

Vergaderjaar 2004–2005

29 949

Evaluatie VBTB

29 950

**Interdepartementaal beleidsonderzoek:
Regeldruk en controletoren**

Nr. 34

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 juli 2005

Binnen de vaste commissie voor de Rijksuitgaven¹ hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Financiën d.d. 13 mei 2005 (29 949/29 950, nr. 20) inzake de uitvoering van de moties over de evaluatie VBTB en het IBO regeldruk en controletoren enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

Bij brief van 18 juli 2005 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

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

Adjunct-griffier van de commissie,
De Valk

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Bakker (D66), ondervoorzitter, Rouvoet (CU), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), 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), Heemskerck (PvdA), Van Dam (PvdA), Schippers (VVD), Nijs MBA (VVD).

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

Motie 9: Kwaliteit niet financiële informatie (motie Mastwijk c.s.)

Met betrekking tot de kwaliteit van de niet-financiële informatie (motie Mastwijk etc.) wachten de leden van de CDA-fractie de nadere uitwerking door de minister met belangstelling af. Wel wijzen deze leden er op dat de motie spreekt van «voldoende waarborgen dat die informatie juist en volledig is, en niet in strijd is met de financiële informatie». De leden van de CDA-fractie nodigen de minister indringend uit bij de verdere uitwerking hiervan de motie op dit punt volledig recht te doen.

Antwoord

De auditdiensten kunnen zoals ook is aangegeven in de aanhef van de motie geen uitspraken doen over de inhoudelijke kwaliteit van niet-financiële informatie.

Niet-financiële informatie is niet vergelijkbaar met financiële informatie omdat de mate van exactheid die bij financiële informatie wel mogelijk is niet kan worden gerealiseerd bij het meten van maatschappelijke effecten en gerealiseerde beleidsprestaties. Niet-financiële informatie kan uiteenlopen van de prijs van het BBP (eenduidig beschikbaar bij CPB en CBS) tot het effect van klassenverkleining op de leerprestaties in het basisonderwijs. Een normenkader biedt bij financiële informatie garanties voor betrouwbare informatie. Zo zijn er voor de overheid regels wanneer en hoe je voorschotten moet boeken. De auditor zal bij zijn controle ondermeer toetsen of de geboekte voorschotten conform de verslaggevingregels zijn geboekt (juistheid) en of alle voorschotten zijn geboekt (volledigheid). Bij niet-financiële informatie is dat lastiger en kan vaak niet worden vastgesteld of de informatie juist is of volledig. Zo is beleidsinformatie vaak de uitkomst van econometrisch en andere vormen van onderzoek. De beoordeling van de uitkomsten vereisen vakinhoudelijke deskundigheid die niet van de auditdiensten verwacht mag en kan worden. Maar zelfs vakinhoudelijke deskundigen kunnen vaak niet met zekerheid vaststellen of zulke beleidsinformatie juist en volledig is.

Het volgende voorbeeld kan bovenstaande illustreren. Het is mogelijk tot op de cent te verantwoorden hoeveel geld de overheid aan de reïntegratie van werklozen heeft uitgegeven. Welk effect dat reïntegratiegeld heeft op de kans op het vinden van een nieuwe baan kan helaas veel minder precies worden vastgesteld. Dat vereist onderzoek door deskundigen waarin wordt gecorrigeerd voor andere factoren die van invloed zijn op de kansen op werk. Verschillende vormen van onderzoek, leiden in de praktijk tot verschillende uitkomsten. Dit geldt voor de meeste beleidsterreinen. Er kan wel precies worden vastgesteld hoeveel geld de overheid heeft besteed, maar niet hoeveel dit precies heeft opgeleverd in termen van maatschappelijke effecten.

Uiteraard streeft het kabinet naar maximale betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie. Gegeven de inherente onzekerheid zijn er de volgende waarborgen:

1. bij gepresenteerde beleidsinformatie duidelijk de bron aangeven;
2. tijdens de begrotingsbehandeling of een start Algemeen Overleg kunnen afspraken met de Tweede Kamer worden gemaakt over de kwaliteitseisen;
3. in specifieke gevallen kan de Kamer de minister vragen om een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsinformatie, waarbij externe deskundigen worden betrokken;
4. Bij beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen zullen externe onafhankelijke deskundigen worden betrokken;
5. het proces van totstandkoming moet ordelijk, controleerbaar en deugdelijk zijn.

De controle van de auditdienst heeft daarbij betrekking op:

- De totstandkoming van de beleidsinformatie (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk¹);
- De nakoming van de afspraken met de Tweede Kamer;
- De niet-strijdigheid met financiële informatie.

Dit betekent dat ik vasthoud aan de lijn van mijn brief van 9 maart 2005 aan de Tweede Kamer, waarin bovengenoemde punten zijn opgenomen en waarmee de Algemene Rekenkamer heeft ingestemd. Verder heb ik in mijn brief van 13 mei jl. aangegeven dat wordt gewerkt aan de nadere uitwerking van het normenkader voor de beoordeling van het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie, zoals dat op hoofdlijnen is neergelegd in mijn brief van 9 maart.

Kort samengevat kunnen de waarborgen in het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie worden getoetst door de auditor. De waarborgen van de kwaliteit van de inhoud van de niet-financiële informatie zijn te vinden in bronvermelding en niet-strijdigheid met de financiële informatie, maar vooral in de inschakeling van onafhankelijke externe deskundigen, peer reviews en begeleidingscommissies.

Motie 11: Comply or explain (motie Douma cs)

Bij de uitvoering van de motie Douma (comply or explain) rijst de vraag bij de leden van de CDA-fractie hoe de minister de uitvoering in de tijd ziet. Voor deze zijn in ieder geval twee dingen van belang. Ten eerste zal voorafgaand aan of tijdens de begrotingsbehandeling (wellicht tijdens het wetgevingsoverleg) debat mogelijk moeten zijn met de betrokken minister over de vraag waarom het leveren van outcome-gegevens niet mogelijk is. De uitkomst daarvan kan eventueel worden betrokken bij de begrotingsbehandeling, maar zal in ieder geval moeten bijdragen tot een beter VBTB-gehalte van begroting en jaarverslag, tenzij uiteraard de Kamer de visie van de minister zou delen dat het leveren van de gevraagde gegevens niet mogelijk is.

Ten tweede vinden de leden van de CDA-fractie dat het «comply or explain» proces elk jaar moet worden doorlopen om te voorkomen dat een verkeerd automatisme ontstaat. Immers, het is goed denkbaar dat iets dat in 2005 onmogelijk is, in 2006 of later wél mogelijk is.

Antwoord:

De CDA-fractie heeft gevraagd hoe de uitvoering van de motie Douma (Tweede Kamer 2004–2005, 29 949, nr. 11), over de zogeheten «comply or explain» exercitie, in de tijd wordt gezien. Zoals toegezegd in mijn brieven van 9 maart en 13 mei is de afgelopen tijd met alle ministeries gesproken over de doelformuleringen van de begrotingsartikelen en mogelijke outcome- en output-indicatoren. Uitgangspunt daarbij was om gegevens over outcome en output op te nemen, indien die zinvol en relevant zijn. Indien geen zinvol en relevante gegevens over outcome, maar ook niet over output kunnen worden opgenomen hebben de ministers in de zogenoemde comply or explain brieven de Kamer, zoals afgesproken, hiervan op de hoogte gesteld.

¹ Er is sprake van ordelijk, controleerbaar en deugdelijk totstandkomen van beleidsinformatie, indien de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het proces zijn belegd en het proces achteraf reconstrueerbaar is. Voorts dient de informatie die als uitkomst van het proces wordt opgeleverd op volledige en juiste wijze in de verantwoording te worden opgenomen.

De leden van de CDA-fractie vinden dat het «comply or explain» proces elk jaar moet worden doorlopen om te voorkomen dat een verkeerd automatisme ontstaat. Immers, het is goed denkbaar dat iets dat in 2005 onmogelijk is, in 2006 of later wél mogelijk is. Het streven van de CDA-fractie om de kwaliteit van de indicatoren verder te verbeteren wordt gedeeld. In het debat over de VBTB-evaluatie heb ik aangegeven dat wij moeten voorkomen dat de comply-or explain exercitie een plichtmatige,

jaarlijkse herhaling van hetzelfde argument wordt als de omstandigheden niet gewijzigd zijn. Daar heeft de Kamer ook geen behoefte aan. Ik stel voor in het kader van het begrotingsonderzoek de voortgang te bespreken en in de Rijksbegrotingvoorschriften op te nemen dat de ministers jaarlijks in de begroting aangeven op welke punten vooruitgang is geboekt (bijv. in de Leeswijzer).

Motie 13: Rechtmatigheid en accountantsverklaring (motie Balemans cs)

De leden van de VVD zijn verheugd over de reactie van de minister op deze motie, die luidt dat de benodigde wijzigingen van de relevante wet- en regelgeving worden voorbereid en dat de voorstellen te zijner tijd met de Kamer besproken zullen worden. Deze leden zouden hierbij echter enige duidelijkheid van de minister willen hebben over het volgende.

In zijn reactie op «Rijk Verantwoord» (het Rekenkamerrapport over 2004) geeft de minister meer informatie over de wijze waarop hij de motie opvat. Hij stelt; «(...) Concreet betekent dit dat de minister onrechtmatigheden boven de tolerantiegrens op artikelniveau moet toelichten en de verbetermaatregelen moet benoemen. Dit geeft extra informatie voor de Tweede Kamer».

Betekent dit dat de ministers alleen onrechtmatigheden boven de tolerantiegrens in de verklaring over de bedrijfsvoering hoeven te melden? Dat lijkt evident, maar betekent dit tevens dat er geen verplichting bestaat zaken te melden die onder de tolerantiegrenzen liggen? Zou dit betekenen dat sommige problemen, die vanuit politiek perspectief wel van belang zijn, door de minister niet worden genoemd?

Antwoord:

Zoals met u is afgesproken, is het verplicht dat ministers onrechtmatigheden boven de tolerantiegrens op artikelniveau melden. Er is dus geen verplichting zaken te melden die onder de tolerantiegrens liggen. Maar dit betekent niet dat de minister hem of haar bekende tekortkomingen, waarvan kennisname in redelijkheid van belang moet worden geacht voor het inzicht of de oordeelsvorming van de Kamer, onvermeld kan laten.

Motie 14 (gewijzigd) Verdiepingsbijlage en Internet (motie Mastwijk c.s.)

Inzake de uitvoering van de motie Mastwijk over het verdiepingshoofdstuk merken de leden van de CDA-fractie op dat de strekking van deze motie niet uitsluitend voorzag in het enkel hernoemen van de verdiepingsbijlage tot verdiepingshoofdstuk. Dan zou slechts sprake zijn van cosmetica. De motie is ingediend vanuit de gedachte dat «ballast en niet-relevante informatie» zouden kunnen vervallen, maar dat wél relevante informatie in de stukken dient te worden opgenomen, bij voorkeur bij de beleidsartikelen en, indien dat niet mogelijk is of tot verwarring aanleiding zou geven, in de vorm van een verdiepingshoofdstuk.

Tenslotte is het de leden van de fractie van het CDA opgevallen dat een deel van de informatie aangaande het jaarverslag van het Rijk (het gaat om een aantal supplementen) uitsluitend is verschenen via Internet. Daarbij is naar de mening van deze leden strijd ontstaan met de motie Mastwijk die gaat over de verdiepingsbijlage en Internet. De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de minister dat hij voornemens is in de toekomst bij de presentatie van de jaarstukken de motie op dit punt recht te doen.

Antwoord:

Zoals aangegeven in mijn brief van 13 mei jl., is de importantie die de Kamer in de AO's en het debat heeft gehecht aan de gegevens van de «oude» verdiepingbijlage, de reden geweest deze als verdiepingshoofdstuk in de begroting 2006 op te nemen.

Naar aanleiding van het debat van 3 maart 2005, zijn de supplementen van het jaarverslag van het Rijk separaat aan u toegezonden. Deze supplementen zullen ook in de toekomst, naast publicatie op Internet, zolang de Kamer daar prijs op stelt in papieren vorm aan u worden toegezonden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm