

Vergaderjaar 1997–1998

25 470

Rechtmatigheidsonderzoek 1996

25 479

Financiële verantwoordingen over het jaar 1996

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 oktober 1997

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 10 september 1997 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over:

- **de brief inzake het financieel beheer (Kamerstuk 25 479, nrs. 1–2);**
- **het algemeen gedeelte van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het rechtmatigheidsonderzoek 1996 (Kamerstuk 25 470).**

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Walsem** (D66) stelde vast dat de Algemene Rekenkamer (ARK) over het algemeen tevreden is over de rechtmatigheid, hoewel er wellicht sprake is van enige verslapping bij de verplichtingen. Anders is het gesteld met het financieel beheer. Werden in het rechtmatigheidsonderzoek over 1995 nog tekortkomingen geconstateerd bij vier ministeries, in het onderzoek over 1996 is dit opgelopen tot acht. Een dieptepunt is het gehandhaafde bezwaar tegen het financieel beheer van Rijkswaterstaat op het punt van de contracten voor grond-, weg- en waterbouw (GWW-contracten). Hij herinnerde eraan dat zijn fractie in het algemeen overleg van 16 oktober 1996 heeft gewaarschuwd voor de verslapping van de administratieve organisatie (AO) en erop heeft aangedrongen dat tegen ministeries die tekortschieten, scherper wordt opgetreden. Helaas heeft de minister deze waarschuwing in de wind geslagen. Hij heeft zijn ambtgenoten in de «financieelbeheerbrieven» weliswaar om adequate acties gevraagd, maar het is de vraag of hij niet meer druk zou moeten uitoefenen.

Als oorzaken voor de achteruitgang van de kwaliteit van het financieel beheer worden genoemd: gebreken in de geautomatiseerde systemen, veranderingen in de diverse organisaties en onvoldoende toepassing van procedures en instructies. De heer Van Walsem drong erop aan dat voortgang wordt gemaakt met de oplossing van deze problemen. Hij ging ervan uit dat de automatisering en organisatorische veranderingen vooral zijn bedoeld om tot verbetering van het beheer van de organisatie te

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), A. de Jong (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), De Haan (CDA), Adelmund (PvdA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Heemst (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), H. Vos (PvdA), Giskes (D66), Assen (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Visser-van Doorn (CDA).

komen. Hij vroeg de minister de Kamer voor het einde van dit jaar een voortgangsrapportage te verstrekken.

De minister van Financiën blijkt steeds meer ontheffingen te verlenen van het principe dat een verplichting eerst geraamd moet worden. Is hij voornemens binnenkort een wijziging van de Comptabiliteitswet aan de Kamer voor te leggen?

De ARK is van mening dat een bedrag van 1,1 mld. uit de vennootschapsbelasting ten onrechte in het Fonds economische structuurversterking (FES) is gestort. Omdat over de inhoud van die beslissing geen verschil van mening bestaat, lijkt het aanbeveling te verdienen de instellingswet van het FES zodanig te wijzigen dat dergelijke stortingen in de toekomst als rechtmatig kunnen worden aangemerkt.

Het geautomatiseerde systeem voor de voorschotten (FAP) lijkt nog steeds problemen op te leveren. Welke problemen doen zich voor en hoe kunnen zij worden opgelost?

Waarom heeft de Gemeenschappelijke accountantsdienst ABP/USZO (GAD) voor de sector onderwijs een oordeelsonthouding uitgebracht in plaats van een goedkeurende verklaring?

Het is wat merkwaardig dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen pas nu een inventarisatie opstelt van regelingen die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O). Hoe is de voortgang? Hoe denkt de minister over de opmerking van de ARK dat de doelgroepgeoriënteerde aanpak van de Belastingdienst het onderzoek van afzonderlijke regelingen niet uitsluit? Kan hij iets meer zeggen over de handleiding die naar verwachting eind 1997 zal zijn afgerond?

Het interdepartementaal overlegorgaan Europese aanbestedingsvoorschriften laat de uitvoering van EG-aanbestedingsrichtlijnen over aan het oordeel van de onderscheiden ministeries. Wat is dan het nut van een dergelijk overlegorgaan? Wat onderneemt de minister op dit punt? Welke rol heeft de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken die is belast met de internemarktportefeuille?

De taken en bevoegdheden van het Rijk bij het toezicht op de besteding van Europese gelden sluiten niet geheel op elkaar aan. Wanneer kan een kabinetsstandpunt op de taken en bevoegdheden van de ARK tegemoet worden gezien?

De ARK wijst erop dat het niet haar taak is jaarlijks de financiële verantwoording van de premiegefinancierde sector van de sociale zekerheid goed te keuren. Zij is echter wel voorstander van een dergelijke jaarlijkse beoordeling of goedkeuring van het financieel beheer of de financiële verantwoordingen in dit kader. Hoe denkt het kabinet hierover? Kan in het kabinetsstandpunt tevens de verhouding met het reeds bestaande toezicht in deze sectoren en met de «single-auditgedachte» worden betrokken?

Wanneer mag de brief van de minister over de versnelling van de financiële verantwoording worden verwacht?

Wat wordt er gedaan om het toezicht op de gelden voor de ontwikkelingssamenwerking voorzover besteed door instanties buiten de overheid, te versterken? Wat wordt er gedaan om de weergave van de garantieverplichtingen van de ministeries te uniformeren? Kunnen de ministeries van OCW en van Verkeer en Waterstaat hier tot voorbeeld strekken? De heer Van Walsem vroeg tot slot hoe de overeenstemming met de subsidiabiliteitsrichtsnoeren voor de structuurfondsuitgaven verloopt? Wat houden deze richtsnoeren in?

De heer **De Jong** (CDA) vroeg een verklaring voor het feit dat de ARK bij een toenemend aantal ministeries wezenlijke tekortkomingen in de AO heeft vastgesteld. Hij herinnerde eraan dat bij de bespreking van de voortgangsrapportage van het comptabele bestel al is gevraagd om een inspanningsverplichting van alle ministeries om de reeds bereikte resultaten vast te houden. De recente bevinding van de ARK baarde hem

zorgen en hij drong erop aan dat de minister een streng beleid op dit punt zal voeren.

De ARK is van mening dat de toepassing van kengetallen kwalitatief nog beperkt is. De heer De Jong hoopte dat aan dit onderwerp in de toekomst meer aandacht zal worden besteed.

De discussie over de opbrengsten van de «common area» mag er niet toe leiden dat de storting in het FES ongedaan wordt gemaakt.

Is de minister bereid en in staat de toegezegde notitie over het Europese toezicht tijdig voor de bijeenkomst in Luxemburg aan de Kamer te doen toekomen?

Het is verheugend dat voor alle begrotingen en fondsen een goedkeurende verklaring is uitgebracht en dat de ARK in alle gevallen gebruik kon maken van de accountantscontrole.

Tussen het financieel beheer van de rijksbegroting in enge zin en de premiegefinancierde sector gaapt een diepe kloof. Dit vraagstuk vraagt om een gestructureerde discussie. Is de minister bereid een notitie op te stellen over de knelpunten en de mogelijkheden voor verbetering van dit beheer?

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA) vroeg naar de medewerking van de ministeries aan de uitvoering van het voornemen te komen tot versnelling en kwaliteitsverbetering van het financieel beheer. Hoe verloopt dit proces?

De ARK is niet bevoegd een rechtmatigheidsonderzoek uit te voeren naar de premiegefinancierde sector. Haars inziens verdient dit vraagstuk een plaats in de discussie over de taken en bevoegdheden van de ARK. Is de minister bereid in een notitie in te gaan op de voor- en nadelen van een dergelijke bevoegdheid en zijn eigen rol in dit verband?

Het is plezierig dat over de hele linie goedkeurende accountants-verklaringen zijn afgegeven, maar daar staat tegenover dat het financieel beheer van acht van de veertien ministeries niet op orde is. Zij ging ervan uit dat de vier ministeries waarvan in 1995 is vastgesteld dat het financieel beheer tekortschiet, in het afgelopen jaar op de vingers zijn getikt. Welke actie heeft de minister ondernomen? Waarom heeft dit niet tot resultaat geleid? Deelt hij de mening dat met de ministeries die nu aan de lijst zijn toegevoegd, een gesprek over de toekomst moet worden gevoerd?

De ARK heeft haar bezwaar tegen het financieel beheer van Rijkswaterstaat gehandhaafd. Is de minister bereid in overleg met de minister van VW te bezien hoe hierin verandering kan worden gebracht? Mevrouw Witteveen vroeg in dit verband of de minister het mogelijk acht dat hij in het kader van zijn toezichthoudende taak de bezwaaronderzoeken van de ARK volgt. Welke acties zou hij dan in de richting van zijn ambtgenoten ondernemen?

Zij drong erop aan dat het kabinetsstandpunt over het toezicht op de besteding van Europese gelden de Kamer tijdig bereikt, dat wil zeggen ruim voordat het jaarverslag van de Europese Rekenkamer verschijnt. De coördinatie van de uitvoering van de EG-aanbestedingsrichtlijnen moet worden versterkt. In ieder geval moet door overleg en afstemming zowel in Nederland als in Europees verband eenduidigheid ontstaan over de organisaties en instellingen die onder het begrip publiekrechtelijke instelling vallen.

Op drie punten van de comptabele regelgeving blijkt onduidelijkheid te bestaan: de weergave van garantieverplichtingen, het FES en de voorschottenadministratie. Wat zal de minister doen om de gesignaleerde onduidelijkheid over de inhoud, reikwijdte en interpretatie van de regels weg te nemen?

Mevrouw Witteveen vroeg ten slotte of de kwaliteitsborging van het beheer bij de agentschappen een speciaal aandachtspunt zal zijn in de evaluatie.

De heer **Hoogervorst** (VVD) stelde met nadruk hoe belangrijk het is dat de financiële verantwoording wordt versneld. Hij wees als voorbeeld op de verrassende veranderingen in de belastinginkomsten dit jaar. Het is belangrijk dat dergelijke ontwikkelingen tijdig worden besproken. Hij drong erop aan dat de ontwikkeling van de belastingontvangsten in de volgende verantwoording in een grafiek wordt weergegeven; de schommelingen zullen dan inzichtelijker zijn.

Het is zorgwekkend dat het financieel beheer op zoveel ministeries is achteruitgegaan. Wil de minister zijn gezag aanwenden om hierin op korte termijn verandering te brengen? De heer Hoogervorst was verbaasd over de redengeving voor de moeilijkheden: de meer bedrijfsmatige aanpak van de ministeries en de sturing van het management. Zijn er concrete voorbeelden van situaties waarin de overgang naar een meer bedrijfsmatig georiënteerde besturing leidt tot problemen bij het financieel beheer?

Hij ging ervan uit dat de ontheffingen in het kader van de Comptabiliteitswet niet in strijd zijn met die Wet, maar dat de Wet zo knellend is dat de minister wel gedwongen is in een groot aantal gevallen ontheffing te verlenen. Zou het niet beter zijn de Wet aan te passen?

Het was ieders bedoeling dat de extra vennootschapsbelasting van 1,1 mld. in het FES zou worden gestort. Hoe kan voor dit vraagstuk een goede oplossing worden gevonden?

Het is vreemd dat voor zo'n grote uitgavenpost als de AOW niet hetzelfde toezicht geldt als voor de rijksbegroting. Voor dit vraagstuk moet op korte termijn een oplossing worden gevonden, zo besloot de heer Hoogervorst.

Het antwoord van de minister van Financiën

De **minister** bracht enige nuances aan in het oordeel dat het bergafwaarts gaat met het financieel beheer van de ministeries. Vorig jaar heeft de ARK tien bezwaaronderzoeken ingesteld. Inmiddels zijn zes hiervan vervallen, omdat naar het oordeel van de ARK voldoende verbetering is opgetreden. Drie onderzoeken lopen nog door en één onderzoek is omgezet in een echt bezwaar. Dit jaar zijn acht bezwaaronderzoeken ingesteld; in die zin is er sprake van enige verbetering. Ook voor de AO geldt dat er geen sprake is van verslechtering ten opzichte van vorig jaar. Zo wordt de kritiek van de ARK op het ministerie van Algemene Zaken ingegeven door het feit dat de modernisering van de AO niet snel genoeg verloopt. Aan de andere kant is de kritische ondertoon van de ARK welkom, want de resultaten die in de afgelopen jaren door veel inspanningen zijn bereikt, mogen niet verloren gaan. Het is verheugend dat overal goedkeurende accountantsverklaringen zijn afgegeven, maar een dergelijke verklaring kan niettemin elementen bevatten die nog voor verbetering vatbaar zijn. De minister zei dat hij zijn bevindingen schriftelijk heeft gemeld aan zijn ambtgenoten, voorafgaande aan de berichtgeving van de ARK die aanleiding is geweest voor ambtelijk overleg met ieder ministerie dat aan een bezwaaronderzoek is onderworpen. Ieder bezwaaronderzoek is er immers een teveel.

De ARK heeft haar bezwaaronderzoek naar het financieel beheer bij Rijkswaterstaat omgezet in een bezwaar. Zij heeft in 1994 medegedeeld dat geen zekerheid bestaat over de rechtmatigheid van een bedrag van 450 mln. in het kader van het Infrastructuurfonds. In 1995 is dit bedrag teruggebracht tot 332 mln. en in 1996 tot 147 mln. De ARK vindt dit echter onvoldoende en is van mening dat meer systeem moet worden gebracht in het rechtmatigheidstoezicht op het ministerie. Ook hier is dus geen sprake van verslechtering, maar integendeel van stapsgewijze verbetering die echter naar de mening van de ARK onvoldoende is. De minister van VW zal op dit punt actie ondernemen.

Tussen de ARK en het ministerie van Financiën zijn brieven gewisseld

over de storting in het FES. In artikel 2, lid a van het FES is bepaald dat de opbrengsten van de export van aardgas die het Plan van gasafzet 1990 te boven gaan, in het FES zullen worden gestort, uitgezonderd het VPB-deel ervan. In lid b is bepaald dat ook de opbrengsten van de «common area» in het FES worden gestort, eveneens uitgezonderd het VPB-deel. In lid c is bepaald dat ook overige aardgasmiddelen in het FES mogen worden gestort. In overleg met de Kamer is besloten de opbrengsten van de «common area» inclusief het VPB-deel in het FES te storten. De ARK stelt vast dat dit niet is toegestaan op grond van artikel 2, lid b. Dat is waar, de storting had moeten worden gebaseerd op lid c van dit artikel «overige aardgasbaten». Dat VPB wordt gerekend tot de aardgasbaten is evident; dit blijkt uit de omschrijving van lid a en lid b. De ARK is echter van mening dat, omdat het VPB-deel van de «common area» in artikel 2, lid b is uitgesloten, die inkomsten niet als overige aardgasbaten kunnen worden aangemerkt. De ARK heeft echter alleen een aantekening gemaakt en geen bezwaar aangetekend noch een bezwaaronderzoek ingesteld. De minister zei dat hij daarom voorlopig vasthoudt aan zijn overtuiging dat artikel 2, lid c een rechtmatige titel biedt voor de storting van het VPB-deel van de «common area» in het FES. Hij zegde toe een en ander schriftelijk uiteen te zetten.

De ARK heeft vastgesteld dat de AO op acht ministeries tekortschiet. De opzet van de verbeteracties die nu zijn ingezet, lijkt toereikend. Bovendien zal de directeur-generaal van de rijksbegroting op tien ministeries gesprekken gaan voeren met de secretaris-generaal. Hij zegde toe de ontwikkelingen nauwlettend te volgen.

De kritische opmerkingen van de ARK over haar bevoegdheden op het terrein van de premiegefinancierde sociale zekerheid en de zorg doen vermoeden dat zij hierop terug zal komen in haar standpunt over haar plaats, taak, positie en bevoegdheden. De minister zei dat hij pas een standpunt zal innemen als de opinie van de ARK hem bekend is. Overigens leert de ervaring dat de positie van de minister van Financiën dan waarschijnlijk ook aan de orde zal komen, omdat die in dit patroon meestal spiegelbeeldige bevoegdheden heeft. In dit verband merkte hij op dat dit vraagstuk nog verder wordt gecompliceerd door de positie van de lagere overheden en de gemeentelijke democratie en controle. Verder zijn nog andere verbeteringen mogelijk. Zo wordt ernaar gestreefd voor de gezondheidszorg waar de verordeningen voor het financieel beheer nu nog zijn gespreid over een groot aantal wetten, een aparte wet op te stellen die als Comptabiliteitswet van de gezondheidszorg zou kunnen dienen. Hierover vindt thans overleg plaats met de minister van VWS.

De ARK heeft inmiddels wel een standpunt uitgebracht over het toezicht op de besteding van Europese gelden. Naar aanleiding daarvan wordt een regeringsreactie voorbereid die naar verwachting voor 11 december beschikbaar zal zijn.

De vereenvoudiging van de kasverplichtingen is een eind op streek. Het bestaande ontheffingenregime is op zich redelijk, maar een aantal algemene regels vraagt om verandering. Dit geldt in het bijzonder voor de limiet van bedragen waarvoor de aanname kas = verplichtingen mag worden gedaan. Deze zal naar verwachting op f.30 000 worden gelegd om administratieve rompslomp te voorkomen. Door een algemene aanpassing van het systeem zullen individuele ontheffingen minder nodig zijn.

De minister zei dat hij het enthousiasme van de Kamer voor de versnelling van de financiële verantwoording deelt. Hij wees erop dat de financiële verantwoording van het Rijk enkele stappen meer vraagt dan die van het bedrijfsleven. Kan daar worden volstaan met de accountants-verklaring, bij het Rijk buigen het ministerie van Financiën en de ARK zich nog eens over de stukken. Hij hoopte de Kamer zeer binnenkort op de hoogte te stellen van zijn bevindingen.

De minister van Binnenlandse Zaken rapporteert twee keer per jaar over

de USZO. Hieruit blijkt dat zich weliswaar enige verbetering aftekent, maar ook dat nog veel inspanningen nodig zijn om de gewenste situatie te bereiken. De discussie over de saldibalans van de USZO is vooral een kwestie van interpretatie. Dat dit geen majeur vraagstuk is, blijkt uit het feit dat een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven.

De handleiding misleiding en oneigenlijk gebruik zal aan het einde van dit jaar worden afgerond. Vanzelfsprekend vindt er interdepartementale afstemming plaats opdat gebruik kan worden gemaakt van de ervaring van alle ministeries. De handleiding zal aan de Kamer worden toegezonden.

De definitie van het begrip publiekrechtelijke instelling is gecompliceerd. In interdepartementaal overleg onder verantwoordelijkheid van de minister van EZ wordt geprobeerd tot overeenstemming te komen over een eenduidige interpretatie in Nederland. Het advies van de Europese Commissie vormt de basis voor de uniformering van de interpretatie. Verder zal de minister van EZ bezien of de drie bestaande commissies voor Europese aanbesteding in de huidige vorm moeten blijven bestaan of wellicht kunnen worden omgevormd tot een commissie die ook de innovatieve aanbesteding tot haar taak zal rekenen.

Door amendering van de Tweede Kamer zijn de agentschappen verplicht een baten- en lastenstelsel te hanteren. Verder worden de gebreken in de agentschapsverantwoording verholpen door de kwaliteit van de verantwoording te verbeteren. De agentschappen zijn de pioniers op het gebied van kengetallen, doelmatigheid en bedrijfsmatig werken. In de evaluatie zal in het bijzonder worden ingegaan op de ervaringen met het baten- en lastenstelsel.

De ARK constateert dat onduidelijkheid bestaat over het beleid dat ten grondslag ligt aan de besteding van een bedrag van 700 mln. door ontwikkelingsamenwerkingsinstanties buiten de rijksoverheid. Dit betekent echter niet dat zij twijfelt aan de rechtmatigheid van die besteding.

De minister zegde ten slotte toe dat de vragen over de garantieverplichtingen en de subsidiabiliteitsrichtsnoeren schriftelijk zullen worden beantwoord.

Desgevraagd merkte hij nog op dat hij pas tevreden zal zijn als het aantal bezwaaronderzoeken tot nul is teruggebracht. Het is echter een illusie te verwachten dat die situatie al volgend jaar kan worden bereikt. Om het tempo van verbetering vast te houden, zal nauwlettend worden gevolgd of de verbeteringen die in de «financieelbeheerbrieven» worden aangekondigd, werkelijk worden geïmplementeerd. Omdat de ARK zelf uitmaakt wanneer zij een bezwaaronderzoek instelt en begrijpelijk de neiging heeft de lat ieder jaar iets hoger te leggen, durfde hij geen uitspraak te doen over het aantal bezwaaronderzoeken dat in de toekomst zal worden ingesteld. Bovendien kunnen situaties als reorganisaties tot administratief ingewikkelde operaties leiden die niet altijd even vlekkeloos verlopen. De ministeries richten hun aandacht echter steeds meer op het financieel beheer en in dit kader op doelmatigheid, kengetallen, enz., maar dan nog is er geen zekerheid dat de ARK nooit meer een bezwaaronderzoek zal instellen. De ontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd waarbij de aandacht in de eerste plaats uitgaat naar die ministeries waarop kritiek is geuit. Het ministerie van Financiën is altijd bereid hen te assisteren bij de verbetering van de AO. Hij voegde hieraan toe dat hij zich na ieder bericht over een dreigende storing, persoonlijk tot het betreffende ministerie zal richten, omdat de trend tot verbetering die nu is ingezet, ook in de toekomst moet worden vastgehouden.

De voorzitter van de commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Van der Windt