

Vergaderjaar 2002–2003

28 881

Rijk verantwoord 2002

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 11 juni 2003

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport «Rijk verantwoord 2002». Rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek (28 881, nr. 1).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 juni 2003.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
B. M. de Vries

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66),
ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (CU),
De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA),
Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL),
Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA),
Balemans (VVD), De Pater-van der Meer
(CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA),
Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA),
Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA),
Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA),
Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van
Dam (PvdA) en Schippers (VVD).
Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker
(D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De
Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst
(CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De
Ruiter (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink
(VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD),
Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), vacature CDA,
Vergeer-Mudde (SP), De Vries (CDA), Hermans
(LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets
(PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA),
Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Van
Beek (VVD).

1

Hoe lang zijn er al problemen met het financieel beheer bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), en hoe heeft dit zich de afgelopen jaren ontwikkeld? In hoeverre is de overgang naar de agentschapsstatus daarop van invloed geweest?

Al in de rapportage over het rechtmatigheidsonderzoek 1995 was sprake van onvolkomenheden in het financieel beheer bij de KLPD, dat toen nog deel uitmaakte van de organisatie van het Ministerie van Justitie. De onvolkomenheden manifesteerden zich toen vooral op het onderdeel administratieve organisatie. Naar aanleiding hiervan voerde de Algemene Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek naar de voortgang van het verbeterplan uit. De uitkomst van het onderzoek was dat de Algemene Rekenkamer «bezwaar» maakte. De daarop door de minister gedane toezegging waren aanleiding het bezwaar op te heffen. In de jaren daarna werd de voortgang gevolgd, de plannen waren in opzet voldoende, het probleem lag en ligt bij de uitvoering. In haar rapportage over 1998 signaleerde de Algemene Rekenkamer problemen op het terrein van de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Per 1 januari 2000 ging het KLPD, dat in 1998 de agentschapsstatus kreeg, over naar het Ministerie van BZK. In haar rapport over dat jaar kwalificeerde de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheden in het financieel beheer als ernstig en kondigde ze aan in het rechtmatigheidsonderzoek 2001 een bezwaaronderzoek uit te gaan voeren naar de voortgang van het totale verbeterplan. De door de minister gedane toezeggingen op de uitkomsten van dat onderzoek gaven vertrouwen in de voortgang. Uit het in 2002 uitgevoerde vervolgonderzoek bleek dat weliswaar op een aantal onderdelen voortgang was geboekt, maar dat er toch ook nog onvolkomenheden en kanttekeningen waren te plaatsen. Uiteindelijk resulteerde dit in het stellen van bezwaar tegen het onderdeel contractbeheer. Gelet op de door de minister gedane toezeggingen en de stand van de uitvoering van de aangekondigde maatregelen handhaafde de Algemene Rekenkamer het bezwaar uiteindelijk niet.

De Algemene Rekenkamer constateert dus reeds vanaf 1995 onvolkomenheden in het financieel beheer bij de KLPD. De agentschapsstatus heeft de KLPD met ingang van 1 januari 1998 gekregen. Het financieel beheer van de KLPD had met het verkrijgen van de agentschapstatus eigenlijk op orde moeten zijn. Dat is nog niet afdoende gelukt.

2

Zijn er aanwijzingen dat de problemen met het financieel beheer bij DGM zich niet beperken tot bodemsanering en het clean development mechanism?

Er zijn sinds 1998 onvolkomenheden bij de vaststelling van project-subsidies bij bodemsanering. In 2002 hebben vergelijkbare problemen zich voorgedaan bij CDM, een beleidsterrein dat nieuw is in 2002. Eén van de redenen voor de Algemene Rekenkamer om een bezwaaronderzoek in te stellen bij het directoraat-generaal Milieu is om te onderzoeken of de financieel beheer problemen zich ook voordoen buiten Bodemsanering en CDM, die overigens tezamen in 2002 23% van de uitgaven van het DGM vormen. Overigens was voor de CDM in 2002 136 miljoen begroot, maar daar is maar 4 miljoen van uitgegeven.

3

Welke normatiek ten aanzien van ernstige onvolkomenheden heeft de Rekenkamer gehanteerd, en hoe kan het dat de minister van Financiën dit criterium niet kent?

In het rapport Rijk verantwoord 2002 (pagina 33) geeft de Algemene Rekenkamer aan dat er sprake is van een ernstige onvolkomenheid als die:

- Kan leiden tot disfunctioneren van het financieel beheer;
- Betrekking heeft op kritieke processen;
- Wijd verbreid is binnen het ministerie;
- Kan leiden tot aanzienlijke risico's.

De minister van Financiën wordt hierover jaarlijks voorafgaand aan het onderzoek geïnformeerd en is derhalve op de hoogte van de criteria en oordeelsvorming. De Algemene Rekenkamer neemt deze criteria al enkele jaren op in haar jaarlijkse rapporten over het rechtmatigheidsonderzoek.

4

Is de Rekenkamer het eens met de minister dat stringenter toepassing van normen leidt tot extra kosten? Kunnen eventuele extra kosten afgezet worden tegen de baten als gevolg van minder risico's?

De Algemene Rekenkamer is van mening dat als je normen (in de vorm van vastgestelde wet- en regelgeving) met elkaar afspreekt, deze de basis vormen voor controle. Wanneer de normen ten aanzien van een voorafgaand jaar ongewijzigd zijn, is er geen sprake van een stringenter toepassing van de normen. Mogelijk kun je wel de controle meer gericht uitvoeren (op basis van risico-analyse) waardoor er geen sprake is van stringenter toepassing, maar meer van een gerichte toepassing van gelijke normen. Dit laatste brengt (uiteraard) geen extra kosten met zich mee, maar betekent een meer effectieve inzet van de beschikbare capaciteit.

Een kosten/baten afweging voor het treffen van maatregelen om de risico's te beperken is zinvol en dient door de regelgever te worden uitgevoerd. De baten van beheersingsmaatregelen zijn veelal niet eenvoudig te kwantificeren. Het betreft het voorkomen van onrechtmatige uitgaven (misbruik en oneigenlijk gebruik) en het waarborgen van een effectief en doelmatige uitvoering van beleid. De kosten kunnen naar de mening van de Algemene Rekenkamer worden beperkt door de regelgeving duidelijker en eenvoudiger te maken (de bekostigingsvoorwaarden beperken) en daarover goed met betrokkenen te communiceren. Dit betekent echter niet dat de eisen ten aanzien van verantwoording en controle kunnen worden beperkt. De minister dient uiteindelijk redelijke zekerheid te verkrijgen over de recht- en doelmatige en doeltreffende aanwending van de publieke middelen, binnen de daarvoor gestelde regels.

5

In hoeverre brengen de onvolkomenheden bij DGM de doelstellingen t.a.v. bodemsanering, het clean development mechanism en eventuele andere milieudoelstellingen in gevaar?

Onvolkomenheden op het gebied van financieel beheer vergroten het risico op onrechtmatige besteding van middelen en ze vergroten de kans op onzekerheid over doelmatige en doeltreffende besteding.

6

Duidt het feit dat er bij het ministerie van VROM sprake is van 3 ernstige onvolkomenheden er op dat het financieel beheer bij het ministerie als geheel niet in orde is?

Het financieel beheer bij het ministerie als geheel omvat meer onderdelen dan alleen de drie genoemde overdrachtsuitgaven. Op deze andere onderdelen zijn geen ernstige onvolkomenheden geconstateerd. Er kan dus niet

worden gesteld dat het financieel beheer bij het ministerie als geheel niet in orde is.

7

Kan worden toegelicht wat er precies mis is met het subsidiebeheer bij het ministerie van VWS?

Het probleem is dat de ordelijkheid en controleerbaarheid van het subsidiebeheer al enkele jaren te wensen overlaten. Aanvankelijk zocht het ministerie de oplossing van het probleem in de aanpassing van wet- en regelgeving. De wetgeving zou niet meer toegesneden zijn op de gangbare praktijk. Een analyse van de problematiek door een ambtelijke werkgroep van VWS begin 2002 gaf echter (onder meer) als uitkomst dat het probleem niet zozeer in de wet- en regelgeving zit. Het door de beleidsdirecties niet zorgvuldig toepassen van de subsidieregels is een belangrijke factor in het ontstaan van onzekerheden en onregelmatigheden bij het verlenen en toekennen van subsidies. Uit de controle van de Auditdienst van VWS en de Algemene Rekenkamer bleek dat in de praktijk subsidieaanvragen onvoldoende naar activiteiten zijn ingedeeld, terwijl de wetgeving dat wel vereist. Ook de onvoldoende kwaliteit van de ingediende verantwoordingen voor het toekennen van subsidies komt veelvuldig als aandachtspunt naar voren. Op het terrein van de Volksgezondheid is sprake van regelgeving die voorschrijft dat subsidiëring dient plaats te vinden op basis van activiteiten. Bovendien moet de begroting/ subsidiedeclaratie inzicht geven in de baten en lasten van deze activiteiten. Uit de controle blijkt dat de omschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend niet altijd voldoende specifiek is. Een ander probleem is dat de kwaliteit van het beheersproces van aanvraag tot verlening van subsidies zorgelijk is, zowel procedureel als inhoudelijk. In 2002 heeft de directie die de subsidies administratief verwerkt een intern onderzoek naar de werkprocessen uitgevoerd. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden de procedures herijkt en maatregelen getroffen. Tenslotte speelt op het terrein van de subsidies ook de problematiek van de subsidieverlening via het intermediair Zorgonderzoek Nederland (ZON). De Auditdienst van VWS en de Algemene Rekenkamer constateerden in 2001 dat nog verbeteringen aangebracht konden worden in de structuur van sturing, toezicht, verantwoording en controle. In het jaar 2002 is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de inrichting van deze structuur. Ook is het financieel beheer bij ZON en de betrokken directie van het ministerie verbeterd. Het ministerie en ZON hebben zich echter in 2002 nog niet gehouden aan de wettelijk voorgeschreven termijnen en formele documentatie bij de toekenning van de middelen. In het Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van VWS 2002, Kamerstuk 28 880, nr. 35 is uitgebreider ingegaan op de problematiek van het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS (blz. 32 en verder).

8

Hoe is de enorme achteruitgang bij het Ministerie van Justitie, dat al een zorgenkindje was, te verklaren?

Ook indien rekening wordt gehouden met het effect van het opsplitsen van het onderdeel Contractbeheer is inderdaad sprake van een achteruitgang. Volledigheidshalve merkt de Algemene Rekenkamer wel op dat een ernstige onvolkomenheid is «omgezet» in een onvolkomenheid. De toename is enerzijds te verklaren uit het in onderzoek nemen van dan wel rapporteren over nieuwe onderwerpen zoals bijvoorbeeld het contractbeheer, Jurist 2002 en het verplichtingenbeheer en anderzijds het hardnekkige karakter van al een aantal jaren bestaande onvolkomenheden zoals bijvoorbeeld het financieel beheer bij het Openbaar Ministerie en het bestuursdepartement. Het viel de Algemene Rekenkamer op dat de onvol-

komenheden vooral zijn toe te schrijven aan het niet naleven van de regels en dat wordt versterkt door het onvoldoende oog hebben van het management voor de juiste uitvoering (ofwel de juiste toepassing van de eigen regels).

9

Had het Ministerie van VROM betere controlemaatregelen kunnen treffen en een beter behandelproces kunnen hanteren bij de uitbetaling van de huursubsidie, gegeven het feit dat er sprake was van een noodsituatie waarin er met spoed iets moest gebeuren?

De implementatie van het nieuwe huursubsidiesysteem is problematisch verlopen, waardoor de uitbetaling van huursubsidie ernstig is vertraagd. Huurders zijn hierdoor in financiële problemen gekomen. Om deze problematiek op te lossen heeft VROM gekozen voor snelheid boven zorgvuldigheid. De consequenties van die keuze ijlen nog na, ondermeer in het oordeel over het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van VROM.