

Vergaderjaar 1996–1997

**24 825**

**Subsidiebeheer**

**24 830**

**Rechtmatigheidsonderzoek 1995**

**Nr. 3**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 12 november 1996

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft op 16 oktober 1996 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over: de ARK-rapporten «**Rechtmatigheidsonderzoek 1995**» (24 830) en «**Subsidiebeheer**» (24 825).

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

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA) waardeerde het zeer via het ARK-rapport Subsidiebeheer de vinger aan de pols te kunnen houden bij de uitvoering van het subsidiebeleid. De ARK concludeert dat het beheer weliswaar is verbeterd, maar dat verdere verbetering nog nodig is. Er is nog te weinig oog voor doelgerichtheid van subsidieverlening en in ruim de helft van de gevallen wordt niet geëvalueerd. Slechts bij zes op de tien subsidies moet een accountant zich uitspreken over de naleving van voorwaarden en als blijkt dat regels zijn geschonden, worden sancties terughoudend toegepast. Hoe wil de minister evaluaties meer toespitsen op de doelgerichtheid van subsidieverstreking en het sanctiebeleid meer aanscherpen? Waarom neemt hij de aanbeveling van de ARK niet over om voor subsidieregelingen uniforme goedkeurings- en rapportagetoleranties te formuleren? Teleurstellend is het gebrek aan informatie over uitvoeringskosten van subsidieregelingen. Hoe kan daar meer inzicht in worden verkregen?

In de rapportage Rechtmatigheidsonderzoek 1995 is de ARK positief over de financiële verantwoording over 1995. Belangrijkste kritiek is dat er bij de overheid over de gehele linie verminderde aandacht is voor opzet en werking van de administratieve organisatie. Juist bij grootschalige reorganisaties zou hier meer aandacht voor moeten zijn. Zijn nadere richtlijnen voor departementen nodig? Welke rol ziet de minister gezien zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor zichzelf in het bezwaarbeleid? Opvallend vond mevrouw Witteveen het, dat ondanks in het verleden gemaakte afspraken, pas nu inspanningen worden gepleegd ter invoering van Europese aanbestedingsregels. Wat is hiervan de oorzaak? Kunnen hier claims en boetes uit voortvloeien? Hoe controleert Europa het aanbestedingsbeleid en wordt hiermee rekening gehouden in de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (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), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B.M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), De Hoop Scheffer (CDA).

discussie over ZBO's? De ARK signaleert dat knelpunten in het financieel beheer en de financiële verantwoording bij enkele agentschappen een doelmatig functioneren ervan belemmeren. In welke mate vloeien die knelpunten voort uit onervarenheid met een baten- en lastenstelsel? Misbruik en oneigenlijk gebruik moeten verder worden teruggedrongen. Hoe staat het met het voornemen om een voor alle departementen geldende handleiding op te stellen voor het maken van centraal toeganke-lijke overzichten en periodieke doorlichting van M-en-O-gevoelige regelingen? De ARK maakt zich grote zorgen over de problemen rondom de USZO. Hoe wordt de toezichthoudende taak verder verstevigd? Welk gevolg heeft invoering van de Euro voor het financieel management bij de rijksoverheid? Is bekend met welke kosten en baten in dit verband rekening moet worden gehouden?

De heer **Ybema** (D66) herinnerde eraan dat door het vorige kabinet een uitputtend, zeer inzichtelijk overzicht beschikbaar werd gesteld van bestaande subsidies. Voor de oordeelsvorming van de Kamer was deze «subsidiebijbel» zeer nuttig. Wil de minister een dergelijke inventarisatie van bestaande subsidieregelingen ter hand nemen, mede omdat in het beleid het accent meer en meer wordt verlegd van inkomensoverdrachten naar investeringsuitgaven? Dit vereist systematische, kritische aandacht voor subsidies, ook door middel van evaluaties. Toegezegd is dat subsidieregelingen minimaal een keer in de vijf jaar ex post worden geëvalueerd. Hier is ook een plan van aanpak voor gemaakt. Zou zo'n evaluatie niet gewoon wettelijk verplicht moeten worden gesteld?

Net als in de rapportages van de ARK is er in de accountantscontrole een verschuiving te zien van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Kunnen wettelijke grenzen waarmee de accountant daarbij wordt geconfronteerd, worden vermeden door de inhoud en reikwijdte van de accountantscontrole te verbreden? Kan aan de kwantitatieve accountantsverklaring een meer kwalitatief getinte verklaring worden toegevoegd die meer gericht is op output, prestaties, effectiviteit e.d.?

Ook de heer Ybema was zeer tevreden over de positieve toonzetting van het Rechtmatigheidsonderzoek 1995, maar waarschuwde daarbij voor verslapping van de administratieve organisatie. Tegen departementen die daarin tekort schieten mag best wat scherper worden opgetreden. Naar aanleiding van de conclusie van de ARK dat er ten aanzien van de ZBO's sprake is van wildgroei, is pas op de plaats gemaakt bij de verzelfstandiging, met name in de sfeer van de agentschappen. Welke initiatieven zal de minister op korte termijn ontwikkelen ter verdere structurering van ZBO's? Is onderverdeling in categorieën daarbij nog aan de orde?

De heer **Hofstra** (VVD) was ook verheugd over de positieve uitkomst van het Rechtmatigheidsonderzoek 1995, maar wees erop dat de 0,3% van de uitgaven waarover geen zekerheid bestaat, toch altijd nog een bedrag van ongeveer 800 mln. vertegenwoordigt. Alleen al 60 mln. daarvan komt voort uit uitgaven in verband met de Melkert-II-regeling. Ook hij waarschuwde voor verslapping van de aandacht voor de administratieve organisatie. De toelichting bij de rekening kan beter. Van input en inspanningsverplichtingen moet de aandacht meer verschuiven naar output en resultaatverplichtingen. Hoe staat het met de accountantswerkzaamheden bij de departementen? Wat is de verhouding tussen het aantal interne en externe accountants? Is dit onderwerp van beleid? De rol erkennende die ook de Kamer heeft gespeeld bij de totstandkoming ervan, nam hij met zorg kennis van de problemen rondom de USZO. Die zijn mede veroorzaakt doordat niet met een schone lei kon worden begonnen. Moet hier niet iets aan worden gedaan? Welke ruimte biedt artikel 59 van de Comptabiliteitswet voor onderzoek naar ZBO's? Worden problemen met Europese aanbestedingsregels mede veroorzaakt door de ingewikkeldheid ervan en zo ja, wat kan Nederland hieraan doen tijdens haar

komende EU- voorzitterschap? Lopen er nog bezwaaronderzoeken uit de periode voor 1995? Benieuwd was hij naar de vorderingen met de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De heer Hofstra bepleitte om in het kader van de heroverwegingen voor 1998 bijzondere aandacht te schenken aan het verschijnsel subsidie. Wat is eigenlijk de precieze definitie ervan? Van de totale rijksbegroting bestaat zo'n 10% uit subsidies, verdeeld over 532 subsidieregelingen! Is met deze 10% alles gezegd op dit punt, of zitten er in begrotingsposten nog bedragen die ook als subsidie kunnen worden aangemerkt? In het verleden speelde het ministerie van Financiën een duidelijke rol in het op doelmatigheid en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik gerichte, geïntegreerde subsidiebeleid. Nu hebben de departementen eigen verantwoordelijkheid en is de rol van het ministerie van Financiën verkleind. Is dat wel verstandig? Moet Financiën zich in dezen niet veel actiever opstellen? Evaluatie eens per vijf jaar is volstrekt onvoldoende. Dan komt in één keer zo'n massa gegevens ter tafel dat goed overzicht onmogelijk is. Financiën moet dit beter structureren, bijvoorbeeld door jaarlijks een inventarisatie te verstrekken. Hoewel door het grote aantal in het algemeen het beeld wel meevalt, constateerde hij met zorg dat per subsidieregeling de ramingen enorm overschreden kunnen worden. Aandacht vroeg hij ook voor enorme verschillen in uitvoeringskosten. Hij had sterk de indruk dat die soms even hoog zijn als het subsidiebedrag. Kan ten behoeve van het uitzetten van toekomstig subsidiebeleid niet een soort ijklijn voor subsidieregelingen worden gebruikt?

De heer **De Jong** (CDA) maakte uit de ARK-rapportage «Subsidie-beheer» op, dat er op dit beleidsterrein sinds 1986 te weinig vooruitgang is geboekt. Dit is des te zorgelijker, omdat de ARK in zijn onderzoek geen overdreven zware eisen stelt. Tegen deze achtergrond bepleitte hij hantering van een horizonbepaling, in die zin dat alle subsidies binnen vijf jaar moeten voldoen aan de ARK-eisen. Subsidies die daaraan niet voldoen verdwijnen, tenzij de Kamer kan worden overtuigd van het nut van voortzetting ervan. Het is te betreuren dat uit de Miljoenennota het overzicht van belastinguitgaven is geschrapt. Deze moeten als gewone subsidies in een subsidieoverzicht worden opgenomen. In het belang van de controlerende functie van de Kamer moet zo'n overzicht standaard in de Miljoenennota worden opgenomen. Geschrokken was hij dat reviews van de departementale accountantsdiensten manco's in accountants-rapporten aan het licht brachten. Dit moet met het NIVRA worden besproken, want het betreft de standaard van de accountancy. Zelfs kan het single audit systeem erdoor in gevaar komen. Wat moet in dit verband worden verstaan onder een terughoudend reviewbeleid?

Op zich tevreden was de heer De Jong over het positieve oordeel van de ARK over de financiële verantwoordingen van de rijksdienst over 1995. Ook hij vroeg extra aandacht om verslapping in de administratieve organisatie te voorkomen. Hoe kunnen toelichtingen bij de rekeningen nog worden verbeterd? Volgens par. 2.6 heeft de ARK het verzoek van de minister van Financiën om een separaat oordeel te geven bij de financiële verantwoording van de agentschappen afgewezen, omdat hij op het standpunt staat dat deze niet zijn onttrokken aan de ministeriële verantwoordelijkheid en dat hun financiële verantwoording altijd geïntegreerd onderdeel zal zijn van de departementale verantwoording. Wat zit hier achter? Hij keurde het af dat de bewindslieden van OCW bij de instelling van de agentschappen Rijksarchiefdienst en CFI formele besluiten namen die (in strijd met de voorschriften) niet mede door de minister van Financiën waren ondertekend. Is dit inmiddels rechtgetrokken en zijn maatregelen ter voorkoming hiervan genomen? Volgens de laatste zin van par. 3.2.4. toetst de minister van Financiën voorafgaand aan het verlenen van medewerking aan totstandkoming van een agentschap of aan voorwaarden (waaronder de meetbaarheid van producten) is voldaan.

Hoe is dit echter te rijmen met de laatste zin van par. 3.2.3., dat niet in alle gevallen sprake was van meetbare producten en/of diensten? Ook signaleerde hij tegenstrijdigheid tussen de laatste zin van par. 3.3.1. en de eerste zin van de laatste alinea van par. 3.3.2. Waarom betrekken de AD'en bevindingen over de naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen in strijd met de afspraak niet in het oordeel over de financiële verantwoording? Ten slotte vroeg hij of uit de laatste twee zinnen op blz. 18 van het rapport moet worden opgemaakt dat volgens de ARK de USZO beter niet tot stand had kunnen komen. Kan dit nog goed komen?

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** was vast van plan de nu geboekte winst in het financieel beheer te behouden en zelfs uit te bouwen. Zorg voor dreigende verslapping van de aandacht hiervoor relativeerde hij door te wijzen op de constatering van de ARK dat er op het gebied van beheer en accountantscontrole nog steeds vooruitgang wordt geboekt. In de aan alle ministeries gezonden brieven over het financieel beheer is op de noodzaak van blijvende aandacht hiervoor gewezen. Een en ander wordt nauwlettend gevolgd. Desnoods worden bewindslieden hierop (persoonlijk) aangesproken.

Volgens een definitie uit 1993 die ten grondslag lag aan het interne subsidieoverzicht van het ministerie van Financiën, is een subsidie een gebonden inkomens- en vermogensoverdracht om niet van het Rijk aan personen, instellingen etc. in Nederland. Ter vrije besteding gegeven inkomensoverdrachten vallen hier niet onder. Gezien het interne karakter van bovenbedoeld overzicht, achtte de minister zich als vertegenwoordiger van het kabinet niet vrij toe te zeggen een actualisering ervan aan de Kamer te zenden. De Kamer heeft dit stuk destijds ook pas ter beschikking gekregen met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur. Partijen kunnen desgewenst wel vrijelijk informatie bij het ministerie inwinnen. Ook bevat iedere begroting een aparte subsidiebijlage. Desgevraagd zegde hij toe de Kamer jaarlijks een puur feitelijk en objectief subsidieoverzicht te verstrekken, waarin ook zal worden ingegaan op objectieve toetsingscriteria, zoals vermeld in het staatje op blz. 5 van de ARK-rapportage «Subsidiebeheer». Over de precieze inhoud van bovenbedoeld overzicht wordt de Kamer nog geïnformeerd. Tot het opnemen van een overzicht van belastinguitgaven in de Miljoenennota was hij vooralsnog niet bereid, omdat voor dit soort «uitgaven» geen algemeen geaccepteerde definitie voorhanden is. Wel was hij bereid de mogelijkheden op dit gebied nader te bezien.

Bij de bevindingen in par. 2.2.2. van het rapport «Subsidiebeheer» tekende de minister aan dat bestaande regelingen niet achteraf van een ex-ante-evaluatie kunnen worden voorzien. Aan richtlijnen die bij nieuwe subsidieregelingen ex-ante-evaluatie verplicht stellen, wordt gewerkt. Naar verwachting zal het overleg hierover tussen de ARK, de hoofden van de directies FEZ en het ministerie van Financiën dit najaar starten en kan in de loop van 1997 een desbetreffende richtlijn verschijnen. Preluderend op de in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen bepaling dat subsidieregelingen eens in de vijf jaar geëvalueerd moeten worden, is inmiddels een desbetreffend plan voor de realisering van ex-postevaluaties ingediend. Het ministerie van Financiën zal op de uitvoering ervan toezien.

De minister ging ervan uit dat de Kamer aan de hand van bovenbedoelde gegevens goed kan oordelen over het al dan niet instandhouden van subsidieregelingen. Selectief gebruik van horizonbepalingen wees hij niet op voorhand af. Zij kunnen van nut zijn, vooral bij budgettair omvangrijke, tijdelijke stimuleringsregelingen of bij regelingen die als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen snel verouderen. Wel moet onnodige bureaucratie in dit verband worden voorkomen.

De verscheidenheid aan subsidieregelingen verhindert hantering van uniforme regels voor toleranties bij accountantscontroles. Ook kostenoverwegingen nopen om van geval tot geval de toegestane tolerantie te bezien. Door de ARK geconstateerde afwijkingen in de beheersbaarheid van subsidie-uitgaven zijn niet per definitie terug te voeren op onnauwkeurige ramingen. Zo is in het ARK-onderzoek geen rekening gehouden met loon- en prijsbijstellingen, macro-economische ontwikkelingen en tussentijdse beleidswijzigingen. Op een breder terrein dan alleen dat van de subsidies wordt thans geïnventariseerd welke begrotingsposten in de afgelopen drie jaar eenzelfde afwijking hebben vertoond en welke les daaruit getrokken kan worden. De Kamer wordt hierover geïnformeerd, wellicht in het kader van de Voorjaarsnota.

In het kader van het terugdringen van uitvoeringskosten zijn goede vorderingen gemaakt met kengetallenprojecten. De minister was voornemens extra aandacht te schenken aan deze kwalitatieve kant van het begrotingsbeheer. Nu een hoge dekkingsgraad voor ramingskengetallen is gerealiseerd is het accent meer verschoven naar doelmatigheidskengetallen. In het bilateraal begrotingsoverleg is het onderwerp uitvoeringskosten nadrukkelijk aan de orde. Op de uitvoeringskosten is inmiddels een beter zicht ontstaan door de totstandkoming van agentschappen. Problemen rondom de ZBO's hebben niet geleid tot vertraging in de totstandkoming van agentschappen, want die betroffen vooral de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij agentschappen is van het begin af aan gekozen voor volledig integrale ministeriële verantwoordelijkheid.

De minister erkende dat Europese aanbestedingsregels ingewikkeld zijn, maar wees erop dat dit nodig is om ontduiking ervan zoveel mogelijk te voorkomen. Hij ging ervan uit dat niet alle Europese landen het even nauw nemen met deze regels, maar wenste zelf op dit gebied niet het risico te lopen van EU-sancties als gevolg van onjuiste toepassing ervan. Daarom is in de aan alle departementen gezonden brief betreffende het financieel beheer aandacht gevraagd voor deze regels. Over een juiste toepassing van deze regels is overlegd door de secretarissen-generaal en de directies FEZ van de ministeries alsmede de departementale accountantsdiensten. Bij brief van 15 april jl. zijn alle ministeries geïnformeerd over gemaakte afspraken. Nederland zal de toepassing van de regels door andere Europese landen nauwgezet volgen en zal zeker niet schromen om aandacht te vragen voor onjuiste toepassing ervan.

Naast de nu nog lopende bezwaaronderzoeken zijn er geen andere. Veel van deze onderzoeken betreffen bovendien herhalingen. Van de tien door de ARK genoemde onderzoeken is er inmiddels één ingetrokken (basiseducatie). Indien een bezwaaronderzoek ook op langere termijn niet de beoogde verbetering tot gevolg heeft, kan de ARK formeel bezwaar aantekenen, waarna de procedure ingevolge de Indemniteitswet in werking treedt. Het ministerie van Financiën volgt het verloop van bovengenoemde onderzoeken en moedigt de betrokken departementen aan hun zaken financieel snel op orde te brengen.

Ten aanzien van de USZO is destijds besloten op de ingeslagen weg voort te gaan, omdat handhaving van de afzonderlijke instellingen binnen de overheidsorganisatie geen alternatief was. Afgezien van de nog bestaande problemen is thans een constructie gevonden die voor de wat verdere toekomst enig vertrouwen geeft. Dankzij het ABP is er thans een professioneel management en ook het politieke en het ambtelijke topmanagement besteden veel aandacht aan de problemen, die naar verwachting nog wel enige tijd op de agenda blijven staan. Dat een moeilijke weg zou moeten worden afgelegd, was echter tevoren bekend.

De door de departementen van Binnenlandse Zaken en Financiën te verzorgen ZBO-rapportage is voorzien voor het voorjaar van 1997. Daarin zal ook worden ingegaan op categorisering van ZBO's.

Gezien de beperkingen die gelden voor accountants zag de minister niet

veel ruimte om de accountantsverklaring ook een meer kwalitatief karakter te geven. Het inhuren van externe accountants is de laatste jaren sterk teruggedrongen.

De voorzitter van de commissie,  
Van Rey

De griffier van de commissie,  
Hubert