

Vergaderjaar 1999–2000

26 541

Financiële verantwoordingen over het jaar 1998

26 627

Rechtmatigheidsonderzoek 1998

Nr. 60

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 september 1999

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 8 september 1999 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over:

- **de brief van de minister van Financiën d.d. 29 juni 1999 over de financiële verantwoordingen 1998 (26 541, nr. 49) (de financieelbeheersbrief);**
- **het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (26 627), algemeen gedeelte, bladzijden 10 t/m 57.**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Walsem** (D66) wees erop dat een goed financieel beheer een voorwaarde is voor de nieuwe opzet van begroting en verantwoording vanaf 2000. In de nota Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording (26 573) staat weliswaar dat het financiële beheer op de ministeries in orde is, maar ook over 1998 heeft de Algemene Rekenkamer ernstige tekortkomingen vastgesteld. De verbeteringen tot nu toe hebben niet tot een voldoende financieel beheer geleid. Welke maatregelen neemt de minister om dit wel te bereiken?

Ook heeft de Algemene Rekenkamer ernstige tekortkomingen bij negen van de negentien agentschappen geconstateerd. Deze zijn opgericht ten behoeve van een grotere doelmatigheid, maar het is niet na te gaan of die daadwerkelijk bereikt wordt, doordat een kwalitatieve omschrijving van de kengetallen ontbreekt. De heer Van Walsem stelde vast dat de Tweede Kamer en de regering bij de oprichting van agentschappen kennelijk zijn voorbijgegaan aan een belangrijke oprichtingseis.

De heer Van Walsem drong bij de minister erop aan de beleidsverantwoording direct vanaf de eerste keer in 2000 een succes te laten zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat de ministeries tijdig voor de derde woensdag in mei gegevens van goede kwaliteit aanleveren. Wil de minister in een tussenrapportage bij de Najaarsnota 1999 een overzicht geven van de vorderingen op de ministeries, om ongerustheid bij de Tweede Kamer weg te nemen en de discipline van de ministeries te vergroten?

De minister wil de nieuwe opzet van de financieelbeheersbrief bezien in samenhang met de nota «Van beleidsbegroting naar beleids-

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O.P.G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbiae (GroenLinks), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

verantwoording». Deze brief kan echter een belangrijke rol spelen in de verantwoording over het beleid. Acht de minister verbetering van de financieelbeheersbrief mogelijk?

De heer Van Walsem stelde een verschil in benadering op het vlak van de ijkpunten vast tussen de Algemene Rekenkamer en de minister. Volgens de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» zal er verantwoording worden afgelegd over de bedrijfsvoering, maar dat is een breder onderwerp dan het financiële beheer.

Verder benadrukte de heer Van Walsem de wenselijkheid van verantwoording over het gerealiseerde beleid. Bij ongeveer de helft van de verantwoordingen ontbreken echter doelmatigheidskengetallen, onder andere door onvoldoende kwantificeerde doelstellingen.

De reserveringen in de vorm van fondsen groeien sterk, tot een totaal van 2,6 mld. in 1998. Hoe kan de Staten-Generaal controle uitoefenen op deze middelen die buiten de rijksbegroting worden gezet? Wil de minister met het oog op deze controlemogelijkheid terughoudend zijn met deze faciliteit?

Van de negentien agentschappen hebben er zeven een negatief resultaat gehaald. De heer Van Walsem vroeg naar de oorzaken hiervan. De eisen voor op te richten agentschappen zullen worden aangescherpt met de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet. Wil de minister echter ook de eisen voor bestaande agentschappen nog eens bezien?

De heer Van Walsem constateerde een groeiende onduidelijkheid door het naast elkaar bestaan van twee begrotingsstelsels, het baten-lastenstelsel en het kasstelsel, en vroeg de minister, hierin een keuze te maken.

Over de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de controle van de besteding van Europese gelden lijkt overeenstemming te zijn bereikt.

De heer Van Walsem verzocht de minister, met de regeling hiervan niet te wachten op de regeling van de bevoegdheden van ministers.

Ten slotte sprak de heer Van Walsem zijn tevredenheid uit over de verbeteringen in de sectoren zorg en sociale zekerheid. Hij vroeg de minister op de ingeslagen weg voort te gaan.

De heer **Blok** (VVD) ondersteunde de opmerkingen van de heer Van Walsem over de nota «Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording».

Het herhaaldelijk onvoldoende zijn van het financiële beheer op enkele ministeries verklaart de minister in zijn brief met een zwakke aansturing door het hogere management. Is de oorzaak hiervan dat de overheid niet genoeg hooggekwalificeerd financieel personeel weet aan te trekken?

Verder schrijft de minister in zijn brief dat de voornemens in verband met de beleidsverantwoording gevolgen zullen hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Komt er een aparte brief van de minister van Financiën over government governance of wordt dit onderwerp betrokken bij het grotere debat over de beleidsverantwoording? De heer Blok sprak een voorkeur voor het eerste uit.

Op bladzijde 7 van het rapport van de Algemene Rekenkamer staat dat 99,4% van de uitgaven en 99,9% van de verplichtingen in 1998 rechtmatig waren. Hoewel het procentueel om kleine tekortkomingen gaat, betreft het wel grote bedragen. Honderd procent zekerheid achtte de heer Blok wenselijk voor een goede boekhouding.

Voor de nieuwe opzet van de beleidsverantwoording is het belangrijk dat de ministeries hun verantwoording tijdig aanleveren. Wat is de oorzaak van de te late aanlevering door enkele ministeries en hoe worden de problemen opgelost?

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de Staten-Generaal niet duidelijk worden geïnformeerd over off-balanceverplichtingen. De heer Blok vroeg de minister de informatie hierover te verbeteren, bijvoorbeeld door een risicoparagraaf aan de beleidsbegroting en de beleidsverantwoording toe te voegen, zoals op gemeentelijk niveau gebruikelijk is.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) beoordeelde de financieelbeheersbrief en het rapport van de Algemene Rekenkamer in het licht van de nieuwe opzet van beleidsbegroting en beleidsverantwoording. Wat zijn de oorzaken ervan geweest dat enkele ministeries hun financiële verantwoording niet tijdig hebben aangeleverd? Hoe komt het dat het management van enkele ministeries het financiële beheer nog niet op orde heeft?

Hoewel de minister in zijn brief schrijft dat het in het algemeen goed gaat met het financiële beheer, is de Algemene Rekenkamer er bezorgd over. Gezien de ernst daarvan ondersteunde mevrouw Duijkers het verzoek van de heer Van Walsem om een overzicht van het financiële beheer op de ministeries bij de Najaarsnota 1999. In het debat daarover kan worden gezien welke verbeteringen er mogelijk en nodig zijn.

In 1997 wisten vier agentschappen hun exploitatie niet rond te krijgen en in 1998 waren het er al zeven. In de praktijk blijken agentschappen dus hun eigen doelstellingen niet halen. Voor de IND achtte mevrouw Duijkers dit begrijpelijk, maar voor de Rijksarchiefdienst niet. Inmiddels zijn er zelfs voorstellen om diensten onder het baten-lastenstelsel te brengen, maar zij wilde het gebruik hiervan ter discussie stellen en wees erop dat binnen de fractie van de PvdA de bezwaren tegen dit stelsel groeien.

De Algemene Rekenkamer ontwikkelt een ijkpuntenstrategie, en de minister schrijft in zijn brief dat de regering er zelf een wil ontwikkelen, met als enige argument de eigen verantwoordelijkheid. Mevrouw Duijkers vroeg om een toelichting hierop.

In verband met de transparantie van overheidshandelen komt de minister met het gedachtegoed van government governance. Hierbij gaat het niet alleen om de financiële instrumenten en de verantwoordelijkheid hierin, maar ook om de bestuurlijke inrichting van de overheid.

Ten slotte vroeg mevrouw Duijkers naar de stand van zaken in het overleg met andere overheden en de Europese Commissie over te melden onregelmatigheden en naar de stand van zaken bij de interdepartementale stuurgroep Doreac.

Het antwoord van de minister

De **minister** herinnerde eraan dat er in de afgelopen vijftien jaar veel is bereikt in het financiële beheer: alle ministeries hebben inmiddels een goedkeurende accountantsverklaring en bezwaren van de Algemene Rekenkamer worden meestal ondervangen voordat zij definitief worden gemaakt. De aandacht voor de begrotingsuitvoering en de verantwoording is sterk toegenomen, zowel op de ministeries als in de Tweede Kamer. De conclusies van de commissie-Van Zijl sluiten aan bij de ideeën die op het ministerie van Financiën zijn ontwikkeld over de nieuwe systematiek van beleidsbegroting en beleidsverantwoording. Naarmate de zaken er beter voor staan, worden echter de normen aangescherpt. De minister erkende dat het financiële beheer volledige betrouwbaarheid en zekerheid zou moeten bieden maar dat 100% zekerheid niet kan worden geboden en zegde toe hard te zullen blijven werken aan verbeteringen. Het aantal ministeries waarvoor de Algemene Rekenkamer op onderdelen ernstige tekortkomingen signaleert, is sinds 1997 dan ook met drie gedaald, maar helaas ook met een gestegen. Of in 2000 alle problemen zullen zijn opgelost, kon de minister niet voorspellen.

De combinatie van een baten-lastenstelsel en een kasstelsel achtte de minister geen probleem. Door de invoering van het baten-lastenstelsel heeft de Tweede Kamer inzicht gekregen in de exploitatie, wat een van de doelstellingen is bij de oprichting van een agentschap. In de Miljoenennota 2000 zal een verband worden gelegd tussen het exploitatiesaldo en het kasbeslag van de agentschappen. Het verschil zit erin dat investeringen niet als kosten worden geboekt, maar wel als uitgaven. Inmiddels zijn bij enkele agentschappen tekorten ontstaan, die zij zullen moeten

wegwerken door hogere prijzen met het desbetreffende ministerie af te spreken of door een efficiëntere bedrijfsvoering.

Een tweede doelstelling van oprichting van agentschappen is vergroting van de doelmatigheid. Om deze te kunnen meten, moeten de prestatiegegevens worden verbeterd. Hierover wordt permanent overleg tussen ministerie en agentschap gevoerd. Er zijn voorhoedeprojecten bij Defensie en bij Justitie afgesproken voor het leveren van betere prestatiegegevens, in het verlengde van de informatiebehoefte die de commissie-Van Zijl heeft geformuleerd.

In verband met de ijkpunten sprak de minister van een verschil van interpretatie met de Algemene Rekenkamer. Zij noemt het financiële beheer matig, waar het ministerie van Financiën en de departementale accountantsdiensten het als voldoende tot goed beoordelen.

Na de ramingskengetallen kwamen de doelmatigheidskengetallen en inmiddels wordt op enkele terreinen een volgende stap gezet naar doeltreffendheidskengetallen. De doelmatigheidskengetallen in de begroting zullen worden uitgebreid, voorzover zinvol en mogelijk.

De begrotingsreserves van in totaal 2,6 mld. zijn niet ongeautoriseerd, maar staan op de begroting en worden gecontroleerd door de departementale accountantsdiensten. Alle financiële zaken worden zichtbaar gemaakt, ook de bedragen die ministeries naar het volgende jaar mogen overhevelen. Deze worden bij de voorjaarsnota via een suppletoire begroting toegevoegd aan de begroting van dat jaar en van een bestemming voorzien. Bedragen zonder bestemming vervallen.

De minister meldde dat hij de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet recentelijk naar de ministerraad had gestuurd. Nadat ook de Raad van State erover heeft geadviseerd, zal deze aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Omdat de Europese Commissie de Nederlandse Staat sancties en terugbetalingsverplichtingen kan opleggen, is er op sommige punten uitbreiding van ministeriële bevoegdheden nodig. De minister sprak van een directe relatie tussen het toekennen van nadere bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer en het uitbreiden van de ministeriële bevoegdheden. De minister wil derhalve de ministeriële bevoegdheden alsmede de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in één keer regelen.

Bij de onregelmatigheden bij de besteding van middelen uit het Europees sociaal fonds was het probleem niet een gebrek aan ministeriële bevoegdheden. Daarvoor bestaat ministeriële verantwoording en dus een controlemogelijkheid voor de Algemene Rekenkamer. Het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer hadden op dit punt overigens in het verleden al tekortkomingen vastgesteld. Bij het bepalen van de rechtmatigheid van de besteding van Europese middelen moeten de Algemene Rekenkamer en de departementale accountantsdiensten uitgaan van de opvatting hierover van de Europese Commissie.

Nederland heeft altijd op een strenge benadering aangedrongen, die in het algemeen in zijn voordeel is. De minister erkende dat er ook naar Nederlandse maatstaven sprake was van onregelmatigheden en dat hieraan te laat aandacht is gegeven. Inmiddels is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bezig om orde op zaken te stellen. De minister wees in dit verband op het leereffect van een dergelijke affaire en op de checklist die in overleg met de directies financieel-economische zaken en de accountantsdiensten van de ministeries wordt opgesteld en die ministeries zal helpen om problemen met de Europese Commissie voorkomen.

Mede op aandrang van Nederland is er in nieuwe Europese structuurfondsverordeningen een bepaling opgenomen waardoor de Europese Commissie bij onregelmatigheden niet alleen het desbetreffende bedrag, maar via een statistische benadering ook een algemeen bedrag kan

terugvorderen. Hierdoor kan Nederland in de toekomst financiële risico's lopen, die zoveel mogelijk moeten worden uitgebannen.

De minister verklaarde dat twee ministeries hun verantwoording twee weken eerder hebben aangeleverd dan gevraagd was. Een ministerie was vijf dagen te laat omdat de ambtelijke leiding niet tevreden was over de gemaakte kwaliteitsslag van de financiële verantwoording. Een ander ministerie was twee weken te laat door administratieve problemen. Er is dus geen algemene oorzaak voor te late aanlevering. Hoewel er nog zaken misgaan, is de aandacht van het management voor het financiële beheer toegenomen. De minister zei ervan uit te gaan dat alle ministeries hun verantwoording tijdig zullen inleveren voor de derde woensdag van mei in 2000.

De staatsbalans in de Miljoenennota geeft een volledig overzicht van de uitstaande garanties en elke begroting heeft een apart garantieartikel met een toelichting op het karakter ervan. Ook in de financiële verantwoording bij de toelichting op de saldbalans wordt inzicht gegeven in de omvang, de afloop en het risico. De saldbalans wordt onderdeel van de rijksrekening die wordt ingediend op de derde woensdag van mei.

In verband met government governance wordt voor de rijksdienst aansluiting gezocht bij de transparantie en verantwoording van corporate governance, die zowel betrekking heeft op financieel beheer als op management. Bij enkele ministeries en lagere overheden wordt government governance inmiddels gehanteerd; de Algemene Rekenkamer maakt hiervan gebruik in haar onderzoek naar rechtspersonen met een wettelijke taak.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Walsem** (D66) erkende dat het financiële beheer de afgelopen twintig jaar sterk is verbeterd en dat de normen steeds zijn aangescherpt, maar herhaalde zijn standpunt dat de ernstige tekortkomingen volgend jaar moeten zijn weggenomen.

De heer Van Walsem kondigde aan bij de oprichting van een volgend agentschap groot belang te zullen hechten aan de elementaire oprichtingseis dat de doelmatigheidswinst kan worden gemeten. Hij was tevreden met de toezegging van de minister dat er voor de bestaande agentschappen een aanscherping van de eisen komt in de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet.

Hoewel de heer Van Walsem zich erin kon vinden dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en die van de ministers in verband met Europese fondsen tegelijkertijd worden geregeld, zei hij dit snel geregeld te willen zien en vroeg hij de minister om een tijdpad.

Hij herhaalde zijn vraag om een rapportage bij de Najaarsnota 1999 over de stand van zaken met de financiële verantwoording van de onderscheiden ministeries. Op dat moment kan er immers nog ingegrepen worden om ervoor te zorgen dat de derde woensdag van mei 2000 een succes wordt.

De heer Van Walsem signaleerde een verschil in interpretatie van het begrip rechtmatigheid tussen centrale overheid en lagere overheden, en vroeg de minister snel met een uniforme definitie te komen.

In haar rapport schrijft de Algemene Rekenkamer dat reserves die bij rechtspersonen buiten het Rijk uitstaan, de zogenaamde parkeerstichtingen, het budgetrecht van de Staten-Generaal aantasten en moeten worden omgezet in reserves waarop de nieuwe bepalingen van de Comptabiliteitswet van toepassing zijn. De heer Van Walsem vroeg de minister om een reactie hierop.

De heer **Blok** (VVD) beaamde dat er moet worden gestreefd naar volledige betrouwbaarheid en zekerheid in het financiële beheer, maar hij achtte het primair de taak van de Kamer om te controleren of de

vakdepartementen hun werk goed doen. Hij wilde dan ook de minister blijven aansporen en eveneens zichzelf en zijn collega's.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) ondersteunde de vraag van de heer Van Walsem over de definitie van rechtmatigheid, en steunde diens verzoek om een tussenrapportage bij de Najaarsnota 1999. Ministeries blijken pas op het moment dat de Algemene Rekenkamer een bezwaaronderzoek wil instellen, zaken op het terrein van financieel beheer aan te pakken. Wat is er de oorzaak van dat ministeries materieel en immaterieel niet aan hun eigen voornemens kunnen voldoen? Een exploitatietekort bij een agentschap kan inderdaad het gevolg zijn van een verkeerde kostprijsberekening. Welke maatregelen neemt de minister om datgene te bereiken waarvoor de agentschappen zijn opgericht, namelijk een doelmatiger handelen van de rijksoverheid?

De **minister** verklaarde dat bij parkeerstichtingen onnodig geld buiten de rijksbegroting wordt gebracht omdat volgens de begrotingsregels een minister dit anders moet teruggeven. De desbetreffende bedragen verlaten de overheid overigens op grond van een door de Staten-Generaal goedgekeurde begroting. Door de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet zal het mogelijk worden, deze bedragen binnen de rijksbegroting te houden. Voorts wordt nagegaan wanneer zelfstandige bestuursorganen hun middelen bij het Rijk moeten aanhouden en dus niet zelf beleggingsactiviteiten kunnen ontplooien. Deze instellingen zijn immers niet opgericht om te beleggen. Wanneer rijksgeld als financieringsbron wordt gebruikt, is centraal bankieren mogelijk, zoals al gebeurt voor de sociale fondsen.

Uit behoedzaamheid wilde de minister niet toezeggen dat er in 2000 geen ernstige tekortkomingen meer zullen zijn. Hij meldde nog dat hij, zelfs eerder dan de Algemene Rekenkamer, ministeries aanschrijft op tekortkomingen in het financiële beheer.

De minister erkende dat een agentschap meetbare prestaties moet leveren; voor nieuwe agentschappen zal hieraan strikt de hand worden gehouden. Bestaande agentschappen die hieraan blijvend niet voldoen, zullen hun status moeten verliezen. In 2001 wordt een algemene evaluatie van de agentschappen gehouden; tot dat moment hebben de agentschappen de tijd om aan de voorwaarden te voldoen. Overigens is de ministeriële verantwoordelijkheid voor een agentschap precies dezelfde als voor een andere overheidsdienst.

Per Europese subsidieregeling wordt nagegaan welke ministeriële bevoegdheid er eventueel nog geregeld moet worden. De minister kon geen tijdstip noemen, maar beaamde dat de bevoegdheden zo snel mogelijk moeten worden geregeld. Hij zegde toe hierop terug te komen in de gevraagde tussenrapportage.

Verder verklaarde de minister deze rapportage niet bij de Najaarsnota 1999, maar pas in januari te kunnen geven. Op dat moment is er meer zicht op eventuele problemen met de verantwoordingen. Zoals elk jaar op prinsjesdag alle begrotingen worden ingediend, zullen op de derde woensdag van mei alle verantwoordingen verschijnen. Over de inhoud ervan hebben de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer wensen naar voren gebracht, maar deze zal in 2000 nog niet volmaakt zijn. In het debat erover kan de Tweede Kamer weer haar wensen kenbaar maken. Juist omdat het om beleid gaat, zal de inhoud van de begroting en de verantwoording in wisselwerking tussen Tweede Kamer en minister totstandkomen.

Uit de twee voorhoedeprojecten moet blijken welke verbeteringen er bij de agentschappen mogelijk zijn. Ook heeft het ministerie van Financiën jaarlijks overleg met de andere ministeries over het verbeteren van de prestatiegegevens. In 1999 is er prioriteit gegeven aan de conclusies van de werkgroep-Van Zijl. In januari 2000 zal er met de ministeries over de

agentschappen worden gesproken, mede met het oog op de evaluatie in 2001. In januari zullen er dus nog geen resultaten op dit punt zijn, maar in de tussenrapportage zal wel een stand van zaken worden gegeven. De minister benadrukte het streven om de doelmatigheidskengetallen waar mogelijk jaarlijks een groter deel van de relevante onderdelen van de begroting te laten beslaan.

In de tussenrapportage zal ook worden ingegaan op de interpretatie van het rechtmatigheidsbegrip. Volgens rechtsgeleerden is er geen verschil tussen het rechtmatigheidsbegrip van de rijksoverheid en dat van lagere overheden. Zo nodig zal wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet worden gezien.

De minister sprak zijn erkentelijkheid uit voor de waardering van de heer Van Walsem voor de verbeteringen in de zorg en de sociale zekerheid en bevestigde dat deze zullen doorgaan.

Ten slotte benadrukte de minister dat hij een coördinerende rol heeft en dat de verantwoordelijkheid voor de begroting en voor het financiële beheer primair bij de vakministers ligt.

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
Van der Windt