

Vergaderjaar 2005–2006

28 779

Accountantscontrole

29 949

Evaluatie VBTB

29 950

**Interdepartementaal beleidsonderzoek:
Regeldruk en controletoren**

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 januari 2006

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 17 november 2005 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over:

- **de brief van de minister van Financiën van 31 mei 2005 over single audit (28 779/29 949, nr. 4);**
- **het verslag van het schriftelijk overleg zoals vastgesteld op 19 juli 2005 (29 949/29 950, nr. 34);**
- **de brief van de Algemene Rekenkamer van 8 september 2005 over niet-financiële beleidsinformatie (29 949/29 950, nr. 37);**
- **de brief van de minister van Financiën van 25 oktober 2005 over budgetflexibiliteit (30 300, nr. 59);**
- **de brief van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven over budgetflexibiliteit (05-RU-B-031).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Douma** (PvdA) vraagt of er een technische oplossing te vinden is voor de kwaliteit van de niet-financiële informatie, de bronvermelding en de niet-strijdigheid. Als dat niet het geval is, zou de Comptabiliteitswet mogelijk moeten worden veranderd.

Een aantal begrotingen voldoet nog niet aan de bedoelingen van de motie-Douma over comply or explain. De Kamer is in een aantal gevallen daar zelf ook schuldig aan. De komende jaren moet deze situatie verbeteren.

Bij single audit heeft de regering een aantal stappen gezet, maar het is nog niet duidelijk of deze echt tot een single audit leiden.

Met de motie-Balemans wordt de minister verzocht zelf een uitspraak te doen over de rechtmatigheid. Er wordt nu een soort tolerantiegrens ingevoerd. Wanneer is er sprake van fraude? Moet onrechtmatigheid die onder de tolerantiegrens ligt toch worden gemeld aan de Kamer?

De PvdA-fractie is niet tevreden met de huidige situatie rond de budgetflexibiliteit. In de begroting werd altijd onderscheid gemaakt tussen de juridisch vastgelegde bedragen, de beleidsmatig vastgelegde bedragen en de vrij besteedbare ruimte. Dat onderscheid is nu verdwenen, terwijl het voor de controlerende taak van de Kamer van groot belang was. Kan de

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Crone (PvdA), Bakker (D66), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), Bibi de Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Schippers (VVD) en Nijs (VVD).

Piv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Van Egerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Omtzigt (CDA), Vergeer (SP), Jan de Vries (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Varela (LPF), Kalsbeek (PvdA), Van Beek (VVD) en Hofstra (VVD).

minister de rijksbegrotingsvoorschriften aanpassen en bij de volgende begroting het genoemde onderscheid weer toepassen?

Er is destijds een motie aangenomen over het publieksjaarverslag. In het jaarverslag van het rijk staat nu een beleidsparagraaf, maar dat is nog geen publieksjaarverslag. Welke stappen onderneemt de minister om uitvoering aan de motie te geven?

Mevrouw **Nijs** (VVD) merkt op dat een aantal moties nog moet worden uitgevoerd. De rapportage over de single information en de single audit komt in mei 2006 en dat vindt de VVD-fractie wat laat. Eventuele opmerkingen hebben dan geen invloed meer op de begrotingen van 2007. Kan de minister toezeggen dat de begrotingen 2007 worden gemaakt conform de moties?

Er is enige onduidelijkheid over de juridische inbedding van de controle op de niet-financiële informatie. De Algemene Rekenkamer is hiertoe wel bevoegd, maar de departementale auditdiensten zijn dat niet. Is er een manier deze bevoegdheden alsnog te stroomlijnen?

De Algemene Rekenkamer huurt vaak de ombudsman in voor hun rapportages over de niet-financiële informatie. Kan zijn werk een meer prominente plaats krijgen in het rapport?

De motie-Douma over comply or explain maakt duidelijk wat er wordt verwacht van alle ministeries. Het kabinet wil de motie uitvoeren, maar niet alle ministers houden zich hieraan. Weet deze minister waarom niet? Hebben zij hiervoor toestemming gevraagd? Zorgt een coördinerend proces binnen het kabinet ervoor dat iedereen zich houdt aan de motie? Waarom wil de minister alleen financiële onrechtmatigheden boven de tolerantiegrens melden? Waarom niet alle financiële onrechtmatigheden? Moeten onrechtmatigheden die geen financiële gevolgen hebben ook niet worden gemeld?

Het opnemen van de reserves van de agentschappen hoeft van de minister niet in de begroting te komen. De VVD-fractie denkt daar anders over. De agentschappen vallen onder de hiërarchie van de minister en hij is degene die daarop beleid kan voeren.

Het argument van de minister dat de informatie over de budgetflexibiliteit arbitrair is en daarom niet meer uitgebreid wordt vermeld, is verrassend. Welke snode plannen heeft de minister deze cijfers van hun boterzachtheid te verlossen?

De heer **Mastwijk** (CDA) verwijst naar de twee ingediende moties over de niet-financiële informatie. Ziet de minister kans deze kwestie wat meer body te geven? Is er een normenkader mogelijk voor het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie? Discussie is natuurlijk altijd mogelijk, met name over de outcomegegevens en het is denkbaar dat de onderzoekers tot verschillende conclusies komen. Het is begrijpelijk dat de DAD daarover geen oordeel kan geven. Er kan echter wel een oordeel worden gegeven over het proces waarlangs de informatie is verzameld.

De Algemene Rekenkamer moet een oordeel geven over de niet-financiële informatie en baseert zich daarbij op het voorwerk van de DAD, die deze verplichting niet heeft. In de motie-Mastwijk wordt verondersteld dat de DAD de wettelijke opdracht krijgt dat oordeel wel te geven. Het schrappen van deze verplichting voor de Algemene Rekenkamer is voor de CDA-fractie geen optie. Een redelijk inzicht in de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie moet in eendrachtelijke samenwerking mogelijk zijn.

Het beeld dat is ontstaan over comply or explain is divers. De argumentatie is niet altijd overtuigend en daarvan zijn diverse voorbeelden. De minister stelt voor dat de ministers in de komende begrotingen het ontbreken van de outcomegegevens niet meer hoeven toe te lichten. De CDA-fractie is bang dat dit leidt tot verslapping in het aanleveren van

gegevens en tot vermindering van de kwaliteit van de verantwoording. Het is aan de Kamer te beoordelen wanneer de begrotingen voldoen aan de eisen.

Bij de singel audit zit men op de goede weg. Wel is gebleken dat bij veertig van de ruim vierhonderd gevallen de controle van de instellings-accountant onvoldoende was.

Het is de wens van de Kamer dat de minister in het jaarverslag per beleidsartikel ingaat op de eventuele onrechtmatigheden. Vervolgens levert het DAD dit op artikelniveau aan bij de ARK, zodat deze de Kamer op niveau kan informeren. De minister gaat dit via wet- en regelgeving vastleggen.

De tolerantiegrens is een punt van aandacht. Er kan zich een voorval voordoen waarbij een relatief klein bedrag is gemoeid, maar dat grote politieke consequenties kan opleveren.

De verdiepingsbijlagen blijven in papieren vorm beschikbaar. De verdiepingshoofdstukken worden slechts in naam omgezet in verdiepingsbijlagen, want inhoudelijk is er niet veel veranderd. De niet-relevante informatie zou worden gescheiden van de relevante informatie en dat is niet helemaal gelukt.

Er is een brief ontvangen met een overzicht van de agentschapsreserves. Kan de minister dit overzicht jaarlijks bij de begroting verstrekken?

Op 20 december wordt gesproken over de baten- en lastendiensten en het aanpassen van de instellingsregels. De CDA-fractie stemt niet in met een verlaging van de drempel, tenzij de minister duidelijk maakt dat dit de motie-Mastwijk niet doorkruist. Kan de minister hier voor 20 december op ingaan?

De CDA-fractie wil de toezegging dat bij volgende begrotingen de informatie over de budgetflexibiliteit wordt opgenomen zoals dat gebruikelijk was.

Antwoord van de minister

De **minister** dankt de commissie voor haar belangstelling voor dit onderwerp. Hij is teleurgesteld dat geen enkele Kamercommissie de comply-or-explainbrieven aan de orde heeft gesteld bij de begrotingen.

De dikte van de begroting is met 26% verminderd, zonder dat de kwaliteit van de verschafte informatie en de leesbaarheid is verslechterd. Belangrijke wijzigingen zijn de aangekondigde beleidsdoorlichtingen, die de doelstellingen als uitgangspunt nemen. Deze zullen ook op internet worden gepubliceerd.

De auditdiensten moeten in ieder geval de totstandkoming van de niet-financiële informatie controleren. Hetzelfde geldt voor de afspraken met de Kamer. Er mag geen strijdigheid ontstaan met de financiële informatie en er moet een goede bronvermelding zijn. Er kan echter geen algemeen stramien worden gemaakt. Met behulp van diverse cursussen en workshops zal worden geprobeerd de kwaliteit van de begroting en van de voor de Kamer verschafte informatie te verbeteren.

Rond outcome, output, comply or explain zijn al veel verbeteringen aangebracht. Een jaarlijks terugkerende brief is niet noodzakelijk. In de begroting moet wel moeten worden aangegeven op welke punten inmiddels outcome- en outputindicatoren kunnen worden gepresenteerd, in afwijking van de comply-or-explainbrief die door de Kamer als onvermijdelijk is aanvaard.

De single audit speelt op dit moment vooral bij de specifieke uitkeringen. In het boekjaar 2006 zullen de aanbevelingen van de heer Brinkman worden gerealiseerd. Tevens wordt onderzocht op welke wijze Senternovem kan volstaan met een enkele accountantsverklaring in plaats van de huidige vijftig. Binnen het project Jeugd moeten gemeenten veel verantwoordingsdocumenten en accountantsverklaringen afgeven. Ook

hier wordt onderzocht of deze kunnen verminderen, zonder dat er twijfel ontstaat over de rechtmatigheid.

De kwaliteit van de instellingsaccountants bij Onderwijs en andere instellingen voldeed niet altijd aan de normen. De controleafspraken in de huidige controleprotocollen worden daarop herzien. Er is in dit verband overleg met de NIVRA.

De budgetflexibiliteit hangt af van juridische en beleidsmatige verplichtingen. De Kamer heeft belang bij een zo groot mogelijke ruimte voor een politieke afweging. Bij het niet-juridische deel zou een departement theoretisch alle parameters op nul kunnen zetten. Er moet altijd enige voorzichtigheid worden betracht bij het schuiven van gelden. Het begrip beleidsmatig is moeilijk te definiëren. Uiteindelijk kan de Kamer de indruk krijgen dat slechts 1% van het budget nog openstaat. Bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft men de begroting volgens de nieuwe methode opgesteld en andere departementen kunnen volgen. Vanwege de positie van de Kamer moeten departementen niet weer de vrijheid krijgen om de beleidsmatig verplichting met een getal neer te zetten, maar wel met een betoog.

Van het aanstaande Financieel jaarverslag van het Rijk wordt een publiekssamenvatting gemaakt, die zowel op internet als op papier beschikbaar komt. Als daarvoor geen belangstelling blijkt te zijn, is het een eenmalig experiment geweest. Ook hier geldt dat alle moties worden uitgevoerd en in de begroting 2007 worden verwezenlijkt.

De rechtmatigheid wordt een verplicht onderdeel. De minister moet per begrotingsartikel aangeven als er iets mis is met de rechtmatigheid. Het is praktisch niet doenlijk elke kleine onrechtmatigheid te rapporteren. Een ernstige zaak als fraude moet uiteraard altijd worden gerapporteerd, ook als deze binnen de tolerantiegrens valt. Bij het beoordelen van de ernst van een zaak is politiek gevoel onontbeerlijk. De minister moet zelf de verantwoordelijkheid durven te nemen. Veel zaken zullen altijd discutabel blijven. Het is de Kamer die uiteindelijk bepaalt of een zaak ernstig is of niet.

Er is een briefwisseling met de Algemene Rekenkamer gevoerd over de controle op de niet-financiële informatie. De Algemene Rekenkamer moet de controle wel uitvoeren, maar de auditdienst niet. De auditdienst controleert het totstandkomingsproces op de inhoud. Er is afgesproken dat er een kanbepaling komt ten aanzien van de controle op de inhoud.

De Algemene Rekenkamer huurt vaak de ombudsman in. De Kamer kan het Hoge College adviseren over een gezamenlijk optreden.

Alle ministers hebben geschreven op welke doelen zij niet in staat zijn fatsoenlijke output- of outcomegegevens te leveren. Die brieven zijn niet voor de eeuwigheid, maar een grotere belangstelling van de Kamer zou wel stimulerend werken.

Bij niet-financiële onrechtmatigheden kom je al snel bij de Arbowetgeving terecht en dat is niet het terrein van de minister van Financiën. Contractuele onrechtmatigheden zoals promoties vallen wel onder de financiële onrechtmatigheden. Dat betekent dat niet-financiële onrechtmatigheden niet worden opgenomen als onrechtmatigheid.

Uit de lijst met reserves is moeilijk wijs te worden. Bij de jaarrekening wordt de reserve van de agentschappen van dat jaar in beeld gebracht. Zij bekleden een bufferfunctie. Er is een maximering van de reserves van 5%. Het toevoegen van de reserves aan de ontwerpbegrotingen voegt geen nieuwe kennis toe. Als een agentschap de 5% dreigt te overschrijden, komt het geld ten gunste van het moederdepartement en dat zie je automatisch in de ontwerpbegroting of in de suppletoire begroting terug. De Kamer kan natuurlijk een andere bestemming voor het geld kiezen, maar het is wel regulier dat het kabinet als eerste aan bod is.

Over het normenkader voor de niet-financiële informatie zijn wij het met de Algemene Rekenkamer eens geworden. Het normenkader wordt vastgelegd conform de 9-maartbrief en daarmee geeft de minister gevolg aan

de motie. Er zal een kanbepaling voor de Algemene Rekenkamer in de Comptabiliteitswet worden opgenomen ten aanzien van de inhoud van de informatie. Het wordt aan de Rekenkamer zelf overgelaten op welke punten zij een oordeel over niet-financiële informatie geeft. Er wordt inderdaad op artikelniveau vastgesteld of er onrechtmatigheden zijn. De departementen zullen hierover worden ingelicht. Het verdiepingshoofdstuk zal in 2007 worden afgeslankt en wat minder uitvoerig zijn. Daarover wordt overleg gepleegd met de vaste Kamercommissies of met deze commissie. Voor 20 december 2005 krijgt de commissie een brief over de stand van zaken rond de agentschappen. De pilot ligt op koers.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Douma** (PvdA) constateert dat er een stap voorwaarts wordt gemaakt rond het publieksjaarverslag.

De outcomedoelstellingen horen bij de VBTB. Het is een gezamenlijke opgave van de minister en de commissie om het dossier op weg te helpen. De Kamer kwijt zich soms onvoldoende van haar controlerende taken. De commissie heeft enig missiewerk te verrichten bij de woordvoerders van de verschillende begrotingsonderdelen. Men is er nog lang niet en de minister wordt verzocht de exercitie van dit jaar volgend jaar opnieuw uit te voeren.

Het amenderen rond de budgetflexibiliteit is moeilijker geworden. De Kamer moet er vanuit kunnen gaan dat de minister voldoet aan haar wensen. De juridische verplichting moet in de toekomst inzichtelijker worden. Het niet-juridische gedeelte moet open staan voor amendering.

Mevrouw **Nijs** (VVD) heeft zich gestoord aan alle pm-posten in de presentatie-indicatoren van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Er zijn veel niet ingevulde boxen.

De heer **Mastwijk** (CDA) merkt op dat zowel de Kamer als de departementen iets moeten maken van comply or explain. De brief moet in ieder geval volgend jaar verschijnen.

Als de Algemene Rekenkamer gebruik maakt van de kanbepaling, moet zij daarbij wel de informatie gebruiken die de DAD aanlevert.

Als bij de budgetflexibiliteit wordt gekozen voor de oplossing van de heer Douma, moet de minister zijn collega's daarover goed inlichten.

Bij de voorjaarsnota moet de regering aangeven of er nog wijzigingen zijn opgetreden in de reserves van de agentschappen.

De **minister** zegt toe het comply-or-explainverhaal nog een volgende ronde te geven. Op een gegeven moment moet men echter wel aanvaarden dat niet alles in getallen te vatten is.

Alle ministers krijgen een brief over de budgetflexibiliteit, waarin staat dat er nu een juridische formule is. De Kamer kan niet vrijelijk amenderen binnen de niet juridisch verplichte ruimte. In de begroting kan dat al beargumenteerd worden.

Majeure wijzigingen in de agentschappen worden gemeld bij de voorjaarsnota.

De controle op de totstandkoming van de niet-financiële informatievoorzieningen en de eerder aangekondigde wijziging van de Comptabiliteitswet worden besproken met de Algemene Rekenkamer.

Toezeggingen

Het comply-or-explainverhaal krijgt minimaal nog eenmaal een vervolg. Voor 20 december komt er een brief over de stand van zaken rond de pilot BLS.

Alle ministers krijgen een brief over de budgetflexibiliteit, waarin duidelijk wordt gemaakt dat de bewijslast is omgedraaid en dat de verantwoordelijkheid bij de betreffende bewindspersoon ligt, zodat deze bij de begrotingsbehandeling niet ongewild in de problemen komt. Het verdiepingshoofdstuk wordt in 2007 ontdaan van overtollige informatie. Daarover wordt overleg gevoerd met de vaste Kamercommissies of met deze commissie.

Bij de voorjaarsnota worden eventuele wijzigingen van de reserves van de agentschappen doorgegeven, als aanvulling op het overzicht dat bij het jaarverslag hoort.

Er komt een gesprek met de Algemene Rekenkamer, waarbij onder andere de kwestie van de kanbepaling ten aanzien van de controle van de inhoud van de niet-financiële informatie aan de orde wordt gesteld.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Bibi de Vries

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt