindsman deed de Rekenkamer in april 1983 een afschrift toekomen van zijn op dezelfde datum verzonden brief aan de colleges van bestuur van de instellingen van wetenschappelijk onderwijs. In deze brief verzocht hij de instellingen de desbetreffende bedragen ten laste van andere middelen dan de rijksbijdrage aan hun instelling te brengen dan wel de bedragen op de balans te activeren en aan te geven op welke wijze deze worden gedekt.

De eerstvolgende balans zal door de minister niet worden goedgekeurd, tenzij blijkt dat het cumulatieve overschot met het bedrag van de bedoelde uitgaven is verhoogd en het bedrag derhalve ten laste van andere middelen dan de rijksbijdrage is gebracht óf de bedoelde uitgaven zijn geactiveerd, waarbij is aangegeven hoe deze uitgaven op een voor hem bevredigende wijze worden gedekt.

Van de procedure worden voorlopig die bedragen uitgezonderd, die in jaarrekeningen voorkomen, waarover nog geen goedkeuringsbeslissing is genomen. Alvorens een beslissing inzake goedkeuring van deze jaarrekeningen te nemen, stelde de minister de instellingen in de gelegenheid een schriftelijke nadere motivering te geven waarom de hier aan de orde zijnde uitgaven indertijd zijn gedaan en ten laste van de rijksbijdrage zijn gebracht. Hij verzocht deze nadere motivering binnen drie maanden te zenden.

De minister voegde eraan toe, dat, als in de toekomst een college van bestuur het noodzakelijk zou achten dat van een bepaalde regel wordt afgeweken, dat college zich hierover eerst schriftelijk met hem dient te verstaan met een duidelijke motivering waarom naar zijn mening een bepaalde uitgave moet worden gedaan ten laste van de rijksbijdrage. Voor het geval zich, ondanks een negatief oordeel van de bewindsman, dan wel zonder bedoelde aanvrage, toch afwijkingen van gestelde regels zouden voordoen, zal hij niet aarzelen om passende bestuurlijke en/of financiële maatregelen te treffen.

De Rekenkamer komt tot de conclusie, dat de minister eindelijk maatregelen heeft getroffen om effectieve financiële correcties aan te brengen. Zij zal de verdere voortgang van deze aangelegenheid in het oog houden.

5.7. Nationaal ruimte-onderzoek

In 1976 ontving de Algemene Rekenkamer een rapport van de accountantsdienst van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen over de controle van de jaarrekening 1972 van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). Daaruit bleek dat niet bekend was welke instantie de financiële verantwoordelijkheid had voor de besteding van voor het nationaal ruimte-onderzoek beschikbare gelden (in 1983 begroot f 15,3 mln.). Ook de controle op de bestedingen was onvoldoende geregeld. Het nationaal ruimte-onderzoek, ondergebracht bij een aantal instellingen van wetenschappelijk onderwijs, werd gecoördineerd door de onder auspiciën van de KNAW opererende Commissie voor Geofysica en Ruimte-onderzoek.

Sinds 1976 voerde de Rekenkamer correspondentie met de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen over de financiële verantwoordelijkheid voor en de controle op bedoelde bestedingen. Voor het eerst berichtte zij daarover in punt 6.16 van verslag 1977; in punt 6.12 van verslag 1982 werd medegedeeld dat er een principebesluit was genomen over de structuur van het ruimte-onderzoek. Het besluit is op 1 januari 1984 ten uitvoer gebracht.

Het nationaal ruimte-onderzoek is ondergebracht in de Stichting ruimte-onderzoek Nederland, ressorterend onder de Nederlandse organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO). In overleg met de betrokken partijen is besloten het personeel in dienst te nemen bij ZWO.

Hiermede is tegemoet gekomen aan de bezwaren van de Rekenkamer.

5.8. Onderzoek bij het Korps Rijkspolitie

De Algemene Rekenkamer stelde van april 1978 tot juni 1979 een uitgebreid onderzoek in bij het Korps Rijkspolitie en de directie Politie van het Ministerie van Justitie. In het verslag 1980 (punt 5.16) werd daarvan melding gemaakt. De Commissie voor de Rijksuitgaven stelde naar aanleiding van dit verslagpunt vragen aan de minister van Justitie (bijlagen Handelingen, zitting 1981–1982, 16 720, nrs. 5, 30, 32 en 39).

Van oktober 1981 tot en met juni 1982 heeft de Rekenkamer een vervolgonderzoek ingesteld ten einde na te gaan in hoeverre de toezeggingen van de minister zijn uitgevoerd en welke resultaten daarmede zijn bereikt. Daarover gaat het eerste deel van dit verslagpunt.

Ook een in 1983 bij de Inspectie Financiële Zaken van de Algemene Inspectie (AI) van het Korps Rijkspolitie ingesteld onderzoek naar de gang van zaken betreffende de betaling van nota's, declaraties en dergelijke leidde tot briefwisseling met de minister. Dit wordt behandeld in het tweede deel van dit verslagpunt.

Tijdens het onderzoek bij de Inspectie Financiële Zaken trok het de aandacht, dat op een aantal reisdeclaraties van de groep Parketpolitie Amsterdam de prestatieverklaring geheel of gedeeltelijk was doorgehaald. De Rekenkamer stelde een nader onderzoek in. Deze aangelegenheid is vermeld in het laatste deel van dit verslagpunt.

1. VERVOLGONDERZOEK

1.1. Inleiding

Uit het onderzoek bleek dat vele veranderingsprocessen in gang waren gezet. Dit had op een aantal punten geleid tot verbeteringen. Op een niet onbelangrijk aantal punten was echter weinig veranderd ten opzichte van de bij het vorige onderzoek aangetroffen situatie.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in oktober 1982 aan de minister en ontving in april 1983 antwoord.

1.2. Algemeen

De interne communicatie en coördinatie, alsmede de uitoefening van de inspecterende taak liet nog steeds te wensen over. De communicatie tussen de AI enerzijds en de Politie Technische Dienst (PTD) en de Dienst Luchtvaart (Diluva) was niet optimaal. De communicatie tussen de AI en de directie Politie van het Ministerie van Justitie leek eveneens voor verbetering vatbaar.

Ten aanzien van de inspecterende taak viel weinig verbetering te bespeuren. De Inspectie Uitvoerende Diensten van de AI kwam aan het uitoefenen van inspecties nauwelijks toe. De inspectie beschikte niet over een inspectieprogramma en voor zover er geïnspecteerd werd, vond geen schriftelijke rapportering plaats.

De minister antwoordde dat hij ernaar streefde de werkrelatie tussen de AI en de PTD op dezelfde wijze te regelen als die tussen de AI en de Politie Verbindingsdienst (PVD) , welke was vastgelegd in een convenant waarin de taakstellingen van beide organisaties waren beschreven. Over zo'n regeling was overleg gaande tussen de directie Politie van zijn ministerie, de AI en de PTD. De communicatie van de AI met de Diluva had volgens de minister meer structuur gekregen nadat opdracht was gegeven tot periodiek werkoverleg tussen de commandant Diluva en de hoofden van de Inspectie Materieelzaken en van de Inspectie Uitvoerende Diensten van de AI. Ook werd overleg gepleegd tussen de AI en de Diluva om te komen tot aanvaardbare criteria voor de luchtsteun aan de Nederlandse politie en het stellen van prioriteiten daarbij.

Aan het opstellen van een inspectieprogramma en aan de verslaglegging van de inspecties zou de nodige aandacht worden besteed. De minister overwoog bij wijze van proef een inspectieteam in te stellen bestaande uit medewerkers van de Inspecties Materieelzaken en Uitvoerende Diensten en van de afdeling Financiële Zaken.

Het antwoord van de minister van december 1981 op de vragen van de Commissie voor de Rijksuitgaven naar aanleiding van punt 5.16 van het verslag 1980 maakte reeds gewag van het inroepen van de hulp van een extern bureau. Met het verwezenlijken van de aanbevelingen van dat bureau zou op korte termijn een begin worden gemaakt. In zijn antwoord aan de Rekenkamer van april 1983 deelde de bewindsman mede dat nog dat jaar begonnen zou worden met de invoering van de aanbevelingen.

Dat er op een aantal punten nog weinig was veranderd ten opzichte van hetgeen in 1978 en 1979 werd geconstateerd vond volgens de minister zijn oorzaak in het feit dat zeker in de communicatieve en coördinerende sfeer slechts langzaam vorderingen worden gemaakt. Het kost de nodige tijd het personeel ervan te overtuigen dat begrip voor en medewerking aan een aantal veranderingen tot verbetering van de dienstuitvoering leidt.

1.3. Bezettingsgraad van de luchtvaartuigen

In het verslag 1980 vermeldde de Rekenkamer dat in 1978 van de capaciteit van de helicopters en de vleugelvliegtuigen van de Diluva slechts respectievelijk 54% en 60% werd benut. Bij het vervolgonderzoek bleek dat

de vliegtuigen minder werden gebruikt dan ten tijde van het eerste onderzoek. De onderbezetting was in 1981 ca. 50%.

De minister noemde het uitgangspunt dat de potentiële capaciteit ook volledig benut zou moeten worden niet reëel. Luchtvaartuigen – en in het bijzonder helicopters – dienen beschouwd te worden als transportmiddelen die ingezet moeten kunnen worden ter bestrijding van incidentele gebeurtenissen als rampen, criminele incidenten, grote ongeregeldheden en andere specifieke taken.

De minister deelde mede dat het gebruik van de luchtvaartuigen, gezien de verslechterde budgettaire situatie van de rijksoverheid, sterk afhankelijk was geworden van de belangrijk lagere exploitatiekredieten. Voor zover dit politieel-technisch verantwoord is zou hij bij de inzet van de capaciteit het accent meer op de relatief goedkope vleugelvliegtuigen leggen. De minister was vooralsnog van mening dat de totale luchtvloot bestaande uit vijf vleugelvliegtuigen en vijf helicopters moest worden gehandhaafd.

Wel bestaat het voornemen om met behulp van meerjarenramingen voor het vliegende materieel in de toekomst het vlieg- en onderhoudsschema vast te stellen en hieruit de samenhangende grootheden zoals het aantal vliegers, waarnemers etc. af te leiden.

1.4. Gebruik radarwagens

De Algemene Verkeersdienst beschikt ten behoeve van de snelheidscontrole over radarwagens. Zowel tijdens het eerste als tijdens het vervolgonderzoek bleek dat de radarwagens niet optimaal werden ingezet, omdat de administratieve afhandelingscapaciteit te gering was. In de eerste zeven maanden van 1978 werden, ten gevolge van waarnemingen door radarwagens, gemiddeld 1979 processen-verbaal per maand gemaakt. Deze situatie was in 1981 nog niet verbeterd; het gemiddeld aantal processen-verbaal bedroeg toen 1914 per maand.

De minister deelde mede dat de administratieve verwerking van processen-verbaal zou gaan geschieden met het geautomatiseerde Bekeurings Afhandelingssysteem. Daardoor zou het aantal controle- uren van de radarwagens aanzienlijk kunnen worden verhoogd.

1.5. Reistijd-/werktijdvergoeding

Bij het Korps Rijkspolitie wordt de reistijd voor het maken van een dienstreis die buiten de normale arbeidstijd valt, beschouwd als overwerktijd. Reistijd voor woon-/werkverkeer wordt als eigen tijd aangemerkt.

In het verslag 1980 vermeldde de Rekenkamer dat aan de regeling zoals deze bij het Korps Rijkspolitie wordt gehanteerd een wettige grondslag ontbreekt. In 1983 was deze problematiek nog niet opgelost. De minister van Binnenlandse Zaken heeft een algemene regeling voor het overheidspersoneel in voorbereiding. Hij stelde zijn ambtgenoot van Justitie voor om voor het Korps Rijkspolitie pas een nieuwe regeling te ontwerpen nadat de algemene regeling tot stand zal zijn gekomen. De minister heeft met dit voorstel ingestemd.

1.6. Overwerk

In het verslag 1980 maakte de Rekenkamer melding van de sterke stijging van de uitgaven voor overwerk. De minister wees in dat verband op een aantal maatregelen ter verdere beheersing van deze uitgaven. In 1981 werd een systeem ingevoerd, waarbij de overwerkuren budgetgewijs aan de dienstonderdelen ter beschikking worden gesteld. In de desbetreffende uitgaven is een vermindering te constateren. Wel veroorzaakt het vergelden van overuren in vrije tijd voor de dienstuitvoering aanzienlijke problemen.

1.7. Tarief voor het afnemen van bloed ter bepaling van het alcoholgehalte

De vergoedingsregeling maakt het mogelijk dat een arts in een kort tijdsbestek (bijvoorbeeld een uur) een aantal handelingen ad f 162 per geval kan uitvoeren. Het leek gewenst dat de regeling zodanig wordt gewijzigd dat deze situatie wordt voorkomen. De minister zou onderzoeken of het stellen van een maximumbedrag voor een aantal achtereenvolgende verrichtingen haalbaar is. In antwoord op een vraag van de Commissie voor de Rijksuitgaven deelde de bewindsman in augustus 1981 mede over deze aangelegenheid overleg te voeren met de artsenorganisaties.

Naar aanleiding van het vervolgonderzoek antwoordde de minister dat de Landelijke Huisartsenvereniging slechts over herziening van het tarief voor het afnemen van bloed ter bepaling van het alcoholgehalte wilde spreken, indien daarbij alle dienstverleningen van artsen aan de overheid zouden worden betrokken. In verband hiermede was een interdepartementale werkgroep ingesteld, die onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken een inventarisatie had opgesteld van de dienstverleningen van artsen aan de overheid. Deze inventarisatie had geresulteerd in een voorstel van de minister van Economische Zaken aan het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG). Navraag bij het Ministerie van Economische Zaken leerde de minister van Justitie dat van die zijde druk werd uitgeoefend op het COTG een beslissing te nemen op het tariefvoorstel van genoemd departement. Dit voorstel ging uit van een tarief voor dienstverleningen per uur in plaats van per handeling, tegen een aanzienlijk lager bedrag dan thans in rekening wordt gebracht.

Aangezien deze kwestie reeds vanaf begin 1982 speelt, bracht de minister van Justitie bij brief van 1 november 1983 deze zaak nog eens onder de aandacht van het COTG.

1.8. Centrale typekamer

De door de minister als geslaagd beoordeelde proef in het district Eindhoven met het centraal laten typen van processen-verbaal door een administratieve kracht in plaats van door executief personeel zal niet worden gecontinueerd, of in andere districten worden ingevoerd. Als oorzaak hiervan noemt de minister de personeelsbegroting. Het niet meer mogen aantrekken van uitzendkrachten heeft een en ander negatief beïnvloed. Hij acht overigens de behoefte aan centrale typekamers op z'n minst discutabel in verband met de invoering van de zogenaamde miniprocessen-verbaal en de plaatsing van tekstverwerkende apparatuur bij de districten.

1.9. Politie Technische Dienst

Geconstateerd was dat de exploitatierekening van de PTD reeds jarenlang aanzienlijke tekorten vertoonde. In 1975 en 1976 bedroegen deze tekorten ca. f 600.000. In 1977 nam het tekort toe tot ruim f 900.000. De Rekenkamer legde verband met het uitbesteden van werk en de daardoor veroorzaakte leegloop bij een aantal werkplaatsen. Een door het departementale stafbureau Organisatie en Efficiency (O en E) opgesteld rapport inzake organisatie, formatie en taak van de PTD was onderwerp van overleg tussen de directie Politie, de AI en de PTD. Na afronding van het overleg zou resultaat met spoed worden doorgevoerd.

Bij het vervolgonderzoek bleek dat nog steeds sprake was van een nadelig exploitatieresultaat. In 1981 beliep dit ca. f 766.000.

Voor deze exploitatieverliezen zijn o.m. de volgende oorzaken aan te wijzen:

- onderbezetting van de werkplaatscapaciteit ten gevolge van uitbesteding van werk;
- de uitbetaalde salarissen zijn hoger dan het loonbestanddeel van de werkplaatstarieven;
- hoog ziekteverzuim;
- piekbelasting in de tweede helft van het jaar.

De AI heeft in augustus 1981 gereageerd op het O en E-rapport. Berekend werd dat voor preventief en correctief onderhoud theoretisch een werkplaatsbezetting van 19 man nodig zou zijn. Rekening houdend met de werkelijk produktieve uren kan dit aantal worden verhoogd tot 30. De werkplaatsbezetting bij de PTD bedroeg in 1982 echter 79 man. De AI concludeerde hieruit dat het in die vorm voor de PTD niet mogelijk zou zijn op een gezonde economische basis te werken.

Naar de mening van de AI is het echter niet mogelijk om de PTD in te krimpen, omdat daardoor het tijdverlies voor het korps onaanvaardbaar hoog zou worden.

De minister berichtte in april 1983 dat bij de directie Politie een projectgroep was geformeerd onder leiding van het hoofd van de directie. Deze zou met de Algemeen Inspecteur van het Korps Rijkspolitie en het hoofd van de Politie Technische Dienst, met inschakeling van het stafbureau O en E, een standpunt formuleren met betrekking tot de gewenste taakstelling van de PTD. In voorafgaande besprekingen had de directie Politie er haar voorkeur voor uitgesproken dat de administratieve verwerking van gegevens van en de controle op motorvoertuigen zou worden verzorgd door de PTD en dat de Algemeen Inspecteur van het Korps Rijkspolitie met het beheer van de voertuigen zou worden belast.

1.10. Toelage onregelmatige dienst

Het Bezoldigingsreglement Politie 1958 kende een zogenaamde hoge en een lage toelage onregelmatige dienst. Bij het eerste onderzoek werd vastgesteld, dat in zes districten bij de districts- en technische recherche in vrijwel geen enkel geval aan de voorwaarde om voor de hoge onregelmatigheidstoelage in aanmerking te komen werd voldaan. Desondanks werd steeds de hoge toelage betaald.

In april 1983 deelde de minister mede dat er, in overleg met zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en nadat met het Georganiseerd Overleg van gedachten was gewisseld, een nieuwe regeling toelage onregelmatige dienst voor de Nederlandse politie was opgesteld.

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de oude regeling is dat de toelage voor onregelmatige dienst niet meer op basis van geplande diensten maar op basis van werkelijk verrichte diensten wordt vastgesteld. Bovendien wordt afgezien van een indeling van het personeel in categorieën die voor hoge of voor lage vergoeding in aanmerking komen.

De nieuwe regeling is inmiddels in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 1983, 272) en op 19 mei 1983 ingegaan. De regeling werkt gedeeltelijk tot 1 januari 1982 terug.

2. ONDERZOEK BIJ DE INSPECTIE FINANCIËLE ZAKEN

De Inspectie Financiële Zaken van de AI is belast met het begrotingsbeheer en de financiële administratie ten behoeve van het gehele Korps Rijkspolitie. In 1982 beliepen de begrotingsuitgaven ruim f 152 mln. De onderafdeling Financiële Administratie is belast met de verificatie, de betaling en de vastlegging van de gegevens. Het gaat om ca. 275.000 betalingen per jaar.

Het onderzoek bij de Inspectie Financiële Zaken vond begin 1983 plaats. Uit het onderzoek bleek dat het toezenden van nota's, declaraties en dergelijke door de onderdelen van het Korps Rijkspolitie aan de AI ter betaling in vele gevallen traag en niet op de voorgeschreven wijze geschiedde. Dit had tot gevolg, dat jaarlijks honderden aanmaningen bij de Rijkspolitie worden ontvangen; afsluiting van gas, water en elektriciteit kon soms nauwelijks worden voorkomen. Bovendien bracht een en ander extra administratiekosten met zich, dan wel werden kortingen gemist of de levering van produkten geweigerd. Daarnaast bestond in de vastlegging van de financiële gegevens eind maart 1983 een achterstand van ca. zes

weken; de maandverantwoording gaf daardoor een onvolledig beeld van de begrotingsuitgaven. De Rekenkamer bracht de bevindingen in juni 1983 onder de aandacht van de minister.

In zijn antwoord van september 1983 noemde de bewindsman als belangrijkste oorzaak van de achterstand een krappe personeelsbezetting en een veranderde werkwijze bij de Inspectie Financiële Zaken, waarbij niet alleen cijfermatige, maar, meer dan voorheen ook de inhoudelijke toetsing van de voor de betaling van belang zijnde financiële bescheiden plaatsvindt. Hierdoor was het evenwicht tussen het op tijd nakomen van betalingsverplichtingen en het toepassen van de voorschriften verloren gegaan. Ten einde hierin verbetering te brengen had de AI hem verzocht een versoepeling in de hantering van de procedures toe te staan. Dit verzoek had de minister ten dele gehonoreerd. De voorschriften zouden daarbij geen geweld worden aangedaan. Ook werd enige personeelsuitbreiding toegestaan. Aan de suggestie de energiebedrijven te machtigen tot automatische afschrijving van een afzonderlijke girorekening, waardoor een aanzienlijke werkbesparing kon worden bereikt, gaf de minister geen gevolg. Hij meende, dat deze methode indruist tegen de deconcentratiegedachte en gaf de voorkeur aan betaling via de postrekening van de groepscommandant. Een en ander zou in werkgroepverband worden onderzocht.

In oktober 1983 verzocht de Rekenkamer de minister haar van de verdere ontwikkelingen op de hoogte te houden.

3. ONDERZOEK BIJ DE PARKETPOLITIE AMSTERDAM

3.1. Aanleiding

Bij het eerder genoemde onderzoek naar de gang van zaken betreffende de betaling van nota's, declaraties en dergelijke trok het de aandacht dat op een aantal reisdeclaraties van de groep Parketpolitie Amsterdam door de groepscommandant doorhalingen waren aangebracht. Deze doorhalingen betroffen geheel of gedeeltelijk de verklaring dat de te behandelen dienstzaken de aanwezigheid van de declarant op de plaatsen en omstreeks de verantwoorde tijden noodzakelijk maakten en de reizen op de voor het Rijk minst kostbare wijze waren gedeclareerd. Dit vormde aanleiding ter zake een nader onderzoek in te stellen.

3.2. Bevindingen

Door het ontbreken van een aantal gegevens kon de juistheid van een aantal declaraties niet worden vastgesteld. Voorts werd geconstateerd dat in een niet onbelangrijk aantal gevallen niet gemaakte overuren waren gedeclareerd en dat voor deze uren ook verblijfkosten waren opgevoerd. Omdat de Rekenkamer van mening was dat sprake was van strafbare feiten in de zin van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering werd aangifte gedaan bij de officier van justitie[1]. De minister werd hiervan op 14 juni 1983 in kennis gesteld, waarbij de Rekenkamer verzocht van de afwikkeling van de kwestie op de hoogte te mogen worden gesteld.

3.3. Standpunt officier van justitie

De Officier van Justitie te Amsterdam heeft een onderzoek doen instellen door de Rijksrecherche en uiteindelijk gemeend dat er onvoldoende aanleiding bestond om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan.

In antwoord op ter zake door enige leden van de Tweede Kamer gestelde schriftelijke vragen gaf de minister als reden voor de beslissing van de officier van justitie dat, hoewel de bewuste handelingen in strijd waren met de vigerende voorschriften, deze stoelden op een reeds gedurende een langere periode bij de Parketpolitie Amsterdam bestaand en getolereerd gebruik, hetwelk eerst bij het onderzoek van de Algemene Rekenkamer manifest werd (aanhangsel Handelingen, zitting 1982–1983, vraag 1191).

[1] Zie ook punt 1.10 van dit verslag.

3.4. Het antwoord van de minister aan de Rekenkamer

In december 1983 antwoordde de minister de Rekenkamer. Hij stelde dat tijdens het onderzoek van de Rijksrecherche gebleken was dat er aan het begrip «einde dienst» de facto meer interpretaties werden gegeven dan in administratief opzicht te verdedigen was en herhaalde vorengenoemde reden voor de beslissing van de Officier van Justitie te Amsterdam. Deze reden, alsmede het samenvallen van het onderzoek met ernstige arbeidsonrust die was veroorzaakt door omstandigheden die niet rechtstreeks met het opsporingsonderzoek samenhingen, hadden de minister doen besluiten af te zien van het nemen van disciplinaire maatregelen, mede om het dienstbelang van de totale parketgroep niet te zeer te schaden. Wel was een en ander voor de minister aanleiding geweest zodanige maatregelen te treffen dat met betrekking tot het begrip «einde dienst» en het al dan niet recht hebben op maaltijden duidelijkheid was ontstaan.

5.9. Onderzoek naar de wijze waarop operationele eenheden van het Korps Mariniers zich voorbereiden op de NAVO-taak

Inleiding

Voor de verdediging van de noordflank van het NAVO-gebied is de inzet van amfibische strijdkrachten[1] van grote betekenis. Nederland levert via het Korps Mariniers hieraan een bijdrage. Het korps heeft voor deze taken beschikbaar twee amfibische gevechtsgroepen en een compagnie, die bovendien is opgeleid en geoefend voor optreden in berg- en wintergebieden.

De Algemene Rekenkamer heeft in 1980/1981 een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de operationele eenheden van het Korps Mariniers zich voorbereiden op de NAVO-taak. Het onderzoek was in het bijzonder gericht op de aspecten inzetbaarheid, oefening en opleiding. Daarnaast werd o.m. aandacht geschonken aan de samenstelling en formatie van het korps. De Rekenkamer zond haar bevindingen in september 1982 aan de minister van Defensie. Eind 1983 was de briefwisseling afgerond.

De kritische opmerkingen van de Rekenkamer zijn – zo deelde de minister mede – de directe aanleiding geweest voor herorganisatie van de korpsstructuur en verbetering van een aantal zaken.

Inzetbaarheid

Bij het onderzoek kwam naar voren dat de omvang waarin de parate amfibische gevechtsgroep aan manoeuvres deelnam, aanmerkelijk kleiner was dan de vredessterkte. Het op volle oorlogssterkte brengen van de parate eenheid was slechts op papier beoefend. De tweede, niet parate, gevechtsgroep had een zeer lage directe inzetbaarheidsgraad. De eenheid had niet als zodanig geoefend, zelfs niet op stafniveau. Gelet op de omvang van het te mobiliseren personeel stelde de Rekenkamer dat jaarlijks te weinig personeel voor herhaling werd opgeroepen.

De minister noemde enige factoren die een verklaring vormden voor de relatief lage cijfers van deelname aan oefeningen. De marineleiding streefde er bij voortduring naar de beperkingen voor het optimaal opereren van de parate gevechtsgroep op te heffen. De directe inzetbaarheidsgraad van de tweede gevechtsgroep zou worden verhoogd; daarmee was in september 1983 een begin gemaakt.

Oefening

Bij het onderzoek kwam naar voren dat het korps geen gedetailleerde gegevens over de geoefendheid van de mankracht ter beschikking kon stellen. De rapporteringen van de commandanten van de oefenende eenheden gaven in algemene termen informatie over de geoefendheid van

[1] Dit betreft vloot- en landingseenheden die tezamen met ondersteunende eenheden een aanval vanuit zee op een vijandelijke kust ondernemen.

het personeel. Aan de hand van de weekprogramma's, door vergelijking van diverse eenheden onderling en op grond van wat in de literatuur omtrent trainingsopbouw c.a. vermeld wordt, viel de Rekenkamer op dat een trapsgewijze trainingsopbouw in de diverse samenwerkingsverbanden vanaf marinier, via ploeg, groep , peloton, compagnie tot bataljonsniveau vrijwel ontbrak en dat zeer veel tijd besteed werd aan indirecte werkzaamheden (inspecties, onderhoud van wapens en uitrusting, administratie, uren «ter beschikking»), en voorts aan fysieke training en sport.

Aan de grote tactische oefeningen in internationaal verband gaat bij de mariniers een «opwerkperiode» vooraf ten einde nieuw personeel op het juiste niveau van geoefendheid te brengen. De indruk bestond dat men bij het korps ervan uitging dat ook in de tijd voorafgaande aan een eventuele crisis voldoende tijd beschikbaar zou zijn voor een verdere gevechtstraining. Met de mogelijkheid van wat de Amerikanen een «come as you are»-situatie noemen werd naar de indruk van de Rekenkamer te weinig rekening gehouden.

Volgens de korpsleiding wordt het personeel, zowel relatief als absoluut, zwaar belast. Ten aanzien van de kwaliteit van de marinierstraining werd gememoreerd dat een vertegenwoordigend team van het korps voor een tweede achtereenvolgende maal de Northern European Command Infantry Competition had gewonnen.

De minister reageerde niet op de opmerkingen van de Rekenkamer ten aanzien van het aspect «oefening».

Opleiding

Uit het onderzoek bleek een weinig gunstige verhouding leerlingen – opleidingsstaf (verhouding 3,5 : 1). Aanwijsbare redenen hiervoor waren:

- doublures door verdeling van het onderwijs over onderwijsinrichtingen op drie verschillende plaatsen in Nederland;
- de vergaande onderverdeling en specialisaties in bureaus en secties binnen de drie afdelingen opleidingen met als gevolg onderbezetting en afstemmingsverliezen ;
- schommelingen in de onderwijsvraag; afstemming van de staf op de topbelasting;
- het niet verbinden van personele consequenties aan de uitstekend voorbereide instructie; de lessen zijn zo goed voorbereid dat elk kaderlid de instructie zou kunnen verzorgen. Er waren echter klassebegeleiders en instructeurs aangesteld.

De minister antwoordde dat met de uitvoering van de herorganisatie bij de opleidingen wijzigingen waren doorgevoerd. Het resultaat hiervan was dat de verhouding leerlingen – opleidingsstaf aanmerkelijk verbeterde.

Een vergelijking van de opleidingsduur van beroepsmariniers en dienstplichtigen toonde aan dat de opleidingstijd van de zeemiliciens beduidend korter was.

De minister berichtte dat de basisopleiding van beroeps- en dienstplichtig personeel op een gelijk niveau was gesteld. Hierdoor komt het beroepspersoneel eerder beschikbaar voor andere taken.

Samenstelling en formatie van het korps

Het aantal kaderleden van het Korps Mariniers is in de periode 1968–1980 beduidend toegenomen:

- het aantal officieren en aspirant-officieren met 18%;
- het aantal onderofficieren met de rang van sergeant en hoger met 15%;
- het aantal korporaals met 22%;

terwijl het aantal manschappen met 11% is gedaald.

Het vorenvermelde verschijnsel is vermoedelijk ontstaan doordat binnen de operationele eenheden alle manschappenfuncties ingedeeld zijn op het niveau van marinier-1. Dit zou aanleiding kunnen zijn geweest om de functies die vroeger werden toevertrouwd aan manschappen met ervaring en kwaliteit (marinier-1) thans op korporaalsniveau te waarderen.

5.10. Verkoop van standaardfregatten aan Griekenland

In 1983 heeft de Algemene Rekenkamer aandacht geschonken aan de verkoop van twee standaardfregatten aan Griekenland, die aanvankelijk bestemd waren voor de Koninklijke Marine (KM). De fregatten waren in aanbouw bij de Koninklijke Maatschappij «De Schelde» (KMS), destijds deel uitmakend van het «Rijn-Schelde-Verolme»-concern (RSV). Belangrijke aandachtspunten vormden het financieel belang voor het Rijk en de daarmede verbonden zekerheidsstelling.

Haar bevindingen zond de Rekenkamer bij brief van juni 1983 aan de minister van Defensie, die in juli 1983 antwoordde. De Rekenkamer deed de minister van Financiën in augustus 1983 desgevraagd een afschrift toekomen van de brief die zij de minister van Defensie in juni had toegezonden. Naar aanleiding daarvan ontving de Rekenkamer in november de opmerkingen van deze bewindsman. Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

Aanleiding tot de verkoop

In april 1980 verzocht het RSV-concern aan de KM een standaardfregat in aanbouw (het zesde uit de voor de KM bestemde serie standaardfregatten) ter beschikking te stellen voor verkoop aan de Griekse Marine. Voor de Griekse Marine was een korte levertijd, waaraan het RSV-concern met medewerking van de KM kon voldoen, van doorslaggevende betekenis bij het kiezen van een werf. Later stemde de KM ermee in om voor verkoop aan Griekenland ook het volgende fregat in aanbouw ter beschikking te stellen. De fregatten zijn inmiddels afgebouwd en aan de Griekse Marine overgedragen. De KMS zal zorgdragen voor de bouw van vervangende fregatten, die naar verwachting in 1985 en/of 1986 zullen worden geleverd.

De KM was ondanks de door deze verkoop veroorzaakte vertraging in het bouwprogramma van twee tot drie jaar tot overdracht bereid op grond van o.m. de volgende overwegingen:

- een korte levertijd kon van groot belang zijn voor het slagen van de eerste exportorder;
- zonder deze order zouden de werkgelegenheid en de continuïteit van de produktie bij de KMS in gevaar komen;
- door het verschuiven van financiële verplichtingen naar latere jaren zou in 1981 en 1982 in de financiële situatie ten aanzien van Defensie-aanschaffingen enige verlichting ontstaan.

Financiering

De minister van Defensie was alleen dan tot medewerking bereid indien de vervangende schepen niet meer zouden kosten dan de oorspronkelijke aan Griekenland over te dragen fregatten.

Om de KMS in staat te stellen de kostenstijging van het vervangende fregat ten opzichte van het eerstverkochte te financieren, zijn de uit 's Rijks kas betaalde termijnen, tot een totaal van f 180 mln., niet teruggevorderd. Door zo te handelen was het mogelijk voor de werf de door Griekenland betaalde bedragen, die niet voor de afbouw nodig waren, rentegevend te maken. Hierbij wordt nog opgemerkt dat de Griekse betalingen ten dele door bankleningen zijn bewerkstelligd, waarvoor de minister van Economische Zaken rentesubsidie heeft toegekend.

Ten aanzien van het tweede fregat is op soortgelijke wijze gehandeld met de restrictie, dat van de termijnbetalingen (totaal f 190 mln.) een bedrag van f 90 mln. werd teruggevorderd.

Zekerheidsstelling

Door de verkoop van de twee fregatten verviel de door de KMS gestelde zekerheid van eigendomsoverdracht voor de termijnbetalingen. Om hierin te voorzien bood het RSV-concern concerngaranties aan. Over de wijziging van de zekerheidsstelling heeft het Ministerie van Defensie overleg gepleegd met de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën. Dit overleg heeft geresulteerd in de volgende aanvullende zekerheden, die op eerste aanvraag zouden kunnen worden geëffectueerd:

– het recht van tweede verband op handelsdebiteuren van het RSV-concern; dit recht komt na een eerste verband ten behoeve van handelsbanken;

– het recht van tweede hypotheek op onroerende goederen van de KMS; deze onroerende goederen waren met die van andere werkmaatschappijen van het RSV-concern in 1980 al belast met een eerste hypotheek.

Deze zekerheden zijn uiteindelijk door de staatssecretaris aanvaard, omdat een nog verder gaande zekerheidsstelling juist door de financiële situatie waarin het RSV-concern verkeerde niet tot de mogelijkheden behoorde. Naar het voorkomt zou de beste procedure zijn geweest om een bankgarantie te vragen. De Staat zou dan óf financieel gedekt zijn geweest óf zou door het antwoord van de bank meer duidelijkheid hebben verkregen over de financiën van de KMS en het RSV-concern.

Interdepartementaal overleg

De medewerking van de minister van Defensie aan de verkoop van de twee fregatten geschiedde onder het voorbehoud van goedkeuring door de minister van Financiën. Tussen beide departementen werd mondeling overlegd. Op brieven van het Ministerie van Defensie waarin om instemming met de getroffen financiële regeling en geboden zekerheden werd verzocht, is door het Ministerie van Financiën niet schriftelijk gereageerd.

Financiële gevolgen van de ontwikkelingen bij het RSV-concern

In verband met financiële moeilijkheden bij het RSV-concern zijn de door Griekenland verrichte betalingen door het RSV-concern voor andere doeleinden dan voor de bouw van de fregatten gebruikt. Van het kweken van rente ter compensatie van kostenstijgingen (geraamd op f 125 mln.) is geen sprake geweest. In de financiering van de bouw van de beide vervangende fregatten is hierdoor een kloof ontstaan van f 280 mln. vermeerderd met het bedrag aan rente, dat had dienen te worden verkregen uit het uitzetten van de door Griekenland betaalde bedragen.

Door het Ministerie van Defensie werd op 7 januari 1983 van haar recht tot vestiging van een tweede hypotheek, groot f 110 mln., op onroerende goederen van de KMS gebruik gemaakt.

Reactie van de minister van Defensie

De minister van Defensie deelde de Rekenkamer in juli 1983 mede, dat de bevindingen van het College hem geen aanleiding gaven tot het maken van opmerkingen. Hij voegde eraan toe, dat in verband met recente ontwikkelingen bij het RSV-concern een informele werkgroep was ingesteld, waarin vertegenwoordigers van de ministers van Economische Zaken, van Financiën en van Defensie zitting hebben. Deze werkgroep zal onderzoeken hoe in de toekomst moet worden gehandeld bij een eventuele verkoop van Defensiematerieel, waarbij aan de te stellen voorwaarden, in het bijzonder inzake de zekerheden, bijzondere aandacht zal worden besteed.

De Rekenkamer wees de minister er in augustus op, dat de problematiek betreffende de zekerheden, en met name ten aanzien van de garanties, zich ook bij de aankoop van Defensiematerieel voordoet. Zij verzocht op de hoogte te worden gesteld van de aanbevelingen van de werkgroep en van de maatregelen waartoe deze aanbevelingen zouden leiden.

In oktober 1983 berichtte de minister dat het overleg ter zake van verkoop van Defensiematerieel nog niet tot concrete aanbevelingen had geleid. Wat de aankoop van Defensiematerieel betreft deelde de bewindsman de Rekenkamer in februari 1984 mede, dat de discussie binnen zijn departement was afgerond. Dit had geleid tot het uitgeven van een aanwijzing, die per 1 februari 1984 in werking was getreden en o.m. voorziet in de procedurele aspecten van het beleid ten aanzien van de zekerheden bij aankoop van Defensiematerieel.

Reactie van de minister van Financiën

De minister van Financiën zond zijn reactie in november 1983 aan de Rekenkamer. Hierin merkte hij op, dat inderdaad slechts mondeling is overlegd, waarbij in afwijzende zin op de getroffen financiële regeling en geboden zekerheden is gereageerd. Van de zijde van Financiën was gewezen op de risico's, die Defensie liep, gelet op de door Financiën ingeschatte positie van het RSV-concern. Volgens de bewindsman blijkt uit een brief van juli 1980 van de staatssecretaris van Defensie aan de minister van Financiën, dat Defensie willens en wetens dit risico heeft geaccepteerd. Kennelijk had Defensie, aldus de bewindsman, zelfstandig de verantwoordelijkheid genomen voor de gevolgen van de beslissing geen nadere zekerheden te eisen in de vorm van een bankgarantie. Volgens de bewindsman had het overleg tussen de beide departementen en de ter zake door Defensie aan Financiën toegezonden brieven uitsluitend betrekking op de overdracht van het eerste fregat.

Slotopmerking

De grote financiële gevolgen van de ontwikkelingen bij het RSV-concern die voor het Rijk zijn ontstaan, zijn voor de Rekenkamer aanleiding te wijzen op de noodzaak van het steeds verlangen van voldoende zekerheden voor het veilig stellen van door het Rijk gedane termijnbetalingen. Zij zal met belangstelling kennis nemen van de conclusies van de in dit verslagpunt bedoelde werkgroep en de naar aanleiding daarvan te nemen maatregelen.

5.11. Beoordeling van uitgaven van het Ministerie van Defensie, die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten

In de verslagen 1979 (punt 6.2) en 1980 (punt 6.15) heeft de Algemene Rekenkamer melding gemaakt van de financiële controle, verbonden aan de samenwerking van Nederland met andere landen inzake aanschaffing e.d. van defensiematerieel. Daarbij viel de nadruk op de samenwerking met de rekenkamers van de landen die partners zijn bij het aanschaffen van F-16 vliegtuigen (België, Denemarken, Nederland, Noorwegen en de Verenigde Staten van Noord-Amerika).

Eén van de aspecten van de aanschaffing vormt reeds lange tijd een discussiepunt binnen het F-16 Steering Committee. Het betreft de vaststelling van opslagen («loading») ten behoeve van de Amerikaanse hoofdaannemers op de kosten van de Europese deelproduktie. De beraadslagingen binnen het F-16 Steering Committee werden opgeschort tot dit orgaan over de zienswijze van de vijf rekenkamers zou zijn ingelicht.

Deze besloten in april 1982 tot het instellen van een werkgroep, die zich diende te verdiepen in de achtergronden en de financiële consequenties van de «loading» en was samengesteld uit vertegenwoordigers van de vier hiervoor genoemde Europese rekenkamers.

Uit het rapport van de werkgroep van januari 1983 bleek, dat binnen het F-16 Steering Committee de discussies over het vraagstuk niet waren afgerond. Het rapport is door de vier hiervoor genoemde Europese rekenkamers als een gemeenschappelijk document aanvaard. Geconcludeerd

wordt o.m., dat de oplossing van het «loading»-vraagstuk een fundamenteel belang vormt, niet alleen voor de landen die bij het F-16 project zijn betrokken, doch eveneens voor toekomstige samenwerkingsprojecten in NAVO-verband. Afronding van het vraagstuk diende onverwijld plaats te vinden, aangezien deze afronding op grote moeilijkheden zou kunnen stuiten, zo niet onmogelijk zou worden, als het produktieproces zou zijn beëindigd. Aangezien het niet waarschijnlijk werd geacht, dat het F-16 Steering Committee tot een oplossing zou komen, beveelt het rapport overleg aan tussen de ministers van Defensie van de vijf partnerlanden.

De vier rekenkamers besloten het rapport te zenden aan de minister van Defensie in hun land en daarbij hun gemeenschappelijk standpunt te kennen te geven. Wat de Algemene Rekenkamer betreft geschiedde dit in augustus 1983. Zij sprak daarbij het vertrouwen uit, dat de bewindsman al het mogelijke in het werk zou stellen om diens bijdrage aan de oplossing van het vraagstuk te geven.

Deze deelde in december 1983 mede, dat de aangelegenheid aan de orde was gesteld tijdens de vergadering van het F-16 Steering Committee van 24–26 oktober 1983. Tijdens de besprekingen overheerste de overtuiging en de wil van de leden van deze commissie om, in de geest van het gemeenschappelijke programma, een uiterste poging te ondernemen de problematiek tot een voor alle landen bevredigende oplossing te brengen. Met het oog daarop besloot de commissie om het probleem van de «overhead-benefit analysis» bij de hoofdaannemer door een inmiddels ingesteld nieuw werkverband te laten behandelen. In het werkverband zijn alle vijf betrokken landen vertegenwoordigd. Het is de bedoeling dat de daaruit voortvloeiende resultaten richtinggevend zullen zijn voor de verdere aanpak en mogelijke oplossing van het totale vraagstuk. De resultaten zouden in februari 1984 in de vermelde commissie worden besproken; de minister zegde toe de Rekenkamer eind maart 1984 nader te zullen informeren.

5.12. De huisvesting van de Commissarissen van de Koningin

Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar de huisvesting van de Commissarissen van de Koningin. Naar aanleiding van de bevindingen opende de Rekenkamer in augustus 1982 de correspondentie met de toenmalige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over o.m. de volgende kwesties:

a. de regelgeving inzake de huisvesting;

b. financiële verrekeningen tussen het Rijk en de commissarissen van de onderhouds- en inrichtingskosten, alsmede van de kosten van energie- en waterverbruik;

c. de verhouding tussen 's Rijks financieel belang en de persoonlijke wensen van de commissarissen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer antwoordde in april 1983. De Rekenkamer ging in november 1983 nogmaals in op de punten a en b en maakte enkele opmerkingen over de traditie inzake ambtswoningen. Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

a. *De regelgeving inzake de huisvesting*

Ingevolge artikel 124, lid 1, sub c, van de Provinciewet komen ten laste van het Rijk:

– de onderhoudskosten van de woning van de commissaris wanneer deze rijkseigendom is;

– de huur van het gebouw;

– de kosten van inrichting en onderhoud van de tot ontvangst bestemde vertrekken.

Dit artikel is niet uitgewerkt in algemene voorschriften. Niet is bepaald waaraan ambtswoningen (inclusief inrichting en inventaris) dienen te voldoen. Evenmin zijn hiervoor maximaal toelaatbare bedragen vastgesteld. Voorschriften inzake het beheer van aan het Rijk toebehorende inventarissen ontbreken. Inventarislijsten werden niet regelmatig opgemaakt en opvolgende lijsten vertoonden niet toegelichte verschillen.

Ook ontbreken regels voor het geval een commissaris de ambtswoning die op het tijdstip van benoeming beschikbaar is afwijst en zelf in de huisvesting voorziet. Indien bij afwijzing van een bestaande ambtswoning een andere ter beschikking moet worden gesteld, dient het Rijk op korte termijn in die behoefte te voorzien. Bovendien is beraad noodzakelijk over het aanhouden of afstoten van de niet benutte ambtswoning.

In zijn antwoord deelde de minister mede in overleg met zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken te streven naar een algemene regeling. Daartoe laat hij een inventarisatie uitvoeren van de onderwerpen die de algemene regeling moet behelzen. De minister streefde ernaar een en ander eind 1983 afgerond te hebben. Uit medio januari 1984 ondershands verkregen inlichtingen bleek dat over een ontwerpregeling nog ambtelijk overleg plaatsvond.

De regeling zou een kader moeten aangeven, waarbinnen rekening kan worden gehouden met mogelijke verschillen in wensen van de commissarissen (als gevolg van verschillen in o.m. de gezinssamenstelling) en het aanbod van geschikte woningen. De gedachten van de minister gaan met name uit naar een regeling waarbij de commissaris een woning huurt of koopt en het Rijk eventueel een vergoeding verstrekt, omdat de financiële gevolgen voor het Rijk meestal gunstiger zijn dan bij koop of huur door het Rijk.

De Rekenkamer deelde de minister in november 1983 mede dat naar haar mening aan zo'n regeling het bezwaar kleeft dat de commissarissen als gevolg van persoonlijke inzichten woningen huren of kopen die in grootte en kwaliteit uiteenlopen en die voldoen aan eisen die boven het redelijke uitgaan. Dit kan voor het Rijk een kostbare aangelegenheid worden. Volgens de Rekenkamer dient het toekennen van vergoedingen gebonden te worden aan normen, waarvoor de gezinssamenstelling van de commissaris de basis zou moeten vormen.

b. *Financiële verrekeningen tussen het Rijk en de commissarissen van de onderhouds- en inrichtingskosten, alsmede van de kosten van energie- en waterverbruik*

Voor zover de commissarissen niet in een aan het Rijk toebehorende ambtswoning zijn gehuisvest is in een aantal gevallen een regeling voor de huisvestingskosten getroffen.

Bij het onderzoek kwam naar voren dat voor de verrekening van de kosten van onderhoud en inrichting onderscheid wordt gemaakt tussen:

- de officiële vertrekken; de inrichting en het onderhoud zijn een zaak van het Rijk;
- de semi-officiële vertrekken; 25% van de kosten van de inrichting worden ten laste van het Rijk genomen;
- de privévertrekken; de inrichting van deze vertrekken komt in het algemeen ten laste van de betreffende commissaris.

De Rekenkamer heeft slechts enkele kostenverdelingen aangetroffen. Daardoor rees de vraag of de regeling algemeen wordt toegepast. In de gevallen waarin een kostenverdeling is opgesteld waren de desbetreffende bedragen niet of nog niet geheel ten laste van de commissaris gekomen. Voor de verrekening van energie- en waterverbruik wordt ervan uitgegaan dat de commissarissen 500 m^3 van hun ambtswoning als privégedeelte gebruiken. De Rekenkamer vroeg zich af waarom deze toerekeningswijze verschilt van die voor inrichtingskosten.

De vraag van de Rekenkamer over de toepassing van de regeling inzake de inrichtingskosten van het privégedeelte van de ambtswoning van de commissaris is voor de minister aanleiding geweest de Rijksgebouwendienst (RGD) op deze regeling te wijzen. Hij heeft die dienst opgedragen de kosten met de commissarissen te verrekenen. Over de verschillende toerekeningswijzen voor de kosten van inrichting en de kosten van energie- en waterverbruik, merkte de minister op dat bij het opstellen van de algemene regeling zal worden bezien of er op dit punt nieuwe regels nodig zijn.

De Rekenkamer deelde de bewindsman in november 1983 mede dat haar uit ondershands verkregen inlichtingen was gebleken, dat met het vaststellen van de te verrekenen bedragen en met de verrekening weinig vordering was gemaakt. Zij was van oordeel dat een snellere afwikkeling mogelijk en wenselijk was.

c. *De verhouding tussen 's Rijks financieel belang en persoonlijke wensen van commissarissen*

De Rekenkamer stelde de vraag of, gelet op 's Rijks financieel belang, in sommige gevallen niet al te zeer aan de persoonlijke wensen van de commissarissen ten aanzien van hun huisvesting tegemoet was gekomen. Hiermee doelde de Rekenkamer o.m. op een ambtswoning, aangekocht voor een bedrag van f 1,3 mln., exclusief de aankoopkosten. De kosten van uit te voeren verbouwingen (inclusief tuinaanleg) bedroegen ruim f 1,0 mln.

De Rekenkamer wees erop dat enkele jaren tevoren door de RGD met het Ministerie van Binnenlandse Zaken was afgesproken dat maximaal f 750.000 aan deze ambtswoning zou worden besteed. Dit bedrag week af van hetgeen nodig was om aan de huisvestingswensen van de commissaris te voldoen. Bovendien had de commissaris de wens te kennen gegeven binnen negen maanden over een nieuwe ambtswoning te kunnen beschikken. Door deze omstandigheden zijn, zo meende de Rekenkamer, wellicht voordeliger oplossingen achterwege gebleven. Zij merkte voorts op dat de aankoopprijs f 150.000 boven de getaxeerde waarde lag en dat er sprake was van verscheidene voor het Rijk nadelige bedingen. Bovendien had de RGD de aankoop afgeraden. De Rekenkamer concludeerde dat met de aankoop van het pand, in vergelijking met de bestedingen in de andere provincies, niet de gepaste zuinigheid in acht was genomen.

In zijn antwoord merkte de minister op dat de kosten van aankoop en verbouw van de hiervoren bedoelde ambtswoning zich nauwelijks laten vergelijken met die in andere provincies. Hij wees op het monumentale karakter van sommige panden en de situatie op de huizenmarkt op een bepaald moment in een bepaalde regio. Uitgangspunt bij de besluitvorming, aldus de minister, is steeds het treffen van een in vergelijking met andere ambtswoningen gelijkwaardig voorzieningenniveau. Het niveau van de betreffende ambtswoning wijkt volgens de minister niet belangrijk af van dat in de andere provincies.

Het hoge kostenbedrag voor aankoop en verbouw tezamen is vooral veroorzaakt door de aanvankelijk onvoldoende onderkende kosten van bouwkundige voorzieningen, zo meent de bewindsman. Ook een gebrek aan alternatieven heeft gewicht in de schaal gelegd. Achteraf bezien heeft de lange tijdsduur gemoeid met de aankoop en verbouw van de woning, bij de minister de vraag doen rijzen of de bouw van een nieuwe ambtswoning niet beter mede in de overwegingen had dienen te worden betrokken. Dat dit niet is gebeurd, is veroorzaakt doordat nieuwbouw veel tijd zou hebben gevergd (terwijl een spoedige oplossing geboden was) en door de persoonlijke wensen van de commissaris.

Op de vraag of in sommige gevallen niet al te zeer aan de persoonlijke wensen van de commissarissen tegemoet was gekomen, antwoordde de minister dat de wettekst de commissarisen een recht geeft dat algemeen is geformuleerd en niet is afgebakend. Hierdoor kan tussen hun persoonlijke wensen en het financiël belang van het Rijk een spanningsveld ontstaan. Daarbinnen achtte de minister compromissen denkbaar.

Slotopmerking

In haar brief van november 1983 merkte de Rekenkamer op dat bij haar nog de vraag is gerezen of de traditie inzake de ambtswoningen aan een kritische beschouwing moet worden onderworpen. Zij acht het mogelijk, dat argumenten, die naar zij aanneemt aan het ter beschikking stellen van ambtswoningen ten grondslag lagen, niet meer geldig zijn. Zij wijst op de door een aantal autoriteiten gevolgde gedragslijn niet in hun woning maar in daartoe geschikte gelegenheden hun representatieve verplichtingen te vervullen. Ook de minister van Buitenlandse Zaken beschikt niet meer over een ambtswoning. Van de uit het begin van de vorige eeuw daterende gewoonte in de ambtswoning van een commissaris een afzonderlijke ruimte te reserveren voor het staatshoofd is naar het voorkomt, gelet op de thans ten dienste staande middelen van vervoer, de reden achterhaald.

5.13. Huurovereenkomst gesloten door de Rijksgebouwendienst

In het kader van haar controle bij de Rijksgebouwendienst (RGD) schenkt de Rekenkamer aandacht aan de inhoud en de totstandkoming van huurovereenkomsten. Over één van deze overeenkomsten heeft zij zich in mei 1982 tot de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gewend. Ten aanzien van deze overeenkomst ging zij in op de wijze van berekening van de in de huur begrepen annuïteiten in verband met door de verhuurder uitgevoerde verbouwingen[1]. De overeenkomst, die uit verscheidene onderdelen was opgebouwd, kreeg zijn definitieve vorm in 1980; de jaarhuur bedroeg f 268.000 (waarvan f 145.000 voor annuïteiten in verband met uitgevoerde verbouwingen).

De Rekenkamer stelde vast dat de op jaarbasis berekende annuïteiten in vier gelijke delen kwartaalsgewijze werden betaald. Indien annuïteiten echter per kwartaal betaalbaar worden gesteld, dienen deze ook op kwartaalbasis te worden berekend. De Rekenkamer achtte het gewenst het gehele huurbestand op dit punt te bezien.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer antwoordde in november 1982. Met het standpunt van de Rekenkamer dat het wenselijk zou zijn het gehele huurbestand te beoordelen op een juiste herleiding van de jaarannuïteiten tot periode-annuïteiten was hij het eens. Het arbeidsintensieve karakter ervan in relatie tot de beschikbare mankracht had een dergelijke actie evenwel vooralsnog niet uitvoerbaar gemaakt. Wel vindt, zo deelde de minister mede, een dergelijke beoordeling plaats van lopende huurcontracten bij wijziging of verlenging van de contracten.

Het antwoord van de minister was voor de Rekenkamer aanleiding in 1983 ondershands bij de RGD informatie in te winnen over het aan de invoering van periode-annuïteiten verbonden financieel belang.

Het bleek dat de benodigde gegevens niet op eenvoudige wijze uit de administratie waren af te leiden.

Op grond van door regionale directies van de RGD verstrekte inlichtingen heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de correcte wijze van berekening van annuïteiten nog maar op enkele plaatsen wordt toegepast.

Naar aanleiding hiervan heeft de Rekenkamer de briefwisseling in februari 1984 voorgezet. Voor vijf gevallen waarin periode-annuïteiten waren toegepast heeft de Rekenkamer becijferd dat deze een voordeel voor het Rijk zullen betekenen van in totaal f 90.000, berekend over de looptijd van de verschillende huurovereenkosten. Gezien het aan de herberekening verbonden financiële belang verzocht de Rekenkamer de minister de toepassing van periode-annuïteiten nogmaals in een circulaire aan de orde te stellen.

[1] De huurder betaalt op basis van een 25-jarige 8½% annuïteitenlening jaarlijks via de annuïteit een vast bedrag aan rente en aflossing ter delging van de verbouwingskosten.

5.14. Nationaal Meetnet voor Luchtverontreiniging

De Algemene Rekenkamer heeft in 1982 een onderzoek ingesteld naar het Nationaal Meetnet voor Luchtverontreiniging. Met behulp van het meetnet worden metingen verricht naar de mate van verontreiniging van de lucht boven Nederland.

Het onderzoek van de Rekenkamer was erop gericht inzicht te verkrijgen in:

- de werking van het meetnet;
- de betekenis van het meetnet voor de vorming en uitvoering van beleid op het gebied van de luchtverontreiniging;
- de besluitvorming over de vervanging van het meetnet.

De bevindingen zond de Rekenkamer in oktober 1982 aan de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Commentaar ontving zij in mei 1983 van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De werking van het meetnet

Met behulp van het meetnet worden de op grote schaal in de buitenlucht voorkomende verontreinigende stoffen zwaveldioxide (SO_2), stikstofoxiden (NO en NO_2), koolmonoxide (CO) en ozon (O_3) gemeten.

Het meetnet beschikt hiervoor over ruim 200 vaste meetpunten. De nadruk van de metingen valt op de stof SO_2. Daarnaast verricht het net mobiele metingen (metingen met behulp van meetwagens), die overwegend plaatsvinden tijdens perioden van verhoogde luchtverontreiniging. Voorts worden met behulp van het meetnet meteorologische waarnemingen gedaan en wordt de invloed bepaald van luchtverontreiniging op bepaalde gewassen (biologische effectenmetingen). Door gebruik te maken van computermodellen, waarmede de verspreiding van luchtverontreiniging wordt nagebootst, werd het mogelijk meer kennis op te doen van de herkomst van de waargenomen luchtverontreiniging.

Blijkens de Urgentienota Milieuhygiëne van 1972 (bijlagen Handelingen, zitting 1971–1972, 11 906, nr. 2) is het meetnet bedoeld om:

- inzicht te verkrijgen in de geografische verspreiding van enkele verontreinigingsbestanddelen over het land;
- de ontwikkeling in de gemiddelde concentraties van jaar tot jaar te volgen (trendbepaling);
- het transport van verontreinigingsbestanddelen over de landsgrenzen te bestuderen;
- te fungeren als waarschuwingssysteem tijdens perioden met een hoge graad van luchtverontreiniging.

Het meetnet is vanaf 1972 in fasen operationeel geworden; daarvoor bevond het zich in een proefstadium. Het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid (RIV)[1] is verantwoordelijk voor de exploitatie en het beheer van dit net en het Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne is namens de betrokken minister belast met zaken betreffende beleid en financiën.

Van 1967 tot 1981 was met het meetnet en het luchtonderzoek ca. f 117 mln. gemoeid. Vanaf 1978 belopen de uitgaven jaarlijks ca. f 10 mln.

De Rekenkamer bracht o.m. het volgende onder de aandacht van de minister. Het geringe aantal verontreinigende stoffen, dat wordt gemeten, met de nadruk op SO_2, is als een beperking van het meetnet aan te merken.

De biologische effectenmetingen deden de vraag rijzen of het project duurzaam deel moest blijven uitmaken van het in hoofdzaak op registratie en waarschuwing gerichte meetnet.

Omdat de mobiele metingen overwegend plaatsvinden tijdens perioden met verhoogde luchtverontreiniging, leidt dit tot een laag aantal gebruiksuren van de meetwagens. Door samenwerking met de provincies en door inzet van de wagens voor het meten van andere stoffen zou hun gebruik kunnen worden vergroot.

[1] Per 1 januari 1984 opgegaan in het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM).

Noch de mobiele metingen noch de verspreidingsmodellen van luchtverontreiniging hebben geleid tot beperking van het aantal waarnemingspunten van het meetnet.

Vanuit een oogmerk van meettechniek is gewezen op onverenigbaarheid van de doelstellingen van het meetnet. Voor de waarschuwingsfunctie is een hoge meetfrequentie (1-uurs) noodzakelijk, voor de andere functies kan daarentegen worden volstaan met aanzienlijk minder waarnemingen per dag (6- tot 24-uurs). Gevraagd werd of de verschillende functies tegen aanvaardbare kosten in één systeem van metingen verenigbaar zijn.

De minister antwoordde wat het betrekkelijk kleine aantal met het meetnet te bepalen stoffen betreft dat het aantal luchtverontreinigende stoffen dermate groot is, dat metingen altijd selectief zullen moeten zijn. In het eerste ontwerp van het nationaal meetnet is gekozen voor het meten van indicatieve componenten: SO_2, NO/NO_2 en O_3. Op basis van deze indicatieve componenten kon een beeld worden verkregen van de betekenis van de verschillende bronnencategorieën en atmosferische processen. In het voorstel voor de modernisering van het meetnet was in verband met beperktheid van het aantal gemeten stoffen een nieuwe werkwijze vermeld. Naast meting van indicatieve componenten wordt voorzien in de meting van andere relevante toxische componenten als aerosolen en organische stoffen op een beperkt aantal zogenaamde macrostations. De selectie van te meten stoffen kan met het oog op de veranderde prioriteitenstelling in het bestrijdingsbeleid steeds worden aangepast.

Op de vraag, of de biologische effectenmetingen duurzaam deel moesten uitmaken van een in hoofdzaak op registratie en waarschuwing gericht meetnet, deelde de bewindsman mede, dat het in de bedoeling ligt de band tussen enerzijds (fysisch-chemische) metingen en anderzijds de bepaling van de gevolgen van luchtverontreiniging te versterken. De biologische effectenmetingen, waarmede wordt vastgesteld of bij de huidige luchtverontreiniging schade aan cultuurgewassen optreedt, passen in dit voornemen. De gegevens worden o.m. gebruikt in verband met de uitkeringen in het kader van het Fonds Luchtverontreiniging. Onderzocht zou nog worden of de systematiek van meten dient te worden bijgesteld en aangepast aan vorengenoemd voornemen.

Over een mogelijke vergroting van het aantal gebruiksuren van de meetwagens merkte de minister op, dat met provincies zal worden overlegd over de inzet van meetwagens. Dit past ook in het algehele streven metingen van provincies en het Rijk op elkaar af te stemmen. Naar verwachting zal dit leiden tot een groter aantal gebruiksuren van de meetwagens.

Tot het beperken van het aantal waarnemingspunten als gevolg van mobiele metingen en verspreidingsmodellen van luchtverontreiniging zou, volgens de bewindsman ook in de toekomst niet worden overgegaan, omdat de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de ontwikkelde verspreidingsmodellen daartoe nog als onvoldoende werden beschouwd. Ook de met behulp van mobiele metingen in te winnen informatie kon niet bijdragen tot een reductie van het aantal vaste meetpunten.

Over de geconstateerde onverenigbaarheid van doelstellingen merkte de minister op dat de verschillende doelstellingen en de operationalisering daarvan wel verenigbaar zijn, aangezien niet alleen voor de waarschuwingsfunctie, maar ook voor de andere doelstellingen meting op een tijdschaal van één uur vereist is. Meetresultaten met langere integratietijden zijn nauwelijks zinvol. Hij gaf toe dat voor trendbepaling alléén inderdaad volstaan zou kunnen worden met langere monsternametijden.

De betekenis van het meetnet voor de vorming en uitvoering van beleid op het gebied van de luchtverontreiniging

Zowel het Rijk als de lagere overheden verrichten op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1970, 580) metingen naar de mate van luchtverontreiniging. De rijksoverheid heeft op grond van artikel 59, lid 1,

van deze wet een coördinerende taak op het gebied van de metingen van luchtverontreiniging. Het bleek, dat met het uitwerken van deze taak in een algemene maatregel van bestuur (amvb) waaraan sinds 1970 gewerkt werd, weinig voortgang is geboekt.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid van het meetnet berust bij het Rijk. Dit leek tot op zekere hoogte moeilijk verenigbaar met de op decentralisatie gegronde Wet inzake de luchtverontreiniging. Geopperd werd het meetnet te doen vermelden in een amvb, waarin de verantwoordelijkheden van Rijk en lagere overheden worden vastgelegd. De lagere overheden hebben in verband met hun taken op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging, waaronder het verlenen van vergunningen aan bedrijven, andere gegevens in verband met de luchtverontreiniging nodig dan het Rijk. Het gaat in het bijzonder om kleinschalige componenten. Omdat de informatiebehoeften van de lagere overheden en het Rijk slechts beperkt aansluiten, maken de eersten een gering gebruik van de uitkomsten van het meetnet.

Verder werd opgemerkt, dat er sprake was van het ontbreken van een op de beleidsvorming gerichte interpretatie van de meetresultaten en van een vrij sterk begrensd zijn van de voorziening om van rijkswege maatregelen te treffen, als de mate van luchtverontreiniging daartoe noopte.

Naar aanleiding van de opmerking dat bij de werkzaamheden verband houdende met een amvb betreffende luchtverontreinigingsmetingen weinig voortgang is geboekt, wees de minister erop, dat in 1980 een werkgroep is begonnen met advisering omtrent een amvb ex artikel 59 Wet inzake de luchtverontreiniging. Bij het opnemen van artikel 59 in de wet werd vooral gedacht aan het scheppen van een verplichting voor lagere overheden tot het verrichten van metingen en het coördineren van deze metingen door het Rijk ten einde tot een landelijk beeld van de luchtverontreiniging te komen. Tevens werd gedacht aan de harmonisatie van metingen in verband met vergelijkbaarheid van de uitkomsten. Door de installatie en het functioneren van het landelijk meetnet enerzijds en de bereidheid van lagere overheden tot het verrichten van metingen waarbij een voorbeeldfunctie van het landelijk meetnet een belangrijke rol speelt anderzijds, werd het geven van uitvoering aan artikel 59 voor het eerstgenoemde aspect niet nodig geacht. De werkgroep heeft zich derhalve op harmonisatie van meetvoorschriften geconcentreerd. Daarbij bleek dat het vastleggen van voorschriften daarover tot grote starheid zal kunnen leiden. Voorschriften over metingen zijn veelal technisch van aard en de ontwikkelingen op dit gebied verlopen zeer snel. Daarom werd besloten in plaats van een amvb een handleiding over metingen op te stellen. De Nederlandse Centrale Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) is met de opzet daarvan belast. Aan de hand van de met de handleiding opgedane ervaringen zal de wenselijkheid overwogen worden van het opnemen van de belangrijkste punten in een amvb.

De indruk dat de werkgroep weinig voortgang boekte, was volgens de minister vermoedelijk te wijten aan de wijziging van de doelstelling van de werkgroep, waardoor nog geen duidelijk waarneembare resultaten te constateren zijn.

Op de opmerking dat het geven van regels ten aanzien van het meetnet in een amvb overweging verdiende voor de bepaling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de lagere overheden, antwoordde de minister het volgende. In de praktijk blijkt er bij de bij luchtverontreinigingsmetingen betrokken overheidsorganen voldoende duidelijkheid te bestaan ten aanzien van verantwoordelijkheden voor de metingen in het algemeen. De uitwerking van deze verantwoordelijkheden geschiedt in goed overleg tussen de diverse overheden. Daarom was ook het vastleggen van een verplichting voor lagere overheden niet nodig. Tot dusverre was volgens de minister de noodzaak tot het aangeven van verantwoordelijkheden ten aanzien van metingen of ten aanzien van het meetnet in een amvb niet gebleken. Hij was echter van mening, dat het vastleggen van deze verantwoordelijkheden in specifieke gevallen wel zinvol kan zijn. Dit wordt het

geval geacht bij het in voorbereiding zijnde Besluit kwaliteitsdoelstellingen zwaveldioxide en zwevende deeltjes. Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan een richtlijn van de Europese Gemeenschappen waarin voor Nederland de verplichting is opgenomen om te voldoen aan bepaalde kwaliteitsnormen voor de buitenlucht en eisen ter controle van deze normen.

De bewindsman meende, dat het meten door het Rijk en lagere overheden een afgeleide is van hun verantwoordelijkheid voor de bestrijding van luchtverontreiniging. Met metingen (en meetnetten) kan de stand van de luchtverontreiniging worden vastgesteld. Metingen zijn hulpmiddelen bij de formulering van het bestrijdingsbeleid, maar vormen op zichzelf geen directe bestrijding. Rijk en lagere overheden hebben verschillende taken ter bestrijding van luchtverontreiniging (het Rijk een algemene verantwoordelijkheid die o.m. z'n weerslag vindt in algemene maatregelen; de lagere overheden een verantwoordelijkheid voor de individuele vergunningverlening aan bedrijven). De verschillende verantwoordelijkheden – gevoegd bij de omvang van de ambtsgebieden – komen ook tot uiting in verschillen in de behoefte aan metingen, aldus de bewindsman.

De informatiebehoefte van het Rijk betreft het verkrijgen van inzicht in de aanwezigheid, de herkomst en het verspreidingspatroon van de luchtverontreiniging op nationale schaal, waarbij de nadruk ligt op stoffen met een grootschalig verspreidingspatroon. De informatiebehoefte van lagere overheden betreft het verkrijgen van dit inzicht binnen hun gebied. Vooral als er een duidelijk verband is met binnen hun grondgebied gelegen bronnen, is deze informatie van groot belang voor het beleid ten aanzien van de vergunningverlening.

Tevens kan er sprake zijn van het samenvallen van informatiebehoeften. De minister meende, dat een scherpe scheiding tussen informatie over luchtverontreiniging op landelijke en «regionale» schaal niet kon worden getrokken.

Hij merkte op, dat het meetnet zowel indirect als direct van betekenis is voor de lagere overheden. De indirecte betekenis ligt in de omstandigheid, dat gestructureerde gegevens over de aanwezigheid, het gedrag en de herkomst van luchtverontreiniging op landelijke schaal bekend worden. Hiermede beschikken de lagere overheden over een referentiekader. Het stelt de lagere overheden in staat de mogelijkheden, beperkingen en de effectiviteit van het eigen beleid te bepalen, terwijl omgekeerd door de metingen op landelijke schaal de gevolgen van het door de lagere overheden gevoerde beleid voor Nederland zichtbaar worden.

Dat met name door provincies het landelijk meetnet ook direct van betekenis wordt geacht, bleek volgens hem enerzijds uit het feit dat door afzonderlijke provincies meermalen voor uitbreiding van het aantal meetpunten in de desbetreffende provincie werd gepleit, terwijl anderzijds de provincie Zuid-Holland het eigen meetnet van meer dan 100 SO_2 opnemers heeft opgeheven, omdat de meetpunten van het landelijk meetnet voldoende werden geacht voor het provinciale beleid.

Naar aanleiding van de opmerkingen over het ontbreken van een op de beleidsvorming gerichte interpretatie van de meetresultaten en een voorziening op basis waarvan maatregelen genomen kunnen worden als de situatie daartoe noopte, merkte de minister het volgende op. Zoals reeds vermeld zijn metingen een hulpmiddel bij het door de verschillende overheidsorganen ter bestrijding van de luchtverontreiniging te voeren beleid. De meetresultaten en de aangegeven oorzaken van het geconstateerde concentratieniveau vormen dan ook geen doel op zich, maar de objectieve basis voor het beleid. Op grond daarvan worden door de rijksoverheid beleidsconclusies geformuleerd. Ook voor de provincies vormen de meetresultaten de basis voor hun beleid. Zij verbinden conclusies aan de meetresultaten ten behoeve van hun vergunningenbeleid. Daarnaast zijn in een aantal provincies draaiboeken opgesteld omtrent de bevoegdheden van de Commissaris der Koningin in perioden van verhoogde luchtverontreiniging.

De besluitvorming over de vervanging van het meetnet

De memorie van toelichting bij de begroting van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voor 1980 (bijlagen Handelingen, zitting 1979–1980, 15 800, hoofdstuk XVII, nr. 2) vermeldde, dat vervanging van apparatuur van het meetnet na 1980 aan de orde zou komen. Een heroriëntatie ten aanzien van de opzet van dit meetnet tegen de achtergrond van de ermee samenhangende kosten lag in het voornemen.

De technische en de economische veroudering van de apparatuur van het meetnet met als gevolg hoge kosten van onderhoud gaven aanleiding tot het ontwerpen van een voorstel tot modernisering. Onder meer is de bedoeling het aantal vaste meetpunten te beperken. Volgens de opstellers van het moderniseringsvoorstel kan het meetnet in de nieuwe vorm tot minder uitgaven voor de exploitatie leiden. Tegenover deze mogelijke vermindering staan uitgaven voor o.m. een groot aantal investeringen.

In de onderzoeknota werd opgemerkt dat de veronderstelde vermindering van de uitgaven voor de exploitatie van het gemoderniseerde meetnet op geen enkele wijze met cijfers was onderbouwd. Evenmin bestond inzicht, anders dan een voorlopige schatting van f 10 mln., in de investeringen. Voorts bestond over enige aangelegenheden inzake de modernisering onzekerheid. Het betrof de levensduur van apparatuur, het te verrichten onderhoud, de verlenging van de bestaande onderhoudsovereenkomst en de uitkomsten van het overleg met de lagere overheden over de opzet van het meetnet.

De besluitvorming over het ten departemente opgestelde plan tot modernisering van het meetnet verloopt traag. Het voorgenomen project om op één station de nieuwe opzet te beproeven en tevens inzicht te verkrijgen in de kostenraming was in 1982 nog niet begonnen. Voorts werd de stuurgroep landelijk meetprogramma luchtverontreiniging pas in mei 1982 ingesteld. Het viel op, dat het landelijk meetprogramma uitbleef. Dit programma zou de grondslag moeten vormen voor een geïntegreerd stelsel van metingen in Nederland, waarvan het meetnet deel zou moeten uitmaken.

De minister antwoordde, dat zowel zorg betreffende de totale kosten van het meetnet als de voorziene technische veroudering aanleiding waren de mogelijkheid tot modernisering van het meetnet te onderzoeken. Een concept voor een gemoderniseerd meetnet werd opgesteld. Het nieuwe concept leidt tot een beter meetnet (flexibeler, meer stoffen), dat ook meer is toegesneden op nieuwe beleidsvragen.

De realisatie voorziet in een proefproject, waarin op één meetstation het concept zal worden beproefd en kostenschattingen zullen worden gepreciseerd, gevolgd door de gefaseerde installatie van het meetnet. De keuze van de automatische besturingsapparatuur voor het proefproject (investering ca. f 300.000) bevond zich, volgens de bewindsman, in het laatste stadium. Hij deelde mede, dat hierover binnenkort beslist zou kunnen worden.

De minister gaf toe, dat het nemen van een beslissing over de modernisering (tot nog toe is alleen besloten over de uitvoering van het proefproject) en de voorbereiding van de daadwerkelijke uitvoering, een lange periode besloeg (eind 1979 werd besloten de mogelijkheid van modernisering te onderzoeken; in 1983 begon de realisatie met de start van het proefproject). Hij verklaarde dit door erop te wijzen dat het een financieel verstrekkende beslissing betrof aangaande een noodzakelijk, maar tevens ingewikkeld en kostbaar instrument. Niet alleen het ontwerpen van het concept, maar ook daarna het onderzoek naar de meest optimale uitvoering – zowel wat betreft techniek als kosten – en de bij dergelijke projecten voorgeschreven (zeer zorgvuldige) offerteprocedure vroeg tijd.

Deze periode voor de voorbereiding van de modernisering was volgens de bewindsman ook beschikbaar. Hij voegde eraan toe, dat technische en economische veroudering van het meetnet een langzaam (periode 1980–

1985) verlopend proces is, waarop niet van de ene dag op de andere een antwoord behoeft te worden gegeven. Hij verwachtte, dat in 1983 het proefproject zal kunnen worden afgerond, waarna in 1984 en 1985 gefaseerd de installatie van het vernieuwde meetnet zijn beslag kan krijgen.

De bewindsman gaf toe dat tot nog toe slechts globale schattingen voor de kosten van modernisering beschikbaar waren. Nauwkeuriger schattingen waren tot op heden ook niet mogelijk. Vanaf het begin heeft het in de bedoeling gelegen kostenschattingen te baseren op het in 1983 te realiseren proefproject. Wel wees vergelijking van het huidige meetnet met het concept voor de modernisering uit, dat aanzienlijke besparingen mogelijk zijn op het dure, jaarlijks terugkerende onderhoud. Hij meende dat de kosten voor onderhoud van het huidige meetnet in de toekomst alleen maar groter zouden kunnen worden, terwijl tevens gevreesd moet worden dat het niet mogelijk is onderdelen te vervangen (technische veroudering).

Inmiddels kon de minister, nu de offertes van potentiële leveranciers voor het automatische besturingsonderdeel van het meetnet beschikbaar en geanalyseerd waren, deze schattingen preciseren. Hij gaf aan, dat de exploitatiekosten (meetinstrumenten en besturingsapparatuur) f 2,2 mln. zouden bedragen. De overeenkomstige kosten van het bestaande meetnet beliepen in 1982 f 4,6 mln.

5.15. Steunmaatregelen aan de mijnindustrie in Zuid-Limburg en de herinvesteringen van de particuliere mijnondernemingen

Inleiding

In 1965 kondigde de minister van Economische Zaken aan, dat tot uitgebreide steunverlening aan de mijnindustrie in Zuid-Limburg zou worden overgegaan. Deze steunverlening eindigde met de laatste mijnsluitingen in 1974.

De uitvoering van de steunmaatregelen werd door het Ministerie van Economische Zaken gecontroleerd. De laatste accountantsrapporten zijn eind 1983 verschenen. De Algemene Rekenkamer heeft de controle op de steunverlening aan de hand van de accountantsrapporten gevolgd. Nu de controle is afgesloten, geeft zij in dit verslag een overzicht van deze steunverlening en de daarmede verbonden herinvesteringen. In een gesprek met de Rekenkamer in maart 1983 bleek de Commissie voor de Rijksuitgaven uit de Tweede Kamer daarvoor grote belangstelling te hebben.

De steunverlening

Omstreeks 1960 waren in Zuid-Limburg vijf mijnondernemingen gevestigd, namelijk de Staatsmijnen, de Domaniale Mijnmaatschappij, de Oranje-Nassau Mijnen, de Laura & Vereeniging en de Willem-Sophia. De bedrijfsresultaten in de sector vaste brandstoffen van deze ondernemingen liepen in de eerste helft van de jaren zestig terug. Dit werd veroorzaakt door een stijging van de kosten per eenheid produkt, als gevolg van verbetering van de arbeidsvoorwaarden en een onevenwichtige verhouding binnen het mijnbedrijf tussen de ondergrondse en de bovengrondse bezetting als gevolg van een voortgezette daling van het aantal direct produktieve arbeiders. De bijzondere – bij wet tot stand gekomen – overheidsbijdragen aan de mijnindustrie ten behoeve van zieken- en pensioenkassen waren niet toereikend om deze situatie te verbeteren.

In december 1965 zond de minister van Economische Zaken een nota aan de Tweede Kamer inzake de mijnindustrie en de industriële herstructurering van Zuid-Limburg (bijlagen Handelingen, zitting 1965–1966, 8424, nr.2). In deze nota werd gesteld, dat zonder uitbreiding van de reeds getroffen maatregelen ten behoeve van de mijnindustrie alle mijnondernemingen vanaf 1966 verliezen zouden lijden. De bewindsman kwam tot de conclusie, dat de kolenproduktie, gezien deze te verwachten verliezen, moest worden

beëindigd. Om niet in één keer met een massale werkloosheid geconfronteerd te worden – eind 1964 bood de mijnindustrie werk aan ruim 49.000 personen – zou de produktie geleidelijk moeten verminderen, terwijl tegelijkertijd begonnen moest worden met het opbouwen van nieuwe werkverschaffende industrieën in Zuid-Limburg. De Staat zou dergelijke industrieën moeten bevorderen door o.m. het verbeteren van de infrastructuur in Zuid-Limburg en het toekennen van investeringspremies.

De minister stelde steunmaatregelen voor de mijnindustrie voor, die bedoeld waren om:

– de mijnondernemingen in staat te stellen op de markt te opereren onder voorwaarden die zoveel mogelijk vergelijkbaar waren met die van buitenlandse concurrenten: objectieve steun;

– op koolwinning verliezende ondernemingen de mogelijkheid te bieden de produktie voort te zetten zolang dit voor de werkgelegenheid noodzakelijk was: subjectieve steun.

De objectieve steun werd aan de mijnondernemingen verleend ter verlichting van de lasten voor de sociale zekerheid, die voor de mijnindustrie hoger waren dan voor de overige industrie. Het steunbedrag per jaar stelde de minister vast op f 40 mln.; dit bedrag werd naar rato van de sociale lasten dus volgens een objectieve norm over de mijnondernemingen verdeeld. Omdat in 1965 nog niet alle mijnondernemingen verlies leden, werd voor 1965 slechts f 15 mln. toegekend.

De objectieve steun was niet toereikend om de verliesgevende particuliere mijnondernemingen in staat te stellen de produktie voort te zetten; daarom besloot de bewindsman de particuliere mijnindustrie extra te steunen door middel van subjectieve steun. Het Staatsmijnbedrijf kwam voor deze steun niet in aanmerking, omdat de verliezen op de koolwinning gecompenseerd konden worden door winsten uit andere sectoren van het bedrijf.

De subjectieve steunverlening werd zodanig geregeld dat de ondernemingen belang bleven houden bij een doelmatige exploitatie en zo gunstig mogelijke opbrengstprijzen. Bij efficiënt werken zou de steun uitzicht moeten bieden op een redelijk rendement.

Om de voortzetting van de produktie te garanderen zolang dit voor de werkgelegenheid nodig was sloot de Staat overeenkomsten met de particuliere mijnondernemingen, met uitzondering van de – particuliere – Domaniale Mijnmaatschappij. Deze onderneming had eind 1965, op grond van de bestaande pachtovereenkomst met de Staat, ontheffing van haar verplichting tot exploitatie verzocht. Omdat vervangende werkgelegenheid op dat moment nog ontbrak nam de Staat de exploitatie van de mijn over.

De overeenkomsten met de overige drie ondernemingen kwamen in juli 1968 tot stand.

In de overeenkomsten werd o.m. bepaald, dat de Staat vanaf 1966 per ton geproduceerde kolen een jaarlijks vast te stellen bedrag aan de mijnondernemingen zou betalen. Dit bedrag werd berekend volgens een bepaalde formule (in de praktijk kwam dit erop neer, dat de Staat het grootste deel van de loonkostenstijgingen na 1964 vergoedde). Daarnaast gaf de Staat een vergoeding voor de vennootschapsbelasting die de ondernemingen verschuldigd waren over de winst uit koolwinningsactiviteiten. De Staat kreeg het recht de declaraties van de ondernemingen te controleren. De ondernemingen zouden in principe aan het koolwinningsvermogen, dat, na aftrek van een redelijke vergoeding aan aandeelhouders, vrijkwam voor alternatieve aanwending, een nieuwe industriële bestemming geven in Nederland en bij voorkeur in Zuid-Limburg: de herinvesteringsplicht.

De (door de Staat overgenomen) Domaniale Mijnmaatschappij beëindigde als eerste de kolenproduktie in 1969, in 1970 gevolgd door de particuliere mijnonderneming Willem-Sophia. Nadat het Staatsmijnbedrijf in 1973 de exploitatie van haar mijnzetels had stopgezet, kwam in 1974 een einde aan de kolenproduktie met de sluiting van de resterende mijnzetels van de twee overgebleven particuliere mijnondernemingen.

Aan objectieve steun werd in totaal f 149,6 mln. uitgekeerd (Willem-Sophia f 0,6 mln., Laura & Vereeniging f 1,5 mln., Oranje-Nassau f 2,8 mln., Domaniale Mijnmaatschappij f 9,9 mln. en Staatsmijnen f 134,8 mln.). Omdat deze steun achteraf werd uitgekeerd heeft de Staat bovendien f 19 mln. rente betaald.

De subjectieve steun aan de particuliere mijnondernemingen bedroeg in totaal f 609,1 mln. Hiervan ontving Willem-Sophia f 39,8 mln., Laura & Vereeniging f 185,7 mln. en Oranje-Nassau f 383,6 mln. Aan rente betaalde de Staat in totaal f 94,9 mln.

Alle bedragen werden eerst definitief vastgesteld, nadat externe accountants en de accountantsdienst van het Ministerie van Economische Zaken een oordeel hadden gegeven over de declaraties van de mijnondernemingen. Over de vaststelling van de steun bestond op enkele punten verschil van opvatting tussen het ministerie en de mijnondernemingen Oranje-Nassau en Laura & Vereeniging. Dit kwam tot uitdrukking in de declaraties van deze mijnondernemingen. Ten einde deze verschillen te overbruggen is overleg gevoerd tussen een delegatie van het ministerie en de mijnondernemingen. Dit overleg heeft tot overeenstemming geleid, waarbij de aanvankelijke claims van deze ondernemingen met in totaal f 45 mln. werden verlaagd. De minister oefende eveneens controle uit op de nakoming van de plicht tot herinvestering.

Herinvesteringen van de particuliere mijnondernemingen

a. *Herinvesteringsplicht*

In de met de particuliere mijnondernemingen gesloten overeenkomsten werd het volgende bepaald:

«De onderneming zal in principe aan het vermogen, dat – na een redelijke vergoeding aan haar aandeelhouders over het in het koolwinningsbedrijf geïnvesteerde vermogen – uit het koolwinningsbedrijf vrijkomt voor alternatieve aanwending, een nieuwe industriële bestemming geven in Nederland en bij voorkeur in Zuid-Limburg».

Partijen zouden ter zake van de uitvoering hiervan regelmatig met elkaar overleg plegen zowel over het bedrag dat uit het koolwinningsbedrijf beschikbaar kwam als over de daaraan te geven bestemming.

Het voor alternatieve aanwending vrijkomende vermogen was in de overeenkomsten nader gedefinieerd als het vermogen dat per saldo per 1 januari 1966 in het koolwinningsbedrijf aanwezig was, vermeerderd dan wel verminderd met eventuele exploitatie-, realisatie- en liquidatiewinsten respectievelijk -verliezen uit het koolwinningsbedrijf, voor zover dat vermogen voor de uitoefening van het koolwinningsbedrijf niet langer benodigd was. Naast het ontbreken van een voldoende definiëring van de gehanteerde begrippen bleek de redactie van het artikel voor verschillende uitleg vatbaar. De belangrijkste verschillen hadden op de volgende punten betrekking.

– *Vaststelling van het vrijgekomen vermogen*

Zowel de bepaling van het koolwinningsvermogen per 1 januari 1966 als de vaststelling van de mutaties in dit vermogen gedurende de looptijd van de overeenkomsten leverde problemen op. Zo was er bij voorbeeld aanvankelijk ten aanzien van de activa verschil van inzicht over wat als mijnterrein moest worden aangemerkt. Uiteindelijk is het terugbrengen van de ondernemingsbalans tot een koolwinningsbalans per 1 januari 1966 in goed onderling overleg geregeld.

Voorts bleef onzekerheid bestaan over de hoogte van de exploitatie- en liquidatieresultaten zolang de omvang van de subjectieve steun, die daarop van invloed was, niet definitief was vastgesteld. Daar dit veel tijd vergde duurde het geruime tijd voordat de omvang van het vrijgekomen vermogen kon worden bepaald.

– *Industriële bestemming*

De mijnondernemingen interpreteerden het artikel in ruime zin en betrokken de woorden «in principe» op het begrip «industriële bestemming». Zij meenden dat een *industriële* bestemming niet dwingend was voorgeschreven. Zij stelden dat leningen, financiering en garanties ten behoeve van dochtermaatschappijen ook als herinvesteringen in de zin van het artikel waren aan te merken. De minister van Economische Zaken accepteerde deze uitleg alleen voor zover deze verstrekkingen gekoppeld waren aan het verwezenlijken van een industriële doelstelling, waarbij een zeker ondernemersrisico zou worden aanvaard.

– *Plaats van industrievestiging*

De minister deelde de opvatting van de mijnondernemingen niet, dat de redactie van het onderhavige artikel de mogelijkheid zou bieden voor herinvesteringen buiten Nederland. De mijnondernemingen meenden namelijk dat de woorden «in principe» ook betrekking hadden op de woorden «in Nederland en bij voorkeur in Zuid-Limburg».

In de memorie van antwoord bij een wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk XIII (Departement van Economische Zaken) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1967 van 13 februari 1968 (bijlagen Handelingen, zitting 1967–1968, 9121, nr. 5) had de minister te kennen gegeven dat aan de ondernemingen een grote vrijheid moest worden gelaten voor wat betreft de wijze waarop zij het vermogen een nieuwe industriële bestemming in Nederland en bij voorkeur in Zuid-Limburg wilden geven. Hij merkte daarbij op, dat de toevoeging «in principe» geen andere betekenis had dan dat ten aanzien van bepaalde investeringen steekhoudende argumenten aanwezig konden zijn, dat de ondernemingen zich niet aan de gedane toezegging konden houden.

– *Desinvesteren*

Het terugtrekken van opnieuw geïnvesteerd vermogen (desinvesteren) was in de overeenkomsten niet geregeld. Indien de onderneming een nieuw bedrijf stichtte en dit – al dan niet direct – van de hand deed, was aan de investeringsplicht voldaan, omdat een nieuwe industrie tot stand was gebracht. Bij leningen aan dochterondernemingen was het voor het ministerie zaak toe te blijven zien, dat deze lening bij de ondernemingen in het economische gebeuren bleef functioneren (niet aflossen en opnieuw uitlenen). Ten einde de partijen niet te lang aan elkaar te binden, stelde de minister dat dit toezien plaats zou blijven vinden tot het moment, waarop het vermogen geheel was vrijgekomen en opnieuw acceptabel was geïnvesteerd.

– *Werkgelegenheid*

De Rekenkamer merkt op, dat in de overeenkomsten niet werd aangegeven in welke mate de herinvesteringen zouden moeten voorzien in werkgelegenheid (aantal arbeidsplaatsen).

b. *Het vaststellen van het vrijkomende vermogen en de controle op de herinvesteringen*

In juni 1969 bracht de accountantsdienst van het Ministerie van Economische Zaken een rapport uit, waarin een schatting was opgenomen van het vrijgekomen vermogen per eind 1968 en de gedane herinvesteringen van de mijnonderneming Willem-Sophia. In september 1971 verzocht de bewindsman de accountantsdienst dit rapport aan te vullen voor de periode die liep tot het moment van beëindiging van de produktie in 1970. Tevens vroeg hij die dienst een onderzoek in te stellen naar het vrijgekomen vermogen van Laura & Vereeniging per eind 1970 en naar de herinvesteringen die deze maatschappij gedaan had. Een particulier accountantskantoor werd met een soortgelijk onderzoek belast ten aanzien van Oranje-Nassau.

In de rapporten, waarvan de eerste eind 1971 verschenen, kon slechts een benaderende berekening worden gegeven van het uit koolwinning vrijkomende vermogen en de stand van de herinvesteringen. Eerst na definitieve vaststelling van een aantal discutabele posten en na liquidatie van de mijnbedrijven zou een definitief oordeel mogelijk zijn.

Uit de voorlopige berekeningen kon worden opgemaakt, dat Laura & Vereeniging en Oranje-Nassau de vrijgekomen vermogens nog niet geheel hadden geherinvesteerd. De mijnonderneming Willem-Sophia leek volgens een berekening per 31 december 1972 aan de herinvesteringsplicht voldaan te hebben; definitief werd dit in 1979 vastgesteld: het vrijgekomen vermogen bedroeg f 5,6 mln., waar tegenover herinvesteringen stonden tot een bedrag van f 10,9 mln.

De accountantsdienst van het ministerie en het particuliere accountantskantoor brachten nog een aantal rapporten uit over de stand van de herinvesteringen en de berekening van het vrijgekomen vermogen van de twee overige maatschappijen. Daaruit bleek, dat niet alle door de mijnmaatschappijen opgegeven herinvesteringen als zodanig werden geaccepteerd.

Over het vrijgekomen vermogen en de daaraan te geven bestemming heeft volgens functionarissen van het Ministerie van Economische Zaken veelvuldig overleg met de mijnondernemingen plaatsgevonden. Hierover is echter niets vastgelegd.

In december 1981 zond de minister de Tweede Kamer een overzicht van de herinvesteringen van Oranje-Nassau en Laura & Vereeniging per 1 januari 1980 (bijlagen Handelingen, zitting 1981–1982, 17 110, hoofdstuk XIII, nr. 45). Hij deelde mede, dat op grond van accountantsrapporten het vrijgekomen koolwinningsvermogen per 1 januari 1980 van Laura & Vereeniging was vastgesteld op f 57,3 mln. en van Oranje-Nassau op f 116,1 mln. Het totaal van de herinvesteringen voor de eerstgenoemde onderneming bedroeg f 78,9 mln. en f 118,7 mln. voor de tweede. Door zijn ambtsvoorganger was vastgesteld dat de mijnondernemingen aan hun in de overeenkomst omschreven verplichtingen hadden voldaan.

Slotopmerkingen

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het gehele terrein van objectieve en subjectieve steun aan de mijnindustrie door accountantscontrole is bestreken. De accountantsrapporten zijn door haar bestudeerd en geven geen aanleiding tot commentaar. De steunverlening heeft voorkomen, dat abrupt massale werkloosheid is opgetreden. Hierbij dient aangetekend te worden dat na midden 1971 het beleid doorkruist werd door een conjuncturele neergang, waardoor de arbeidsreserve bij de sluiting van de laatste mijnzetels in 1974 aanmerkelijk groter was dan enkele jaren daarvoor.

De Rekenkamer is tot de conclusie gekomen dat de mijnondernemingen aan hun herinvesteringsverplichtingen hebben voldaan. Twee ondernemingen voldeden in ruime mate aan deze verplichtingen.

5.16. Onderzoek naar subsidies voor innovatieve overheidsaanschaffingen

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar subsidies die de minister van Economische Zaken verstrekt aan overheidsinstanties die een hoogwaardig innovatief produkt bij een Nederlands bedrijf bestellen. Deze subsidies hebben tot voornaamste doel technische vernieuwing (innovatie) in het Nederlandse bedrijfsleven te bevorderen. Voorwaarden voor subsidieverlening zijn o.m. dat het produkt ook een markt moet hebben buiten het overheidsterrein en zo mogelijk buiten Nederland en dat de aankopende instantie en het betrokken bedrijf zelf een substantiële bijdrage leveren. Deze subsidieverlening maakt deel uit van het algemene innovatiebeleid. In het onderzoek zijn de subsidies betrokken welke werden toegezegd van januari 1981 tot september 1982. Met deze subsidies was ca. f 9,4 mln.

gemoeid. Van dit bedrag was f 5,9 mln. bestemd voor de ontwikkeling en aanschaffing van geautomatiseerde kantoorapparatuur voor drie departementen.

De bevindingen van het onderzoek werden in april 1983 naar de minister van Economische Zaken gestuurd, die in augustus 1983 antwoordde. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de plaats van de subsidies in het innovatiebeleid;
- enkele organisatorische aspecten van de subsidies;
- het betrekken van middelgrote en kleinere bedrijven bij overheidsaanschaffingen;
- de effecten van de subsidies.

De plaats van de subsidies in het innovatiebeleid

In 1979 zond de minister voor Wetenschapsbeleid de Nota Technologische innovatie (bijlagen Handelingen, zitting 1979–1980, 15855, nr. 2) aan de Tweede Kamer. Uit deze nota kwam naar voren, dat nieuwe of verbeterde produkten en produktieprocessen de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven moesten versterken.

De rijksoverheid zou innovatie kunnen stimuleren door de onderzoekskosten te verlagen, door bedrijven te steunen bij het nemen van risico's en door onderzoek van onderzoeksinstellingen te richten op technologische vernieuwing in bedrijven. Daarnaast zou de overheid door middel van haar aankoopbeleid innovatie moeten bevorderen.

Over het verband tussen overheidsaankopen en innovatie bij bedrijven bracht de minister van Economische Zaken in 1981 de Nota Aanschaffingsbeleid en Innovatie uit (bijlagen Handelingen, zitting 1980–1981, 16773, nr. 2). Hierin worden als doelstellingen genoemd: een betere afstemming van overheidsaanschaffingen op het overige regeringsbeleid, in het bijzonder het innovatiebeleid; verbetering van kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening door de overheid; het bevorderen van het innovatieve vermogen en het verhogen van het kennisniveau van het bedrijfsleven zodat dit op de internationale markt een sterkere positie kan innemen en het bevorderen dat kleine en middelgrote ondernemingen betrokken worden bij overheidsaankopen.

Om te voorkomen dat een overheidsinstantie door gebrek aan financiële ruimte niet overgaat tot de aankoop van een innovatief produkt dat aanvankelijk duurder is dan een traditioneel produkt, geeft de minister voor deze aanschaffingen subsidies.

Enkele organisatorische aspecten van de subsidies

Bij het onderzoek werd geconstateerd, dat de meeste gesubsidieerde aankoopprojecten een op zichzelf staand karakter hadden, terwijl uit diverse studies op dit gebied blijkt dat dergelijke aankopen het meest bijdragen tot industriële innovatie, als ze het gevolg zijn van een breder innovatieprogramma. Gewezen werd op voorbeelden in o.a. Zweden, waar binnen de overheid de verspreide vraag naar bepaalde produkten wordt gebundeld. Samen met bedrijven wordt een innovatieplan opgesteld, waarna de vraag naar het nieuwe produkt als geheel wordt aanbesteed. Het subsidie zou dan kunnen bijdragen in de uitvoeringskosten van zo'n programma.

De minister van Economische Zaken antwoordde, dat het Rijksinkoopbureau (RIB) hieraan veel aandacht besteedt. Er was tot dan toe nog geen beroep gedaan op subsidie voor een dergelijk project.

Uit nader onderzoek bleek, dat het het RIB grote moeite kost, aankopende instanties te laten deelnemen aan een programma waarbij de vraag gebundeld wordt en de innovatie wordt gestimuleerd. Het opstellen van een dergelijk programma vergt namelijk veel tijd. Op dit punt is sprake van een zeker spanningsveld tussen inkopers en het RIB.

Voorts werd vastgesteld, dat de rechten en plichten van de twee partijen bij een overheidsaankoop, de aanschaffende instantie en de leverancier, op uiteenlopende wijze waren geregeld. Bij bepaalde projecten was er een overeenkomst over eigendomsrechten van te ontwikkelen produkten, wijze van betalen, leveringsdatum, royalty's en dergelijke, terwijl bij andere projecten nauwelijks iets werd vastgelegd. Voorgesteld werd, dat de minister als subsidiegever en als langdurig betrokkene bij tal van deze projecten het opstellen van dergelijke overeenkomsten zou begeleiden.

De bewindsman antwoordde, dat hij ten aanzien van het opzetten en uitwerken door zijn departement van een gedetailleerde regeling van de rechten en plichten van de partijen betrokken bij aanschaffingsprojecten enige aarzeling had. Zoiets zou de autonomie van de aanschaffer en daarmede zijn bereidheid om een proefaanschaf te doen teveel kunnen aantasten. Bovendien was hij van mening, dat het belang van de expertise voor het gedetailleerd uitwerken van rechten en plichten primair bij de aanschaffende instantie ligt. Wel zou hij via de subsidievoorwaarden hierop invloed uitoefenen.

Uit een nader onderzoek is de Rekenkamer gebleken, dat subsidietoezeggingen in 1983 vrijwel steeds aan strakkere voorwaarden zijn gebonden dan in de jaren daarvoor. Zo wordt er een termijn genoemd waarbinnen het project moet zijn afgerond, de voortgang moet regelmatig bij het Departement van Economische Zaken worden gemeld en over eigendomsrechten dienen aanschaffer en producent een contract op te stellen, dat door het Departement van Economische Zaken goedgekeurd moet worden.

Het betrekken van middelgrote en kleinere bedrijven bij overheidsaanschaffingen

Een van de doelstellingen van het innovatieve aankoopbeleid is, middelgrote en kleinere bedrijven meer bij overheidsaankopen te betrekken. Van de in het onderzoek betrokken subsidies ging 81% naar bedrijven met meer dan 100 werknemers, terwijl van het doorgeven van opdrachten aan kleinere bedrijven niets bleek. Van de twaalf betrokken bedrijven zijn er zes groot en zes klein.

De minister antwoordde de Rekenkamer, dat het beeld in grote mate wordt bepaald door het subsidie van f 5,9 mln. voor het kantoorautomatiseringsproject, dat samen met een groot bedrijf wordt uitgevoerd. In het algemeen wordt, aldus de minister, goed gelet op de verdeling tussen grote en kleine bedrijven.

De effecten van de subsidies

Ten tijde van het onderzoek waren nog nauwelijks gegevens bekend over de mate waarin de gesubsidieerde projecten de internationale concurrentiepositie van de betrokken bedrijven versterken. Eén project, de aankoop van een kunstgrasveld door de gemeente Den Haag en het voormalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, had succes op de exportmarkt.

Bij een onderdeel van een ander project twijfelde de Rekenkamer aan het innovatief karakter. Het betrof een onderdeel van het door het Departement van Economische Zaken gesubsidieerde kantoorautomatiseringsproject bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dit onderdeel, «Data-pipe», dat in 1982 is aangelegd, maakt het mogelijk, dat verspreid opgestelde apparaten gegevens, geluid en beelden aan elkaar doorgeven. Het systeem is door het departement zelf aangelegd met bestaande componenten; het doorgeven van signalen via een kabel is evenmin nieuw.

Het «Data-pipe»-project was volgens de bewindsman een minder wezenlijk onderdeel van een groter geheel, dat op zich wel voldoende stimulansen voor innovatie kende.

Hoewel de subsidies de kans lijken te vergroten dat Nederlandse bedrijven vaker en eerder met een innovatief produkt op de markt komen, acht de Rekenkamer het nog te vroeg voor een definitief oordeel.

5.17. Steunverlening aan Bruynzeel BV te Zaandam

Inleiding

Het houtverwerkende bedrijf Bruynzeel BV te Zaandam geraakte in het midden van de jaren zeventig in moeilijkheden. Door een sterke teruggang van de bouwactiviteiten in 1974 kreeg het bedrijf te kampen met een onderbezetting en aanzienlijke voorraden. De financiering van voorraden met vreemd vermogen tastte de zwakke vermogenspositie verder aan en bracht aanzienlijke rentelasten met zich mee.

Uitgaande van de veronderstelling, dat de aanpassing van het bedrijf aan de gewijzigde omstandigheden zou leiden tot positieve resultaten, waardoor de continuïteit gewaarborgd zou zijn, heeft de Staat steun aan het concern verleend. Deze steun heeft niet kunnen voorkomen, dat op 28 september 1982 het faillissement over Bruynzeel BV werd uitgesproken. Alle activiteiten van de onderneming zijn voortgezet, hetzij door verzelfstandiging, hetzij door verkoop aan derden.

De Algemene Rekenkamer zond de minister van Economische Zaken in januari 1983 de bevindingen toe van een harerzijds ingesteld onderzoek naar de steun aan de onderneming. Deze antwoordde in december.

Aan de briefwisseling is het volgende ontleend.

Financiële steun aan Bruynzeel

Nadat de onderneming in 1974 op grond van de – in de inleiding aangeduide – problemen gevraagd had naar de mogelijkheid van de verstrekking van een door de Staat gegarandeerde deelneming, stelde de Nationale Investeringsbank (NIB) op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken in 1974 een onderzoek in bij Bruynzeel BV. De bank rapporteerde begin 1975 dat de balanspositie van het bedrijf aanvaardbaar was, maar dat deze ten gevolge van een duidelijk negatief resultaat over dat jaar zou verslechteren. Indien het verlies niet zou stijgen boven f 12 mln. en in 1976 een wezenlijke ommekeer zou intreden, zou de groep nog over voldoende financiële middelen beschikken om de problemen te boven te komen. Zou het verlies evenwel dit bedrag overschrijden en zou er zich in 1976 geen ontwikkeling ten goede aftekenen, dan zou een middelenbehoefte ontstaan die vooralsnog op maximaal f 20 mln. werd gesteld. De NIB, die meende dat het bedrijf zeker perspectieven bezat, stelde een kredietreservering van f 20 mln. voor in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering (BF). Nadat hiervan in mei 1976 de helft was opgenomen, werd in januari 1977 het overige deel ter beschikking gesteld. Van dit krediet kwam f 19 mln. voor risico van de Staat.

In verband met de problemen bij het concern had de directie reeds vóór de steunaanvrage een extern adviesbureau benaderd. Medio 1975 merkte dat bureau op dat de onderneming rekening diende te houden met een aanhoudend geringere bouwactiviteit en met het verleggen van werkzaamheden naar de ontwikkelingslanden op grond van lagere produktiekosten aldaar. Voor de in verband daarmede noodzakelijke herstructurering van de triplexafdeling verleende de minister f 7 mln. steun.

De gang van zaken bij Bruynzeel ontwikkelde zich minder goed dan bij de kredietreservering was verwacht. Over 1975, 1976 en 1977 bedroegen de verliezen respectievelijk f 26 mln., f 13 mln. en f 9 mln., welke door de financiering met vreemd vermogen een verdere verslechtering van de vermogensverhoudingen met zich brachten. Dit bemoeilijkte het aantrekken van nieuw vermogen. Volgens de NIB zouden ingrijpende maatregelen nodig zijn om het voortbestaan van de onderneming te verzekeren, als

deze er niet in zou slagen een oplossing te vinden voor de conjuncturele en structurele problemen.

De werkcommissie BF (een orgaan dat, naast een adviestaak, beslissingsbevoegdheid heeft) verlangde in augustus 1978 dan ook op korte termijn een plan tot rentabiliteitsherstel van de gehele onderneming.

De ernstige financiële problemen, waarmee de onderneming werd geconfronteerd doordat de bouw ten gevolge van de strenge winter van 1978/1979 lange tijd stillag, waren voor de directie aanleiding zich wederom tot het ministerie te wenden. De NIB berichtte desgevraagd dat weliswaar aanzienlijke verliezen waren geleden sedert het midden van de jaren zeventig, doch dat in de resultaten sedert 1976 een opgaande lijn viel te bespeuren daar de verliezen vanaf dat jaar afnamen en in 1978 zelfs geen vermogensverlies was geleden. Door de strenge winter moest over 1979 op een verlies van ca. f 12 mln. worden gerekend. De NIB meende dat de hoog opgelopen rentelasten nog maar beperkt konden toenemen en dat de grens van het weerstandsvermogen bereikt was. In een financieringsplan dat zij uitvoerig toelichtte adviseerde zij o.m. een deelneming door de Financieringsmaatschappij Industrieel Garantiefonds 's-Gravenhage van nominaal f 4 mln. 25% cumulatief preferente aandelen tegen een koers van 250. Naar het oordeel van de bank zou de onderneming hiermede in staat zijn om de weg naar betere resultaten voort te zetten.

In december 1979, nog voor de realisatie van de deelneming, zag de NIB zich echter genoodzaakt mede te delen dat de feitelijke ontwikkeling sterk afweek van haar prognose. Niettemin meende zij haar voorstel te moeten handhaven. De deelneming kwam in januari 1980 tot stand.

Halverwege 1980 meldde de NIB in dat jaar enige vermogenswinst tot de mogelijkheden te achten. Ondanks de tegenslagen bleef de bank vertrouwen stellen in de directie van de onderneming en achtte zij haar in staat om met de ter beschikking staande middelen de onderneming tot rentabiliteit te brengen.

De bank moest eind 1980 echter mededelen dat het bedrijfsresultaat in 1980 opnieuw negatief zou zijn (verlies ca. f 8 mln.). Een verbetering van de resultaten op korte termijn was niet te voorzien en een plan voor een ingrijpende herstructurering ontbrak. Voor 1981 diende op een kredietbehoefte van f 34 mln. te worden gerekend.

De werkcommissie BF toonde zich niet toegankelijk voor het beroep op financiële steun van de zijde van de overheid of de NIB. Opgemerkt werd dat de onderneming met een duidelijke toekomstvisie moest komen en voorts dat zij met haar reorganisatieplannen steeds achter de feiten had aangelopen. Ter overbrugging van een periode waarin een extern adviesbureau een door de directie van het concern op te stellen beleidsplan zou beoordelen, werd begin 1981 in het kader van de Regeling Oneigenlijke Bijzondere Financiering (OB F; risico voor 100% voor rekening van de Staat) een lening verstrekt van f 5 mln.

Het adviesbureau constateerde dat Bruynzeel twee belangrijke problemen ondervond:

– de onbetaalde rekening uit het verleden die tot een ontoelaatbaar hoge financieringslast en tot uitholling van de vermogensstructuur had geleid;

– onrendabele bedrijfsdelen, die om sanering vroegen.

Een eventueel steunplan diende beide problemen afzonderlijk en bij voorkeur in de genoemde volgorde op te lossen.

Na verzet van de directie tegen een grote sanering – die o.m. sluiting van een aantal vestigingen zou inhouden – adviseerde de werkcommissie BF de situatie tot begin 1982 aan te zien en in die tijd een kleine sanering uit te voeren. De onderneming werd als technisch failliet beschouwd en zou slechts door een grote vermogensverstrekking weer gezond zijn te krijgen. In juli 1981 kreeg zij, ten einde de continuïteitsproblemen te overwinnen, f 8 mln. steun in het kader van «Steun aan individuele bedrijven» en f 7 mln. krachtens de Regeling OBF.

Inzake het saneringsplan concludeerde de NIB dat indien de conjuncturele en marktomstandigheden tot 1984 geen verbetering te zien zouden geven, vereist was dat f 70 mln. rentedragend vermogen (à 12%) ultimo 1981 vervangen werd door eigen dan wel renteloos garantievermogen om in 1983 bij Bruynzeel globaal een kostendekkende situatie te bereiken. Daarbij merkte de bank op dat, daar zij onvoldoende inzicht in de ontwikkeling van de bouwmarkt had, deze omzetting geen zekerheid zou kunnen geven voor het voortbestaan van de onderneming in de toenmalige opzet. De handelsbanken en de kredietverzekeringsmaatschappij hadden al laten blijken gevolgen te verbinden aan een verdere verslechtering van de balansverhoudingen.

Eind november 1981 had het departement zich vertrouwd gemaakt met de gedachte dat voortbestaan van Bruynzeel als zelfstandig concern onmogelijk was en bedrijfsonderdelen zouden moeten worden afgestoten. In maart 1982 ontving de onderneming uit hoofde van de Regeling OBF en de werkgelegenheidsgelden leningen van in totaal f 10 mln. voor het voorbereiden van en onderhandelen over een overdracht van bedrijfsdelen aan derden.

Op 1 juni 1982 ging de rechtbank akkoord met een verzoek tot het verlenen van surséance van betaling. In de daaropvolgende maand verstrekte de overheid voor de door de banken te verlenen boedelkredieten garanties ten laste van de werkgelegenheidsgelden van f 1,2 mln. en een OBF-garantie van f 2,8 mln. Op 28 september 1982 werd het faillissement over Bruynzeel uitgesproken.

Met betrekking tot de steun aan Bruynzeel BV hield de Rekenkamer de minister voor dat:

- de overheid van 1975 tot en met 1980 haar beslissingen baseerde op de door de NIB uitgebrachte rapporten, die vooral in de aanvang van de steunverlening blijk gaven van een optimistische zienswijze op de mogelijkheden van de onderneming tot winstherstel;
- door het gespreid betalen van bedragen op kritieke momenten de levensduur van het concern weliswaar is verlengd, maar dat aan de werkelijke moeilijkheden en hun oorzaken, die om een ingrijpende sanering vroegen, is voorbijgegaan;
- de slechte resultatenontwikkeling het Rijk in 1978 aanleiding had moeten geven een opdracht te verstrekken tot het opstellen van een saneringsplan;
- de steun voor het concern van weinig of geen nut is geweest daar herstel van de rentabiliteit en daarmede van de continuïteit niet werd verwezenlijkt;
- wanneer in 1974/1975 zou zijn overgegaan tot een deelneming van enkele tientallen miljoenen – de Rekenkamer voegde de becijfering bij, waarin was uitgegaan van een deelneming van f 50 mln. – zou het voortbestaan van de onderneming een betere kans van slagen hebben gehad; het verstrekken van leenkapitaal heeft het bedrijf voor onoverkomelijke en blijvende rentelasten en aflossingsverplichtingen gesteld.

Commentaar van de minister

De bewindsman deelde in zijn antwoord mede, dat over de gehele linie het vertrouwen dat op langere termijn Bruynzeel er weer bovenop zou komen (uiteraard door herstructureringsmaatregelen) en niet een ongefundeerd optimisme een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de opstelling van de financieringsvoorstellen ten behoeve van Bruynzeel en de daarop gebaseerde beslissingen. De fundamentele problemen zijn volgens hem door de NIB (steeds) onder ogen gezien. De bank heeft, aldus de bewindsman, de problemen tijdig onderkend, doch de mate en het tempo van sanering zijn, achteraf bezien, door alle betrokkenen te aarzelend ingeschat.

Ondanks genomen herstructureringsmaatregelen dreigden aanhoudende verliezen in 1976, 1977 en 1978 de onderneming in de afgrond te sleuren.

Nadat de werkcommissie BF in augustus 1978 op korte termijn een allesomvattend plan tot rentabiliteitsherstel had verlangd, werd in maart 1979 een voor het effect van de strenge winter 1978/1979 gecorrigeerde versie van een reeds in september 1978 opgestelde rentabiliteitsprognose (vóór rente) gepresenteerd. Daardoor kreeg het gevraagde plan een minder urgent karakter. De in mei 1979 door de NIB uitgebrachte discussienota over de Bruynzeelproblematiek maakte naar zijn mening de behoefte aan een allesomvattend plan voor de korte termijn op dat moment overbodig.

Wat betreft de conclusie van de Rekenkamer, dat de steun voor het bedrijf van weinig of geen nut is geweest, stelde de bewindsman dat het doel van de steunverlening door de jaren heen was het in stand houden van industriële bedrijvigheid die voor Nederland van belang is en de daarbij behorende werkgelegenheid. Hij constateerde dat, nu de surséance van Bruynzeel is afgewikkeld, vastgesteld kon worden dat alle activiteiten van het bedrijf zijn voortgezet, hetzij door verzelfstandiging, hetzij door verkoop aan derden en dat het overgrote deel van het personeel hierbij is betrokken.

Dat een steun in de vorm van een deelneming in 1975 het concern een betere kans van slagen zou hebben gegeven, spreekt volgens de minister voor zich. Die conclusie gaat naar zijn mening echter voorbij aan de werkelijke oorzaken van de Bruynzeelproblematiek[1] en ook met een dergelijke steun zou de onderneming in vergelijkbare moeilijkheden zijn gekomen. Een dergelijke beslissing zou zeer ongebruikelijk zijn geweest, aangezien het een onderneming (met een aandelenkapitaal van f 5 mln.) betrof die op dat moment nog 25% eigen vermogen had en die met een voorstel tot f 20 mln. kredietreservering kwam. Het is naar zijn mening nooit het beleid van de overheid geweest om in verliesgevende ondernemingen deel te nemen en zeker niet met als enige argument dat deze bedrijven geen rente kunnen opbrengen voor de financiering met vreemd vermogen. Bovendien zou bedoelde deelneming onder de Regeling BF tot een jaarlijkse declaratie bij het Ministerie van Financiën hebben geleid van ca. f 5 mln. uit hoofde van dividendgarantie en zou uiteindelijk bij een faillissement ook de deelneming van f 50 mln. afgeboekt zijn. Het eigen vermogen van het concern zou in geval van zo'n deelneming volgens hem op een dusdanig niveau zijn gekomen dat vergelijkbare bedrijven terecht zouden hebben geprotesteerd tegen een dergelijk concurrentievervalsend ingrijpen.

Ter afsluiting vermeldde de minister dat leningen van f 2,8 mln. en f 1,2 mln., waarvoor in juli 1982 garanties werden verstrekt, inmiddels geheel zijn afgelost en de desbetreffende borgtochten zijn geretourneerd. De aan Bruynzeel verstrekte leningen onder gehele of gedeeltelijke staatsgarantie, alsmede de deelneming in de vennootschap moeten als verloren worden beschouwd.

De Rekenkamer stelt vast dat de steunverlening het Rijk ca. f 67 mln.[2] heeft gekost.

5.18. Financiering van ontwikkelingskosten van een industrieel produkt

In 1964 sloot een door de Staat der Nederlanden gesubsidieerde stichting met een onderneming een overeenkomst inzake de financiering van de ontwikkelingskosten van een nieuw industrieel produkt. Als gevolg hiervan diende de onderneming 50% van deze kosten te financieren uit eigen middelen dan wel door middel van door het Rijk gegarandeerde leningen. De andere helft zou door de stichting worden betaald. Bij verkoop van de produkten zou de onderneming het door de stichting gefinancierde bedrag terugbetalen door middel van een bedrag per verkocht exemplaar.

In 1980 verklaarde de minister zich bereid de overeenkomst in verband met gewijzigde inzichten omtrent financieringsmogelijkheden ten voordele van de onderneming te herzien. Onderdeel van de herziening was dat de minister een bedrag van maximaal ruim f 93 mln. ter beschikking stelde.

[1] In de door de Rekenkamer aan de minister voorgelegde nota werd daaraan geenszins voorbijgegaan. De samenvatting ervan stelde dat «niet aan de indruk kan worden ontkomen, dat door het telkenmale op kritieke momenten verschaffen van steun het voortbestaan van de onderneming gerekt is, doch dat de werkelijke oorzaken van de moeilijkheden die een ingrijpende sanering vereisten, niet tijdig zijn onderkend».

[2] Hierin is een bedrag begrepen voor kosten van de NIB, welke niet in dit verslagpunt zijn vermeld.

Per verkocht exemplaar zou het Rijk hiervan een deel aan de onderneming uitkeren. Daarnaast heeft het Rijk de tot 1 april 1980 door de onderneming uit eigen middelen gefinancierde ontwikkelingskosten vergoed alsmede middelen verstrekt voor de aflossing van de door het Rijk gegarandeerde leningen.

De Rekenkamer heeft de accountantsrapporten over het verloop van de door de onderneming opgenomen leningen met staatsgarantie bestudeerd en de daarin opgenomen specificatie van de nà 1 april 1980 nog te betalen aflossingsbestanddelen getoetst aan de overeenkomst. Daarbij viel het op dat er, bij de berekening van het per saldo uit te keren bedrag per exemplaar, ten onrechte vanuit was gegaan dat de onderneming nog een deel van de ontwikkelingskosten zelf had gefinancierd. Deze kosten zijn echter, zoals vermeld, door het Rijk vergoed. In overleg met het accountantskantoor is het bedrag, waarmee de maximale vergoeding als gevolg hiervan moest worden verminderd, berekend op ruim f 1,3 mln. De minister van Economische Zaken heeft in mei 1983 de Rekenkamer toegezegd de vergoeding van maximaal ruim f 93 mln. met dit bedrag te zullen verminderen.

5.19. Kunstvoorwerpen onder beheer van de Dienst Verspreide Rijkscollecties

De Dienst Verspreide Rijkscollecties (DVR) is belast met het beheer en de uitlening van de aan het Rijk toebehorende kunstvoorwerpen, voor zover deze niet in de inventaris van een rijksmuseum zijn ingeschreven. De kunstvoorwerpen worden o.m. verkregen in het kader van de Beeldende Kunstenaarsregeling (BKR). Met het beheer was gemiddeld ca. f 1 mln. per jaar gemoeid.

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld bij DVR. Haar bevindingen bracht zij in mei 1983 ter kennis van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De minister antwoordde in juli 1983. Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

DVR beheert ca. 230.000 kunstvoorwerpen waarvan ca. 200.000 voortvloeiend uit de BKR. Het aantal kunstvoorwerpen dat jaarlijks onder het beheer van de dienst komt, is sinds de jaren vijftig sterk toegenomen (in 1950 ca. 400; in 1982 ca. 12.500). Van de BKR-kunstvoorwerpen, in beheer bij DVR, zijn er ruim 90.000 uitgeleend aan (semi-)overheidsdiensten en aan door het Rijk gesubsidieerde instellingen. Een groot aantal van de BKR-kunstvoorwerpen komt niet voor uitlening in aanmerking. Een belangrijk deel daarvan bestaat uit niet-ingelijste tekeningen, etsen en dergelijke (60.000 à 70.000).

De Rekenkamer zag de bewaring en verzorging van het groeiende aantal kunstvoorwerpen, voortvloeiend uit de BKR, als een belangrijk vraagstuk. Zij voorzag, dat de eraan verbonden kosten een steeds grotere financiële last gingen worden. Zij was van oordeel, dat maatregelen ter beperking van het aantal aan te houden kunstvoorwerpen aanbeveling verdienden. Naar het haar voorkwam, zou in overweging kunnen worden genomen:

- overdracht aan gemeenten en provincies;
- wegschenken aan publieke en particuliere instellingen;
- teruggeven aan de kunstenaars;
- verkopen.

De minister antwoordde, dat de problematiek binnen zijn departement, en in het overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, herhaaldelijk en diepgaand aan de orde was geweest. Suggesties als door de Rekenkamer gedaan, zijn overwogen maar konden nog niet ten uitvoer worden gebracht. De minister realiseerde zich dat de door de Rekenkamer gesignaleerde problemen omvangrijk waren en om een spoedige oplossing vroegen. Hij verwachtte tot ingrijpende veranderingen in het beheer van de BKR-voorwerpen te kunnen overgaan na afronding van de parlementaire behandeling van een nota over de BKR (bijlagen Handelingen, zitting

1982–1983, 17 994, nr. 1) die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 7 juli 1983 mede namens hem aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal had aangeboden. Daarbij zouden de suggesties van de Rekenkamer worden betrokken. De bewindsman achtte het niet opportuun om, vooruitlopend daarop incidentele maatregelen te treffen.

In de BKR-regeling is in afwachting van een nadere vaststelling van de regeling in haar geheel een wijziging aangebracht die toestaat dat kunstvoorwerpen waaraan naar redelijke verwachting geen passende bestemming is te geven, voortaan alsnog om niet aan de betrokken kunstenaars in eigendom worden overgedragen (Nederlandse Staatscourant, 30 december 1983, nr. 254). De Rekenkamer constateert dat hiermede één van haar suggesties is opgevolgd.

5.20. Maatregelen ter versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg

Inleiding

De eerstelijnsgezondheidszorg kenmerkt zich o.m., doordat zij voor de zorgbehoevenden direct toegankelijk is en plaats kan vinden in de eigen omgeving van de burger; dit in tegenstelling tot de tweedelijnsgezondheidszorg (waarin o.a. de medische specialisten zijn begrepen), die via de eerstelijnsgezondheidszorg bereikbaar is. Hulpverleners van de eerstelijnsgezondheidszorg zijn o.a. de huisarts, de tandarts, de kraamverzorgster, de wijkverpleegkundige, de fysiotherapeut en de algemeen maatschappelijk werker.

In de Schets van de Eerstelijnsgezondheidszorg (bijlagen Handelingen, zitting 1979–1980, 16 066, nrs. 1–2) merkte de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne op, dat voor de regering de opvatting centraal staat, dat versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg kan bijdragen tot een meer evenwichtige gezondheidszorg in het algemeen. Deze versterking zal kunnen leiden tot een beperking van het beroep op de doorgaans duurdere tweedelijnszorg, waardoor de totale kosten van de gezondheidszorg in gunstige zin worden beïnvloed.

Ter versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg streeft de regering zowel naar bevordering van samenwerking binnen deze zorg als naar bevordering van samenwerking van deze zorg met andere gezondheidssectoren.

Voor de financiering van maatregelen ter versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg worden vanaf 1974 in de rijksbegroting gelden uitgetrokken (1982 ca. f 8,1 mln.; 1983 ca. f 9,0 mln.).

In 1982 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek ingesteld, verband houdend met subsidie en andere uitgaven uit 's Rijks kas ten behoeve van de versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg. In januari 1983 zond zij haar bevindingen aan de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, waarbij zij de bewindsman verzocht in het bijzonder aandacht te schenken aan o.m. de volgende aspecten:

- de betekenis van de overheidszorg inzake wijkgezondheidscentra en andere samenwerkingsverbanden;
- de invloed van bestaande systemen van honorering van huisartsen en specialisten op de totstandkoming van samenwerkingsverbanden;
- het belang van voortzetting van de subsidieregeling;
- de verandering in de subsidieregeling;
- gesignaleerde onvolkomenheden bij de uitvoering van de regeling;
- het experiment met diagnostische centra.

De staatssecretaris zond de Rekenkamer in maart 1983 zijn commentaar.

De betekenis van de overheidszorg inzake wijkgezondheidscentra en andere samenwerkingsverbanden

Ter bevordering van samenwerkingsverbanden is in 1974 de Voorlopige Stimuleringsregeling Wijkgezondheidscentra ingevoerd. Krachtens deze

regeling, begin 1979 omgezet in de Voorlopige Stimuleringsregeling Samenwerkingsvormen in de Eerstelijnsgezondheidszorg (Stcrt. 1979, 19), wordt aan samenwerkingsverbanden rijkssubsidie verleend.

De Rekenkamer vroeg naar de betekenis van de overheidszorg, gelet op de vrij beperkte plaats, die de wijkgezondheidscentra en andere samenwerkingsverbanden in het geheel van de eerstelijnsgezondheidszorg innemen. Per 1 januari 1981 bedroeg het aantal gezondheidscentra 96. In de centra waren 319 huisartsen werkzaam, 5,6% van het aantal huisartsen in Nederland. De ontwikkeling in het aantal wijkverpleegkundigen, maatschappelijk werkers en fysiotherapeuten, werkzaam in de gezondheidscentra, is hieraan in grote lijnen gelijk.

De staatssecretaris antwoordde, dat het aantal samenwerkingsverbanden, dat gebruik maakt van de Voorlopige Stimuleringsregeling Samenwerkingsverbanden in de Eerstelijnsgezondheidszorg, gestaag groeit. Hij noemde een groeipercentage van 10.

De bewindsman wees erop, dat samenwerkingsverbanden een duidelijke voortrekkersrol spelen in het beleid, dat gericht is op de versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg. Experimenten binnen deze verbanden kunnen inspirerend zijn voor anderen. Voorbeelden hiervan waren wijkgericht werken, werken met groepen, bewonersparticipatie en kwaliteitsbevorderende maatregelen.

De invloed van bestaande systemen van honorering van huisartsen en specialisten op de totstandkoming van samenwerkingsverbanden

De Rekenkamer vroeg naar de invloed van bestaande systemen van honorering van huisartsen en specialisten op de totstandkoming van samenwerkingsverbanden. Inzake de toepassing van de Voorlopige Stimuleringsregeling van 1974 werd een begeleidingsgroep in het leven geroepen, die in 1980 advies uitbracht. Een van de twee daaruit voortgevloeide besluiten betrof het instellen van een commissie van financiële deskundigen, die nadere voorstellen zou doen voor de oplossing van de financieringsproblematiek van samenwerkingsverbanden.

De staatssecretaris merkte op, dat het bestaande financieringssysteem is gericht op de specifieke kenmerken van de monodisciplines in de eerstelijnsgezondheidszorg; het is niet toegesneden op de situatie van een samenwerkingsverband en daarom te beschouwen als een negatieve factor. Een eindrapport van vermelde commissie was nog niet beschikbaar.

Voorts stelde de staatssecretaris, dat de combinatie van het abonnementensysteem bij de huisarts (voor de ziekenfondspatiënten) en het verrichtingenstelsel bij de specialist het verblijf van de patiënt in de eerstelijnsgezondheidszorg niet stimuleert. Bij het beleid gericht op de versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg wordt het bestaan van deze combinatie mede in de beschouwingen betrokken. Het niet stimulerend zijn zal voorts in aanmerking worden genomen bij het denken over de wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekering.

Het belang van de voortzetting van de subsidieregeling

De Rekenkamer merkte op, dat de regeling op belangrijke punten niet aantoonbaar heeft beantwoord aan de doelstellingen, namelijk de versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg en beperking van de kosten van de tweedelijnsgezondheidszorg. Zij vroeg daarom of voortzetting van de regeling in de huidige vorm nog wel verantwoord was.

De staatssecretaris merkte op, dat uit door hem ontvangen informatie naar voren komt, dat bij samenwerkingsverbanden artsen minder en beter verwijzen, patiënten korter in het ziekenhuis verblijven en hun geneesmiddelenverbruik lager ligt dan het landelijk gemiddelde.

Zolang het financieringssysteem niet wordt gewijzigd, is het voor het voortbestaan van samenwerkingsverbanden van levensbelang, dat de

voorlopige stimuleringsregeling gehandhaafd zou blijven. Zonder deze regeling zou de groei van de samenwerkingsverbanden aanzienlijk stagneren. Hij achtte het denkbaar, dat de vorm van de regeling zou worden gewijzigd.

Gesignaleerde onvolkomenheden bij de uitvoering van de regeling

Uit dossieronderzoek bleek dat bijna alle centra de samenwerking schriftelijk hadden geregeld op de wijze waarop dit in de regeling is aangegeven. Inzake het voldoen aan de voorwaarden werden positieve en ook negatieve aspecten opgemerkt. Geconstateerd werd, dat van departementszijde eerst na geruime tijd op het opheffen van gesignaleerde onvolkomenheden werd aangedrongen. Dit resulteerde niet in alle gevallen in het op korte termijn treffen van maatregelen bij de centra.

Aanvragen voor subsidie en achteraf in te dienen financiële verantwoordingen waren in een aantal gevallen niet volledig en onduidelijk.

In een centrum deelnemende disciplines behoren, waar mogelijk, werkzaam te zijn voor een voor alle deelnemers gelijke bevolkingsgroep en in een voor allen gelijk werkgebied. Van een dergelijke situatie bleek in de praktijk dikwijls geen sprake. Veel patiënten blijven hun eigen artsen bezoeken ook als deze op grotere afstand van het centrum zijn gevestigd. Tevens behouden de bij het centrum aangesloten deelnemers hun patiënten van buiten het werkgebied van het centrum.

De staatssecretaris antwoordde, dat de regeling in het begin soepel wordt toegepast om de samenwerkingsverbanden in de gelegenheid te stellen zich zodanig te ontwikkelen, dat aan alle voorwaarden van de regeling wordt voldaan. Op een aantal minimum voorwaarden wordt, aldus de staatssecretaris, echter ook in de beginjaren van de subsidieverlening het oog gehouden. Dit betreft de aanwezigheid van de drie kerndisciplines, vertegenwoordigd door huisarts, verpleegkundige en maatschappelijk werkende, al dan niet in combinatie met de ontheffingsbepaling voor het algemeen maatschappelijk werk. Gaandeweg wordt een scherper toetsingsbeleid uitgevoerd.

De staatssecretaris merkte op, dat het, met uitzondering van de situatie van een nieuwbouwwijk, vrijwel onmogelijk is om een gelijke doelpopulatie te realiseren. Het streven daarnaar is direct van invloed op (of door) de wijze van praktijkvoering van nabij gelegen eerstelijnsvoorzieningen. Voorts spelen de wensen van de cliënten zeer nadrukkelijk mee. Een gelijke doelpopulatie zal volgens de staatssecretaris voorlopig voor de meeste samenwerkingsverbanden niet te realiseren zijn. Toch achtte hij het uit ideële overwegingen gewenst het streven in de regeling vast te houden zonder dat het mocht leiden tot een beëindiging van de subsidierelatie.

Het experiment met diagnostische centra

Voor de bevordering van de samenwerking met andere sectoren wordt als een van de te treffen maatregelen aangeduid de vergroting van de diagnostische mogelijkheden in de eerstelijnsgezondheidszorg.

De bedoeling van het instellen van diagnostische centra is het versterken van de eerstelijnsgezondheidszorg door het beschikbaar stellen van diagnostische faciliteiten van ziekenhuizen aan huisartsen waardoor de kosten van de gezondheidszorg, vooral van de tweedelijnsgezondheidszorg, zouden worden teruggedrongen.

Om te zien of deze bedoeling in de praktijk ook te realiseren was, werd met experimenten begonnen in twee ziekenhuizen. Over het diagnostisch centrum van een van deze ziekenhuizen verscheen in mei 1982 een evaluatierapport, dat o.m. aandacht besteedde aan:

- het kwalitatief en kwantitatief gebruik van diagnostische voorzieningen door huisartsen;
- de kostenontwikkeling.

Het onderzoek kon niet in alle opzichten tot conclusies leiden. Wel is naar voren gekomen, dat het diagnostisch onderzoek bij het centrum sterk was toegenomen. Maar daar stond, zover viel na te gaan, geen vermindering van het aantal verwijzingen naar specialisten tegenover. Uiteraard zullen door het gebruik van de diagnostische voorzieningen de kosten van de gezondheidszorg toenemen, als daar niet elders in de gezondheidszorg kostenverlagingen tegenover staan.

De Rekenkamer stelde de vraag waarom met de subsidiëring van het project was doorgegaan, terwijl reeds in de beginfase duidelijk was, dat een evaluatie-onderzoek in strikte zin niet mogelijk was. De Centrale Raad voor de Volksgezondheid had opgemerkt, dat zodra tijdens het experiment zou blijken dat het beoogde doel, het versterken van de eerstelijnsgezondheidszorg, niet kon worden bereikt, het experiment zou moeten worden beëindigd.

De staatssecretaris was van mening dat, hoewel het niet mogelijk was een echte effectevaluatie uit te voeren, het onderzoek, maar dan in de betekenis van procesevaluatie, waardevolle resultaten had afgeworpen. Dat deze resultaten niet alle positief waren, deed volgens hem niets af aan de waarde ervan. Voor een eindoordeel achtte hij het nog te vroeg, omdat de experimentele situatie bij één van de twee ziekenhuizen nog niet was opgeheven.

Slotopmerking van de staatssecretaris over de invloed vanuit de tweedelijnsgezondheidszorg

Doordat de invalshoek van het verrichte onderzoek de versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg was, is zijns inziens een analyse gemaakt, die ontwikkelingen in de tweedelijnsgezondheidszorg buiten beschouwing heeft gelaten. Die analyse was, hoe onvermijdelijk wellicht, naar zijn opvatting daardoor onvolledig. Door een aanzuigende werking van de tweedelijnsgezondheidszorg, kunnen effecten van het beleid, gericht op versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg, geheel of gedeeltelijk teniet worden gedaan.

Conclusie

Het streven om de eerstelijnsgezondheidszorg door middel van samenwerkingsverbanden een belangrijke plaats te geven in de medische zorgverlening leidt slechts langzaam tot resultaten, waardoor van een terugdringen van de kosten van de gezondheidszorg geen sprake is. De tot nu toe ingezette instrumenten om dit doel te bereiken zijn blijkbaar weinig effectief.

5.21. Financieel toezicht op de uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekering

Zowel in het verslag 1981 (punt 6.34) als 1982 (punt 6.21) is aandacht geschonken aan het financieel toezicht op de uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekering. De kosten van deze verzekering komen voor een deel ten laste van 's Rijks kas. De Rekenkamer deelde de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in augustus 1981 mede, dat het (financieel) toezicht van het departement haar als basis voor de vaststelling van de rijksbijdragen, over het geheel genomen, onvoldoende voorkwam.

De minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne bevestigde in november 1981 dat het tot voor kort uitgeoefende departementale toezicht wat beperkt was gebleven. In april 1982 zond de bewindsvrouw de Rekenkamer een afschrift van een brief van 10 maart 1982 waarin zij de Ziekenfondsraad o.m. berichtte, dat de departementale controle op de wettelijke ziektekostenverzekering zou worden geïntensiveerd. Daarbij zou de per 1 april 1981 ingestelde departementale accountantsdienst een belangrijke taak moeten gaan vervullen.

De Rekenkamer stelde in haar verslag 1982, dat een belangrijke stap was gezet voor een grotere betrokkenheid van de minister bij het financieel toezicht op de wettelijke ziektekostenverzekering. Zij maakte nog melding van een in februari 1983 van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ontvangen rapport, uitgebracht door de accountantsdienst van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

De minister lichtte hiermede de Rekenkamer in over de controlebevoegdheid van de departementale accountantsdienst ten opzichte van de wettelijke ziektekostenverzekering. Over de omvang en reikwijdte van deze controlebevoegdheid waren besprekingen gevoerd o.m. met de financieel secretaris van de Ziekenfondsraad en het hoofd van de accountantsdienst van de Ziekenfondsraad. Hierin werd er de nadruk op gelegd dat de departementale accountantsdienst in principe inzage kan krijgen in alle stukken van de Ziekenfondsraad, maar dat enige voorzichtigheid betracht moet worden zolang er in de Ziekenfondsraad nog een discussie moet plaatsvinden omtrent de afstemming van de werkzaamheden van de verschillende controle-instanties.

Om de principiële discussie in de Ziekenfondsraad over o.m. de controlebevoegdheid van de departementale accountantsdienst iets te structureren, heeft deze dienst een bijdrage geleverd ten behoeve van een interne notitie van de Ziekenfondsraad, getiteld «Samenhang tussen de werkzaamheden van de diverse controle-instanties». In de notitie komt duidelijk naar voren dat alle controle-instanties ernaar dienen te streven zodanige afspraken te maken, dat, onverlet de bevoegdheid tot het instellen van een eigen onderzoek, een optimaal gebruik van elkaars werkzaamheden gewaarborgd is.

Voorts gaf het rapport informatie over de werkzaamheden van de ziekenfondsen met betrekking tot het controleren van het voortduren van de rechtmatigheid van de inschrijving voor de bejaardenverzekering en de vrijwillige verzekering. De Rekenkamer had de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in augustus 1981 gevraagd haar daarover in te lichten. De werkzaamheden bestaan uit:

- het jaarlijks instellen van een inkomensonderzoek bij:
  - een derde deel van de voor de bejaardenverzekering ingeschrevenen;
  - een derde deel van de gehuwde vrijwillig verzekerden van 65 jaar en ouder, die een reductie op de premie genieten;
  - de vrijwillig verzekerden beneden 65 jaar, die een reductie genieten;
- het registreren van de gegevens en het verwerken van de controleresultaten.

De ziekenfondsen declareren bij de Ziekenfondsraad de reducties betreffende de diverse groepen van vrijwillig verzekerden met reductie, op basis van verzekerdenbestanden en de correcties in verband met mutaties op de verzekerdenbestanden achteraf.

Het onderzoek dat de accountantsdienst van de Ziekenfondsraad bij de ziekenfondsen verricht, is in eerste instantie gericht op de beoordeling van het functioneren van de interne en administratieve organisatie. Een verdere diepgang van de controle is afhankelijk van de aangetroffen situatie.

5.22. Controle bij de omroep

Omroeporganisaties zijn verplicht bij de Regeringscommissaris (die volgens artikel 6 van de Omroepwet vanwege de minister toezicht op de omroep uitoefent) een begroting van hun voor de omroep bestemde uitgaven in te dienen en rekening en verantwoording af te leggen van hun desbetreffende financieel beheer. Hun administraties worden door registeraccountants gecontroleerd. De begrotingen en jaarrekeningen behoeven de goedkeuring van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Op grond van de Omroepwet oefent de Algemene Rekenkamer controle uit op de ontvangsten en uitgaven in het kader van de omroep. Genoemde

wet geeft haar het recht op inzage van de op de omroeptaak betrekking hebbende boekhoudingen en de daarbij behorende bescheiden en op alle inlichtingen die zij voor het onderzoek nodig acht. Bij haar onderzoek maakt de Rekenkamer gebruik van de resultaten van de door de registeraccountants verrichte controles.

Ook de laatste jaren heeft de controle van de Rekenkamer bij de omroep aanleiding gegeven tot mededelingen in het verslag over een grote verscheidenheid aan onderwerpen, zoals:

- herstructurering bij de Nederlandse Omroep Stichting (verslag 1980, punt 5.6);
- verantwoordingsmethodiek inzake vervangingsinvesteringen radio (verslag 1981, punt 6.31);
- hotelkosten (verslag 1981, punt 6.31);
- het onvoldoende functioneren van de hoofdafdeling Decorproduktie (verslag 1982, punt 4.6);
- het grote aantal vermissingen van duurzame bedrijfsmiddelen (verslag 1982, punt 4.6).

In dit punt worden onderwerpen behandeld die zijn ontleend aan de in september 1983 afgeronde correspondentie met de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur over een nota inzake een onderzoek dat van september 1981 tot en met juni 1982 werd verricht bij enige omroeporganisaties.

Telefoonkostenvergoeding

De telefoonkosten van de binnenlandse omroep (in 1981 ca. f5,8 mln.) bestonden voor een groot deel uit aan omroepfunctionarissen toegekende vergoedingen voor gebruik van hun privételefoon voor dienstdoeleinden. De vergoeding werd toegekend op grond van de «Vergoedingsregeling kosten huistelefoonaansluitingen», die een A- en een B-regeling kent.

De A-regeling werd het meest (ca. 55% van de gevallen) toegepast en was bestemd voor functionarissen waarvan vaststond dat zij thuis uit bedrijfsbelang zowel inkomende als uitgaande gesprekken moesten voeren. Voor vergoeding kwamen in aanmerking de aansluit- en installatiekosten, de abonnementskosten en maximaal 80% van de gesprekskosten (bij een der zendgemachtigden was het privédeel in de gesprekskosten gemaximeerd tot f30 per twee maanden). De B-regeling was van toepassing op functionarissen die uit bedrijfsbelang telefonisch bereikbaar moesten zijn en in geringe mate uitgaande dienstgesprekken moesten voeren. Aan hen werd een vergoeding verstrekt voor de aansluit- en installatiekosten, de abonnementskosten en de kosten van te specificeren dienstgesprekken.

De Rekenkamer vond het aantal functionarissen dat voor een vergoeding in aanmerking kwam hoog. Het bedroeg bij de NOS ongeveer een derde, bij de andere zendgemachtigden (alle tezamen) ongeveer de helft van het totale aantal. Zij merkte op dat er bij de vergoeding van aansluit- en abonnementskosten geen rekening mee werd gehouden dat functionarissen boven een bepaald salarisniveau als regel over een telefoonaansluiting beschikken, ongeacht het bedrijfsbelang van de aansluiting. Zij verwees naar de voor ambtenaren sinds 1977 geldende regeling waar in verband hiermede de vergoeding is gekoppeld aan het salarisniveau. Ook de maximum gespreksvergoeding (80%) kwam de Rekenkamer hoog voor. Een soortgelijke regeling voor ambtenaren kent in hoofdzaak een gevarieerde vergoeding, afhankelijk van de mate van het gebruik.

De minister deelde mede dat het secretariaat van de Commissie Coördinatie Arbeidsvoorwaarden van de omroep een nota had opgesteld waarin o.m. is opgenomen een voorstel tot aanpassing van de «Vergoedingsregeling kosten huistelefoonaansluiting». De omvang van de vergoedingen wordt daarbij uitdrukkelijk ter discussie gesteld en met klem wordt aanbevolen

van geval tot geval de noodzaak van het toekennen van de telefoonkostenvergoeding opnieuw te bezien. De minister deelde mede dat de Regeringscommissaris de ontwikkelingen op dit punt nauwkeurig zou volgen.

Inmiddels is bekend gemaakt dat de vergoeding van de aansluit- en installatiekosten begin 1984 is vervallen.

Exploitatiekosten kantines

De exploitatie-uitkomst van de kantine van een van de omroeporganisaties was over 1979 en 1980 zeer verliesgevend (verlies respectievelijk f 0,8 mln. en f 0,9 mln). De kantine heeft een hoog serviceniveau (o.a. tafelbediening).

In het verleden is met alle omroeporganisaties overeengekomen dat van een negatief exploitatieresultaat van de kantines maximaal ten laste van de omroepgelden mag worden gebracht een bedrag ter hoogte van de kosten van de salarissen en sociale voorzieningen die met de toegestane personeelsbezetting van de kantine gemoeid zijn. Voor het bepalen van de toegestane bezetting wordt een formatienormering toegepast die de Regeringscommissaris voor de omroep indertijd voor alle omroeporganisaties vastgesteld heeft. Daarbij werd o.m. rekening gehouden met oppervlakte en bezettingsgraad van studio's, met het feit dat anderen dan eigen personeel (omroepmedewerkers van andere zendgemachtigden, koren, free-lancers) eveneens van een omroepkantine gebruik kunnen maken en de omstandigheid dat buiten de normale werkuren kantinefaciliteiten moeten worden verleend.

In beginsel hadden bij deze omroeporganisatie in die jaren alle personeelskosten ten laste van de omroepbegroting kunnen komen omdat de werkelijke personeelsbezetting van de kantine minder bedroeg dan de toegestane formatie. De desbetreffende omroeporganisatie had echter een – bescheiden – deel van het exploitatietekort voor haar rekening genomen omdat overwerkvergoeding was betaald en een hogere inschaling van het kantinepersoneel was toegepast dan volgens de formatienormering was toegestaan.

Dat minder dan het volgens de formatienormering toegestane personeel, onder handhaving van een hoog serviceniveau, in staat was ook de niet-omroepmedewerkers te bedienen deed de Rekenkamer aan de minister suggereren de formatienormering kritisch te bezien.

De minister stelde dat hetgeen bij de bewuste omroeporganisatie geconstateerd was ten aanzien van de dekking van de tekorten, zich ook bij de overige zendgemachtigden voordeed. Metingen in het verleden hadden overigens aangetoond dat tijdens de lunchpauzes slechts 45% van de bezoekers tot het personeel van de bewuste omroeporganisatie behoorde. Deze metingen en het aantal niet-omroepmedewerkers van de bewuste omroeporganisatie dat van de kantine gebruik maakte hadden de Regeringscommissaris aanleiding gegeven de omroeporganisatie een meer gedetailleerde opgave te vragen. Aan de hand daarvan zou worden bezien of en in hoeverre de verdeling van de kosten van de onderhavige kantine een bijstelling zou dienen te ondergaan.

Kosten van vliegtickets

Bij een van de organisaties was het reisbureau dat zorgde voor het boeken van reizen aanmerkelijk voordeliger dan dat waarmede een andere organisatie zaken deed. Voor een vliegticket voor een identieke vliegreis (bestemming, tijd, klasse, zelfs hetzelfde vliegtuig) werd door het ene reisbureau 44% minder in rekening gebracht dan door het andere. Als reden voor het prijsverschil noemde men de omstandigheid dat de ene organisatie alle reizen bij hetzelfde reisbureau bestelde waardoor klantenbinding ontstaat terwijl de onderscheiden afdelingen van de andere organisatie ieder voor zich bestelden en zodoende het verzorgen van vliegreizen over meer reisbureaus verdeelden.

De Rekenkamer achtte het zinvol de laatstbedoelde organisatie van deze aangelegenheid in kennis te stellen. Een vollediger oriëntatie op de elkaar beconcurrerende reisbureaus dan wel een centrale behartiging van de veelvuldig voorkomende reizen kwam haar wenselijk voor.

De minister deelde mede dat de leiding van de desbetreffende organisatie naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer besloten had tot coördinatie van de aanvragen per divisie. Verder zou worden nagegaan of onderbrenging van alle reizen bij één reisbureau dan wel het oprichten van een eigen reisbureau tot kostenvoordelen zou kunnen leiden. Bij het aanvragen van vluchten zouden zo mogelijk concurrerende prijsopgaven worden opgevraagd waarbij ook het eerder genoemde (goedkopere) reisbureau zou worden betrokken. De leiding zou aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek besluiten nemen.

Vacatiegelden

Personen die deelnemen aan vergaderingen van het NOS-bestuur of van programmaraden ontvangen daarvoor van de NOS vacatiegeld (jaarlijks per zendgemachtigde een bedrag van ca. f 15.000). Bij een der onderzochte organisaties werd het vacatiegeld tot en met 1979 ten gunste van de organisatie verantwoord.

In 1980 kwamen deze vergoedingen niet meer aan de organisatie maar aan de afgevaardigden zelf ten goede. In verband met een inmiddels uitgevaardigd verbod voor omroepfunctionarissen om betaalde nevenactiviteiten te verrichten werden deze vacatiegelden in 1981 weer aan de bewuste omroeporganisatie overgemaakt. De Rekenkamer gaf de minister in overweging na te gaan hoe de andere omroeporganisaties dienaangaande handelden.

De bewindsman deelde mede dat bij een aantal omroeporganisaties op dezelfde wijze als bij de onderzochte organisatie werd gehandeld, voorzover althans de bewuste functionarissen ten laste komen van de omroepgelden. Anders lag het bij de overige omroeporganisaties; de vacatiegelden werden aldaar aan de desbetreffende vertegenwoordigers uitbetaald. De daarbij soms aangevoerde argumenten (de werkzaamheden behoren niet tot de normale dagtaak en de vergoedingen moeten worden gezien als een vorm van overwerkvergoeding in verband met noodzakelijke voorbereiding in de avonduren) kwamen de minister niet overtuigend genoeg voor om de gang van zaken te bestendigen.

Hij was voornemens te bepalen dat vacatiegelden en eventuele schadeloosstellingen van omroepfunctionarissen in vaste dienst voor hun deelname in NOS-bestuur of -colleges, ten gunste van de omroepmiddelen van de desbetreffende zendgemachtigde zouden moeten worden gebracht. In dat kader zou volgens hem ook aandacht besteed moeten worden aan de vergoedingen bij andere organen of commissies bij de omroep. Hij neigde naar eenzelfde opstelling als ten aanzien van de NOS-organen. Alvorens te beslissen zou de problematiek echter nader onderzocht moeten worden.

Nieuwjaarsreceptie

In 1982 was met een van de nieuwjaarsrecepties voor het personeel in eigen huis een bedrag gemoeid van f 27.000 (snacks f 13.500; dranken f 8.000; diversen, waaronder huur van een minilunapark, draaiorgel en biertapinstallatie f 5500). De uitgaven voor deze receptie kwamen de Rekenkamer erg hoog voor.

De minister antwoordde dat het aantal deelnemers naar schatting van de organisatie ruim 2500 had bedragen. Of f 10 à f 11 per bezoeker van een dergelijke receptie «erg hoog» was, noemde hij een arbitraire vraag. Het zou neerkomen op f 5 à f 6 per medewerker/ gepensioneerde waarvoor de receptie was georganiseerd.

Werkconferentie

In 1980 is een driedaagse werkconferentie gehouden voor een 20-tal medewerkers van een stafafdeling van een omroeporganisatie; de bijeenkomst zou noodzakelijk zijn geweest omdat er tussen de personeelsleden moeilijkheden waren gerezen. Omdat enkele functionarissen de afstand van het oorspronkelijk gekozen conferentie-oord in Oosterbeek tot Hilversum te ver vonden om thuis te kunnen overnachten werd op het laatste moment besloten de conferentie in een conferentie-oord in de omgeving van Hilversum te houden en de oorspronkelijke accommodatie te annuleren (annuleringskosten f 5390). De rekening van het vervangende conferentie-oord beliep ruim f 5400.

De gang van zaken rond de annulering alsmede de tijdens het verblijf in het conferentie-oord genoten hoeveelheid (alcoholische) dranken wekten bij de Rekenkamer de indruk dat niet kostenbewust was gehandeld.

De minister antwoordde dat de betrokken organisatie het noodzakelijk had gevonden een werkconferentie buitenshuis te beleggen waarbij een absolute voorwaarde was dat alle medewerkers aan de conferentie zouden deelnemen. Er waren in de desbetreffende stafafdeling zeer grote psychische spanningen gerezen. Op het moment dat de conferentie dreigde te mislukken vanwege de gekozen lokatie was besloten een andere lokatie te zoeken. Hoewel als gevolg van het late moment van annuleren de annuleringskosten zeer hoog waren is – gegeven de noodzaak tot verbetering – besloten de bijeenkomst op de nieuwe lokatie te laten doorgaan.

Voor de minister was onvoldoende duidelijk vast komen te staan dat het aanvaarden van de hoge annuleringskosten en de kosten van verblijf in een nieuw conferentie-oord niet te vermijden waren. De feitelijke gang van zaken had bij hem de vraag doen rijzen of er wel sprake was geweest van een voldoende beheerst omgaan met gemeenschapsgelden. De omroeporganisatie zal worden verzocht maatregelen te (doen) treffen om herhaling van dergelijke situaties te voorkomen.

De minister vermeldde overigens dat op basis van de werkconferentie een algehele reorganisatie van de desbetreffende afdeling in eigen beheer werd uitgevoerd. Inschakeling van externe adviseurs zou tot extra uitgaven hebben geleid.

5.23. Overige besparingen alsmede terug- en nabetalingen

Andere opmerkingen dan die over de onderwerpen, welke afzonderlijk in dit verslag zijn genoemd, hebben in 1983 geleid tot een vermindering van uitgaven met in totaal ca. f 1,4 mln.

De opmerkingen van de Rekenkamer bewerkstelligden voorts een beperking van uitgaven van terugkerende aard tot een jaarlijks bedrag van ca. f 0,4 mln.

Bij de controle werd verder geconstateerd, dat rechthebbenden in enige gevallen van het Rijk minder hadden ontvangen dan hun toekwam of dat debiteuren door enigerlei oorzaak teveel hadden betaald. De door de Rekenkamer daarover gemaakte opmerkingen hebben geleid tot eenmalige terug- of nabetalingen van in totaal ca. f 1 mln., terwijl de periodieke uitbetalingen als gevolg van de controle toenamen met ca. f 11.000 per jaar.

Het merendeel van deze meestal kleinere besparingen en nabetalingen betreft de onjuiste berekening en uitbetaling van bezoldiging en andere personeelskosten, maar er werden ook gebreken waargenomen en opmerkingen gemaakt op andere terreinen. De opmerkingen vertoonden een zeer grote verscheidenheid.

Zo heeft een onderzoek bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen aangetoond dat aan ca. 200 ambtenaren, die in de periode van februari 1973 tot en met maart 1981 bevorderd werden, een te lage anciënniteit was toegekend. Hierdoor ging hun salaris niet te allen tijde uit boven het salaris

dat zij in het oude ambt genoten zouden hebben, hetgeen in strijd was met artikel 17, vierde lid, van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1948. De minister heeft in 1983 opdracht gegeven de fouten met terugwerkende kracht te corrigeren. Hiermede was een nabetaling aan betrokkenen van in totaal ca. f 320.000 gemoeid.

Ook werd een in 1976 door het Ministerie van Economische Zaken aan een technisch project in een van de buurlanden teveel betaald bedrag van ca. f 67.000 nadat de Rekenkamer daarop gewezen had in 1983 met een voorschot ten behoeve van datzelfde project verrekend.

Hetzelfde ministerie betaalde aan een mede door de rijksoverheid gesubsidieerde stichting over 1981 f 52.500 teveel aan subsidie doordat bepaalde cijfers in het financieel verslag 1981 van de stichting verkeerd waren overgenomen. Nadat dit door de Rekenkamer was geconstateerd werd het bedrag in 1983 teruggevorderd.

§ 6. Opmerkingen inzake de ontvangsten

6.1. Controle bij de Belastingdienst

6.1.1. *Controle bij de ontvangkantoren*

In het verslagjaar stelde de Rekenkamer, mede op grond van de bevindingen van de directeuren der rijksbelastingen, onderzoeken in bij zeven ontvangkantoren. De onderzoekresultaten, deels positief, deels negatief, werden ter kennis gebracht van de staatssecretaris van Financiën.

Interne controle

Zoals in het verslag 1982 (punt 7.1.a) vermeld, heeft de Rekenkamer bij herhaling het belang van een goede interne controle beklemtoond. Bij de onderzochte kantoren werd vastgesteld dat die controle nog niet (volledig) aan de daaraan te stellen eisen voldeed. Mede door personeelsproblemen bestreek de interne controle niet alle terreinen en vertoonde de verslaglegging tekortkomingen. Voorts ontbrak soms een goed werkprogramma.

Bij een van de grootste kantoren bleek dat op het terrein van de bijzondere invordering (invordering achterstallige belastingvorderingen) onvoldoende gestalte was gegeven aan een effectieve en permanente interne controle. Mede gelet op de financiële omvang van het vorderingenbestand werd de situatie als zorgelijk en onbevredigend aangemerkt.

De staatssecretaris antwoordde dat ook hij de interne controle van wezenlijk belang achtte voor het goed functioneren van de ontvangkantoren. Daarbij is niet alleen een goed werkprogramma en een goede verslaglegging van belang maar ook de frequentie van de controle en de uitvoering van het werkprogramma. In dit kader merkte hij voorts op dat voor de periode 1983–1987 voorzien is in een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de ontvangkantoren.

Met betrekking tot de als onvoldoende aangemerkte interne controle op de bijzondere invordering deelde de bewindsman mede dat deze inmiddels de bijzondere aandacht heeft gekregen van de leiding van het desbetreffende kantoor. Hij verwachtte dat de hierdoor opgetreden verbetering zich zal voortzetten, zodat weer van een aanvaardbaar niveau van interne controle kan worden gesproken.

Invordering

De werkzaamheden met betrekking tot de invordering konden wat betreft de meeste van de bezochte ontvangkantoren als voldoende worden gekenmerkt.

De tekortkomingen bleven in hoofdzaak beperkt tot incidentele gevallen. Ernstige kritiek had de Rekenkamer op de invordering bij een van de grootste ontvangkantoren. Aan de briefwisseling is het volgende ontleend.

Uitvaardigen van dwangbevelen

Voor het nemen van snelle invorderingsacties is o.m. vereist dat dwangbevelen tijdig worden uitgevaardigd. Behalve incidentele tekortkomingen op dit punt constateerde de Rekenkamer dat bij één kantoor de uitvaardiging van dwangbevelen voor zakelijke belastingen in het kader van de planning van de werkzaamheden van deurwaarders eens per maand in plaats van

tien dagen na de verzending van de aanmaning plaatsvond. De bewindsman was met de Rekenkamer van mening dat het de voorkeur verdient deze dwangbevelen ondanks de hoge werkdruk tijdig uit te vaardigen gezien het belang dat meestal met deze aanslagen gemoeid is.

Het hoofd van de desbetreffende regionale directie was verzocht de ontvanger hierop te wijzen.

Automatisering administratie achterstallige belastingvorderin gen

In het verslag 1982 (punt 7.1.a) is vermeld dat de sterke groei van de administratie achterstallige belastingvorderingen in het tweede kwartaal 1982 geleid had tot het in gebruik nemen van een geautomatiseerde administratie met een experimenteel karakter.

Een onderzoek op het kantoor, waar het experiment plaatsvond, wees uit dat de invoering van de automatisering met veel tegenslagen gepaard was gegaan, waardoor de volledige overgang op het nieuwe systeem aanzienlijk was vertraagd. De tegenslagen betroffen o.m. de aanvankelijk te geringe machinecapaciteit. Doordat het geautomatiseerde systeem tijdens het Rekenkameronderzoek nog in een beginfase verkeerde was het niet mogelijk een gefundeerd oordeel te geven over de werking van het systeem.

De bewindsman onderschreef dat de automatisering niet zonder problemen was verlopen. Er waren o.m. problemen met de apparatuur en de programmatuur. Het project moest noodgedwongen binnen zeer korte tijd operationeel zijn, waarbij gebruik moest worden gemaakt van voor Nederland nieuwe apparatuur en programmatuur.

Naar aanleiding van de vraag van de Rekenkamer of had kunnen worden voorzien dat een te beperkte machinecapaciteit en als gevolg daarvan te weinig terminals beschikbaar waren merkte hij op dat op het moment van de eerste besluitvorming de leverancier alleen een computer met een kleine capaciteit kon leveren; het aantal terminals werd hierdoor bepaald. Zodra een computer met een grotere capaciteit beschikbaar kwam was besloten het aantal terminals uit te breiden.

Dat de automatisering binnen redelijke termijn was gelukt was volgens de bewindsman voor een zeer groot deel te danken aan de grote inzet van de medewerkers op het kantoor.

Voortgang invordering

De invordering van aanslagen opgenomen in de administratie achterstallige belastingvorderingen verliep bij twee der bezochte kantoren moeizaam. De onderbezetting van de invorderingsteams leverde, mede door toegenomen invorderingswerkzaamheden bij deze kantoren, problemen op. Door het treffen van bijzondere maatregelen bleven de tekortkomingen bij het ene kantoor beperkt tot incidentele gevallen. Bij het andere – een van de grootste van ons land – bracht de wijze waarop uitstel van betaling wegens bezwaar-, beroep- of verzoekschrift was geregeld rentederving met zich mede. De vertraging in de invordering van enige grote aanslagen waartegen bezwaarschriften waren ingediend resulteerde in een rentederving van enige miljoenen guldens. De vertraging was ontstaan bij de afdoening van de bezwaarschriften op de inspectie.

Met betrekking tot aanslagen ten name van belastingplichtigen, vertrokken naar een onbekend woonadres, achtte de Rekenkamer de opsporingsacties niet intensief genoeg om deze aanslagen als oninbaar aan te merken.

De bewindsman onderschreef de mening van de Rekenkamer dat het tijdig afdoen van posten, speciaal als het posten betreft van belastingplichtigen met een aanzienlijke belastingschuld, van groot belang is voor de uiteindelijke resultaten van de invordering. Doordat de kwaliteit en kwantiteit van de invorderingsteams nog niet altijd even optimaal waren konden de gesignaleerde incidenten zich voordoen.

De problemen bij een van de grootste kantoren hadden volgens de bewindsman reeds enkele jaren de bijzondere aandacht. De werksituatie op het kantoor bleek met name nadelig te worden beïnvloed door de omvang van de organisatie en het grote verloop van het personeel. Ter verbetering van de situatie was een aantal maatregelen getroffen zoals versterking van de chefsformatie, automatisering van de administratie achterstallige belastingvorderingen en aanpassing van de organisatiestructuur. Het laatste hield in, dat gestreefd wordt naar een organisatievorm met vier à vijf zelfstandig opererende invorderingsteams die elk een bepaalde regio als werkgebied krijgen toebedeeld. Hiermee kunnen de communicatielijnen worden verkort.

De bewindsman zei goede hoop te hebben dat de maatregelen zouden bijdragen tot verbetering van de situatie. In dit verband wees hij ook op de doelstellingen van het Personeels- en investeringsplan voor de Belastingdienst voor de jaren 1983–1987. In dit plan is als doelstelling mede opgenomen de beheersing van de toeneming van werkzaamheden in de invorderingssfeer. Voor de jaren 1983 tot 1987 is in een uitbreiding van 250 mensen voorzien (zie ook het antwoord op vraag 4.a van de Commissie voor de Rijksuitgaven naar aanleiding van het verslag van de Rekenkamer over 1982 (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 17 847, nr. 23)).

Ontbinding van lege vennootschappen

Belastingvorderingen op vennootschappen die geen activiteiten meer ontplooien, waar geen faillissement van kan worden verwacht en geen verhaalsmogelijkheden van bekend zijn, worden als oninbaar aangemerkt.

Om misbruik met dergelijke lege vennootschappen te bestrijden beval de Rekenkamer in 1982 de bewindsman aan de Belastingdienst bij de voordracht tot oninbaar aanwijzing tevens de ontbindingsvordering te laten instellen.

De bewindsman deelde in februari 1983 mede dat deze problematiek in samenwerking met het Ministerie van Justitie werd bestudeerd. In september 1983 zijn op grond van deze studie aan de directeuren der rijksbelastingen de maatregelen bekend gemaakt die de Belastingdienst ter zake dient te treffen. Deze houden o.m. in dat de Belastingdienst de voor ontbinding in aanmerking komende vennootschappen aanmeldt bij het Openbaar Ministerie.

Comptabiliteit

De Rekenkamer stelde vast dat op twee kantoren achterstanden voorkwamen bij bepaalde onderdelen van de comptabele verwerking. Maatregelen tot verbetering waren of zouden worden getroffen. Bij een ander kantoor bleek dat de maandelijkse afsluiting van de boekhouding in afwijking van het voorschrift niet steeds plaatsvond op de laatste kantoordag van de maand.

De bewindsman antwoordde dat het uitgangspunt van vorenbedoeld voorschrift onverminderd van kracht blijft. Hij wees erop dat de maandelijkse afsluiting met name ook ten doel heeft te beschikken over landelijke cijfers betreffende de ontvangsten en uitgaven met betrekking tot belastingen en premies. De directeur onder wie het kantoor ressorteerde was verzocht de desbetreffende ontvanger nog eens op dit aspect te wijzen.

Invoerrechten

Bij de controle in de sector invoerrechten was o.m. aan de hand van communautaire documenten aandacht besteed aan het douanevervoer binnen de Europese Gemeenschap.

Bij enkele ontvangkantoren kon in een aantal gevallen door het ontbreken van documenten niet worden vastgesteld dat de goederen binnen een jaar na afgifte van bedoelde documenten hun bestemming hadden bereikt. In

deze gevallen was nagelaten de borg hiervan in kennis te stellen. Ingevolge artikel 35 van de Verordening nr. 222/77 van de Raad van de Europese Gemeenschappen heeft dit tot gevolg dat de borg is ontslagen van zijn verplichtingen jegens de fiscus.

De bewindsman onderschreef dat in bedoelde gevallen aan de éénjaarstermijn strikt de hand gehouden dient te worden, gelet op de gevolgen die kunnen voortvloeien uit het niet tijdig inlichten van de borg.

6.1.2. *Interne controle bij de inspecties der directe belastingen*

Zoals vermeld in het verslag 1982 (punt 7.1.e) had de Rekenkamer haar bevindingen ter zake van het onderzoek naar het functioneren van de interne controle bij de inspecties der directe belastingen begin 1983 ter kennis gebracht van de staatssecretaris van Financiën. Bij het onderzoek zijn de richtlijnen voor de interne controle welke door het Ministerie van Financiën aan de diensteenheden zijn verstrekt, alsmede de toepassing daarvan aan een beoordeling onderworpen. Veel aandacht is besteed aan de administratieve organisatie en de daarin verankerde interne controle.

De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat de wijze waarop interne controle bij de inspecties der directe belastingen werd uitgeoefend veelal niet voldoende was om tot een oordeel te komen over de vraag of een eenheid goed functioneerde.

De interne controle aan de hand van de richtlijnen droeg een fragmentarisch karakter. Naarmate de inspecties tijd en gelegenheid hadden werden bepaalde onderdelen van het administratief gebeuren getoetst op de aspecten juistheid en volledigheid. Ten dele waren maatregelen van interne controle dwingend voorgeschreven in de aan de diensteenheden verstrekte – zeer uitvoerige – werkinstructies. Deze voorschriften waren niet altijd even duidelijk en volledig. Op noodzakelijke functiescheidingen bijvoorbeeld werd niet consequent de aandacht gevestigd. Dit bracht gevaar voor onregelmatigheden met zich mede.

Enkele specifieke punten, die de Rekenkamer in haar nota aanroerde, waren de volgende.

– Het werd als een gemis gevoeld dat bij de meeste inspecties een staffunctionaris voor de interne controle ontbrak. Hij zou de aangewezen figuur zijn om die controle te coördineren en volgens plan uit te bouwen.

– De aanslagregelende ambtenaren werken voor het grootste deel in teamverband. Hoewel het de taak is van het teamhoofd om leiding te geven aan het team en aandacht te schenken aan de kwaliteit van het werk kwam hij niet toe aan een stelselmatige controle van de door zijn medewerkers geregelde aanslagen, omdat hij zelf teveel posten moest regelen. Hij zou van dit laatste meer moeten worden vrijgesteld.

– Positief waardeerde de Rekenkamer de bijzondere aandacht die bij de inspectie gegeven werd aan de controle op de voortgang van de aanslagregeling. Aanslagen dienen immers, ingevolge artikel 11, derde lid, van de Algemene wet rijksbelastingen, uiterlijk aan het einde van het derde jaar na het belastingjaar op kohier te zijn gebracht.

– Een wettelijke termijn voor het afdoen van bezwaarschriften bestaat niet. Weliswaar is bij instructie bepaald, dat een bezwaarschrift zo spoedig mogelijk en in beginsel binnen drie maanden na ontvangst dient te worden afgedaan, doch deze termijn werd in veel gevallen overschreden. Voor een goede voortgang achtte de Rekenkamer het noodzakelijk dat knelpunten tijdig worden gesignaleerd. Een periodieke analyse van de achterstand zou daarbij van groot belang zijn.

– Bij de meeste inspecties ontbrak een informatiesysteem van de voor een boekenonderzoek in aanmerking komende ondernemers. Een dergelijk bestand lijkt onmisbaar o.a. ten behoeve van de prioriteitenvaststelling.

De bewindsman deed de Rekenkamer in november 1983 zijn commentaar toekomen. Hij deelde mede dat hetgeen de Rekenkamer aan de orde had gesteld voor de Belastingdienst van een zodanig belang was dat een

zorgvuldige reactie daarop de nodige tijd en studie had gevergd. Hij had het voornemen, gelet op het belang van de materie, de nota van de Rekenkamer en zijn commentaar ter beschikking te stellen van de directeuren en eenheden. Een afschrift van zijn ter informatie tot de directeuren der rijksbelastingen gerichte brief voegde hij bij.

De staatssecretaris wees er voorts op dat de problematiek rondom het functioneren van de interne controle op de inspecties der directe belastingen, zoals deze door de Rekenkamer was gesignaleerd, ook bij de dienst de laatste tijd in toenemende mate was gaan leven. Het centraal geven van gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de interne controle strookt echter niet met de huidige beleidsvisie van de Belastingdienst. De gedachten gaan meer uit naar het ontwikkelen van meer algemene controleprogramma's voor de verschillende dienstonderdelen als basis voor een door de diensteenheid nader te verbijzonderen controle-instructie. Bij het ontwikkelen van de controleprogramma's zal o.m. opnieuw worden gewezen op het belang van functiescheiding. Recentelijk was besloten tot de instelling van een interne accountantsdienst rijksbelastingen. Deze dienst zal als stafdirectie worden gestructureerd binnen het Directoraat-Generaal der Belastingen en tot doel krijgen de opbouw en instandhouding van een systematisch intern controlestelsel binnen de Belastingdienst.

Ten aanzien van de hiervoor genoemde specifieke punten merkte de bewindsman het volgende op.

– Een staffunctionaris voor de interne controle wordt voor de grotere inspecties denkbaar geacht. Of ook op de kleinere inspecties zulk een functionaris moet worden aangesteld valt te betwijfelen. Hij zal dan in het algemeen geen volledige taak hebben.

– De teamleiders zullen op den duur meer aandacht kunnen besteden aan een stelselmatige controle op de leden van het team. In 1987 zal de produktie van de teamleider zodanig zijn geregeld dat ongeveer twee derde van zijn tijd beschikbaar is voor het leiden van het team.

– Wat betreft de achterstand in de afdoening van bezwaarschriften wordt, als onderdeel van een experiment, informatie verzameld ten einde inzicht te krijgen in tempo en wijze van afdoening. In het kader van dit experiment wordt voorts het bezwaarschrift overgedragen aan een ander dan de ambtenaar die de aanslag regelde, indien deze laatste niet tot overeenstemming kan komen met de belastingplichtige.

– In het kader van het Personeels- en investeringsplan 1983–1987 is besloten een projectgroep in te stellen welke zich gaat bezighouden met de opbouw van een bestand van voor boekenonderzoek in aanmerking komende ondernemers.

6.1.3. *Controle op de heffing van registratie- en successierecht*

Het vorige verslag (punt 7.1.b) vermeldde dat door de minister van Financiën een projectgroep was ingesteld die onderzoek zou verrichten naar het functioneren van de inspecties der registratie en successie.

In januari 1984 deelde de staatssecretaris mede dat bedoeld onderzoek was afgerond. Over de voorstellen welke naar aanleiding hiervan waren gedaan waren de diensteenheden geraadpleegd. Op basis van deze voorstellen en de reacties hierop zal begin 1984 de besluitvorming met betrekking tot de reorganisatie van het dienstvak der registratie en successie plaatsvinden.

6.1.4. *Slotopmerking*

Het onderzoek naar het functioneren van de geautomatiseerde administratie voor de heffing van loonbelasting en premies volksverzekeringen, waarvan melding was gemaakt in het vorige verslag (punt 7.1.e) is in 1983 afgerond. De bevindingen van het onderzoek zijn in mei 1983 ter kennis gebracht van de staatssecretaris. Bij het afsluiten van dit verslagpunt was nog geen antwoord ontvangen.

In 1983 is het voornamelijk op de omzetbelasting gerichte onderzoek waarvan melding was gemaakt in het vorige verslag (punt 7.1.e) met drie inspecties uitgebreid. De bevindingen van het onderzoek zullen in 1984 ter kennis van de bewindsman worden gebracht.

6.2. Afgifte van reisdocumenten in de Nederlandse Antillen

In 1983 zijn ingevolge het Legesbesluit 1983 (Stb. 55) de tarieven van de kanselarijleges voor reisdocumenten verhoogd met 15%. In de nota van toelichting bij dit besluit wordt opgemerkt, dat bij het bezien van de hoogte van de voorgestelde tarieven niet alleen gelet moet worden op de hoogte van de direct aanwijsbare kosten verbonden aan de afgifte of verlenging van reisdocumenten. De opbrengsten voortvloeiende uit het legesbesluit en uit de Wet op de kanselarijrechten dienen – aldus deze toelichting – vooral ook ter gedeeltelijke dekking van de kosten van het ambtelijk apparaat ressorterende onder het Departement van Buitenlandse Zaken, voor zover het bemoeienis heeft met de afgifte of verlenging van reisdocumenten alsmede met het verlenen van hulp en bijstand aan Nederlandse natuurlijke en rechtspersonen, wanneer deze in het buitenland in moeilijkheden zijn geraakt of aldaar moeilijkheden ondervinden.

In de Nederlandse Antillen worden jaarlijks meer dan 25.000 reisdocumenten afgegeven of verlengd. Het viel de Rekenkamer op dat daarbij – in tegenstelling tot overal elders – geen kanselarijrechten c.q. -leges geheven worden. De Rekenkamer wees in juni 1983 de minister van Buitenlandse Zaken erop dat dit bij een legestarief van f 40 een jaarlijkse inkomstenderving voor het Departement van Buitenlandse Zaken betekent van f 1 mln.

De bewindsman antwoordde in augustus 1983, dat het legesbesluit nooit van toepassing is geweest op de Nederlandse Antillen zodat er derhalve geen wettelijke grondslag bestaat tot het heffen van kanselarijrechten c.q. -leges. Op de Nederlandse Antillen wordt een eigen legesverordening gehanteerd; de inkomsten komen ten goede van de gezaghebber.

Hij deelde mede dat deze aangelegenheid reeds enige tijd onderwerp van gesprek was met de Nederlandse Antillen, waarbij het streven erop gericht is tot een passende oplossing te komen.

Het College heeft hierop in oktober 1983 onder de aandacht van de minister gebracht dat de heffing van leges in de Nederlandse Antillen op grond van eilandsbesluiten geschiedt, deze «eilandleges» zijn te vergelijken met de Nederlandse provinciale en gemeentelijke leges. Voor de door het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen uitgereikte reisdocumenten (diplomatieke en vreemdelingenpaspoorten) worden in het geheel geen leges geheven.

De Rekenkamer liet weten, dat het haar niet juist voorkomt, dat bi de afgifte van een paspoort in de Nederlandse Antillen de rijksleges niet worden geheven, terwijl de Nederlandse overheid ten aanzien van dat paspoort dezelfde verplichtingen heeft als ten aanzien van een elders uitgereikt Nederlands paspoort.

Zij wees op de door haar in maart 1981 geopende correspondentie met de minister over de modernisering van de Wet op de kanselarijrechten, waarover mededeling werd gedaan in punt 9.4 van het verslag 1981. De Rekenkamer verzocht de minister haar zo mogelijk op korte termijn in te lichten over de stand van zaken en daarbij tevens mede te delen of bij de modernisering de mogelijkheid om kanselarijrechten in de Nederlandse Antillen te heffen, wordt betrokken, wat de resultaten zijn van het door de minister gereleveerde gesprek met de Nederlandse Antillen tot nu toe en welke passende oplossing hem voor ogen staat.

Bij het afsluiten van dit verslagpunt had het College op deze vragen nog geen antwoord ontvangen.

6.3. Doorberekening van kosten

Op grond van de Rijksgroepsregeling zelfstandigen (RZ) en de Rijksgroepsregeling oudere zelfstandigen (ROZ), kan aan zelfstandigen bijstand worden verleend. Om vast te stellen of recht op hulp bestaat en zo ja, tot welk bedrag, wordt in opdracht van de gemeente een onderzoek naar de financiële positie van de aanvrager en de toestand van zijn bedrijf ingesteld. Deze onderzoeken worden voor de aanvragers in de agrarische sector verricht door de provinciale directies voor de bedrijfsontwikkeling van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

Krachtens artikel 33, derde lid, van de RZ en artikel 17 van de ROZ vergoedt het Rijk – volgens nader vast te stellen uitvoeringsvoorschriften – aan de gemeenten de kosten van dergelijke onderzoeken en rapportages daaromtrent. Op grond van evenbedoelde voorschriften, gegeven door de staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, die destijds was belast met de uitvoering van de rijksgroepsregeling, bedraagt de vergoeding 90% van de kosten van onderzoek, opgedragen aan een deskundige, niet-gemeentelijke instelling. De Rekenkamer was van mening dat ook de genoemde provinciale directies als een zodanige instelling dienden te worden beschouwd.

Het Ministerie van Landbouw en Visserij brengt de kosten voor onderzoek en rapportage voor de RZ en de ROZ (te schatten op rond f 1 mln. per jaar) echter niet aan de gemeenten in rekening.

Uit een oogpunt van een juiste begrotingspresentatie en mede gezien de belangrijkheid van de bedragen, waarvan uiteindelijk 10% ten laste van de gemeenten dient te blijven, leek het de Rekenkamer juister de kosten van de door het Ministerie van Landbouw en Visserij verrichte onderzoeken en rapportage wel degelijk aan de gemeenten in rekening te brengen. Zij bracht dat in juli 1983 onder de aandacht van de minister van Landbouw en Visserij.

De minister antwoordde dat hij opdracht heeft gegeven contact op te nemen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat thans het ministerie is dat met de uitvoering van de RZ en de ROZ is belast, om te komen tot een doorberekening van kosten aan gemeenten.

§ 7. Rechtspositie en bezoldiging van ambtenaren en andere functionarissen

7.1. Controle op de uitvoering van de Algemene pensioen wet politieke ambtsdragers

De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) (Stb. 1969, 594, zoals laatstelijk gewijzigd) regelt de toekenning van uitkeringen en pensioenen aan gewezen ministers, staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer, leden van Gedeputeerde Staten, wethouders en hun nabestaanden. De minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van de wet voor zover het betreft gewezen ministers, staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer en hun nabestaanden. Het hiermede gemoeide financieel belang bedroeg in 1981 bijna f 12 mln. en in 1982 ruim f 14 mln.

De Algemene Rekenkamer zond de minister van Binnenlandse Zaken in september 1983 haar bevindingen inzake een controle op de uitvoering van de Appa. De minister antwoordde in januari 1984.

Uit de controle kwam naar voren dat de uitvoering van de wet in het algemeen op bevredigende wijze plaatsvond, zij het dat wat meer aandacht had kunnen worden besteed aan het tijdig invorderen van teveel uitbetaalde bedragen. Voorts gaf het onderzoek aanleiding tot een aantal opmerkingen betreffende de toepassing van de kortingsbepalingen wegens inkomsten uit of in verband met arbeid of bedrijf en de samenloop van een uitkering of pensioen krachtens de Appa met gelijksoortige inkomsten.

Toepassing van de kortingsbepalingen op een uitkering wegens inkomsten uit of in verband met arbeid of bedrijf

Belanghebbenden dienen maandelijks een verklaring wegens (al of niet) genoten inkomsten in te zenden. Voor 1 oktober 1979 bestond alleen de verplichting kennis te geven van het ter hand nemen van arbeid of bedrijf. Niet inzenden van de verklaring leidt thans tot blokkering van de uitkering. Zijn de opgaven niet volledig dan vindt eventuele correctie pas plaats na ontvangst (soms enige jaren later) van een opgave van de Belastingdienst.

Blijkens de debiteurenadministratie hadden op 1 april 1982 acht gewezen politieke ambtsdragers een schuld van totaal ruim f 60.000, die betrekking had op in 1977 tot en met 1980 teveel uitgekeerde bedragen. De Rekenkamer drong aan op een snellere invordering in dergelijke gevallen.

De minister deelde mede, dat zijn departement bij de invordering van te verrekenen inkomsten een uniform en actief, maar ook sociaal beleid voert zodat afstemming plaatsvindt op de omstandigheden van het individuele geval. Hij zou alle betrokkenen nog eens uitdrukkelijk op hun verplichtingen ter zake wijzen. Op 31 december 1983 stond van bovengenoemd bedrag nog f 21.000 open, betrekking hebbende op vijf gewezen politieke ambtsdragers. Door drie van hen was sedert april 1982 niets afgelost.

Voorts constateerde de Rekenkamer, dat vacatiegelden, naar haar mening ten onrechte, niet beschouwd werden als inkomsten, welke voor korting op een uitkering in aanmerking dienen te worden genomen. Blijkens het antwoord van de minister zal dit met ingang van 1 januari 1984 wel het geval zijn.

Inkomsten in de zin van de Wet houdende schadeloosstelling leden Tweede Kamer (Stb. 1968, 584) die een bepaald bedrag te boven gaan, worden voor de helft op de schadeloosstelling in mindering gebracht, met dien verstande, dat de vermindering een in de wet genoemd maximum niet overschrijdt. De Appa neemt aftrekbare inkomsten in de zin van die regeling volledig in aanmerking.

Het trok de aandacht dat winst uit onderneming verrekend werd met de schadeloosstelling, doch niet met de uitkering welke een belanghebbende genoot als gewezen politiek ambtsdrager. Gelet op de wetsgeschiedenis van de onderhavige wetten had het naar de mening van de Rekenkamer in de rede gelegen de inkomsten ook geheel of gedeeltelijk op laatstbedoelde uitkering in mindering te brengen.

Daar de schadeloosstelling voor leden van de Tweede Kamer ook in mindering op de uitkering als gewezen politiek ambtsdrager wordt gebracht, betekent een andere gedragslijn dan die, genoemd aan het slot van de vorige alinea, dat de korting op de schadeloosstelling gecompenseerd wordt door een hogere uitkering als gewezen politiek ambtsdrager. Dit kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest. Illustratief daarvoor is hetgeen ter zake van een mogelijke samenloop van de schadeloosstelling en een non-activiteitswedde is vermeld in het voorlopig verslag (bijlagen Handelingen, zitting 1967–1968, 9561, nr. 5, blz. 9, onder artikel 2) en de daarop door de minister gegeven reactie in de memorie van antwoord (bijlagen Handelingen, zitting 1967–1968, 9561, nr. 6, blz. 5, onder artikel 2). Daaruit blijkt dat een verlaging van de schadeloosstelling wegens neveninkomsten nimmer een verhoging van de non-activiteitswedde kan betekenen.

Vorenstaande problematiek werd door het College onder de aandacht van de minister van Binnenlandse Zaken gebracht. Blijkens zijn antwoord was hij van opvatting dat het begrip «winst uit onderneming» in de kortingsbepaling van de Wet houdende schadeloosstelling leden Tweede Kamer een ruimere betekenis heeft dan het begrip «inkomsten uit of in verband met bedrijf» in de aftrekregeling van de Appa. De bewindsman gaf niet aan waaruit de ruimere betekenis van het begrip winst uit onderneming bestaat. Gelet hierop acht de Rekenkamer het antwoord van de minister onbevredigend. Zij heeft de bewindsman in maart 1984 hiervan in kennis gesteld.

Samenloop van een uitkering of pensioen krachtens de Appa met gelijksoortige inkomsten

De Appa kent regels ten aanzien van de samenloop van politieke pensioenen met één of meer andere overheidspensioenen. Het uitgangspunt is een beperking aan te brengen in het totaal van pensioenaanspraken. Pensioenaanspraken op grond van functies bij internationale organisaties zijn niet in deze bepaling opgenomen. Daar de Nederlandse overheid de uitgaven van deze organisaties mede financiert komt het niet onredelijk voor de pensioenaanspraken op grond van een dienstverband bij een van deze instellingen in de samenloopregeling te betrekken. Hetzelfde geldt overigens voor semi-overheidsinstellingen.

De minister merkte in dit verband op, dat de regelen inzake samenloop van overheidspensioenen in alle overheidspensioenregelingen zijn opgenomen, maar niet verder reiken dan tot aanspraken op grond van deze regelingen. Pensioenen krachtens andere dan overheidspensioenregelingen vallen dus buiten de samenloopregeling. Dit is ook het geval met regelingen van internationale organen en van semi-overheidsinstellingen voor zover op deze laatste niet de Algemene burgerlijke pensioenwet van toepassing is. Uitbreiding van de samenloopregeling zou zich niet tot de Appa kunnen beperken, maar alle overheidspensioenregelingen dienen te beslaan.

Voorts wees de Rekenkamer erop, dat haars inziens de anticumulatieregeling te gunstig uitwerkt in geval van samenloop van meer, op grond van de Appa toegekende, invaliditeitsuitkeringen, voortvloeiende uit het vervuld hebben van verschillende politieke ambten. Ook is naar de mening van de Rekenkamer de anticumulatie bij samenloop van een uitkering als gewezen politiek ambtsdrager met een uitkering krachtens de Uitkeringswet gewezen militairen onvoldoende geregeld. Het totaal van die inkomsten kan in beide gevallen tot niet meer redelijk te achten hoogte oplopen.

De geschetste problematiek was de minister niet onbekend, evenmin als een aantal andere zaken die sedert de laatste wijziging van de Appa zijn opgekomen. De genoemde gevallen vormen voor hem wel mede aanleiding de werking van de Appa aan een nader onderzoek te doen onderwerpen. Hij stelt zich voor dat te doen geschieden bij een toekomstige wijziging van de wet. Die zal ongetwijfeld noodzakelijk worden in samenhang met wijziging op onderdelen van de overheidspensioenwetten als gevolg van te nemen besluiten inzake het rapport van de Commissie Pensioenproblematiek[1].

De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat de geschetste problematiek binnen afzienbare tijd wordt opgelost.

7.2. Onderzoek naar het bestaansrecht van een aantal verschillen tussen de burgerlijke en militaire pensioenwetgeving

Met ingang van 1 januari 1966 is zowel de burgerlijke als de militaire pensioenwetgeving herzien. De Pensioenwet 1922 werd vervangen door de Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet) en de diverse militaire pensioenwetten door één Algemene militaire pensioenwet (Amp-wet).

In het verslag 1980 (punt 9.9) werd gewag gemaakt van een aantal verschillen tussen beide wetten. De belangrijkste zijn de volgende.

1. De regelingen leiden tot een ongelijke rechtsbedeling tussen gepensioneerde burgerlijke en militaire ambtenaren op het punt van de herziening, de wijziging en het herstel van pensioenbeslissingen.
2. In de Amp-wet is het onderscheid in pensioenvergelding bij invaliditeit met en zonder dienstverband gehandhaafd; dit in tegenstelling tot de Abp-wet en de sociale verzekeringswetgeving. Hierdoor kan het voorkomen dat gewezen militairen wegens pensioen, invaliditeits- en bijzondere invaliditeitsverhoging een hoger bedrag uitbetaald krijgen dan het netto inkomen uit de betrekking, waaruit ontslag werd verleend.
3. Nabestaanden van een militaire ambtenaar verkeren in het nadeel ten opzichte van de nagelaten betrekkingen van een burgerlijk ambtenaar als gevolg van de niet gelijkluidende bepalingen in de Abp- en de Amp-wet ten aanzien van de diensttijddoortelling bij overlijden vóór de leeftijd, waarop functioneel leeftijdsontslag zou zijn verleend.
4. De op wachtgeld gestelde militair, die gedurende de gehele of een gedeelte van de wachtgeldperiode een andere betrekking bekleedt op grond waarvan hij het ambtenaarschap in de zin van de Abp-wet verkrijgt en waaraan een ambtelijk inkomen is verbonden dat minder bedraagt dan zijn militaire wedde uit de eerste betrekking, geniet over de samenvallende tijd een lager pensioen dan de burgerlijk ambtenaar die in gelijke omstandigheden verkeert.

De Rekenkamer wees erop dat het aanbeveling verdiende de genoemde verschillen op te heffen, in welk geval zij een voldoende basis aanwezig zag om de totstandkoming van een op alle ambtenaren van toepassing zijnde pensioenwet te bevorderen.

De Rekenkamer had haar constateringen ter kennis gebracht van de ministers van Defensie en van Binnenlandse Zaken. Uit het antwoord van de minister van Defensie bleek, dat ook bij hem vragen leefden inzake de gesignaleerde verschillen. Het voornemen werd uitgesproken samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken een fundamentele studie te doen verrichten. Over de resultaten zou de Rekenkamer worden ingelicht.

Inmiddels hebben de staatssecretaris van Defensie en de minister van Binnenlandse Zaken de Rekenkamer uitvoerig bericht.

Ten aanzien van de herziening, wijziging en herstel van beslissingen in pensioenzaken – het hiervoor genoemde punt 1 – deelde de staatssecretaris van Defensie mede, dat de Amp-wet op dit punt zal worden aangepast aan de Abp-wet. De wijzigingsvoorstellen zijn inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden (bijlagen Handelingen, zitting 1983–1984, 18 124, nrs. 1–3).

[1] Deze commissie is in november 1981 door de minister van Binnenlandse Zaken ingesteld, ten einde bezuinigingsmogelijkheden in de sfeer van de ambtelijke pensioenen te onderzoeken. De commissie heeft in mei 1983 gerapporteerd.

Over het in punt 2 genoemde verschil inzake de pensioenvergelding bij invaliditeit met en zonder dienstverband merkte de minister van Binnenlandse Zaken op, dat wat de hoofdlijnen betreft het invaliditeitspensioen voor militairen niet anders zou moeten worden geregeld dan voor burgerlijke ambtenaren. Gegeven het invaliditeitspensioen als vervangend inkomen zou daarnaast nog plaats zijn voor bijzondere consideratie en/of speciale feiten en omstandigheden, waarbij aanvullende regelingen van ambtenaren en militairen uiteen kunnen lopen. Hij meende, dat wat de hoofdlijnen betreft de beleidsvisie van de staatssecretaris van Defensie niet wezenlijk afwijkt van het beleid ten aanzien van de burgerlijke overheidsdienaren.

Uit het antwoord van laatstgenoemde bewindsman kan worden afgeleid dat hij geen mogelijkheid ziet binnen afzienbare tijd de invaliditeit met dienstverband als afzonderlijke (en prevalerende) rechtsgrond voor het invaliditeitspensioen uit de Amp-wet te verwijderen. Hiervoor zal een zorgvuldige afweging van de pro's en contra's op de voorgrond moeten staan, hetgeen niet eenvoudig is. Het raakt immers een fundamenteel deel van de rechtspositie van de beroepsmilitair en berust op principiële uitgangspunten, eigen aan de militaire taakuitoefening. Los van de uiteindelijke standpuntbepaling ter zake wees de staatssecretaris ook op de positie van de merendeels jeugdige dienstplichtigen. Deze zijn gedwongen losgemaakt uit hun leefmilieu en geplaatst in een vrij afgesloten gemeenschap met eigen leefregels. Zij lopen in lichamelijk en geestelijk opzicht meer risico's dan wanneer zij niet in militaire dienst zouden verblijven.

De Rekenkamer kan ermede instemmen, dat er aanleiding is om zowel aan beroeps- als dienstplichtige militairen bijzondere aanspraken toe te kennen bij invaliditeit met dienstverband. Deze zouden echter een aanvullend karakter dienen te hebben en – afgezien van invaliditeit met dienstverband die is ontstaan door krijgsverrichtingen of daarmede te vergelijken omstandigheden – niet boven die van burgerlijke rijksambtenaren behoren uit te gaan. Zij waren onder te brengen in een afzonderlijke regeling, evenals dit voor de burgerlijke ambtenaren is geschied in het Rijksambtenarenreglement.

Over het in punt 3 genoemde verschil betreffende diensttijddoortelling bij overlijden vóór de leeftijd van functioneel leeftijdsontslag merkte de staatssecretaris van Defensie op dat hij geen aanleiding zag de Amp-wet op dit punt gelijk te trekken met de Abp-wet. Het in de Amp-wet neergelegde systeem is naar zijn mening principieel logisch en redelijk. Hij achtte het irreëel het weduwen- en wezenpensioen af te stemmen op een bedrag aan eigen pensioen dat de beroepsmilitair zelf, ware hij in leven gebleven, nimmer zou hebben kunnen bereiken. Volgens de minister van Binnenlandse Zaken ging het hier om een verantwoord verschil tussen de pensioenwetten waarvoor het streven naar eenvormigheid diende te wijken.

Over het in punt 4 genoemde verschil in pensioen opgebouwd over de wachtgeldperiode merkten de bewindslieden op dat dit in de praktijk niet of nauwelijks betekenis heeft en onvoldoende grond voor wetswijziging is.

Ook staan de bewindslieden – mede gezien vorengenoemde antwoorden – afwijzend tegenover de door de Rekenkamer gedane suggestie om de totstandkoming van een op alle ambtenaren van toepassing zijnde pensioenwet te bevorderen. Overigens heeft de Commissie Pensioenproblematiek, samengesteld uit rijksambtenaren en vertegenwoordigers van de vakcentrales, in haar rapport van mei 1983 ook aangedrongen op een zo groot mogelijke uniformiteit tussen de militaire en burgerlijke pensioenwetgeving. De commissie doet daartoe een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zullen worden besproken in de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen blijven volgen.

7.3. Het uitoefenen van nevenfuncties door van overheidswege bezoldigde functionarissen

In de verslagen 1980 (punt 9.3) en 1982 (punt 8.2) is aandacht geschonken aan het uitoefenen van bezoldigde nevenfuncties door burgerlijke en militaire ambtenaren. Een interdepartementale werkgroep , die zich diende te bezinnen op een regeling voor het in werktijd uitoefenen van nevenfuncties door burgerlijke ambtenaren, had in februari 1982 rapport uitgebracht waarin zij voorstelde het aantal bezoldigde nevenfuncties terug te brengen door werkzaamheden die als nevenwerk werden aangemerkt, in bepaalde gevallen tot de hoofdfunctie te rekenen. Voorts zouden normen moeten worden vastgesteld om bij het vervullen van nevenfuncties een inhouding op de bezoldiging in de hoofdfunctie toe te passen. De Rekenkamer informeerde in januari 1983 bij de minister van Binnenlandse Zaken naar de stand van zaken. De bewindsman antwoordde in april van dat jaar, dat op korte termijn voorstellen aan de ministerraad zouden worden voorgelegd. In zijn antwoord op vragen van de Commissie voor de Rijksuitgaven naar aanleiding van punt 8.2 van het verslag 1982 (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 17 847, nrs. 8 en 27) deelde de bewindsman in augustus 1983 mede dat op basis van de voorstellen van de werkgroep een regeling werd voorbereid.

Ten tijde van het afsluiten van dit verslagpunt had de minister zijn voorstellen nog niet aan de ministerraad voorgelegd.

Met betrekking tot het uitoefenen van bezoldigde nevenfuncties door militaire ambtenaren merkt de Rekenkamer op dat een conceptregeling aan de centrale commissie Georganiseerd Overleg Militairen is voorgelegd. Het is – zo blijkt uit deze conceptregeling – de bedoeling, deze regeling af te stemmen op die voor burgerambtenaren en beide regelingen tegelijkertijd in werking te laten treden.

In dit verband merkt de Rekenkamer nog het volgende op. Beroepsofficieren-arts, -tandarts en -apotheker, die in het genot worden gesteld van een zogenaamde artsenpremie, dienen de verplichting op zich te nemen om naast hun militaire werkzaamheden geen andere gehonoreerde werkzaamheden in hun hoedanigheid van arts of apotheker te verrichten. Bij een in 1982 door de Rekenkamer verrichte controle op de personeelsuitgaven voor het militair personeel bij de Koninklijke Marine werd geconstateerd, dat op de naleving van deze verplichting geen toezicht werd uitgeoefend.

De staatssecretaris antwoordde dat in de Regeling Nevenwerkzaamheden een zodanig toezicht zal worden op genomen.

De Rekenkamer blijft de traag verlopende ontwikkeling van de onderhavige regelgeving volgen.

7.4. Onderzoek naar het beleid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen ten aanzien van de personeelsuitgaven van de sociale academies

Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek ingesteld naar het beleid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen ten aanzien van de personeelsuitgaven van de sociale academies. Dit beleid heeft zij bij 3 van de 21 sociale academies aan de praktijk getoetst. Zoals vermeld in het verslag 1982 (punt 8.8) was het midden januari 1983 ontvangen commentaar van de minister op de hem eind april 1982 gezonden bevindingen ten tijde van het opstellen van dat verslag nog onderwerp van studie. Hierna wordt op enkele aan de correspondentie ontleende punten ingegaan.

Algemeen

Het sociaal-pedagogisch onderwijs is gebaseerd op de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) (Stb. 1963, 40, zoals sindsdien gewijzigd). Bij de invoering van de WVO zijn overgangsbepalingen, opgenomen in de

Overgangswet WVO (OWVO) (Stb. 1967, 387), van kracht geworden. Zowel op het onderwijzend als op het niet-onderwijzend personeel van de sociale academies is het Rechtspositiebesluit WVO (Stb. 1968, 377) van toepassing. Het ligt in de bedoeling van de minister het hoger beroepsonderwijs in een aparte wet te regelen. Hiertoe is begin 1981 een ontwerp van Wet regeling van het hoger beroepsonderwijs (Wet op het hoger beroepsonderwijs) ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal (bijlagen Handelingen, zitting 1980–1981, 16803, nrs. 1–2). Mede met het oog op de behandeling van dit wetsontwerp is het hierna vermelde wellicht van belang.

Controle van de inspectie op het onderwijs

De academies moeten een leerplan en een lesrooster opstellen; het leerplan dient door de minister te worden goedgekeurd. Voor het samenstellen van de leerplannen heeft de minister in 1977 richtlijnen uitgevaardigd. In een onderwijswerkplan moeten de academies aangeven op welke wijze in een bepaald studiejaar aan het goedgekeurde leerplan uitvoering wordt gegeven. Omtrent de gegevens die in het onderwijswerkplan verwerkt moeten worden, geeft de onderwijsinspectie nadere aanwijzingen.

Deze aanwijzingen waren onvoldoende om de inspectie via het onderwijswerkplan inzicht te verschaffen in het te verzorgen onderwijs (bijvoorbeeld hoeveel groepen of klassen er zijn en of de voorgenomen lessen worden gegeven). Uit de lesroosters van de academies zou de inspectie daartoe ook gegevens kunnen halen. De academies zenden deze roosters echter niet naar de inspectie.

Het onderzoek mondde uit in de conclusie, dat de inspectie onvoldoende controle kon uitoefenen op de naleving van de leer- en onderwijswerkplannen.

Het leerplan en het onderwijswerkplan in de praktijk

Tijdens het onderzoek werd geconstateerd dat het onderwijs in de praktijk niet bleek aan te sluiten bij de gegevens die in het leerplan en in het onderwijswerkplan zijn vermeld. Oorzaken hiervoor waren:

- het verzorgen van projectonderwijs door de academies, waardoor de systematiek van de volgens het leerplan te geven lessen wordt doorbroken;
- het niet strikt onderscheiden van de lessen binnen een groep van vakken;
- het niet altijd even duidelijk aangeven van de duur van de lessen;
- de grote invloed van de studenten op het onderwijs;
- het onvoldoende naleven, zowel door docenten als studenten, van de lesroosters van de academie.

De minister bracht enige factoren naar voren die de controle op de aansluiting tussen onderwijspraktijk en onderwijswerkplan en leerplan belemmeren. Enerzijds zijn er uit de WVO voortvloeiende factoren bij de ordening van de leerstof, zoals de bepalingen inzake onderwijsbevoegdheden en rechtspositie, anderzijds zijn er onderwijskundige factoren die zich hiermede slechts ten dele verdragen, bijvoorbeeld verkaveling van leerinhouden in wetenschappelijke vakdisciplines.

Om beter inzicht te verkrijgen in de praktijk van het onderwijs, zo vervolgde de minister, heeft de inspectie met ingang van het schooljaar 1983–1984 de sociale academies verzocht bij de onderwijswerkplannen naast de vakkentabel ook de gegevens betreffende het vakkendoorbrekend onderwijs als aparte bijlage te verstrekken. Over de geconstateerde discrepantie tussen de onderwijspraktijk en de door hem goedgekeurde leerplannen zou de minister overleg voeren met de inspectie Hoger Sociaal-Pedagogisch Onderwijs.

Taakeenheden

Voor werkzaamheden ten behoeve van de academie, van individuele studenten of groepen studenten kunnen aan een leraar taakeenheden worden toegekend. Voor de besteding en verantwoording van taakeenheden bestaan geen voorschriften, wel voor leseenheden.

Het totale aantal wekelijkse taakeenheden, waarop de sociale academies aanspraak kunnen maken, is nagenoeg gelijk aan het totale aantal wekelijkse leseenheden. Het ministerie heeft de behoefte aan taakeenheden niet geanalyseerd en heeft geen inzicht in het gebruik ervan.

Ook de schoolleidingen bleken weinig inzicht te hebben in de besteding van taakeenheden.

De minister antwoordde, dat hij zich met het overkoepelend orgaan van de sociale academies over de aan de orde gestelde problematiek in verbinding zou stellen.

Controle op de personeelsuitgaven

De scholen dienen jaarlijks, naar de stand op 1 september, staten van lessenverdeling en mutatiestaten naar het departement te zenden. Hierop worden gegevens van het onderwijzend en leidinggevend personeel vermeld, zoals het aantal wekelijkse tijdeenheden dat besteed zal worden, hun bevoegdheden, de vakken waarin les zal worden gegeven en de salarisschalen, volgens welke zij worden bezoldigd. De staten dienen o.m. voor controle van de uitbetaalde bezoldiging, de bevoegdheden en de toegestane tijdeenheden.

Het ministerie had van het schooljaar 1980/1981 ten tijde van het onderzoek slechts een beperkt aantal staten gecontroleerd en van het schooljaar 1981/1982 nog geen enkele. Hierdoor bestond geen zekerheid over de juistheid van de uitbetaalde salarissen.

De minister antwoordde, dat gebrek aan personeel het onmogelijk maakte na het schooljaar 1979/1980 voldoende tijd aan de controle te besteden. Gewerkt wordt aan een automatiseringssysteem, waarbij een groot deel van de huidige controle achterwege kan blijven.

Onderwijsbevoegdheid voor de beroepsgerichte vakken

Ingevolge de WVO dienen de docenten voor het geven van onderwijs in een bepaald vak o.m. in het bezit te zijn van een bewijs van bekwaamheid. Voor alle aan de academies te geven beroepsgerichte vakken is krachtens de bijlage van de OWVO alleen aan de bezitters van het diploma «voortgezette opleiding van maatschappelijk werkers» een onderwijsbevoegdheid toegekend.

Zonder wettelijke basis heeft de beleidsafdeling van het ministerie voor de sociale academies de mogelijkheid geopend om bezitters van andere bewijzen van bekwaamheid onderwijsbevoegheid te verlenen voor de beroepsgerichte vakken volgens de zogenaamde aanhaakprocedure. De aanvraag daartoe kan worden ingediend voor de docenten die:

- minimaal drie jaren op het desbetreffende gebied van het welzijnswerk werkzaam zijn geweest;
- in het bezit zijn van een in de bijlage van de OWVO aangewezen bewijs van bekwaamheid.

Aan bezitters van het diploma «kadercursus opbouwwerk» heeft het ministerie eveneens onderwijsbevoegdheid verleend voor de beroepsgerichte vakken, hoewel dit diploma niet is genoemd in de bijlage van de OWVO.

Op grond van de aanhaakprocedure is aan een groot aantal leerkrachten, in het bezit van bijvoorbeeld het getuigschrift van met goed gevolg afgelegd doctoraal examen Nederlands Recht, Theologie, Economie of

Geschiedenis een bevoegdheidsverklaring verleend voor de beroepsgerichte vakken. De verwantschap tussen het getuigschrift en deze vakken kan in een aantal gevallen nauwelijks aanwezig worden geacht.

De minister tekende hierbij aan, dat verwantschap met het doctoraal getuigschrift in deze gevallen verondersteld wordt wel aanwezig te zijn; de betrokken docent geeft het vak tegen de achtergrond van het eigen vakgebied.

Tijdens het onderzoek werd geconstateerd, dat in een aantal gevallen de praktijkervaring was opgedaan, voordat de opleiding in het vak, waaraan wordt aangehaakt, was afgesloten. In de bijlage van de OWVO is in dergelijke gevallen de eis gesteld, dat de praktijkervaring na het behalen van het getuigschrift moet zijn opgedaan.

De minister merkte op, dat de inspectie het op de praktijk gebaseerde niveau individueel weegt.

Ten aanzien van het verlenen van onderwijsbevoegdheid aan bezitters van het diploma «kadercursus opbouwwerk» antwoordde de bewindsman, dat over deze kwestie intern overleg gaande is.

Slotopmerking

Bij het Rekenkameronderzoek is eveneens aandacht geschonken aan de toepassing van rechtspositionele bepalingen. De daaruit voortvloeiende opmerkingen hebben de minister aanleiding gegeven de controle vanuit zijn ministerie inzake de naleving van de wet- en regelgeving op salair gebied te intensiveren.

7.5. Controle op de personeelsuitgaven van instellingen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek

a. *De Rijksuniversiteit te Groningen*

De controle op de personeelsuitgaven van de Rijksuniversiteit te Groningen gaf de Rekenkamer aanleiding tot een aantal vragen en opmerkingen die zij het College van Bestuur (CvB) en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in april 1982 toestuurde. In oktober 1983 was de correspondentie over vrijwel alle onderdelen afgerond. Aan de briefwisseling is het volgende ontleend.

Vergoedingen toegekend aan student-bestuursleden

In 1974 heeft de staatssecretaris richtlijnen gegeven inzake vergoedingen voor werkzaamheden die voortvloeien uit de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 (WUB). Ten aanzien van student-leden van de Universiteitsraad bepaalde hij het vacatiegeld (de vergoeding voor het bijwonen van zittingen) op f 1000 per jaar; tevens werd een vergoeding van f 500 toegekend voor niet-declarabele kosten. Deze laatste vergoeding wordt aan alle leden van de raad toegekend. De minister heeft die bedragen, gerekend van 1 september 1978, verhoogd tot respectievelijk f 1300 en f 650 per jaar.

De Rekenkamer trof betalingen voor bestuurswerkzaamheden aan die:

- betrekking hadden op organen die niet zijn opgenomen in artikel 41 bis van de WUB en waarop de richtlijnen niet van toepassing waren;
- aanzienlijk hoger waren dan de genoemde bedragen.

Zo ontvingen 23 student-bestuursleden van organen op het terrein van studentenvoorzieningen van 1 oktober 1981 tot 1 oktober 1982 een vacatiegeld van ruim f 800 per maand. Van 1 februari 1981 tot 1 oktober 1981 werd dit bedrag eveneens maandelijks toegekend aan leden van een commissie op hetzelfde terrein. Over 1977 is, blijkens een rapport van de departementale accountantsdienst, voor ca. f 270.000 aan de niet toegestane vergoedingen betaald.

Het CvB deelde mede dat de vergoedingen werden toegekend op basis van de door de Universiteitsraad vastgestelde «Interimregeling bestuurscompensatie student-bestuursfunctionarissen». Het CvB had de toenmalige staatssecretaris de regeling in juni 1975 ter goedkeuring aangeboden met de opmerking dat het bestuur, indien het in augustus 1975 geen andersluidend bericht zou hebben ontvangen, zou aannemen dat de bewindsman geen overwegende bezwaren tegen de regeling had. Toen niets werd vernomen is tot uitvoering van de regeling overgegaan. Het CvB had de regeling inmiddels in heroverweging genomen. Hoewel het nog geen besluit had genomen, mocht worden verwacht dat de regeling in zijn huidige vorm niet zou worden voortgezet.

De minister antwoordde dat het CvB de regeling zou dienen in te trekken, welke stellingname rechtstreeks voortvloeide uit een brief over vergoedingen voor bestuursactiviteiten in het kader van de WUB die hij de universiteiten in januari 1983 toestuurde.

Uit begin februari 1984 ondershands bij de universiteit verkregen inlichtingen is de Rekenkamer gebleken dat de regeling is ingetrokken.

Faciliteiten voor tandartsen

De Rekenkamer merkte op dat aan artsen, verbonden aan enkele tandheelkundige klinieken, faciliteiten werden verleend om in diensttijd voor eigen rekening patiënten te behandelen (gedurende maximaal twee halve dagen per week). De regeling hiervoor dateerde uit het begin van de jaren zeventig, toen het, naar de mening van het bestuur van de subfaculteit, niet goed mogelijk was zonder een dergelijke regeling stafleden voldoende te binden. De regeling bracht met zich mee dat over de dagen waarop de faciliteiten werden genoten, betalingen werden verricht waartegenover voor de universiteit geen arbeidsprestatie stond.

Het CvB deelde mede de vraag of de huidige arbeidsmarktsituatie een dergelijke regeling nog rechtvaardigt, terecht te vinden. Derhalve zou het bestuur op korte termijn met het bestuur van de subfaculteit in overleg treden, ten einde te komen tot een geleidelijke beëindiging van de regeling.

Uit begin februari 1984 ondershands verkregen inlichtingen bleek dat het overleg nog niet tot resultaten had geleid.

b. *Inschaling van niet-wetenschappelijk personeel in schaal 130 of hoger van het BBRA 1948 bij een rijksuniversiteit*

In het verslag 1978 (punt 9.6) is aandacht geschonken aan de toepassing van de in 1961 en 1969 door de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de instellingen van wetenschappelijk onderwijs gegeven richtlijnen inzake de inschaling van niet-wetenschappelijk personeel in functies, waaraan volgens de instellingen een salaris dient te worden verbonden op het niveau van schaal 130 of hoger van het BBRA 1948 (genoemde schaal komt overeen met schaal 11 BBRA 1984). Volgens de richtlijnen dient over de waardering van deze functies tijdig tevoren overleg te worden gepleegd met het ministerie, onder overlegging van de benodigde gegevens.

Medio 1980 deelde de Rekenkamer de minister mede dat bij een controle op de personeelsuitgaven bij een rijksuniversiteit was gebleken, dat in ruim 120 gevallen waarin aan niet-wetenschappelijk personeel een bezoldiging was verleend op het niveau van schaal 130 of hoger, niet kon worden vastgesteld of het voorgeschreven overleg had plaatsgevonden.

De minister antwoordde in december 1981, dat met het college van bestuur was afgesproken dat de desbetreffende functies – waar nodig – op korte termijn alsnog zouden worden getoetst.

In december 1983 berichtte de minister, dat het college van bestuur hem had laten weten niet bij machte te zijn aan de afspraak te voldoen omdat de universiteit ten aanzien van dit onderwerp over de jaren waarop de controle van de Rekenkamer betrekking had, niet was gedocumenteerd.

Mede hierdoor was het voor hem onmogelijk na te gaan of er afwijkingen van belang voorkomen tussen de aan functionarissen toegekende schaalniveaus en de functiewaardering. Gelet op het vorenstaande en omdat in 1980 een centraal punt binnen de universiteit is aangewezen waar de documentatie voor de waardering van de bedoelde functies wordt verzameld en beheerd, was de bewindsman van oordeel dat moest worden volstaan met het rechttrekken van eventuele afwijkingen op lange termijn. Hiertoe zullen de functies alsnog aan hem worden voorgelegd op het moment dat deze vrijkomen.

De Rekenkamer merkt tenslotte op dat de herziening van de richtlijnen inzake de inschaling van niet-wetenschappelijk personeel in schaal 130 of hoger, welke de minister in 1978 aankondigde (zie het verslag 1978, punt 9.6), nog niet tot stand is gekomen.

c. *Onjuist vastgesteld wachtgeld voor een gewezen hoofdmedewerker van een universiteit*

Aan een wetenschappelijk hoofdmedewerker van een universiteit is in 1970 ontslag verleend onder gelijktijdige toekenning van wachtgeld.

De Rekenkamer wees het college van bestuur (CvB) van de universiteit er in november 1981 op dat het wachtgeld onjuist was vastgesteld.

Uit een onderzoek was haar gebleken dat aan betrokkene tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in 1989 een wachtgeld was toegekend van 70% van de laatstgenoten wedde. Volgens de wachtgeldregeling had hij van 28 maart 1980 tot 28 maart 1981 slechts aanspraak op een wachtgeld van 40% en daarna tot 1989 op een bedrag gelijk aan het pensioen dat hij zou hebben ontvangen wanneer hij op de dag van zijn ontslag zou zijn gepensioneerd.

In april 1982 deelde het CvB mede, dat de bevinding van de Rekenkamer inzake de onjuiste vaststelling van het wachtgeld correct was. Zeer binnenkort zou de Rekenkamer in kennis worden gesteld van de te nemen maatregelen.

Eind januari 1983 ontving de Rekenkamer een afschrift van het besluit van het CvB , waarbij het wachtgeld met ingang van 28 maart 1980 tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd alsnog juist werd vastgesteld. Terugvordering van het van 28 maart 1980 tot 1 januari 1983 te veel genoten wachtgeld vond niet plaats.

In februari 1983 vroeg de Rekenkamer bij het CvB naar de motieven om af te zien van terugvordering van het te veel genoten wachtgeld. Zij wees erop dat betrokkene kennis had kunnen dragen van de onjuiste vaststelling van het wachtgeld, omdat deze geschiedde in strijd met de rechtspositieregeling.

Het CvB verwees in zijn antwoord van december 1983 naar een brief van augustus 1983 aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen waaruit bleek, dat het CvB op grond van billijkheid en redelijkheid meende van terugvordering te moeten afzien, gelet op de hoogte van het aan betrokkene thans toekomende wachtgeld en de grootte van het terug te betalen bedrag. De minister deelde in januari 1984 mede, dat het CvB tot het nemen van zijn besluit om van terugvordering af te zien gemachtigd is. Hij voegde daaraan echter toe, dat de desbetreffende uitgaaf niet kan worden goedgekeurd en derhalve niet ten laste van het Rijk zal komen.

7.6. Ontslagverlening wegens ongeschiktheid voor het vervullen van de militaire dienst uit hoofde van ziekten of gebreken

Bij de controle in 1982 op de personeelsuitgaven voor het militair personeel bij de Koninklijke Marine was geconstateerd dat een aantal militairen in betaling werd gehouden ofschoon vaststond dat zij langdurig arbeidsongeschikt waren. Dit werd veroorzaakt, doordat bij de Koninklijke Marine de afkeuringsprocedure eerst werd gestart nadat bij de medische behandeling van betrokkene was geconstateerd, dat de gezondheidstoestand stationair was geworden.

De Rekenkamer bracht in februari 1983 onder de aandacht van de minister dat naar haar oordeel in die gevallen, waarin de blijvende ongeschiktheid van betrokkene voor de vervulling van de militaire dienst onbetwistbaar is, ontslag op grond van artikel 10, tweede lid, sub f, van het Reglement rechtstoestand militairen zeemacht zou moeten worden verleend.

De staatssecretaris gaf in juni 1983 te kennen hiermede in te stemmen en zegde toe het beleid op dit punt aan te passen.

§ 8. Geldleningen en garanties

8.1. Stichting Industrieel Garantiefonds

Bij de wet van 18 juli 1957 (Stb. 295, Wet Stichting Industrieel Garantiefonds) werd de minister van Economische Zaken gemachtigd, ten behoeve van de industrialisatie een stichting in het leven te roepen met een stichtingskapitaal van f 30 mln. ter bevordering van de voorziening in de behoefte aan risicodragend kapitaal van in Nederland gevestigde of te vestigen industriële ondernemingen.

De stichtingsakte werd in juli 1961 verleden, nadat de minister van Economische Zaken f 30 mln. ter beschikking had gesteld.

Ter verwezenlijking van de doelstellingen van het garantiefonds richtte de stichting tezamen met de Herstelbank (waarvan de naam later is gewijzigd in Nationale Investeringsbank NV (NIB)) en de Nederlandsche Middenstandsbank NV (NMB) een tweetal financieringsmaatschappijen op, te weten:

– de Financieringsmaatschappij Industrieel Garantiefonds 's-Gravenhage NV (onder beheer van de NIB) en

– de Financieringsmaatschappij Industrieel Garantiefonds Amsterdam NV (FIGA) (onder beheer van de NMB).

De mogelijkheden van het garantiefonds werden later door wetswijziging (Stb. 1976, 693) en de wijziging van de statuten van het fonds verruimd. Niet alleen industriële maar ook andere ondernemingen kunnen nu voor financiering in aanmerking komen. Ook de maximum financiering per onderneming is aanzienlijk verhoogd.

In het verslag 1967 (punt 132) heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan het Industrieel Garantiefonds. Bestudering van de jaarverslagen 1964 en 1965 van de stichting en de daarbij behorende financieringsmaatschappijen had de Rekenkamer aanleiding gegeven de minister van Economische Zaken in kennis te stellen van haar twijfel aan het nut van het voortbestaan van het fonds. De bewindsman meende echter dat in de toekomst de belangstelling voor het fonds zou toenemen en dat het regionale industrialisatiebeleid van de overheid voor het fonds goede perspectieven zou openen. De mede naar aanleiding van dit verslagpunt gevoerde discussie over de werking van het fonds in de vergadering van 30 oktober 1968 van de Vaste Commissie voor Economische Zaken leidde ertoe dat de bewindsman toezegde te bezien of activering van het fonds mogelijk was (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1968–1969, N38 en N39, eerste vergadering Vaste Commissie voor Economische Zaken, dd. 30 oktober 1968).

De Rekenkamer heeft in 1983, toen voldoende tijd verstreken was, nagegaan hoe de belangstelling voor het fonds zich ontwikkeld had. Zij stelde aan de hand van de jaarstukken over 1981 en voorgaande jaren vast dat tot eind 1981 door beide financieringsmaatschappijen aan 112 ondernemingen tot een bedrag van ongeveer f 127 mln. risicodragend vermogen is verschaft, dit in de vorm van kapitaaldeelnemingen en (enkele) achtergestelde leningen. Aan 14 ondernemingen hiervan werd tot een bedrag van f 4 mln. steun verleend door de onder het beheer van de NMB staande FIGA.

Het bestuur van de Stichting Industrieel Garantiefonds had blijkens zijn verslagen over 1969 en 1970 het achterblijven van de resultaten van laatstgenoemde NV al eens aan de orde gesteld, echter zonder zichtbaar gevolg: van 1969 tot en met 1981 werd slechts aan vijf ondernemingen risicodragend vermogen verstrekt.

De geringe omvang van de zaken van de FIGA deed bij de Rekenkamer de vraag rijzen of de NMB bij haar contacten met ondernemers, die financiële steun behoeven, wel voldoende de aandacht vestigt op het belang van bedoelde vorm van steunverlening.

De minister berichtte de Algemene Rekenkamer in oktober 1983 dat hij het met de constatering, dat met betrekking tot de FIGA gesproken kan worden van een geringe omvang van de zaken, volledig eens is. Bij het bestuur van het garantiefonds, maar ook bij hem, was de vraag aan de orde geweest of de NMB bij haar activiteiten in voldoende mate rekening houdt met het belang dat voor de om financiering vragende onderneming gelegen is in passende verhoudingen tussen risico-aanvaardend en leenvermogen.

De bewindsman vermeldde voorts, dat hij in het licht van vorenstaande overweging het voornemen heeft om binnen het raam van de op het gebied van de regelgeving aan te brengen vereenvoudigingen, de FIGA niet langer in de garantiefondsactiviteiten te betrekken indien er niet binnen twee jaar een wezenlijke verandering in de situatie komt. Van dit voornemen is zowel de NMB als de Tweede Kamer (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 15 306, nr. 25) in kennis gesteld.

§ 9. Controle op de staatsbedrijven

9.1. Rendement en kapitaalmutaties van de staatsbedrijven

De financiële gevolgen voor de Staat van de op 1982 betrekking hebbende kapitaalmutaties, alsmede de opbrengsten c.q. lasten over dat jaar, blijken uit het volgende overzicht.

Omschrijving		Staatsbedrijf der PTT	Staatsdrukkerij- en Uitgeverij-bedrijf	Staatsvissers-havenbedrijf	Staatsmuntbedrijf
		x f 1000			
Kapitaalmutaties					
Ontvangen aflossingen op verstrekt kapitaal		1 298 552	8 586	876	728
Ontvangen wegens afstorting van reserves		1 006 966		100	
		2 305 518	8 586	976	728
Verstrekt voor investeringen		1 508 875	12 638	321	1702
Verstrekt wegens beschikking over fondsen en reserves		12 429			
Per saldo ontvangen (negatief verstrekt)		784 214	⁄. 4 052	655	⁄. 974
	1981:	(516 451)	(2 404)	(507)	(⁄. 366)
Opbrengsten/lasten voor de Staat					
Ontvangen rente over het verstrekte kapitaal		819 601	7 363	750	424
Ontvangen exploitatiesaldi (bij PTT, incl. de 3½% uitkering over de bedrijfsbaten)		277 536	785	⁄. 948	⁄. 3743
Per saldo ontvangen (negatief verstrekt)		1 097 137	8 148	⁄. 198	⁄. 3319
	1981:	(972 264)	(8 876)	(⁄. 792)	(⁄. 3373)
Betaalde rekeningcourant rente					
(negatief ontvangen)		21 600	⁄. 1 932	⁄. 23	196
	1981:	(7 769)	(⁄. 1 989)	(⁄. 124)	(⁄. 17)
Betaalde rente op afgestorte reserves		786 682		82	
	1981:	(654 413)		(66)	
In totaal per saldo door het Rijk ontvangen					
(negatief verstrekt)		1 073 069	6 028	398	⁄. 4489
	1981:	(826 533)	(13 269)	(⁄. 227)	(⁄. 3722)

Inzake het nadelig saldo van de exploitatie van het Staatsmuntbedrijf wordt opgemerkt, dat het Rijk voor de munten, geslagen voor het Nederlandse muntwezen, geen muntloon vergoedt.

Voor het bepalen van het rendement van het in staatsbedrijven geïnvesteerde kapitaal kunnen diverse criteria in aanmerking worden genomen. Gekozen is voor het relateren van de met het Rijk verrekende som van exploitatiesaldo en kapitaalrente aan het door het Rijk verstrekte kapitaal (i.c. het gemiddelde van de stand daarvan aan het begin en het einde van het jaar) vermeerderd met de gemiddelde herwaarderingsreserve.

Aldus berekend bedroeg het rendement in 1981 en 1982 voor het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie (PTT) respectievelijk 6,1% en 6,6%. Voor het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf bedroeg het rendement respectievelijk 8,3% en 7,4%.

9.2. Controle op het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie

9.2.a. *Fraude met buitenlandse postwissels*

In 1981 stelde PTT vast dat bij de behandeling van buitenlandse postwissels binnen het bedrijf was gefraudeerd. Hiermede was een bedrag van ca. f 131.000 gemoeid. De onregelmatigheden waren mogelijk, doordat de administratieve organisatie niet aan de daaraan te stellen eisen voldeed.

Na de ontdekking van de fraude heeft PTT de administratieve organisatie op een aantal punten aangepast. Omdat de Rekenkamer de aanpassing niet toereikend achtte wendde zij zich in november 1982 tot de directeur-generaal van PTT, die in november 1983 berichtte de mening van de Rekenkamer te delen. Hij voegde hieraan toe dat de behandeling van postwissels aan de toekomstig te vormen Postbank zal worden overgedragen. In verband hiermede achtte hij het niet mogelijk het administratieve proces vóór de overdracht te wijzigen. De directeur-generaal zegde toe dat de controle van de postwissels tot de overdracht met extra aandacht zal worden uitgevoerd.

De Rekenkamer betreurt het dat aan de niet optimale situatie rond de behandeling van buitenlandse postwissels nog steeds geen einde gekomen is.

9.2.b. *Verkoop voormalig hoofdkantoor van de Rijkspostspaarbank*

In april 1979 verkocht de Rijkspostspaarbank (RPS) haar voormalig hoofdkantoor in Amsterdam. De RPS verplichtte zich de percelen grond gelegen aan de Van Baerlestraat (4000 m² grond) en de Jan Luykenstraat (230 m² grond) en de daarop aanwezige opstallen in eigendom te leveren. De overeenkomst werd namens de RPS door het hoofd van de centrale afdeling Gebouwen van PTT (CAG) ondertekend. Aan deze verplichting kon echter niet worden voldaan, omdat de RPS het perceel grond aan de Jan Luykenstraat niet in eigendom had, maar daarop het voortdurend recht van erfpacht had. De koper ging niet akkoord met de levering van het voortdurend recht van erfpacht van een der percelen en het eigendomsrecht van het andere. Een vordering van de RPS om de onderneming daartoe te verplichten werd in januari 1980 door de Arrondissementsrechtbank en in juli 1980 in hoger beroep door het Gerechtshof te Amsterdam afgewezen. Daarna heeft de RPS ontbinding van de koopovereenkomst en betaling van een boete geëist, terwijl de onderneming o.m. een schadevergoeding van f 5,9 mln. eiste.

In mei 1981 kwam een schikking tot stand. De RPS betaalde aan de onderneming f 1,5 mln.; de koopovereenkomst werd ontbonden.

In een brief van juni 1982 aan de directeur-generaal van PTT sprak de Rekenkamer er haar bevreemding over uit dat aan een zo essentieel punt van de verkooptransactie niet de vereiste aandacht was geschonken, ofschoon de CAG beschikte over een groot aantal deskundigen op het gebied van onroerend goedtransacties. Zij verzocht om inlichtingen over de wijze waarop overeenkomsten als de onderhavige worden voorbereid en over de mate waarin daarop een eindcontrole plaatsvindt. Voorts wilde de Rekenkamer vernemen welke maatregelen de directeur-generaal naar aanleiding van het gebeurde had genomen op het gebied van interne controle.

In augustus 1983 antwoordde de directeur-generaal dat de Dienst der Domeinen in het algemeen is belast met de verkoop van onroerend goed van de Staat en daarmee dus ook van PTT. Het bedoelde pand was eigendom van de zelfstandige rechtspersoon RPS. De RPS heeft – in tegenstelling tot

het Staatsbedrijf der PTT – de bevoegdheid om onroerend goed te kopen en te verkopen. Bij de verkoop heeft de RPS de medewerking van de CAG gevraagd. De CAG had de gegadigden zowel schriftelijk als mondeling medegedeeld dat de RPS op het perceel grond aan de Jan Luykenstraat slechts het voortdurend recht van erfpacht had. De conceptverkoopovereenkomst die door de CAG was opgesteld en diverse malen was gecontroleerd, o.m. door de RPS , vermeldde dit echter niet. De vergissing was ondanks de controles niet tijdig aan het licht gekomen. Gelet op de gevolgde werkwijze was de directeur-generaal van mening dat er sprake is geweest van een incidentele menselijke fout bij de procedure waarin voldoende controles door ter zake deskundigen waren ingebouwd. Hij overwoog dan ook niet de bestaande procedures te wijzigen.

Het voormalig hoofdkantoor is inmiddels aan een andere gegadigde verkocht.

9.3. Onderzoek naar de administratieve automatisering bij het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf

In het verslag 1982 (punt 9.3) zijn de bevindingen opgenomen van een in 1981 uitgevoerd onderzoek naar de organisatie rondom de automatische gegevensverwerking bij het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf (SDUB). Als belangrijkste knelpunten noemde de Rekenkamer het ontbreken van een automatiseringsbeleid, gebreken in de organisatie en het gebrek aan personeel met voldoende automatiseringskennis. Aan het slot van genoemd verslagpunt werd vermeld dat de Rekenkamer haar onderzoek had voortgezet en de bevindingen daarvan in februari 1983 aan de minister van Binnenlandse Zaken had doen toekomen. In juli 1983 antwoordde de staatssecretaris. Aan de correspondentie is het volgende ontleend.

De Rekenkamer constateerde – zoals in het verslag 1982 al werd aangeduid – dat na haar in 1981 verrichte onderzoek positieve ontwikkelingen zijn te onderkennen, zoals:

- kwalitatieve verbeteringen in de organisatie, zoals meer betrokkenheid van de directie bij de automatisering en de oprichting van een centrale afdeling Administratieve Organisatie en Automatisering;
- het verschijnen van de nota «Informatiebeleid SDUB» in maart 1982.

De Rekenkamer concludeerde dat verwezenlijking van dit beleid in 1982 echter zodanig was, dat zij betwijfelde of er binnen afzienbare tijd sprake zou zijn van een passende geautomatiseerde gegevensverwerking. Zij wees er verder op dat door tekort aan eigen personeel met voldoende automatiseringskennis de assistentie van externe adviesbureaus nog onontbeerlijk was.

Bij het voortgezette onderzoek werd met name aandacht besteed aan de automatiseringsactiviteiten die in 1982 zijn uitgevoerd. Deze hielden in dat eind 1982 een nieuwe computer was aangeschaft ter waarde van ca. f 700.000. Ook werd begonnen met de invoering van een nieuw systeem ten behoeve van de financiële administratie en met de ontwikkeling van een systeem voor de uitgeverij-administratie.

De Rekenkamer constateerde dat de automatiseringsactiviteiten niet zijn gebaseerd op een informatie- en automatiseringsplan voor het gehele bedrijf. Volstaan is met het in de nota «Informatiebeleid SDUB» opgenomen zeer globale informatieplan. Het SDUB heeft bewust gekozen voor een aanpak waarbij het informatiesysteem bij gedeelten wordt geanalyseerd en ontworpen. Deze werkwijze wijkt echter af van de in het «Besluit informatievoorziening in de rijksdienst» voorgestane integrale aanpak. Het bedrijf ging gebruik maken van de nieuwste ontwikkelingstechnieken die nog nauwelijks binnen de overheid worden gebruikt. De Rekenkamer vroeg zich af in hoeverre dit verantwoord was, gezien het feit dat het SDUB nog nauwelijks over eigen specialistische ervaring beschikte.

De staatssecretaris merkte op dat in 1983 nog eens voor ca. f 700.000 aan computerapparatuur is aangeschaft. Verder gaf hij aan dat het SDUB van mening is dat het vooraf opstellen van een integraal automatiseringsplan te veel tijd zou vergen, mede gezien de administratieve situatie waarin het bedrijf verkeerde. Het «Besluit informatievoorziening in de rijksdienst» liet volgens hem ruimte voor een aanpak bij gedeelten. Het SDUB meende dat deze aanpak, met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden, zichtbare resultaten geeft.

Over de beschikbare deskundigheid merkte de staatssecretaris op dat beoogd wordt de interne kennis zo snel mogelijk te versterken en te verbreden. De assistentie van externe bureaus was daarbij onontbeerlijk, te meer daar de formatie nog niet volledig was bezet. De leiding en verantwoordelijkheid werd inmiddels volledig door eigen personeel gedragen, zodat sprake was van assistentie en niet meer van managementadvies.

De Rekenkamer had ook de indruk dat de aanschaf van de computer eind 1982 enigszins overhaast en niet weloverwogen heeft plaatsgevonden. De keuze van het type is niet gebaseerd op een helder beeld van met deze apparatuur te verwerken systemen, maar is bepaald door het aanvankelijke voornemen om programmatuur van Her Majesty's Stationery Office in Engeland gedeeltelijk over te nemen. Voordat de aankoop plaatsvond werd duidelijk dat deze programmatuur toch minder geschikt was voor het SDUB. Besloten werd in plaats daarvan programmatuur in eigen beheer te ontwikkelen. De computerkeuze werd echter niet heroverwogen. De Rekenkamer wees erop dat hierdoor de nog te ontwikkelen toepassingssystemen deels worden bepaald door de specifieke kenmerken van de gekozen apparatuur. Later kan blijken – ook de Adviescommissie voor Overheidsorganisatie en -automatisering wees hierop – dat hierdoor aan betere oplossingen voorbij is gegaan.

In zijn reactie gaf de staatssecretaris een nadere toelichting op de aanschaf van de computer en merkte op dat tussen het SDUB en het ministerie overeengekomen is dat in verband met de aanzienlijke vertragingen die reeds waren ontstaan, niet opnieuw een tijdrovend onderzoek zou worden ingesteld naar de keuze van de computer. Naar zijn mening blijkt na een half jaar ervaring met de computer dat de keuze tot dusverre een goede was.

Tijdens het onderzoek is verder geconstateerd dat procedurele en organisatorische maatregelen zijn genomen om de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking te vergroten. In de taakuitvoering van het bureau Interne Controle was echter nauwelijks verbetering opgetreden. De staatssecretaris merkte hierover op dat de opbouw van kennis en ervaring bij dit bureau met betrekking tot de geautomatiseerde gegevensverwerking geruime tijd zal vergen.

In het verslag 1982 merkte de Rekenkamer op dat zij het accountantsrapport inzake de controle van het SDUB over 1980, nog niet had ontvangen. Dit rapport heeft de staatssecretaris de Rekenkamer in oktober 1983 alsnog toegestuurd. De bewindsman ging daarbij in op de kwalitatieve onderbezetting van de administratie. Hij gaf een uiteenzetting van de maatregelen gericht op het inhalen van achterstanden en op het aanbrengen van structurele verbeteringen. Daartoe behoorde een kwalitatieve versterking van het personeel. De leiding van het bedrijf was – aldus de staatssecretaris – zich ervan bewust dat de aangetrokken externe hulp slechts tijdelijk moet zijn, zowel vanuit kostenoogpunt als vanuit de noodzaak eigen know-how op te bouwen.

§ 10. Deelnemingen van de staat

10.1. Informatieverstrekking door de NV Nederlandse Spoorwegen

In het verslag 1981 (punt 13.1) merkte de Rekenkamer op, dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over onvoldoende bedrijfseconomische gegevens beschikte om een inzicht te verkrijgen in de exploitatieresultaten van de NV Nederlandse Spoorwegen (NS). Dit ondanks de mogelijkheden die de Concessie van 1938 in artikel 5 daartoe biedt. Dit artikel luidt:

«De Maatschappij verstrekt aan de ministers van Waterstaat en van Financiën en aan de door deze ministers aan te wijzen rijksambtenaren de inlichtingen welke zij vragen en verleent hen inzage in hare boeken en haar archief».

Aanwijzing van bedoelde ambtenaren vond nimmer plaats.

De door de Rekenkamer bij de NS ingewonnen informatie leverde op dit punt evenmin het verlangde inzicht. Ondanks zijn begrip voor de behoefte aan een betere bedrijfseconomische verslaglegging, kwam het de president-directeur van de NS noodzakelijk voor dat eerst een principebesluit ter zake zou worden genomen in overleg tussen de minister, de directie van de NS en de Rekenkamer.

Begin 1982 deelde de minister van Verkeer en Waterstaat mede inmiddels met de voorbereidingen van een dergelijk overleg begonnen te zijn. In dat kader achtte hij het wenselijk eerst een inventarisatie te maken van de informatiebehoefte waaraan nog niet tegemoet werd gekomen. Hij streefde ernaar in 1982 tot definitieve afspraken te komen. In dezelfde geest antwoordde hij in juni 1982 op door de Commissie voor de Rijksuitgaven naar aanleiding van het verslag 1981 van de Rekenkamer gestelde vragen (bijlagen Handelingen, zitting 1981–1982, 17 368, nrs. 13 en 25).

De resultaten van deze toezeggingen zijn de Rekenkamer in november 1983 medegedeeld in de vorm van een memorandum. In dat memorandum gaf de minister haar visie op de wederzijdse verantwoordelijkheden. Daarbij koos zij als uitgangspunt een zo beperkt mogelijke overheidsbemoeienis en een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid voor de NS. Een belangrijke plaats wilde zij toekennen aan het instrument van het taakstellende budget. Daarnaast achtte zij een met de NS overeen te komen programma van doelmatigheidsonderzoek van belang. Ook had zij doen nagaan over welke informatie de overheid moet beschikken om haar verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Zij sprak het voornemen uit het Rijk gebruik te laten maken van zijn bevoegdheid ex artikel 5 van de Concessie van 1938 ambtenaren aan te wijzen; zij dacht daarbij aan het hoofd van de accountantsdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tenslotte zette de minister haar ideeën omtrent een overlegstructuur uiteen.

De minister kondigde de nodige initiatieven aan om het ambtelijk overleg tussen Verkeer en Waterstaat, Financiën en de Algemene Rekenkamer op gang te brengen. In december 1983 berichtte de Rekenkamer de minister deze initiatieven met belangstelling tegemoet te zien.

10.2. Liquidatie van de NV Maatschappij Overijsselsche Kanalen

Sinds 1973 heeft de Rekenkamer correspondentie gevoerd met ministers van Verkeer en Waterstaat over de liquidatie van de NV Maatschappij Overijsselsche Kanalen. Deze langdurige kwestie is eerder aan de orde geweest in de verslagen 1975 (punt 11.3), 1977 (punt 13.3), 1978 (punt 13.1) en 1980 (punt 13.1).

De maatschappij heeft sinds 1969 slechts het kanaal Deventer-Raalte (lengte ca. 18 km) in beheer en onderhoud. In het verslag 1975 sprak de Rekenkamer er haar verwondering over uit dat de overdracht van het kanaal aan lagere overheden, gevolgd door de liquidatie van de vennootschap, ca. acht jaar na de aankondiging ervan in de Staten-Generaal, nog in het stadium van onderzoek en studie verkeerde, vooral omdat hiermede niet onbelangrijke bedragen waren gemoeid. Ter dekking van de exploitatietekorten en voor de verbetering van het kanaal was voor 1975 en 1976 in totaal f 900.000 uitgetrokken. In het verslag 1977 merkte de Rekenkamer op dat een definitieve beslissing in deze slepende aangelegenheid op korte termijn nog niet in zicht leek. In 1978 liet de minister weten dat hij, alvorens te beslissen, het advies van de Raad van de Waterstaat wilde inwinnen. De voorbereiding van de adviesaanvraag vroeg meer tijd dan werd verwacht, waardoor de aanvraag eerst in 1981 werd ingediend.

Begin 1983 – kort na ontvangst – bood de minister het advies aan de Tweede Kamer aan, onder bijvoeging van haar standpunt. Zij was bereid conform het advies van de meerderheid van de Raad van de Waterstaat, mede gelet op de in het geding zijnde regionale belangen, medewerking te verlenen aan verbetering van het kanaal (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 17 600, hoofdstuk XII, nr. 28).

Op 28 juli 1983 berichtte de minister de Tweede Kamer dat met de lagere overheden geen overeenstemming kon worden bereikt. Op grond hiervan had zij besloten het kanaal met ingang van 1 augustus 1988 voor de scheepvaart te sluiten (bijlagen Handelingen, zitting 1982–1983, 17 600, hoofdstuk XII, nr. 87).

De Rekenkamer constateert met instemming dat in deze kwestie een beslissing is genomen. Zij acht het teleurstellend dat het 15 jaar heeft geduurd voordat deze beslissing tot stand kwam.

§ 11. Controle op diensten en instellingen in Nederland die belast zijn met de uitvoering van taken die geheel of ten dele voor rekening van de Europese Gemeenschappen komen

11.1. Samenwerking met de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen

De Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen stelde in 1983, in samenwerking met de Algemene Rekenkamer, een drietal onderzoeken in. Daarbij zijn bezoeken gebracht aan enkele produktschappen en bedrijven alsmede aan een inspectie der invoerrechten en accijnzen. Deze onderzoeken betroffen respectievelijk de heffingen op ingevoerde granen, de bij de verwerking van oliehoudende zaden verleende steun en de bij de uitvoer van granen en graanprodukten uitgekeerde restituties.

De naar aanleiding van de onderzoeken gemaakte opmerkingen zijn voorgelegd aan de minister van Landbouw en Visserij en aan de staatssecretaris van Financiën. Deze zijn door de bewindslieden voor een deel beantwoord.

11.2. Afdracht eigen middelen

In augustus 1982 ontving de Algemene Rekenkamer van de minister van Financiën het door de Europese Gemeenschappen (EG) voorgeschreven jaarlijkse verslag omtrent de in 1981 aan de EG afgedragen eigen middelen. Uit het verslag blijkt dat de eigen middelen als volgt kunnen worden gespecificeerd:

Landbouwheffingen en dergelijke	f	592 277 907
Invoerrechten	f	1 588 540 068
Omzetbelasting	f	1 394 910 165
	f	3 575 728 140

In maart 1983 heeft de Rekenkamer de minister medegedeeld dat het bedrag aan invoerrechten (inclusief de als invoerrechten aangemerkte heffingen op uit de verwerking van landbouwprodukten verkregen produkten, die niet in bijlage II van het Verdrag van Rome zijn opgenomen) overeenstemt met de verantwoordingen van de Belastingdienst en van de centrale afdeling Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Financiën. De in het verslag vermelde afdracht van *omzetbelasting* is eveneens in overeenstemming met de cijfers van voornoemde afdeling. Hierbij wordt aangetekend dat de omzetbelastingafdrachten gebaseerd zijn op een door de EG opgestelde begroting, als voorschot op de definitieve afdracht. Voorts wordt opgemerkt dat in genoemde afdracht een bedrag van f 13.739.084 begrepen is als aanvulling op de in 1980 over dat jaar betaalde voorschotten. Over *landbouwheffingen* is medegedeeld dat dit bedrag aansluit op de verantwoording van deze heffingen in de administratie van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling B (LEF-B).

Daarbij heeft de Rekenkamer opgemerkt dat zij de haar ingevolge artikel 11, lid 2, van de Landbouwwet opgedragen controle van de rekening 1981 van het LEF-B – met inbegrip van de daarin verantwoorde landbouwheffingen, die door de produktschappen zijn opgelegd – nog niet heeft kunnen voltooien, omdat de daarvoor benodigde controlerapporten van de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij nog moesten worden uitgebracht.

11.3. Controle jaarrekening LEF-B

De Rekenkamer stelde de minister van Landbouw en Visserij in september 1983 in kennis van haar opmerkingen inzake het bij een produktschap ingesteld onderzoek. Het commentaar op het onderzoek wordt afgewacht.

Een door Nederland bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ingediend verzoek tot nietigverklaring van de beschikking van de commissie van 16 november 1981, waarbij van de uitgaven ten laste van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) over 1974 f 20.528.476 definitief werd afgewezen (vermeld in het verslag 1982, punt 11.3), is met een arrest van het hof van 15 maart 1983 verworpen. Dit verzoek betrof een in dit bedrag begrepen post van f 4.255.410 betrekking hebbend op uitbetaalde steun voor magere melkpoeder, dat in mengvoeder is verwerkt. Dit mengvoeder is nadien als zodanig afgekeurd zonder dat de betrokken fabrikant (aanmerkelijke) schuld kon worden verweten.

Met beschikkingen van 14 januari 1983 heeft de commissie de uitgaven vastgesteld, die over 1976 en 1977 ten laste van de afdeling Garantie van het EOGFL zijn aanvaard. De daarbij afgewezen uitgaven bedragen respectievelijk f 8.824.114 en f 2.013.512.

Van de over 1975 als voedselhulp gedeclareerde leveranties van granen en zuivelprodukten heeft de commissie met haar beschikking van 7 november 1983 f 41.502.185 aanvaard en f 16.446 afgewezen.

11.4. Controle op de afdracht van omzetbelasting

Zoals vermeld in het verslag 1982 (punt 11.1) heeft de minister van Financiën mede als gevolg van opmerkingen van de Algemene Rekenkamer correcties in de heffingsgrondslagen van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) voor 1979 en 1980 in respectievelijk januari en februari 1983 aangebracht.

Ook de berekening van de grondslag voor 1981 en 1982 is door de Algemene Rekenkamer nagegaan. Hieruit zijn enkele punten naar voren gekomen die aanleiding kunnen geven tot correcties. Het overleg hierover is nog gaande.

Inzake het aanbrengen van correcties op de grondslagberekening is de Europese Commissie met het Raadgevend Comité voor de eigen middelen overeengekomen dat correcties eenmaal per jaar, te weten in augustus, worden afgewikkeld. De afwikkeling van de aanpassingen in de grondslagen voor 1979 tot en met 1981 ten gevolge van de onderzoeken door de Europese Commissie, de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen en de Algemene Rekenkamer heeft in 1983 geleid tot een vermindering van de afdrachten met ruim f 11 mln., als volgt verdeeld over de jaren: 1979 f 4,9 mln., 1980 f 0,7 mln. en 1981 f 5,4 mln.

In het verslag 1982 vermeldde de Algemene Rekenkamer het noodzakelijk te achten dat de berekeningen aan een deugdelijke controle worden onderworpen alvorens de overzichten aan de Europese Commissie te zenden.

In 1983 stelde de Rekenkamer vast dat de organisatiestructuur bij het Ministerie van Financiën een adequate eindcontrole door de Rekenkamer ten aanzien van de afdracht van btw-middelen bemoeilijkt. Dit probleem is van de zijde van het ministerie onderkend.

Inmiddels is bij het departement een onderzoek aangevangen om de afstemming van werkzaamheden betreffende de afdracht van omzetbelasting aan te passen zodat een deugdelijke controle bereikt kan worden.

11.5. Fraude bij invoer van graanprodukten

De Rekenkamer heeft in 1982 een onderzoek ingesteld naar een fraude bij invoer van graanprodukten. Bij een inspectie der invoerrechten en accijnzen waren in 1980 aangiften ten invoer gedaan van drie scheepsladingen – in totaal 27.500 ton – van een maïsafvalprodukt afkomstig uit de Verenigde

Staten van Amerika. Bij invoer in de EG waren – behoudens omzetbelasting bij invoer – geen heffingen verschuldigd. Naar achteraf is gebleken werd geen maïsafvalprodukt ingevoerd maar een hoogwaardig maïsprodukt. Bedoeld maïsprodukt is bij invoer in de EG behalve aan omzetbelasting tevens onderworpen aan landbouwheffingen en monetaire compenserende bedragen (mcb's). De bij de aangiften overgelegde facturen alsmede de connossementen waren vervalst.

De douane heeft deze fraude niet direct onderkend. De controle op het eerste zeeschip gebeurde uitsluitend aan de hand van achteraf onjuist gebleken bescheiden. Bij twee volgende zeeschepen vond de controle tevens plaats aan de hand van monsters. Doordat de monsterneming niet juist plaatsvond kwam de fraude ook toen niet aan het licht. Het hoofd van de inspectie heeft de aangever i.c. de douane-expediteur medegedeeld voornemens te zijn een aanslag op te leggen van f 12,9 mln. voor alsnog verschuldigde landbouwheffingen en mcb's. De douane-expediteur heeft daarop een bezwaarschrift ingediend dat de inspecteur heeft afgewezen. Tegen de beslissing is beroep aangetekend bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Bedoeld college heeft in deze zaak nog geen uitspraak gedaan.

Een deel van de goederen werd als maïsafvalprodukt uitgevoerd naar de Ierse Republiek en de Bondsrepubliek Duitsland waardoor de in laatstgenoemd land over het hoogwaardige produkt verschuldigde mcb's werden ontdoken. Ontdekking bleef achterwege omdat er bij geen enkele zending daadwerkelijk onderzoek plaatsvond. Dit was te meer opmerkelijk omdat het landbouwgoederen betrof die ingevolge de Instructie Douane bijzonder toezicht vereisen.

De Rekenkamer vroeg de staatssecretaris van Financiën in maart 1983 tot welke maatregelen het gebeurde hem aanleiding had gegeven.

De bewindsman antwoordde in juni 1983. Hij wees erop dat de met de verificatie belaste ambtenaar in beginsel bepaalt of en zo ja met betrekking tot welke elementen van de aangifte grondige opneming (dit is daadwerkelijk onderzoek) plaatsvindt. Hierbij worden uiteraard de richtlijnen gevolgd van de inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen en in voorkomende gevallen die van het Ministerie van Financiën. Ten aanzien van landbouwgoederen zijn specifieke richtlijnen gegeven. Voor zover de grondige opneming de bepaling van de soort en samenstelling van de goederen betreft, kan aanleiding worden gevonden een monsteronderzoek in te stellen. Ook hierbij bepaalt de verifiërende ambtenaar in beginsel of tot een zodanig onderzoek wordt overgegaan. De bewindsman deelde mede dat in het recente verleden beleidsuitgangspunten waren geformuleerd, die een intensivering van de monsterneming beogen. Concrete maatregelen waren in voorbereiding, waarbij tevens aandacht zou worden geschonken aan aspecten van formele aard zoals de verzekering van de identiteit van de (ambtelijk) genomen monsters. De werkgroep die zich met deze materie bezighoudt heeft haar werkzaamheden nog niet afgerond.

De Algemene Rekenkamer heeft de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen ingelicht over de graanfraude, waarbij tevens afschriften van de gevoerde correspondentie zijn toegezonden.

11.6. Verschuiving fysieke controle

In het verslag 1981 (punt 15.1) vermeldde de Rekenkamer dat de mogelijkheden werden bestudeerd om in bepaalde gevallen de fysieke opneming van goederen op grote schaal te verschuiven naar de werkelijke plaats van lossing uit of inlading in het vervoermiddel. Later vond een beperkte proef plaats, met een dergelijke verschuiving van de controle.

Over de resultaten van de proef, waarnaar de Rekenkamer in maart 1983 had geïnformeerd, deelde de bewindsman in juni 1983 mede dat gedurende vier weken fysieke opnemingen van douanegoederen van een drietal douanekantoren waren verschoven naar de plaats van bestemming. Het

betrof opnemingen die door de douanekantoren noodzakelijk werden geacht doch om de een of andere reden niet ter plaatse konden worden verricht. Slechts een paar maal werd hierbij een betrekkelijk geringe onregelmatigheid geconstateerd. Bezien wordt hoe de mogelijkheid tot verschuiving zo goed mogelijk zou kunnen worden ingevoerd, mede in samenhang met het bepaalde in artikel 20 van de EEG-richtlijnen invoer en uitvoer. Daarbij gold dat hoezeer een structurele verschuiving van de fysieke controle ook wenselijk moge zijn uit een oogpunt van douanetechniek, realisatie van een en ander nauw zou samenhangen met de personele en materiële mogelijkheden.

De Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen is over deze aangelegenheid ingelicht.

§ 12. Stand van de verantwoording

12.1. Wettelijke regeling van de verantwoording

Ingevolge het derde lid van artikel 105 van de Grondwet moet van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk aan de Staten-Generaal verantwoording worden gedaan onder overlegging van de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening. In artikel 91, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 1976 wordt vermeld, dat de verantwoording over elk jaar dient te geschieden door indiening van een ontwerp van Wet tot vaststelling van het slot van de rekeningen.

De Rekenkamer gaat tot goedkeuring van de rijksrekening en de rekeningen van de begrotingsfondsen en staatsbedrijven over als deze in overeenstemming zijn met de voorschriften van de wet. Daarvoor zal het in veel gevallen nodig zijn dat wijzigingswetten op de eerder, wettelijk goedgekeurde begrotingen tot stand worden gebracht. De Comptabiliteitswet 1976 bepaalt in artikel 10, eerste lid, dat wetsontwerpen tot wijziging van de begroting tijdig moeten worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Ingevolge artikel 86 van de Comptabiliteitswet 1976 moet vóór 1 augustus van het op het dienstjaar volgende jaar de minister de rekening(en) van zijn begrotingshoofdstuk(ken) of van het door hem beheerde fonds aan de minister van Financiën hebben toegezonden. Deze rekeningen dienen vergezeld te gaan van een opgave van de geraamde en de aangegane verplichtingen. Door de zorg van de minister van Financiën worden daaruit de rijksrekening, de rekeningen van de begrotingsfondsen en van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds samengesteld en ter goedkeuring aan de Rekenkamer gezonden vóór 1 oktober van het op het dienstjaar volgende jaar. Voor de rekeningen van de staatsbedrijven zijn deze data respectievelijk 1 mei en 1 juli van het jaar volgend op het dienstjaar.

De Comptabiliteitswet 1927 (artikel 86a), die van toepassing was tot en met het dienstjaar 1977, bepaalde nog, dat eenmaal in ieder tijdvak van tien jaren een wetsontwerp moest worden ingediend om de voor- en nadelige saldi van de in dat tijdvak vastgestelde rijksrekeningen alsmede de openstaande saldi van een vorig tijdvak, gesplitst in gewone en buitengewone dienst onderling in vergelijking te brengen. De overblijvende nadelige saldi van de buitengewone dienst moesten worden afgeboekt tegen de opbrengst van de in die jaren gesloten geldleningen.

12.2. Afboekingswet 1969 tot en met 1977

In het verslag 1982 (punt 12.2) deelde de Rekenkamer mede, dat zij over een haar door de minister van Financiën voorgelegd voorontwerp van Wet tot gedeeltelijke vaststelling en algehele samenvatting van de uitkomsten van het geldelijk beheer van het Rijk tot en met 1977 geen opmerkingen had. Het ontwerp zou bij de Staten-Generaal worden ingediend, nadat de wettelijke vaststelling van het slot van de rijksrekening, van de rekeningen van de begrotingsfondsen, van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en van de staatsbedrijven over het dienstjaar 1977 had plaatsgevonden. Deze wettelijke vaststelling – de Rekenwet 1977 – is tot stand gekomen op 31 augustus 1983 (Stb. 1983, 439).

Het ontwerp Afboekingswet is op 3 maart 1984 ter behandeling gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

12.3. Goedkeuring van de rijksrekeningen, de rekeningen van de fondsen en de staatsbedrijven, alsmede totstandkoming van regularisatiewetten

a. *Dienstjaar 1978*

De bij brief van 24 december 1982 door de minister van Financiën toegezonden rijksrekening over 1978 heeft de Rekenkamer nog niet kunnen goedkeuren. In mei 1983 stelde zij de minister ervan in kennis, dat zij haar werkzaamheden dienaangaande niet heeft kunnen afronden door het eerst kort daarvoor uitbrengen van een accountantsrapport over de controle van de hoofdstukken IX A en IX B (Ministerie van Financiën), benevens van een accountantsverklaring voor hoofdstuk XI (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) van de rijksrekening. De problematiek die in deze stukken is gesignaleerd zou naar het zich liet aanzien tot verdere vertraging aanleiding geven.

In juli 1983 bracht de Rekenkamer onder de aandacht van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dat in 1978 een aantal uitgaven waren verricht in strijd met de rechtmatigheidscriteria van artikel 66 van de Comptabiliteitswet 1976. Het antwoord van de minister van februari 1984 was bij de afsluiting van dit verslagpunt in behandeling.

De rekeningen van de begrotingsfondsen, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de staatsbedrijven zijn goedgekeurd.

Bij het onderzoek van de staat van geraamde en aangegane verplichtingen van het Rijkswegenfonds, als bedoeld in artikel 86 van de Comptabiliteitswet 1976, bleek dat aangegane verplichtingen tot onjuiste bedragen waren opgenomen en dat op een begrotingsartikel de aangegane verplichtingen het toegestane maximum overschreden. De Rekenkamer deelde de Koningin en de ministers van Financiën en van Verkeer en Waterstaat haar opmerkingen mede en verzocht de bewindslieden voor die overschrijding een wettelijke voorziening te treffen. Dezelfde opmerkingen maakte zij ten aanzien van bedoelde staten, die de rekeningen van het fonds over 1979 en 1980 vergezelden.

De minister van Verkeer en Waterstaat deelde de Rekenkamer op 25 januari 1984 mede, dat zij een wetsontwerp tot wijziging van de begroting van het Rijkswegenfonds voor 1978, 1979 en 1980 naar haar ambtgenoot van Financiën had gezonden.

b. *Dienstjaar 1979*

De rijksrekening over 1979 zond de minister van Financiën de Rekenkamer ter goedkeuring toe bij brief van 3 maart 1983. Ook die rekening kon de Rekenkamer niet op korte termijn goedkeuren door dezelfde problematiek als vermeld in het voorgaande punt, alsmede door problemen ten aanzien van de uitgaven- en ontvangstenverantwoording op hoofdstuk XIII (Ministerie van Economische Zaken). Daarvan deed zij de minister van Financiën in juni 1983 mededeling.

De opmerkingen ten aanzien van de uitgaven- en ontvangstenverantwoording op hoofdstuk XIII zijn in juni 1983 onder de aandacht van de minister van Economische Zaken gebracht. In maart 1984 ontving de Rekenkamer het commentaar van de bewindsman (zie ook punt 3.3 van dit verslag).

Van de rekeningen van de begrotingsfondsen, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de staatsbedrijven konden die van het Landbouw Egalisatiefonds, afdeling A, en het Provinciefonds nog niet worden goedgekeurd. Beide rekeningen zijn in onderzoek.

c. *Dienstjaar 1980*

De rijksrekening over 1980, die vóór 1 oktober 1981 ter goedkeuring aan de Rekenkamer aangeboden had moeten zijn, kon de minister van Financiën niet voor genoemde datum inzenden. Ook bij de afsluiting van dit verslagpunt was er nog geen uitzicht, dat spoedige inzending is te verwachten. In het

verslag 1982 (punt 12.5) deelde de Rekenkamer mede, dat de vertraging in de inzending werd veroorzaakt, doordat nog drie regularisatiewetten tot stand dienden te komen. De desbetreffende ontwerpen zijn inmiddels tot wet verheven. Nadien bleek, dat zowel op hoofdstuk IV (Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken) als op hoofdstuk XVI (voormalig Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) van de rijksbegroting nadere regularisatiewetten noodzakelijk waren. Alleen voor laatstgenoemd hoofdstuk kon het ontwerp aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

De rekeningen van alle begrotingsfondsen, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de staatsbedrijven heeft de Rekenkamer ter goedkeuring ontvangen. Goedgekeurd zijn inmiddels de rekeningen van de staatsbedrijven, het Rijkswegenfonds, het Fonds Investeringsrekening en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Laatstgenoemde rekening is goedgekeurd met uitzondering van twee in de balans per 31 december 1980 opgenomen bedragen, waarvoor alsnog een wettelijke voorziening diende te worden getroffen (zie ook punt 3.1 van dit verslag). De rekeningen van de overige fondsen zijn in onderzoek.

d. *Dienstjaar 1981*

In september 1982 deelde de minister van Financiën de Rekenkamer mede dat het hem niet mogelijk was de rijksrekening over 1981, de rekeningen van de begrotingsfondsen en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de daarbij behorende staten van geraamde en aangegane verplichtingen tijdig ter goedkeuring respectievelijk voor onderzoek toe te zenden, met uitzondering van de rekening van het Bezitsvormingsfonds. De rekeningen konden tot dat moment nog niet worden opgemaakt, omdat de regularisatiewetten nog niet tot stand waren gekomen of omdat de minister de desbetreffende rekeningen nog niet had ontvangen.

Bij de afsluiting van dit verslagpunt had de Rekenkamer alleen de rekeningen van het Rijkswegenfonds, het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het Bezitsvormingsfonds ontvangen. Deze rekeningen zijn in onderzoek. Voor de overige fondsen en voor zeven begrotingshoofdstukken dienen nog regularisatiewetten tot stand te komen. Van de desbetreffende tien ontwerpen is er één behandeld door de Staten-Generaal, zijn er vijf nog in behandeling en bevinden zich er vier in de voorbereidingsfase.

Blijkens punt 12.4 van het vorige verslag kon de Rekenkamer de jaarrekening 1981 van een drietal staatsbedrijven nog niet goedkeuren.

Eerst kort voor het afsluiten van dit verslag kon hiertoe voor twee ervan worden overgegaan:

Staatsmuntbedrijf	op 27 februari 1984
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf	op 5 maart 1984

e. *Dienstjaar 1982*

Ook voor de rijksrekening en de rekeningen van de begrotingsfondsen en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de daarbij behorende staten van geraamde en aangegane verplichtingen heeft de minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer medegedeeld zich niet te kunnen houden aan de inzendingsdatum ter goedkeuring. Blijkens zijn brief van 20 september 1983 kon de rijksrekening nog niet worden opgemaakt, omdat voor vrijwel alle begrotingshoofdstukken de regularisatiewetten nog tot stand moesten komen. Voor de fondsrekeningen gold of hetzelfde of de minister van Financiën had de door de beherende minister op te maken rekening nog niet ontvangen.

Bij het afsluiten van dit verslagpunt had de Rekenkamer slechts de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Provinciefonds ontvangen.

Van de hiervoor bedoelde regularisatiewetten waren er bij het afsluiten van dit verslagpunt vier in het Staatsblad verschenen, was er één behandeld in de Staten-Generaal en waren acht bij de Staten-Generaal in behandeling.

De rekeningen van de staatsbedrijven over 1982 ontving de Rekenkamer op de hieronder vermelde data:

Staatsvissershavenbedrijf	24 juni	1983
Staatsmuntbedrijf	15 december	1983
Staatsdrukkerij- en Uitgeverij-bedrijf	20 december	1983
Staatsbedrijf der PTT	28 december	1983

Van deze jaarrekeningen heeft de Rekenkamer die van het Staatsvissershavenbedrijf goedgekeurd en wel op 27 februari 1984.

De rekeningen van de overige drie staatsbedrijven kon de Rekenkamer nog niet goedkeuren, omdat de mededeling van de minister van Financiën, als bedoeld in artikel 19, lid 1, van de Bedrijvenwet (mededeling aan de Rekenkamer van de opmerkingen waartoe het onderzoek van de jaarrekening de minister aanleiding heeft gegeven) nog niet was ontvangen. Bovendien was voor het Staatsbedrijf der PTT en het Staatsmuntbedrijf de regularisatiewet nog niet tot stand gekomen.

f. *Dienstjaar 1983*

Voor het dienstjaar 1983 waren er per 31 december 1983 pas twee regularisatiewetsontwerpen bij de minister van Financiën ingediend. Gelet op de ervaringen in voorbije jaren kunnen nog vele ontwerpen worden verwacht.

's-Gravenhage, 15 maart 1984

De Algemene Rekenkamer

Peschar, president

P. J. Visser, secretaris

INHOUD Blz.

Inleiding 5

§ 1. Samenstelling van het college, taak en organisatie van de Algemene Rekenkamer

1.1 Samenstelling van het College 10
1.2 Toepassing van de Comptabiliteitswet 1976; *totstandkoming uitvoeringsbeschikkingen* 10
1.3. Bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer inzake controle van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen 10
1.4 Controlebevoegdheden Algemene Rekenkamer *ten aanzien van* instellingen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek 12
1.5 Het gebruik maken door de Rekenkamer van door anderen verrichte controles 13
1.6 Ontwerp van Wet op de staatsbe*drijven* 14
1.7 Tussentijdse rapportage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal 15
1.8 De openbaarheid van onderzoeknota's van de Algemene Rekenkamer 15
1.9 Comprehensive audit 15
1.10 *Toepassing van artikel 162 van het* Wetboek van Strafvordering 16
1.11 Medewerking aan de externe controle van internationale organisaties en technische bijstand aan zusterinstellingen 17

§ 2. *Internationale contacten*

2.1 Elfde internationale congres van hoge controle-instellingen (rekenkamers) gehouden te Manilla 18
2.2 Bijeenkomst van de Permanente Contactcommissie van Rekenho*ven (-kamers)* 18
2.3 Het 150-jarig bestaan van de Griekse Rekenkamer 18
2.4 Bezoek aan het General Accounting Office te Washington en aan het Office van de Auditor General te Ottawa 19

§ 3. Begrotingsaangelegenheden in het algemeen

3.1 Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds; rekening 1980 20
3.2 Ontslag- en ziekengelduitkeringen *aan gewezen personeel bij het* onderwijs 20
3.3 Rekening van uitgaven en ontvangsten van hoofdstuk XIII (Economische Zaken) over 1979 21

§ 4. Opmerkingen inzake de organisatie

4.1 Stand van de automatisering bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken 24
4.2 Stand van zaken ten aanzien van de automatisering van de bestuurlijke informatievoorziening bij de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht 27
4.3. Geautomatiseerde informatievoorziening bij de Rijksgebouwendienst 33
4.4 *Het overheids departementale* begrotingsadministratiesysteem 39
4.5 Standaardisering van geautomatiseerde systemen voor financiële informatievoorziening 42
4.6 Trage afwikkeling van meer dan een jaar oude vorderingen 45
4.7 *Bouwbeleid bij het Ministerie van* Justitie 47
4.8 Achterstand in de controle en in de goedkeuring van de jaarrekeningen der universiteiten, hogescholen en academische ziekenhuizen en in de rapporten omtrent *para-universitaire en interuniversi*taire instellingen 51
4.9 Administratieve organisatie bij logistieke installaties van de Koninklijke Landmacht 52
4.10 Onderzoek bij de afdeling Controle Militaire Bezoldiging en Geldelijke *Verantwoordingen te Emmen* 53
4.11 Onderzoek bij de Bewapeningswerkplaatsen der Marine te Den Helder 54
4.12 Magazijn voor geneeskundige behoeften van de Koninklijke Marine 57
4.13 Trage indiening declaraties bij het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie, inzake kosten van de sociaal-economische voorlichting 59
4.14 Financieel beheer gesubsidieerde welzijnsstichtingen voor ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst 60
4.15 Het vastleggen van richtlijnen voor de uitvoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen 61
4.16 Onderzoek naar de effectiviteit van geneeskundig schooltoezicht 62
4.17 Onderzoek bij het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid 65
4.18 Het functioneren van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening 68
4.19 Vertraging bij de totstandkoming van regelingen en dergelijke 75

§ 5. *Opmerkingen inzake het beheer van openbare geldmiddelen*

5.1 Onderzoek naar studentenvoorzieningen bij de instellingen van wetenschappelijk onderwijs 79
5.2 Kostbare nieuwbouw opleidingsin*stituut* 88
5.3. Onderzoek bij de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen 91
5.4 Onderzoek bij de directie Verzorgingsstructuur van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 95
5.5 *De financiële gang van zaken bij* enkele commissies gehuisvest in het 'Onderwijscentrum Zeist' 99
5.6 Niet-goedgekeurde uitgaven, gedaan door instellingen van wetenschappelijk onderwijs 101
5.7 Nationaal ruimte-onderzoek 102
5.8 *Onderzoek bij het Korps Rijkspolitie* 102
5.9 Onderzoek naar de wijze waarop operationele eenheden van het Korps Mariniers zich voorbereiden op de NAVO-taak 108

Blz.

5.10 *Verkoop van standaardfregatten* aan Griekenland 110
5.11 Beoordeling van uitgaven van het Ministerie van Defensie, die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten 112
5.12 De huisvesting van de Commissarissen van de Koningin 113
5.13 Huurovereenkomst gesloten door de Rijksgebouwendienst 116
5.14 Nationaal Meetnet voor Luchtverontreiniging 117
5.15 Steunmaatregelen aan de mijnindustrie in Zuid-Limburg en de herinvesteringen van de particuliere mijnondernemingen 122
5.16 Onderzoek naar subsidies voor innovatieve overheidsaanschaffingen 126
5.17 Steunverlening aan Bruynzeel BV te Zaandam 129
5.18 Financiering van ontwikkelingskosten van een industrieel produkt 132
5.19 Kunstvoorwerpen onder beheer van de Dienst Verspreide Rijkscollecties 133
5.20 Maatregelen ter versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg 134
5.21 Financieel toezicht op de uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekering 137
5.22 Controle bij de omroep 138
5.23 Overige besparingen alsmede terug- en nabetalingen 142

§ 6. Opmerkingen inzake de ontvangsten

6.1 Controle bij de Belastingdienst 144
6.2 Afgifte van reisdocumenten in de Nederlandse Antillen 149
6.3 Doorberekening van kosten 150

§ 7. Rechtspositie en bezoldiging van ambtenaren en andere functionarissen

7.1 Controle op de uitvoering van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers 151
7.2 Onderzoek naar het bestaansrecht van een aantal verschillen tussen de burgerlijke en militaire pensioenwetgeving 153
7.3 Het uitoefenen van nevenfuncties door van overheidswege bezoldigde functionarissen 155
7.4 Onderzoek naar het beleid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen ten aanzien van de personeelsuitgaven van de sociale academies 155

Blz.

7.5 *Controle op de personeelsuitgaven* van instellingen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek 158
7.6 Ontslagverlening wegens ongeschiktheid voor het vervullen van de militaire dienst uit hoofde van ziekten of gebreken 160

§ 8. Geldleningen en garanties

8.1 Stichting Industrieel Garantiefonds 162

§ 9. Controle op de Staatsbedrijven

9.1 Rendement en kapitaalmutaties van de staatsbedrijven 164
9.2 Controle op het Staatsbedrijf der Posterijen, Telefonie en Telegrafie 165
9.3 Onderzoek naar de administratieve automatisering bij het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 166

§ 10. Deelnemingen van de Staat

10.1 Informatieverstrekking door de NV Nederlandse Spoorwegen 168
10.2 Liquidatie van de NV Maatschappij Overijsselsche Kanalen 168

§ 11. Controle op diensten en instellingen in Nederland die belast zijn met de uitvoering van taken die geheel of ten dele voor rekening van de Europese Gemeenschappen komen

11.1 Samenwerking met de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen 170
11.2 Afdracht eigen middelen 170
11.3 Controle jaarrekening LEF-B 171
11.4 Controle op de afdracht van omzetbelasting 171
11.5 Fraude bij invoer van graanprodukten 171
11.6 Verschuiving fysieke controle 172

§ 12. Stand van de verantwoording

12.1 Wettelijke regeling van de verantwoording 174
12.2 Afboekingswet 1969 tot en met 1977 174
12.3 Goedkeuring van de rijksrekeningen, de rekeningen van de fondsen en de staatsbedrijven, alsmede totstandkoming van regularisatiewetten 175

Inhoud gerangschikt naar de hoofdstukken der rijksbegroting

Blz.

Opmerkingen die betrekking hebben op verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting

Het overheids departementale begrotingsadministratiesysteem 39
Vertraging bij de totstandkoming van regelingen en dergelijke 75
Overige besparingen alsmede terug- en nabetalingen 142
Rendement en kapitaalmutaties van de staatsbedrijven 164
Stand van de verantwoording 174

Hoofdstuk V: Buitenlandse Zaken

Stand van de automatisering bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken 24
Trage afwikkeling van meer dan een jaar oude vorderingen 45
Afgifte van reisdocumenten in de Nederlandse Antillen 149

Hoofdstuk VI: Justitie

Toepassing van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering 16
Bouwbeleid bij het Ministerie van Justitie 47
Onderzoek bij het Korps Rijkspolitie 102

Hoofdstuk VII: Binnenlandse Zaken

Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds; rekening 1980 20
Controle op de uitvoering van de Algemene pensioenwet politieke ambtenaren 151
Onderzoek naar het bestaansrecht van een aantal verschillen tussen de burgerlijke en militaire pensioenwetgeving 153
Het uitoefenen van nevenfuncties door van overheidswege bezoldigde functionarissen 155
Onderzoek naar de administratieve automatisering bij het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 166

Hoofdstuk VIII: Onderwijs en Wetenschappen

Controlebevoegdheden Algemene Rekenkamer ten aanzien van instellingen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek 12
Ontslag- en ziekengelduitkeringen aan gewezen personeel bij het onderwijs 20
Achterstand in de controle en in de goedkeuring van de jaarrekeningen der universiteiten, hogescholen en academische ziekenhuizen en in de rapportering omtrent para-universitaire en interuniversitaire instellingen 51
Onderzoek naar studentenvoorzieningen bij de instellingen van wetenschappelijk onderwijs 79
Kostbare nieuwbouw opleidingsinstituut 88
Onderzoek bij de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen 91
Onderzoek bij de directie Verzorgingsstructuur van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 95
De financiële gang van zaken bij enkele commissies gehuisvest in het 'Onderwijscentrum Zeist' 99

Blz.

Niet-goedgekeurde uitgaven, gedaan door instellingen van wetenschappelijk onderwijs 101
Nationaal ruimte-onderzoek 102
Onderzoek naar het beleid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen ten aanzien van de personeelsuitgaven van de sociale academies 155
Controle op de personeelsuitgaven van instellingen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek 158

Hoofdstuk IXB: Financiën

Toepassing van de Comptabiliteitswet 1976; totstandkoming uitvoeringsbeschikking 10
Bevoegdheden Algemene Rekenkamer inzake controle van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen 10
Ontwerp van Wet op de staatsbedrijven 14
Standaardisering van geautomatiseerde systemen voor financiële informatievoorzieningen 42
Controle bij de Belastingdienst 144
Controle op diensten en instellingen in Nederland die belast zijn met de uitvoering van taken die geheel of ten dele voor rekening van de Europese Gemeenschappen komen 170

Hoofdstuk X: Defensie

Stand van zaken ten aanzien van automatisering van de bestuurlijke informatievoorziening bij de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht 27
Administratieve organisatie bij logistieke installaties van de Koninklijke Landmacht 52
Onderzoek bij de afdeling Controle Militaire Bezoldiging en Geldelijke Verantwoordingen te Emmen 53
Onderzoek bij de Bewapeningswerkplaatsen der Marine te Den Helder 54
Magazijn voor geneeskundige behoeften van de Koninklijke Marine 57
Onderzoek naar de wijze waarop operationele eenheden van het Korps Mariniers zich voorbereiden op de NAVO taak 108
Verkoop van standaardfregatten aan Griekenland 110
Beoordeling van uitgaven van het Ministerie van Defensie, die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsverbanden 112
Onderzoek naar het bestaansrecht van een aantal verschillen tussen de burgerlijke en militaire pensioenwetgeving 153
Het uitoefenen van nevenfuncties door van overheidswege bezoldigde functionarissen 155
Ontslagverlening wegens ongeschiktheid voor het vervullen van de militaire dienst uit hoofde van ziekten of gebreken 160

Hoofdstuk XI: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Geautomatiseerde informatievoorziening bij de Rijksgebouwendienst 33
Het functioneren van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening 68
De huisvesting van de Commissarissen van de Koningin 113
Huurovereenkomst gesloten door de Rijksgebouwendienst 116

Blz.

Nationaal Meetnet voor Luchtverontreiniging 117

Hoofdstuk XII: Verkeer en Waterstaat

Het functioneren van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening 68
Controle op het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie 165
Informatieverstrekking door de NV Nederlandse Spoorwegen 168
Liquidatie van de NV Maatschappij Overijsselsche Kanalen 168

Hoofdstuk XIII: Economische Zaken

Rekening van uitgaven en ontvangsten van hoofdstuk XIII (Economische Zaken) over 1979 21
Het functioneren van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening 68
Steunmaatregelen aan de mijnindustrie in Zuid-Limburg en de herinvesteringen van de particuliere mijnondernemingen 122
Onderzoek naar subsidies voor innovatieve overheidsaanschaffingen 126
Steunverlening aan Bruynzeel BV te Zaandam 129
Financiering van ontwikkelingskosten van een industrieel produkt 132
Stichting Industrieel Garantiefonds 162

Hoofdstuk XIV: Landbouw en Visserij

Trage indiening declaraties bij het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor Landbouw, afdeling Oriëntatie, inzake kosten van de sociaal-economische voorlichting 59

Blz.

Doorberekening van kosten 150
Controle op diensten en instellingen in Nederland die belast zijn met de uitvoering van taken die geheel of ten dele voor rekening van de Europese Gemeenschappen komen 170

Hoofdstuk XVI: Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Financieel beheer gesubsidieerde welzijnsstichtingen voor ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst 60
Het vastleggen van richtlijnen voor de uitvoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen 61
Onderzoek naar de effectiviteit van geneeskundig schooltoezicht 62
Onderzoek bij het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid 65
Het functioneren van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening 68
Kunstvoorwerpen onder beheer van de Dienst Verspreide Rijkscollecties 133
Maatregelen ter versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg 134
Financieel toezicht op de uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekering 137
Controle bij de omroep 138

Algemeen burgerlijk pensioenfonds

Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds; rekening 1980 20