

Vergaderjaar 1990–1991

22 263

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds Investeringsrekening voor het jaar 1990 (Slotwet; eerste wijziging)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

In de Nota van Wijziging van de oorspronkelijk vastgestelde begroting van het Fonds Investeringsrekening voor het jaar 1990 (Kamerstukken II, 1990/91, 21 300 G, nr. 6) zijn de achtereenvolgende bijstellingen van de geraamde uitgaven en ontvangsten van het Fonds Investeringsrekening voor het jaar 1990 op grond van de uitkomsten van het externe onderzoek naar de nog te verwachten WIR-uitgaven in 1990 en latere jaren en de besluitvorming van het kabinet daaromtrent toegelicht.

In de onderstaande tabel wordt de in de Nota van Wijziging opgenomen raming van WIR-uitgaven de desinvesteringsbetalingen weergegeven in vergelijking met de desbetreffende realisaties.

Tabel: Bruto en netto WIR-kasregistraties en desinvesteringsbetalingen in 1990 (mln. gld)

	Ontwerp- begroting*	Rekening	Mutaties
Bruto WIR-uitgaven	2250	2333	83
Desinvesterings- betalingen	550	503	- 47
Netto WIR-uitgaven	1700	1830	130

* Na verwerking van de Nota van Wijziging

De Rekening-cijfers komen volledig overeen met die in de Voorlopige rekening (Kamerstukken II, 1990/'91, 22 015, nr. 1). Zoals uit de tabel blijkt is er ten opzichte van de ontwerp-begroting van het Fonds Investeringsrekening voor het jaar 1990 sprake van een in het WIR-kader beperkte overschrijding van de geraamde bruto WIR-registraties met f 83 mln. en een onderschrijding van de geraamde desinvesteringsbetalingen met f 47 mln. Hieruit resulteert een overschrijding van de geraamde netto WIR-registraties met f 130 mln. Aangenomen wordt dat deze overschrijding een kasverschuiving tussen 1990 en latere jaren betreft. Het bedrag van f 130 mln. zal dan ook op de voor 1991 en latere jaren geraamde netto WIR-registraties in mindering worden gebracht.

Ten aanzien van de uitvoeringskosten van de temporisering ad f 1,5 mln. zij opgemerkt dat realisie ten laste van hoofdstuk IX B van de Rijksbegroting heeft plaatsgevonden.

De Minister van Economische Zaken,
J. E. Andriessen

De Minister van Financiën,
W. Kok

Rapport bij de rekening 1990 Fonds Investeringsrekening

September 1991
Algemene Rekenkamer

Inhoud	Bladzijde
1. Inleiding	4
2. Controlesituatie	4
2.1. Financiële omvang	4
2.2. Administratieve organisatie en controleerbaarheid	4
2.3. Departementale accountantscontrole	6
3. Voor- en nadelen van het Fonds Investeringsrekening	6
4. Bevindingen over de rekening 1990	8
5. Oordeel over de rekening 1990	9

1. INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de rekening van het Fonds Investeringsrekening (FIR) over het dienstjaar 1990, zoals bedoeld in de artikelen 65 en 86, derde lid, van de Comptabiliteitswet 1976. De Rekenkamer maakt bij haar oordeelsvorming waar mogelijk gebruik van de resultaten van de controle door de departementale accountantsdienst, in dit geval die van het Ministerie van Financiën (DAF).

Het onderzoek heeft geleid tot een oordeel over de rechtmatigheid en volledigheid van de in de rekening opgenomen uitgaven en ontvangsten.

2. CONTROLESITUATIE

2.1. Financiële omvang

De wettelijke basis voor het fonds wordt gevormd door de Wet Investeringsrekening (WIR) (Stb. 1978, 368).

Doel van het fonds is de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten in verband met de WIR.

Nadat de WIR-basispremie ultimo februari 1988 op nihil gesteld was, werd in 1989 een wettelijke maatregel aangenomen (Stb. 1989, 601) waarmee de resterende kleinschaligheidstoelage van de WIR voor investeringen na 1 januari 1990 kwam te vervallen. De in 1990 verrichte betalingen betroffen dan ook de investeringen van vóór deze datum. In het FIR is in 1990 een vast bedrag uit de opbrengst van de inkomsten- en vennootschapsbelasting gevloeid, alsmede de desinvesteringsonvangsten (Tweede Kamer 1990-1991, 21 300 G, nr. 6).

De rekening van het FIR over 1990, zoals die op 31 mei 1991 aan de Rekenkamer is gezonden, omvat f 2 333,0 miljoen aan uitgaven en f 2 527,8 miljoen aan ontvangsten. Deze bedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd.

Uitgaven en ontvangsten in de rekening 1990 (bedragen x f 1 000)

	Uitgaven	Ontvangsten
investeringsbijdragen en -toeslagen	2 332 951	
ontvangsten uit inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting		2 025 000
ontvangsten uit desinvesteringen		502 841
Totaal	2 332 951	2 527 841

Uit dit overzicht blijkt dat het FIR over 1990 sloot met een voordelig saldo van circa f 194,8 miljoen. Gevoegd bij het cumulatieve nadelige saldo tot en met 1989 ad circa f 10,6 miljard resulteerde dit in een nadelig saldo ultimo 1990 ad circa f 10,4 miljard.

2.2. Administratieve organisatie en controleerbaarheid

Met het beheer van het fonds zijn drie ministers belast, te weten die van Economische Zaken, van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De minister van Economische Zaken treedt daarbij op als eerste ondertekenaar. Het viel de Rekenkamer bij haar onderzoek op dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vanaf 1990 niet alle stukken betreffende de WIR ondertekende. Hieruit trok de Rekenkamer de conclusie dat deze laatste minister niet meer formeel als beheerder optreedt.

Het fonds heeft geen eigen uitvoeringsorganisatie.

De uitvoering van de WIR geschiedde in 1990 voornamelijk door de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën en in beperkte mate door de Dienst Investeringsrekening (DIR), die onder het Ministerie van Economische Zaken valt.

De WIR kent investeringsbijdragen aan en desinvesteringsbetalingen van ondernemingen. De DIR was belast met de beoordeling van enkele van de tot 1988 geldende toeslagen en met de behandeling van de eveneens met ingang van dat jaar vervallen aanvragen tot uitkering van WIR-premies, voorzover die niet gelijktijdig met een aangifte werden ingediend. De betaling of de inning van WIR respectievelijk de desinvesteringsbetalingen vonden plaats door de Belastingdienst, via verrekening met aanslagen inkomsten of vennootschapsbelasting.

Het Ministerie van Financiën berekende de betaalde WIR-premies maandelijks door aan het Ministerie van Economische Zaken. De administratie bij het laatstgenoemde ministerie was eenvoudig van opzet en kende slechts enkele uitgaaf- en ontvangstartikelen. Het fonds had geen eigen geautomatiseerd systeem, maar maakte gebruik van MEFIS, het financieel informatiesysteem van het Ministerie van Economische Zaken.

Bij de doorberekening gebruikte het Ministerie van Financiën het WIR-registratiesysteem, met behulp waarvan de betaalde WIR-premies werden geregistreerd. Tevens werden ten behoeve van de bestuurlijke informatievoorziening verschillende aanvullende gegevens geregistreerd, zoals de omvang van de WIR-claim per element en per bedrijfstak. Daarnaast bevatte het systeem informatie over de relatie van de WIR met de individuele belastingplichtigen.

Op basis van de gegevens van het WIR-registratiesysteem werden de investeringsbijdragen en desinvesteringsontvangsten maandelijks ten laste van, respectievelijk ten gunste van het FIR gebracht.

De Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) stelde in samenwerking met een openbaar accountantskantoor in 1990 een onderzoek in naar de betrouwbaarheid van dit systeem en deed aanbevelingen om knelpunten in het systeem weg te nemen.

De bevindingen van dit onderzoek naar het WIR-registratiesysteem kunnen volgens de Rekenkamer als volgt worden samengevat:

1 ultimo 1990 waren de maatregelen van interne controle ontoereikend;

2 tevens was toen nog geen structurele basis aanwezig voor een toereikend onderhoud van het systeem;

3 met name als gevolg van deze gebreken bestond ultimo 1990 nog geen zekerheid over de juistheid en volledigheid van de informatie, verkregen uit het systeem.

Bovendien waren de boekingen ultimo 1990 ten behoeve van het fouterstel per 1 januari 1990 nog niet volledig afgerond. Daardoor was een juiste en betrouwbare startpositie voor de uitvoering van het voorstel van wet houdende temporisering van de uitbetaling van investeringsbijdragen en beëindiging op termijn van verrekeningen van die bijdragen (wetsvoorstel Temporisering) toen nog geen feit. Op basis van een in het eerste halfjaar van 1991 uitgevoerde en afgeronde steekproef concludeerde de DAF dat de meest waarschijnlijke fout niet groter was dan rond de 3% van het saldo van de geregistreerde investeringsbijdragen aan en desinvesteringsbetalingen van ondernemingen, oftewel rond de f 54 miljoen.

Maatregelen als de invoering van de adviezen van de IAB en het openbare accountantskantoor, het afronden van het fouterstel en het opzetten van een toereikende beheersorganisatie zouden volgens de IAB

een toereikend WIR-registratiesysteem kunnen bewerkstelligen. De IAB merkte hierbij op dat dit met omvangrijke inspanningen gepaard zou gaan.

Het openbaar accountantskantoor adviseerde in dit verband een beleidsmatige afweging te maken omtrent de toekomst van het WIR-registratiesysteem. Gezien het afnemende belang van dit systeem diende volgens het kantoor voorafgaande aan de keuze voor het al dan niet invoeren van de voorgestelde controlemaatregelen een grondige kosten-baten-analyse te worden gemaakt. De Rekenkamer onderschreef deze opvatting en drong er op aan een dergelijke analyse uit te voeren. Indien mocht worden gekozen voor een extra-comptabel overzicht bij de rekening van hoofdstuk IXB van het Ministerie van Financiën (zie hoofdstuk 3 van dit rapport), zou overigens aan het WIR-registratie-systeem een belangrijke doelstelling worden ontnomen, namelijk het geven van informatie ten behoeve van de verrekening tussen de ministeries van Financiën en Economische Zaken.

Overigens was de Rekenkamer van mening dat het Ministerie van Financiën over 1990 met voortvarendheid de problemen in en rond het WIR-registratiesysteem heeft onderzocht.

Voor algemene informatie over de departementale administratieve organisatie wordt verwezen naar de rapporten bij de rekening 1990 van de begrotingshoofdstukken IXB (Financiën) en XIII (Economische Zaken).

In hun reactie beaamden de ministers van Economische Zaken en Financiën dat de verbetering van het WIR-registratiesysteem de volle aandacht van de Belastingdienst heeft. Zij voegden hieraan toe dat bij een dergelijke verbetering altijd een afweging van kosten en baten plaatsvindt. Bij de verdere doorvoering van controlemaatregelen vindt de afweging mede plaats op basis van het afnemende financiële belang van de WIR-uitgaven.

2.3. Accountantscontrole

In haar rapport bij de rekening 1988 stelde de Rekenkamer vast dat er over 1988 geen specifieke opdracht tot accountantscontrole op het fonds als geheel was verstrekt. De Rekenkamer beval de drie beherende ministers aan op korte termijn opdracht te verlenen tot een dergelijke controle. Dit leidde tot het verstrekken van een formele opdracht tot het verrichten van accountantscontrole op het FIR aan de DAF met ingang van het dienstjaar 1990. Deze controle omvatte een toets op de juistheid en volledigheid van de uitgaven en ontvangsten van het FIR en betrof met name de verrekeningen in het WIR-registratiesysteem.

Overigens wordt voor algemene informatie over de accountantscontrole door de DAF en de IAB verwezen naar het rapport bij de rekening 1990 van hoofdstuk IXB (Financiën).

3. VOOR- EN NADELEN VAN HET FONDS INVESTERINGSREKENING

Bij het ontwerpen van de investeringsfaciliteit van de WIR is destijds gekozen voor een fondsconstructie. Daarmee werd een duidelijke presentatie van de ontvangsten en de uitgaven in verband met de WIR beoogd. Tevens zou op deze wijze uitdrukkelijk de toestemming van de Staten-Generaal gevraagd worden voor het op dit terrein te voeren beleid en voor de bestemming van de daarbij behorende middelen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1976–1977, 14 377, nr. 9, blz. 58).

Momenteel zijn de basispremie en alle toeslagen in het kader van de WIR vervallen. In het wetsvoorstel strekkende tot het beëindigen van de WIR-faciliteit was daarom tevens het voorstel opgenomen het FIR per 1

januari 1990 op te heffen. Vanwege de onzekerheid van de raming van de te verwachten WIR-uitgaven in de toekomst wilde de Tweede Kamer hiermee echter niet instemmen. Daarop besloot het kabinet het FIR te reactiveren, waarmee met name op de specifieke beheersfunctie van het fonds werd gedoeld (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 615, nr. 1). Dit hield in dat de voeding van het fonds uit de algemene middelen werd voortgezet, zij het in een andere vorm en in aanzienlijk geringere mate dan voorheen.

De uitgaven in verband met de WIR vertegenwoordigden ieder voor zich een bepaald sturend element. Dit sturingselement kwam met ingang van 1990 vrijwel geheel te vervallen doordat vanaf deze datum bij nieuwe investeringen geen gebruik meer kon worden gemaakt van de WIR-faciliteit. Sindsdien kan alleen het tempo van uitbetaling nog worden gereguleerd. De in 1990 en komende jaren betaalde respectievelijk nog te betalen WIR-premies hadden respectievelijk hebben alle betrekking op investeringen vóór 1 januari 1990.

Het saldo van het FIR gaf tot op heden weinig tot geen beleidsrelevante informatie. Het saldo gaf namelijk geen schuldpositie weer, doch vormde slechts het verschil tussen de hoogte van de voeding en de WIR-uitgaven.

Het saldo heeft het financieringstekort echter al rechtstreeks nadelig beïnvloed.

De Rekenkamer was van mening dat, door het ontbreken van het sturingselement – met uitzondering van het instrument van temporisering – de algemeen gangbare voordelen van een fondsconstructie niet langer bij het FIR golden. Deze voordelen waren een beter overzicht van complexe beleidsterreinen, de mogelijkheid van een andere begrotingsdiscipline en de bevordering van continuïteit in beleid.

Het ontbreken van het sturingselement bij de WIR, betekende naar de mening van de Rekenkamer tevens dat het Ministerie van Economische Zaken nog maar in zeer beperkte mate een functie vervulde in het kader van de WIR. Destijds werd de minister van Economische Zaken als eerst-verantwoordelijke voor de WIR, en dus ook voor het FIR, aangewezen, omdat de WIR werd beschouwd als een instrument waarmee een impuls kon worden gegeven aan de Nederlandse economie.

De taken die momenteel nog in het kader van de WIR en het FIR moeten worden uitgevoerd liggen echter vooral op het terrein van de uitvoering en dat van de wetgeving, aspecten die voor het FIR van oudsher uitsluitend onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën vallen.

Het hanteren van een fondsconstructie brengt bovendien met zich mee dat ieder jaar een aparte begroting moet worden opgesteld en dat extra inspanningen zijn gemoeid met de behandeling hiervan.

De Rekenkamer concludeerde dan ook dat de voordelen van de huidige fondsconstructie bij lange na niet opwegen tegen de nadelen ervan, zeker als wordt bedacht dat het door de Tweede Kamer gewenste inzicht in het bedrag van de verrekende WIR-premies gemakkelijk kan worden verstrekt door middel van een extra-comptabel overzicht. Een dergelijk overzicht geeft de mogelijkheid de netto-opbrengsten van inkomsten- en vennootschapsbelasting te splitsen in een brutocomponent, het bedrag van de ontvangen desinvesteringbetalingen en het bedrag van de verrekende WIR-premies. Dit overzicht zou naar de mening van de Rekenkamer, in overeenstemming met de hiervoren gesignaleerde verschuiving in belangen, het beste kunnen worden gevoegd bij de rekening van hoofdstuk IXB (Financiën).

Een bijkomend voordeel hiervan zou zijn dat niet meer behoeft te worden verrekend tussen de ministeries van Financiën en van Economische Zaken.

De ministers van Economische Zaken en Financiën onderkennen de argumentatie en de conclusie van de Rekenkamer dat het om redenen van efficiency aanbeveling verdient het FIR op te heffen en de betreffende gegevens in een extracomptabel overzicht te voegen bij de rekening van hoofdstuk IXB (Financiën) of hoofdstuk XIII (Economische Zaken).

Het vorige kabinet had volgens hen reeds eerder voorgesteld het fonds per 1 januari 1990 te beëindigen. De Tweede Kamer kon daarmee echter op dat moment, gelet op het nog omvangrijke bedrag dat met de na-ijlende WIR-verrekening gemoeid was, niet instemmen. In het kader van verbetering van de efficiency van de overheidsadministratie en op grond van de bevindingen van de Rekenkamer leek een nieuwe afweging te gelegener tijd in overleg met de Kamer de ministers gerechtvaardigd. De Rekenkamer merkt op dat, in geval de gegevens van het fonds in een extra-comptabel overzicht bij hoofdstuk XIII (Economische Zaken) gevoegd worden, het verrekeningsprobleem blijft bestaan.

4. BEVINDINGEN OVER DE REKENING 1990

Zoals mede blijkt uit de conclusies van haar onderzoek naar de controlesituatie in de rapporten bij de rekening van de hoofdstukken IXB en XIII kon de Rekenkamer bij haar onderzoek gebruik maken van de resultaten van de departementale accountantscontrole. Haar oordeel over de rekening is dan ook mede tot stand gekomen op basis van analyse van de rapportering van de daarbij betrokken accountantsdiensten.

De DAF heeft terzake van de controle geen accountantsverklaring afgegeven. Wel heeft deze dienst geconcludeerd dat er onzekerheid bestond met betrekking tot de juistheid van de in de financiële verantwoording geregistreeerde verrekenende WIR-premies.

De onjuistheid – uitgedrukt in de meest waarschijnlijke fout – was volgens de DAF evenwel niet groter dan rond de 3% van het saldo van de investeringsbijdragen aan en desinvesteringsbetalingen van ondernemingen, oftewel rond de f 54 miljoen. De DAF baseerde zich hierbij op een steekproef op de geregistreeerde WIR-claims.

Bij de interpretatie van deze meest waarschijnlijke fout past naar de mening van de Rekenkamer evenwel grote voorzichtigheid. De gekozen benadering uitmondend in een oordeel over de in 1990 verrekenende WIR-premies aan de hand van de uitkomsten van een steekproef op de in de voorafgaande jaren opgebouwde WIR-claims is voor discussie vatbaar en derhalve omgeven met nogal wat onzekerheid. Bovendien vermindert naar het oordeel van de Rekenkamer de tijdelijke niet-volledige beschikbaarheid van dossiers bij de belastingeenheden de waarde van deze steekproef.

Ten aanzien van de volledigheid van de informatie, verkregen uit het WIR-registratiesysteem constateerde de IAB dat hierover geen oordeel kon worden gegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat er onzekerheid bestond over de WIR-uitgaven en de ontvangen desinvesteringsbetalingen ten gevolge van door derden-belanghebbenden verstrekte gegevens (M.en O-problematiek). De desbetreffende onzekerheden zijn niet toegelicht in de toelichting bij de rekening. De Rekenkamer verbindt aan deze problematiek geen gevolgen voor haar oordeel over de rekening.

De Rekenkamer constateerde verder dat de resultaten van de onderzoeken door de IAB en het openbaar accountantskantoor naar de betrouwbaarheid van de registraties in het WIR-registratiesysteem het oordeel van de DAF over de controle van het FIR over 1990 ondersteunden.

Zij stemde dan ook in met de conclusie dat geen zekerheid werd verkregen over de volledigheid van de op artikel 01.01, investeringsbijdragen en investeringstoelagen, verantwoorde uitgaven ad circa f 2 333,0 miljoen en van de op artikel 01.05, desinvesteringen, verantwoorde ontvangsten ad circa f 502,8 miljoen.

Ten aanzien van de juistheid van de vorenvermelde bedragen was de Rekenkamer van oordeel dat de door de DAF geschatte meest waarschijnlijke fout ad circa f 54 miljoen gezien de onvolkomenheden die hieraan kleven slechts als globale indicatie van de onrechtmatigheid kan worden gebruikt.

5. OORDEEL OVER DE REKENING 1990

Op grond van het gehele rechtmatigheidsonderzoek is de Rekenkamer tot een oordeel gekomen over de rekening van het Fonds Investeringsrekening over 1990. Deze omvat f 2 333,0 miljoen aan uitgaven en f 2 527,8 miljoen aan ontvangsten.

Het onderzoek heeft geleid tot redelijke zekerheid over de rechtmatigheid en volledigheid van de in de rekening opgenomen bedragen voor f 2 025,0 miljoen aan ontvangsten.

Ten gevolge van tekortkomingen in de administratieve organisatie heeft de Rekenkamer geen zekerheid kunnen krijgen over de rechtmatigheid en volledigheid van f 2 333,0 miljoen aan uitgaven en f 502,8 miljoen aan ontvangsten¹.

Het oordeel over de rekening 1990 is in het volgende overzicht afgezet tegen dat over 1989.

Oordeel over de rekening 1990 van het Fonds Investeringsrekening (bedragen x f 1 miljoen)

oordeel	uitgaven		ontvangsten	
	1990	1989 ¹	1990	1989 ¹
Totaalbedrag van de rekening	2 333,0	3 290,1	2 527,8	4 665,0
Rechtmatig en volledig			2 025,0	4 312,0
Geen zekerheid ten gevolge van tekortkomingen in de administratieve organisatie	2 333,0	3 290,1	502,8	353,0

¹ De bedragen in deze kolommen zijn ontleend aan het rapport bij de rekening 1989.

¹ Het uitgavenbedrag omvat een totaal van f 83,0 miljoen aan begrotingsoverschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de betrokken slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar oordeel op dit punt moeten herzien.