

Vergaderjaar 2006–2007

29 949

Evaluatie VBTB

29 950

**Interdepartementaal beleidsonderzoek:
Regeldruk en controletoren**

Nr. 57

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 juni 2007

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft over de brief van de minister van Financiën van 14 juli 2006 inzake aanpassing van comptabele regelgeving (29 949, nr. 55) de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 27 juni 2007 gegeven antwoorden, zijn, voorzien van een inleiding, hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aptroot

Adjunct-griffier van de commissie,
Noordsij

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), ondervoorzitter, Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Kortenhorst, J.T.H.M. (CDA), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA) en Tang (PvdA).

Plv. leden: van der Staaij (SGP), Depla (PvdA), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Vacature (CDA), Anker (CU), Mastwijk (CDA), De Roon (PVV), Luijben (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA) en Besselink (PvdA).

Inhoudsopgave

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Algemeen	2
Bepalingen Comptabiliteitswet opnemen in lagere regelgeving (maatwerk)	3
Specifieke uitkeringen en gebundelde doeluitkeringen	4
Integreren Slotwet en Jaarverslag	4
Loslaten huidige rechtmatigheidseisen op begrotingsartikelniveau	4
Integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota	5
Verhouding Voorlopige Rekening, Slotwet en Jaarverslag	5
Niet-financiële informatie	6
Overige voorstellen	6

II. Reactie van de Algemene Rekenkamer

Algemeen	7
Onderbrengen delen bepalingen Comptabiliteitswet opnemen in lagere regelgeving (maatwerk)	10
Specifieke en gebundelde doeluitkeringen	13
Integreren Slotwet en Jaarverslag	14
Loslaten huidige rechtmatigheidseisen op begrotingsartikelniveau	14
Integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota	16
Verhouding Voorlopige Rekening, Slotwet en Jaarverslag	16
Niet-financiële informatie	17
Overige voorstellen	18

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Algemeen

De leden van de CDA-fractie zijn altijd geïnteresseerd in voorstellen die kunnen leiden tot verlaging van de administratieve lastendruk. Dit geldt ook voor de brief inzake de comptabele regelgeving voor de rijksoverheid, inzake het verminderen van de controledruk. Tegelijkertijd willen deze leden ervoor waken dat het budgetrecht van de Tweede Kamer aan betekenis inboet en/of dat de rechtmatigheid in gevaar komt. Tegen deze achtergrond plaatsen de leden van de CDA-fractie enkele opmerkingen en hebben zij enkele vragen aan de Algemene Rekenkamer.

De leden van de fractie van D66 hechten grote waarde aan de mening en expertise van de Algemene Rekenkamer als het gaat om aanpassing van de comptabele regelgeving. Kan de Algemene Rekenkamer zich nu werkelijk in grote lijnen met de voorstellen van de regering verenigen? Op een groot aantal punten is de Rekenkamer zeer kritisch. Graag een reactie. Daarnaast zou de D66-fractie de Algemene Rekenkamer in algemene zin willen vragen:

- wat de Tweede Kamer zelf op hoofdlijnen zou kunnen doen en/of aan de regering zou kunnen vragen om het VBTB-proces te verbeteren;
- welke mogelijkheden de Algemene Rekenkamer zelf nog ziet om, met inachtneming van budgetrecht en een hoog ambitieniveau ten aanzien van comptabele eisen, de efficiency van het begrotings- en verantwoordingsproces te verbeteren;
- in te gaan op het voorstel van het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) om de «lappendeken» van jaarverslaggevingsregels in de publieke sector te stroomlijnen en een «Raad voor de publieke sector jaarverslaggeving» in te stellen;
- dieper in te gaan op de gedachte om de huidige rechtmatigheidseisen

op begrotingsartikelniveau los te laten. De D66-fractie heeft hiertegen grote bedenkingen, maar zou tegelijkertijd van de Algemene Rekenkamer willen weten hoe er meer gericht aan de hand van risicoanalyses gecontroleerd zou kunnen worden;

- of er daadwerkelijk sprake is van een grote discrepantie tussen controle- en verantwoordingsregels in de publieke sector en accountancy-eisen in de private sector. Kan de overheid hiervan leren of laten de aard van de publieke sector en in het bijzonder het budgetrecht dat niet toe?

Bepalingen Comptabiliteitswet opnemen in lagere regelgeving (maatwerk)

De leden van de CDA-fractie menen dat het overhevelen van zekere bepalingen vanuit de Comptabiliteitswet naar lagere regelgeving kan leiden tot maatwerk voor de respectieve departementen. Immers, zo kan de redenering luiden, de confectie in de Comptabiliteitswet is onvoldoende toegespitst op de specifieke omstandigheden van elk departement afzonderlijk; de Comptabiliteitswet zou daardoor onnodig gedetailleerd en te lang worden. Voor de leden van de CDA-fractie staat voorop dat de essentialia aangaande het budgetrecht van de Kamer bij wet geregeld moeten zijn. Uitvoeringstechniek kan naar lager niveau. De aan het woord zijnde leden hebben de indruk dat de minister en de Algemene Rekenkamer de gedachten op dit stuk nog niet volledig hebben gesynchroniseerd. Hoe kijkt de Algemene Rekenkamer aan tegen het verlies aan efficiency als elk departement het wiel opnieuw gaat uitvinden?

Te veel maatwerk kan leiden tot inefficiency. De mogelijkheden om van elkaar te leren worden kleiner en bovendien moet de Algemene Rekenkamer meer inspanning leveren om vanuit al dit maatwerk toch de antwoorden richting het parlement te leveren die geleverd moeten worden. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie zich af hoe de voorstellen op het gebied van de regelgeving zich verhouden tot de mogelijkheden die de Tweede Kamer heeft op het gebied van de verantwoording (VBTB). Op welke wijze kan de Tweede Kamer verlangen dat bepaalde VBTB-informatie wordt geleverd indien veel bepalingen vanuit de Comptabiliteitswet verhuizen naar lagere regelgeving? Gaat dit niet min of meer automatisch leiden tot een langere «comply or explain-brief» en ontstaat als gevolg daarvan niet opnieuw een hogere administratieve last? De leden van de CDA-fractie vernemen graag de visie van de Algemene Rekenkamer op het bovenstaande.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de Algemene Rekenkamer aankijkt tegen de verhouding tussen centrale regelgeving versus maatwerk. Is de Algemene Rekenkamer van mening dat het mogelijk is met minder controlelasten eenzelfde niveau van rechtmatigheid te verkrijgen?

Hebben de door de minister voorgestelde wijzigingen op wat voor manier dan ook effect op het budgetrecht van de Tweede Kamer? Zo ja, is dit dan naar de mening van de Algemene Rekenkamer een versterking of verzwakking van het budgetrecht?

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de Algemene Rekenkamer bezwaren ziet tegen het voorstel om de artikelen 5, 6, vierde lid, 54 en 55 van de Comptabiliteitswet 2001 op de te nemen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Zo ja, welke bezwaren zijn er en ziet de Algemene Rekenkamer andere mogelijkheden om op dit gebied tot vereenvoudiging te komen?

De leden van de D66-fractie hechten belang aan het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat «confectie» in de bedrijfsvoering doelmatiger is

dan maatwerk. Aan de andere kant kunnen deze leden zich er wel iets bij voorstellen dat de eisen ten aanzien van bijvoorbeeld munitiebeheer strenger moeten zijn dan die voor het beheer van paperclips. Zou de Algemene Rekenkamer nader op dit thema willen ingaan?

Specifieke uitkeringen en gebundelde doeluitkeringen

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de Algemene Rekenkamer bezwaren ziet tegen het voorstel om de afzonderlijke verantwoording per departement te laten vervallen bij brede doeluitkeringen. Zo ja, welke bezwaren ziet de Algemene Rekenkamer?

De leden van de fractie van D66 verzoeken de Algemene Rekenkamer nader in te gaan op de vraag hoe de besteding van (gebundelde) specifieke doeluitkeringen zo efficiënt mogelijk gecontroleerd kan worden, met inachtneming van het budgetrecht van de Kamer.

Integreren Slotwet en Jaarverslag

De leden van de CDA-fractie vrezen aantasting van de kwaliteit van de verantwoording als Slotwet en Jaarverslag worden geïntegreerd. Deze leden vrezen voor een gedwongen huwelijk als décharge en beleidsverantwoording op deze manier worden samengebracht. De ervaring leert dat één of beide partners daarvan lijden. De Tweede Kamer heeft een en andermaal uitgesproken dat de verantwoording meer dan in het verleden aandacht moet krijgen en de CDA-fractie is een overtuigd medestrijder op dit punt. De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de Algemene Rekenkamer op welke wijze het mogelijk is aan de bezwaren van de CDA-fractie tegemoet te komen zodat de kwaliteit van het verantwoordingsproces minimaal op hetzelfde niveau blijft.

Loslaten huidige rechtmatigheidseisen op begrotingsartikel-niveau

Dit voorstel raakt naar de mening van de leden van de CDA-fractie nauw aan het budgetrecht van de Kamer. Op dit moment geldt een tolerantiegrens van 1% die als fout is toegestaan per begrotingsartikel. In het voorstel van de minister zou dit komen te liggen op 1% van het begrotingshoofdstuk. De controlecapaciteit wordt dan ingezet op die plekken waar de grootste financiële risico's liggen. Deze benadering ademt naar de mening van de leden van de CDA-fractie teveel de sfeer van de strikt cijfermatige accountancy, hoe belangrijk die ook moge zijn. Cruciaal is het volgende. Onder het begrip rechtmatigheid verstaan de leden van de CDA-fractie niet alleen het antwoord op de vraag of de raming is overschreden of niet, maar ook de vraag of het door de Kamer beschikbaar gestelde bedrag is aangewend ten behoeve van het in de begroting omschreven doel, oftewel van het VBTB-deel: wat gaan we doen en wat gaat het kosten (input en output). Deze visie is impliciet ook terug te vinden in het rapport Financiële Rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA), 2004). Daarnaast is aan de orde een andere, meer beleidsmatige verantwoordingsvraag: wat willen we bereiken en doen we dat op een efficiënte manier (outcome, ofwel maatschappelijke effecten). Indien de tolerantiegrens van 1% wordt verplaatst van het begrotingsartikel naar het begrotingshoofdstuk, ontstaan in de visie van de leden van de CDA-fractie mogelijkheden voor de departementen om binnen de begrotingsartikelen te schuiven. Immers, door de benadering van de marge van 1% per hoofdstuk kan in theorie de raming op één begrotingsartikel fors worden overschreden en die op een ander artikel fors worden overschreden. Daarmee

wordt het budgetrecht van de Tweede Kamer aangetast. De CDA-fractie is om die reden tegen dit voorstel.

Daarbij komt nog een ander aspect. Als tot deze werkwijze zou worden overgegaan, kan daarvan uitsluitend en alleen sprake zijn als de verantwoordingsinformatie op begrotingsartikelniveau zodanig gedetailleerd is dat dit deel van de rechtmatigheid via het spoor van de output en outcome voldoende invulling kan worden gegeven. De leden van de CDA-fractie menen dat dit per saldo zou leiden tot een nog hogere administratieve lastendruk.

Tenslotte menen de leden van de CDA-fractie dat de minister met dit voorstel voorbij gaat aan het feit dat 10% overschrijding op het ene artikel weliswaar qua geld, in absolute zin gezien dus, van ondergeschikt belang kan zijn, maar dat daarentegen een overschrijding van 1% op een ander artikel grote politieke consequenties zou kunnen hebben. Dit gegeven wordt alleen nog maar navranter indien de tolerantiegrens wordt verplaatst naar 1% van het begrotingshoofdstuk.

Dit alles brengt de CDA-fractie ertoe op te merken dat dit voorstel van de minister bij haar niet op veel enthousiasme kan rekenen. Zij verneemt graag van de Algemene Rekenkamer de visie op het bovenstaande.

Integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota

De leden van de CDA-fractie zijn hiervoor al kort op ingegaan op het voorstel van integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota. Deze leden sluiten niet uit dat drijfveer bij de minister is geweest de wens om te komen tot vermindering van de administratieve lastendruk. Maar daarvan kan naar de mening van de CDA-fractie alleen sprake zijn als aard en omvang van het jaarverslag substantieel worden beperkt. En daarmee, zo vrezen de leden van de CDA-fractie, wordt afscheid genomen van het systeem rond de verantwoording zoals de Tweede Kamer dat de afgelopen jaren heeft opgebouwd. Dit is niet de weg die de leden van de CDA-fractie zouden willen bewandelen. Zij herkennen daarentegen wel de druk rond de verschillende momenten per jaar waarbij financiële en andere informatie moet worden geleverd: Voorlopige Rekening, Voorjaarsnota, Verantwoordingsdag, Prinsjesdag, Najaarsnota. Daarnaast speelt de discussie in hoeverre het wenselijk is om in de toekomst te gaan werken met autorisatie van meerjarenramingen.

En deze discussie raakt dan weer aan de door de Tweede Kamer uitgesproken gewenste rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie bestaan er mogelijkheden om bijvoorbeeld het Verantwoordingsdebat te integreren met de behandeling van de Voorjaarsnota. Dit aspect is tijdens het recentelijk gehouden Verantwoordingsdebat aan de orde geweest. De leden van de CDA-fractie wisselen graag met de minister van gedachten hoe de verschillende financiële momenten kunnen worden ingepast in een financiële cyclus die volledig recht doet aan het budgetrecht van de Tweede Kamer terwijl tegelijkertijd de regel- en controledruk op een aanvaardbaar niveau kunnen worden gehouden. Ook op dit punt verneemt de CDA-fractie graag de visie van de Algemene Rekenkamer.

Verhouding Voorlopige Rekening, Slotwet en Jaarverslag

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat het alternatief is voor het vervallen van de Voorlopige Rekening als het gaat om het hebben van vroegtijdig inzicht door de Tweede Kamer in inkomsten- en uitgavenmeevallers.

De leden van de D66-fractie vinden het een interessante gedachte om te bekijken of er meer synergie kan worden aangebracht tussen de diverse

begrotingsstukken die in het voorjaar over het voorafgaande jaar verschijnen. Randvoorwaarden zijn, dat:

- het budgetrecht van de Kamer onverkort blijft bestaan, de dechargeverlenende rol van de Tweede Kamer wordt versterkt en niet afgezwakt;
- de (beleids)verantwoording niet marginaliseert, maar juist wordt versterkt.

In ieder geval zal het geïntegreerde stuk dat naar de Tweede Kamer gaat de status van een wetsvoorstel moeten hebben en moet de Tweede Kamer de mogelijkheid hebben om geen decharge te verlenen. De leden van de fractie van D66 zijn zeer benieuwd hoe de Algemene Rekenkamer dit ziet. Ook vragen deze leden zich af hoe de Algemene Rekenkamer denkt over de autorisatie van begrotingsmutaties die voor het eerst in de slotwet zichtbaar zijn.

Niet-financiële informatie

De leden van de D66-fractie zijn verrast door de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er geen aanvullende regelgeving nodig is ten aanzien van de deugdelijkheid van niet-financiële informatie, zeker ook gezien de nadruk die het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) op het belang van de kwaliteit hiervan legt. Graag ontvangen zij een reactie van de Algemene Rekenkamer op dit punt.

Overige voorstellen

De leden van de D66-fractie menen dat de regering impliciet lijkt te veronderstellen dat er een trade off is tussen een hoog niveau van rechtmatigheid en de kosten om dit te bereiken. Deze leden zijn benieuwd naar de visie van de Algemene Rekenkamer op dit punt.

Daarnaast constateren deze leden dat de regering voorstelt om dubbelingen in de verantwoording te schrappen. De leden van de D66-fractie vragen de Algemene Rekenkamer in te gaan op de vraag of dit betekent dat er straks begrotingsartikelen (formeel) onverantwoord zullen blijven, en wat één en ander betekent voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Voorst vragen deze leden zich af of er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer thans comptabele regels die een betekenisvolle beleidsverantwoording in de weg staan?

II. REACTIE VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Leidraad voor onze opmerkingen is de mogelijkheid tot uitoefenen van het budgetrecht van de Tweede Kamer, en het in samenhang presenteren van beleid, uitvoering en geld in begroting en jaarverslag. Vooraf willen wij hier enkele opmerkingen over maken.

Met de minister van Financiën zijn wij het eens dat het (formele) budgetrecht van de Kamer niet ter discussie staat, immers het begrotingsartikel als kleinste eenheid waarop de Kamer het recht van amendement kan uitoefenen en bedragen autoriseert verandert niet. Het aantal artikelen is een politieke beslissing, die bij de autorisatie van de begroting wordt genomen.

Veranderingen zijn wel mogelijk in de intensiteit (diepgang/reikwijdte/niveau) van de controle die ter ondersteuning van de uitoefening van het budgetrecht plaatsvindt. De intensiteit van de controle is bepalend voor de nauwkeurigheid van uitspraken over de betrouwbaarheid van de informatie. Bezien vanuit het budgetrecht ligt het in de rede dat het begrotingsartikel als aangrijpingspunt voor controle wordt gehanteerd, omdat het

begrotingsartikel bij de autorisatie fungeert als formele afgrenzing van de bestedingsruimte en -richting van ministers.

Een oogmerk van VBTB is dat de regering zich verantwoordt over het bereiken van gestelde doelen, daarvoor geleverde prestaties en daarvoor ingezette middelen. In begroting en jaarverslag worden beleid, uitvoering en geld in onderlinge samenhang gepresenteerd. In de diverse voorstellen tot aanpassing van comptabele regelgeving zien wij geen aanleiding om aan te nemen dat de *uitgangspunten* van VBTB ter discussie staan. Uiteraard zijn verbeteringen in vorm en uitwerking mogelijk. Wij zijn in gesprek met de minster van Financiën over de feitelijke *uitwerking* van diverse voorstellen uitgangspunten, waarbij het perspectief van reductie van administratieve en controlelasten een belangrijke factor speelt.

Algemeen

1

De leden van de fractie van D66 vragen de Algemene Rekenkamer: Kan de Algemene Rekenkamer zich nu werkelijk in grote lijnen met de voorstellen van de regering verenigen?

Wij hebben gedurende het traject tot aanpassing van de comptabele regelgeving steeds aangegeven dat wij ons in beginsel kunnen vinden in vereenvoudiging. Om hiertoe te komen is het zaak een onderscheid te maken tussen hoofdlijnen en uitwerkingen daarvan. Hoofdlijnen, zoals algemene uitgangspunten die de wetgever van belang acht voor de inhoud van begroting en verantwoording, horen volgens ons thuis in de Comptabiliteitswet (CW). Uitvoeringstechnische uitwerkingen kunnen in lagere regelgeving worden opgenomen.

Over de uitwerking blijven wij in overleg met de minister van Financiën.

2

De leden van de fractie van D66 vragen de Algemene Rekenkamer wat de Tweede Kamer zelf op hoofdlijnen zou kunnen doen en aan de regering zou kunnen vragen om het VBTB-proces te verbeteren? En welke mogelijkheden de Algemene Rekenkamer zelf nog ziet om, met inachtneming van budgetrecht en een hoog ambitieniveau ten aanzien van comptabele eisen, de efficiency van het begrotings- en verantwoordingsproces te verbeteren?

Bij het begin van VBTB-traject is aangegeven dat het «VBTB-proof» maken van begrotingen en jaarverslagen een proces van lange adem zou zijn. We zien dat er in de afgelopen jaren al veel bereikt is door de gezamenlijke inspanning van vele actoren. Zo is verantwoordingsinformatie eerder in het jaar beschikbaar en is er meer aandacht voor de verantwoordingen gekomen. De controlefunctie van de Tweede Kamer is hierdoor versterkt. Verder zijn begrotingen en verantwoordingen toegankelijker geworden en hebben aan informatiewaarde gewonnen doordat budget, prestaties en waar mogelijk de beleidseffecten in samenhang gepresenteerd worden. Uiteraard zijn verdere verbeteringen mogelijk. De Tweede Kamer zou aan het begin van de begrotingscyclus een dialoog kunnen voeren met de regering over het profiel van de gevraagde informatie: welke informatie heeft de Tweede Kamer voor dat jaar nodig voor het uitoefenen van haar controlerende taak? Op die manier kan zij focus aanbrengen in de te presenteren en te behandelende informatie in de jaarverslagen.

Ook zien wij een aantal mogelijkheden om de efficiency van het proces te verbeteren. Ministers en Tweede Kamer kunnen meer focus aanbrengen

door vooraf af te spreken welke informatie de Tweede Kamer nodig heeft om decharge te kunnen verlenen over het gevoerde beheer. Het rapporteurschap per vakcommissie, waarmee vorig jaar is geëxperimenteerd en dit jaar is doorgevoerd, beschouwen wij ook als een geslaagde manier om de rol van de Tweede Kamer te versterken.

3

De leden van de fractie van D66 vragen de Algemene Rekenkamer in te gaan op het voorstel van het Koninklijk Nederlands Instituut van Register-accountants (NIVRA) om de «lappendeken» van jaarverslaggevingsregels in de publieke sector te stroomlijnen en een «Raad voor de publieke sector jaarverslaggeving» in te stellen.

In de huidige situatie bestaat er een grote verscheidenheid aan regelgeving op het terrein van de verslaggeving. Meer harmonisatie kan winst opleveren voor de kwaliteit van informatie en de doelmatigheid van informatieproductie. Te denken valt aan:

- Verdere vormgeving van het baten-lastenstelsel (BLS). Dit kan meerwaarde hebben in termen van verrijking van financiële informatie voor doeleinden van besluitvorming en controle. Het stelsel dwingt een (aanvullend) financieel perspectief af dat ruimer is en verder in de tijd reikt dan de traditionele begroting (inclusief meerjarenraming) en verantwoording. Uiteraard zijn aan invoering van het baten-lastenstelsel bij de rijksoverheid kosten verbonden, vooral in de aanvangsfase. Een afweging van kosten en baten ligt daarbij in de rede. De uitkomsten van de pilot BLS bij het ministerie van LNV kunnen hier meer inzicht in geven.
- Brede toepassing van internationaal steeds meer toegepaste International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) van de International Federation of Accountants (IFAC). Eenduidigheid in de verslaggevingseisen voor de gehele overheid bevordert de aansluiting binnen verschillende verantwoordingsketens, zoals bijvoorbeeld die tussen ministeries en gemeenten (specifieke uitkeringen).
- Het instellen van een onafhankelijke, breed samengestelde en deskundige raad of commissie die verslaggevingsrichtlijnen ontwikkelt kan harmonisatie tussen sectoren bevorderen. Bij het instellen van zo'n commissie voor verslaggevingsrichtlijnen kan worden gedacht aan een commissie met adviserende bevoegdheid aan verantwoordelijke ministers, Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer.

4

De leden van de fractie van D66 vragen de Algemene Rekenkamer dieper in te gaan op de gedachte om de huidige rechtmatigheidseisen op begrotingsartikelniveau los te laten. De D66-fractie heeft hiertegen grote bedenkingen, maar zou tegelijkertijd van de Algemene Rekenkamer willen weten hoe er meer gericht aan de hand van risico-analyses gecontroleerd zou kunnen worden.

Het zijn niet de rechtmatigheidseisen zelf die worden losgelaten. Dat staat in de huidige situatie ook niet ter discussie. Wel staat ter discussie hoe de controle-intensiteit kan verminderen.

De nauwkeurigheid van de controle wordt mede bepaald door kwantitatieve tolerantiegrenzen. Kwantitatieve tolerantiegrenzen hebben twee functies: ten eerste markeren zij een (financiële) grens waarboven fouten en onzekerheden worden gerapporteerd. Ten tweede vormen zij een maatstaf voor de nauwkeurigheid waarmee controles worden uitgevoerd. Hoe hoger de tolerantiegrenzen, hoe minder fouten en onzekerheden er zullen worden gerapporteerd en hoe minder nauwkeurig de controle. Rond het bepalen van tolerantiegrenzen kunnen twee deelvragen worden onderscheiden:

- Op welk niveau moeten de kwantitatieve tolerantiegrenzen worden bepaald? Dit kan het niveau van de (financiële) verantwoording als geheel zijn, het niveau van individuele begrotingsartikelen, of het niveau van één of meer clusters van artikelen. Zoals in de inleiding is aangegeven, acht de Algemene Rekenkamer het aangewezen om, afgeleid van het budgetrecht van de Staten-Generaal, de tolerantiegrenzen op het niveau van individuele begrotingsartikelen te handhaven.
- Hoe hoog moeten de kwantitatieve tolerantiegrenzen zijn? Hiervoor is het van belang te weten of in te schatten wanneer de *gebruiker* van de financiële verantwoording – in casu vooral de Tweede Kamer – fouten en/of onzekerheden qua bedrag belangrijk genoeg vindt om te weten en hoe betrouwbaar die informatie moet zijn. De mate van betrouwbaarheid bepaalt vervolgens de hoeveelheid controlewerkzaamheden en daarmee de controlelasten. Overigens hanteren de AD's en de AR een variabele schaal van tolerantiegrenzen. Voor artikelen groter dan 500 miljoen hanteren we de grens van 1% van de artikelomvang. Voor artikelen kleiner dan 50 miljoen een tolerantiegrens van 10%. Voor artikelen tussen 50 en 500 miljoen een vast bedrag van 5 miljoen. Verruiming van de tolerantiegrenzen betekent een besparing op de controlekosten, maar ook een minder precieze controle en rapportage.

Ten aanzien van de kwantitatieve tolerantiegrenzen hanteerden de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer, wat betreft de planning van de controlewerkzaamheden dezelfde percentages.

Na een experiment in 2005, zijn in 2006 de ministers voor het eerst zelf de fouten en onzekerheden gaan rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Voor rapportage door de ministers zijn andere tolerantiegrenzen gekozen dan tot dan toe gebruikelijk was voor de Auditdiensten en de Algemene Rekenkamer. Omdat dit een voor een ieder ongewenste situatie is, overleggen het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer momenteel over een gezamenlijk voorstel om de verschillen in rapportage-eisen op te lossen. Het perspectief van de gebruiker is daarbij uiteindelijk leidend.

Het is voor zowel de departementale auditdiensten als de Algemene Rekenkamer al vele jaren gangbaar de controles op basis van risicoanalyse uit te voeren. De departementale auditdiensten bepalen de omvang van hun steekproeven op basis van een onderbouwde inschatting van de risico's dat er fouten (ter grootte van de afgesproken tolerantie) in de verantwoording kunnen optreden. Hoe lager zij die kans achten, hoe minder intensief zij zullen controleren. De Algemene Rekenkamer plant vervolgens haar werkzaamheden op basis van een eigen risicoanalyse en de risicogeënteerde aanpak van de Auditdienst.

5

De leden van de fractie van D66 vragen de Algemene Rekenkamer of er daadwerkelijk sprake is van een grote discrepantie tussen controle- en verantwoordingsregels in de publieke sector en accountancy-eisen in de private sector. Kan de overheid hiervan leren of laten de aard van de publieke sector en in het bijzonder het budgetrecht dat niet toe?

De publieke sector verschilt op wezenlijke aspecten van de private sector/het bedrijfsleven. De doelstelling is niet gericht op het maken van winst (geld als doel), maar op het realiseren van politiek bepaalde beleidsdoelstellingen binnen eveneens door de politiek bepaalde kaders van begroting (budgetrecht Staten-Generaal) en andere wet- en regelgeving. De begroting heeft in de private sector ook een andere functie dan in de publieke sector.

In de publieke sector is niet alleen doelmatigheid en doeltreffendheid van belang, maar ook criteria als rechtmatigheid en behoorlijkheid. De

verantwoordingsplicht betreft niet het beheer van geld van aandeelhouders, maar het besturen van de samenleving van burgers en de goede omgang met publieke middelen daarbij. Vraagstukken van bedrijfsvoering, verantwoording en controle kennen dus in de publieke sector een geheel eigen context. Dit laat onverlet dat van het bedrijfsleven kan worden geleerd wat betreft de toegepaste aanpak, normatiek en *technieken*.

Voor een goede beeldvorming is het ook van belang te constateren dat de laatste jaren voor het bedrijfsleven veel nieuwe en steeds specifiekere verantwoordings- en controleregels zijn gemaakt. Ook voor de daaraan gerelateerde accountantscontrole worden steeds meer stringente bepalingen geformuleerd (International Standards on Auditing). Voor het bedrijfsleven wordt, ondanks de ook daar ervaren regel- en controledruk, een veelheid aan bepalingen als minimum aan regulering noodzakelijk geacht (zie ook de Sarbanes-Oxley Act in de Verenigde Staten). Dit is terug te voeren op de aan verantwoording en verslaggeving inherente tendens om zaken naar belanghebbenden gunstig te willen presenteren. Regels en controle hebben dan de functie van «countervailing power», waarborgen dat de verstrekte informatie aan enkele objectiverende minimale eisen van inhoud en kwaliteit voldoet.

Voor de regels omtrent verantwoording en controle in de publieke sector in Nederland streeft de Algemene Rekenkamer, net als de minister van Financiën, naar een evenwichtig pakket van regelgeving waarbij de uit de regelgeving voortvloeiende doelmatigheid en lastendruk niet onevenredig hoog mogen zijn.

Onderbrengen delen bepalingen Comptabiliteitswet opnemen in lagere regelgeving (maatwerk)

6

De leden van de CDA-fractie willen weten wat de Algemene Rekenkamer vindt van het onderbrengen van bepalingen van de Comptabiliteitswet naar lagere regelgeving en vraagt:

Hoe kijkt de Algemene Rekenkamer aan tegen het verlies aan efficiency als elk departement het wiel opnieuw gaat uitvinden?

De Algemene Rekenkamer is van mening dat efficiëntie bereikt kan worden door enerzijds centrale regels te stellen waar dat mogelijk of minimaal noodzakelijk is, en anderzijds door waar mogelijk zo veel mogelijk aan te sluiten bij de individuele ministeriele verantwoordelijkheid voor het beleid en beheer.

Bij de lagere regelgeving bestaat onderscheid tussen rijksbrede regels en maatwerk per ministerie. Rijksbrede regels worden toegepast indien een kadervoorziening noodzakelijk of doelmatig is. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan de rijksbrede regels inzake personele aangelegenheden die door de minister van BZK worden uitgevaardigd. Als dit doelmatig gebeurt, is er de kans om van elkaar te leren: hoe meer ministeries zich onderling verschillende «maatjasjes» laten aanmeten bij in wezen gelijksoortige kwesties, hoe geringer de kans om in gelijke gevallen onderling van elkaar te leren. Confectie kan onder omstandigheden zeer doelmatig zijn. Ook voor de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer kan het efficiencybevorderend werken.

7

De leden van de CDA-fractie vragen de Algemene Rekenkamer: Op welke wijze kan de Tweede Kamer verlangen dat bepaalde VBTB-informatie wordt geleverd indien veel bepalingen vanuit de Comptabiliteitswet verhuizen naar lagere regelgeving? Gaat dit niet min of meer

automatisch leiden tot een langere «comply or explain-brief» en ontstaat als gevolg daarvan niet opnieuw een hogere administratieve last?

Bij verhuizing van bepalingen naar lagere regelgeving kan de Tweede Kamer altijd vragen om de gewenste informatie.

Bij lagere regelgeving kan onderscheid gemaakt worden tussen rijksbrede regelgeving en maatwerk per ministerie.

Om te voorkomen dat de Tweede Kamer voortdurend specifieke vragen moet stellen om informatie te verkrijgen is het zaak een hiërarchie van regelgeving te hanteren: de hoofdlijnen vastleggen in de CW, de belangrijkste rijksbrede regels in regelgeving van bijvoorbeeld de minister van Financiën, en uitsluitend maatwerkvrugnende regels in ministeriële regelgeving per departement. Wanneer uitvoeringsbepalingen van de CW verhuizen naar lagere formele regelgeving, heeft de Tweede Kamer geen directe invloed op de uitwerking van de wet. Het opnemen van bepalingen in de wet geeft in beginsel meer zeggenschap, maar daar staat tegenover dat bepalingen in lagere formele regelgeving flexibeler aan te passen zijn aan veranderende omstandigheden.

Het verplaatsen van bepalingen levert ook niet automatisch langere «comply or explain»-brieven op en ook niet meer of minder administratieve lasten. Alleen de status van de bepaling verandert. Bij wetgeving is de Tweede Kamer altijd betrokken, bij lagere regelgeving niet. Sanering van bepalingen kan wel een vermindering van administratieve lasten opleveren.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat zaken waarvan de Tweede Kamer het belangrijk vindt dat zij daarover expliciet beslist, in de wet geregeld zijn. Zo horen algemene uitgangspunten zoals de wetgever die van belang acht voor de inhoud van begroting en verantwoording thuis in de CW zelf, de uitwerking in lagere regelgeving.

8

*De leden van de PvdA-fractie vragen de Algemene Rekenkamer:
Hoe kijkt de Algemene Rekenkamer tegen de verhouding tussen centrale regelgeving versus maatwerk?*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat er een goed evenwicht moet bestaan tussen centrale regelgeving en maatwerk. Zowel «confectie» als maatwerk kan doelmatigheid bevorderen, afhankelijk van de situatie. Centrale regelgeving, rijksbrede regels, moeten worden toegepast indien centrale kaders noodzakelijk zijn. Comptabele principes en algemene kwaliteitseisen behorend bij een verplichtingenkas of baten-lastenstelsel, zijn voorbeelden hiervan. Wij signaleren een internationale tendens tot harmonisatie en standaardisatie, zowel in publieke sector, als in het bedrijfsleven. Deze tendens doet zich bijvoorbeeld voor op gebied van corporate governance, bedrijfsvoering, verslaggeving en audit. Confectie is en kan op een dusdanig niveau geregeld worden, dat er binnen de algemene kaders voldoende ruimte voor ministers is om maatwerk te realiseren, aansluitend bij de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de kenmerken van een ministerie.

9

Is de Algemene Rekenkamer van mening dat het mogelijk is met minder controlelasten eenzelfde niveau van rechtmatigheid te verkrijgen?

In de eerste plaats kan de perceptie van controlelasten verminderen bij eenzelfde niveau van rechtmatigheid, wanneer de gecontroleerde de toegevoegde waarde van controle ervaart. Dit betekent dat niet het afrekenen, maar juist het verbeteren en leren centraal wordt gesteld. Een constructieve discussie over gemaakte afwegingen en keuzes is daarvoor

een voorwaarde. Het afleggen van verantwoording moet daarbij door alle actoren niet alleen als plicht, maar juist ook als recht worden ervaren.

Het niveau van rechtmatigheid is overigens niet afhankelijk van de (hoge) feitelijke controlelasten. Immers, de Tweede Kamer bepaalt het vereiste niveau van rechtmatigheid, de minister «levert» het vereiste niveau van rechtmatigheid door rechtmatig te handelen. De controleur levert via controle-informatie een bepaalde mate van zekerheid (aan de Tweede Kamer) over de vraag in hoeverre de minister de afspraak over het vereiste niveau van rechtmatigheid is nagekomen. Hoe groter de controle-inspanning, hoe hoger het niveau van controlezekerheid over de rechtmatigheid. De controle heeft hooguit preventieve werking op het bereiken van het niveau van rechtmatigheid zelf.

Er zijn verschillende mogelijkheden om het niveau van rechtmatigheid te behouden met minder controlelasten, zoals bijvoorbeeld:

- Wanneer er (aan de voorkant) minder of eenvoudiger regels worden gesteld, is er minder controle (aan de achterkant) nodig terwijl hetzelfde niveau van zekerheid over de rechtmatigheid kan worden behouden.
- Ook bij slimmere, beter uitvoerbare regels, is er winst te behalen op de controle waarbij dezelfde mate van zekerheid over de rechtmatigheid kan blijven bestaan.
- Meer «confectie» in regelgeving zodat minder maatwerk in de controle nodig is, zonder dat het niveau van zekerheid over de rechtmatigheid wordt aangetast. Meer «confectie» bij de regels leidt ook tot meer «confectie» bij de controle.
- Als het beheer op orde is kunnen de departementale auditdiensten op goede gronden hun risico-inschattingen verlagen en van daaruit hun controlewerkzaamheden verminderen.
- Het verhogen van de kwantitatieve toleranties leidt tot minder controle, en daarmee ook tot een geringere nauwkeurigheid van de uitspraken over de rechtmatigheid: er wordt met een grovere zeef gecontroleerd en gerapporteerd.

Wij zijn met de minister van Financiën in overleg over uitwerking van voorstellen om de controle te verminderen met behoud van een zelfde niveau van rechtmatigheid.

10

De leden van de PvdA-fractie vragen de Algemene Rekenkamer: Hebben de door de minister voorgestelde wijzigingen op wat voor manier dan ook effect op het budgetrecht van de Tweede Kamer? Zo ja, is dit dan naar de mening van de Algemene Rekenkamer een versterking of verzwakking van het budgetrecht?

Zolang begroting, jaarverslag en controle op elkaar aansluiten en op dezelfde eenheden betrekking hebben is er sprake van een sluitend geheel, waarbij het budgetrecht overeind blijft. Het verhogen van tolerantiegrenzen op dezelfde eenheden, verzwakt het budgetrecht als zodanig niet, maar geeft de Tweede Kamer minder zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten. Het budgetrecht wordt niet aangetast, maar de zekerheid die de kamer heeft over rechtmatigheid wordt wel verminderd.

11

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de Algemene Rekenkamer bezwaren ziet tegen het voorstel om de artikelen 5, 6, vierde lid, 54 en 55 van de Comptabiliteitswet 2001 op de te nemen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Zo ja, welke bezwaren zijn er en ziet de Algemene Rekenkamer andere mogelijkheden om op dit gebied tot vereenvoudiging te komen?

Deze artikelen raken de kern van VBTB. Volgens de redenering in de beantwoording van de vragen 6, 7 en 8 zouden de kernpunten in de CW geregeld moeten blijven en zouden uitvoeringsvoorschriften op lager niveau vastgelegd kunnen worden. Met de minister van Financiën zijn wij in overleg over mogelijkheden om tot vereenvoudiging te komen.

12

De leden van de D66-fractie hechten belang aan het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat «confectie» in de bedrijfsvoering doelmatiger is dan maatwerk. Aan de andere kant kunnen deze leden zich er wel iets bij voorstellen dat de eisen ten aanzien van bijvoorbeeld munitiebeheer strenger moeten zijn dan die voor het beheer van paperclips. Zou de Algemene Rekenkamer nader op dit thema willen ingaan?

Het risicomanagement zoals hier bedoeld moet worden onderscheiden van de eerdergenoemde risico-analyse van de auditdiensten. Risicomanagement houdt in: het door de leiding van een organisatie treffen van passende beheersmaatregelen op basis van een risico-inschatting teneinde de organisatiedoelstellingen te bereiken en tijdig bij te kunnen sturen. Bij standaard kantoorartikelen, zoals paperclips, is sprake van een laag risico op discontinuïteit van wezenlijke processen. Hierbij zullen derhalve minder beheersmaatregelen nodig zijn, dan bij munitie waar sprake is van een hoog risico op verstoring van het primaire proces, cq de bewaking van de (inter)nationale veiligheid. Deze risico-inschatting en de te nemen beheersmaatregelen behoren tot de verantwoordelijkheid van het management. Risico's kunnen van verschillende aard zijn: niet alleen financieel, maar ook politiek of beleidsmatig. De aard van het risico kan vragen om maatwerk in de te treffen beheersmaatregelen. De Algemene Rekenkamer onderschrijft een dergelijke benadering, mits de risico-inschatting door het management vooraf gemaakt is en op feiten gebaseerd. Controleurs zullen de door het management getroffen maatregelen beoordelen, en vervolgens bepalen welke werkzaamheden en welke diepgang in de controle nodig zijn.

Als achteraf blijkt dat er toch fouten zijn gemaakt, dan zijn 2 typen conclusies mogelijk:

- (a) het management heeft vooraf de risico's goed afgewogen en heeft bewust geen of onvoldoende beheersmaatregelen getroffen en daarmee de kans op een te veel aan fouten op voorhand geaccepteerd, of
- (b) het management heeft vooraf de risico's niet goed afgewogen en daarom geen of onvoldoende maatregelen getroffen.

De controleur dient in beide gevallen (materiële) onrechtmatigheden te vermelden. In beide gevallen kan men leren van fouten voor het volgende jaar.

Specifieke en gebundelde doeluitkeringen

14

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de Algemene Rekenkamer bezwaren ziet tegen het voorstel om de afzonderlijke verantwoording per departement te laten vervallen bij brede doeluitkeringen. Zo ja, welke bezwaren ziet de Algemene Rekenkamer? De leden van de fractie van D66 verzoeken de Algemene Rekenkamer nader in te gaan op de vraag hoe de besteding van (gebundelde) specifieke doeluitkeringen zo efficiënt mogelijk gecontroleerd kan worden, met inachtneming van het budgetrecht van de Kamer.

Bij het laten vervallen van de afzonderlijke verantwoording per departement bij brede doeluitkeringen ziet de Algemene Rekenkamer als nadeel

dat daarmee het logisch en in de Comptabiliteitswet 2001 verankerde verband tussen autorisatie en verantwoording wordt doorbroken. Als de Staten-Generaal aan de afzonderlijke ministers per begrotingsartikel middelen toekennen voor de in die artikelen omschreven beleidsdoelen, is het voor de parlementaire controle van belang dat de afzonderlijke ministers eveneens per artikel verantwoording afleggen over de besteding van dat geld en de daarmee behaalde resultaten. Bij gebundelde verantwoording beschikt de Tweede Kamer niet over realisatie-informatie per begrotingsartikel. Indien de te maken politieke afweging erin resulteert dat het nadeel van dit informatieverlies op rijksniveau minder belangrijk wordt geacht dan het voordeel van gebundelde middeleninzet en -administratie voor de gemeenten, zou het versoepelde verantwoordingsarrangement naar ons oordeel op toereikende wijze in specifieke wetgeving moeten worden vastgelegd. Indien de techniek van de gebundelde doeluitkering regelmatig wordt toegepast, zou het volgens de Algemene Rekenkamer passend zijn daarvoor ook in de Comptabiliteitswet een voorziening te treffen.

De besteding van al dan niet gebundelde specifieke uitkeringen kan volgens de Algemene Rekenkamer efficiënt gecontroleerd worden wanneer de principes van «single audit» en «single information» worden gevolgd. Belangrijk daarbij is wel dat wordt gewaarborgd dat de verantwoordings- en controle-informatie die decentrale overheden aanleveren de bestedings- en beleidsinformatie omvat die de minister nodig heeft om zich aan de Staten-Generaal te kunnen verantwoorden.

Integreren Slotwet en Jaarverslag

15

De leden van de CDA-fractie vrezen aantasting van de kwaliteit van de verantwoording als Slotwet en Jaarverslag worden geïntegreerd. De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de Algemene Rekenkamer op welke wijze het mogelijk is de kwaliteit van het verantwoordingsproces minimaal op hetzelfde niveau blijft.

Wij voeren op onderwerpen als deze nader overleg met de minister. Een definitief standpunt van de Algemene Rekenkamer is afhankelijk van de concrete uitwerking van de voorstellen. Onze inzet daarbij is uiteraard, naar wij menen net als die van de minister, inderdaad dat de kwaliteit van het verantwoordingsproces minimaal op hetzelfde niveau blijft.

Loslaten huidige rechtmatigheidseisen op begrotingsartikel-niveau

16

De leden van de CDA-fractie willen van de Algemene Rekenkamer een reactie op het voorstel om de rechtmatigheidseisen op artikelniveau los te laten.

Op dit moment geldt een tolerantiegrens van 1% die als fout is toegestaan per begrotingsartikel. In het voorstel van de minister zou dit komen te liggen op 1% van het begrotingshoofdstuk. Indien de tolerantiegrens van 1% wordt verplaatst van het begrotingsartikel naar het begrotingshoofdstuk, ontstaan in de visie van de leden van de CDA-fractie mogelijkheden voor de departementen om binnen de begrotingsartikelen te schuiven. Immers, door de benadering van de marge van 1% per hoofdstuk kan in theorie de raming op één begrotingsartikel fors worden overschreden en die op een ander artikel fors worden overschreden. Daarmee wordt het budgetrecht van de Tweede Kamer aangetast. De CDA-fractie is om die reden tegen dit voorstel.

Er vallen twee typen overschrijdingen te onderkennen. Overschrijding van geautoriseerde bedragen op artikelniveau (begrotingsonrechtmatigheid) en overschrijdingen van de toleranties voor rechtmatigheidsfouten. De eerstgenoemde overschrijdingen betreffen de door de Staten-Generaal aangebrachte budgettaire grenzen. Hiervoor gelden geen marges. Er mag niet geschoven worden tussen de begrotingsartikelen zonder autorisatie van de Tweede Kamer. In de verantwoording wordt zichtbaar bij welke artikelen onderschrijdingen en bij welke overschrijdingen zijn. Onderschrijdingen en overschrijdingen worden bij slotwet ter autorisatie aan de Kamer voorgelegd. Het budgetrecht wordt op dat punt dan ook niet aangetast. De door de CDA-fractie voorziene mogelijkheden tot schuiven binnen de grenzen van het begrotingshoofdstuk zijn dus niet aan de orde.

Over het tweede type overschrijdingen (rechtmatigheidsfouten) vindt nader overleg plaats met de minister van Financiën. Mocht daarbij de variant van de 1%-tolerantiegrens op het niveau van het begrotingshoofdstuk (in plaats van het begrotingsartikel) aan de orde komen, dan kan dat betekenen dat er minder zekerheid geboden wordt over de rechtmatige besteding van begrotingsgelden op artikelniveau.

17

Als tot deze werkwijze zou worden overgegaan, kan daarvan uitsluitend en alleen sprake zijn als de verantwoordingsinformatie op begrotingsartikelniveau zodanig gedetailleerd is dat dit deel van de rechtmatigheid via het spoor van de output en outcome voldoende invulling kan worden gegeven. De leden van de CDA-fractie menen dat dit per saldo zou leiden tot een nog hogere administratieve lastendruk. Tenslotte menen de leden van de CDA-fractie dat de minister met dit voorstel voorbij gaat aan het feit dat 10% overschrijding op het ene artikel weliswaar qua geld, in absolute zin gezien dus, van ondergeschikt belang kan zijn, maar dat daarentegen een overschrijding van 1% op een ander artikel grote politieke consequenties zou kunnen hebben. Dit gegeven wordt alleen nog maar navrant indien de tolerantiegrens wordt verplaatst naar 1% van het begrotingshoofdstuk. Dit alles brengt de CDA-fractie ertoe op te merken dat dit voorstel van de minister bij haar niet op veel enthousiasme kan rekenen. Zij verneemt graag van de Algemene Rekenkamer de visie op het bovenstaande.

Als een bepaalde beleidsdoelstelling politiek belangrijk genoeg is, kan deze in een zelfstandig beleidsartikel begroot en verantwoord worden, onafhankelijk van het daarmee gemoeide financiële belang. Het onderbrengen van gelden in afzonderlijke artikelen is een politieke beslissing, die bij de autorisatie van de begroting wordt genomen. Het politieke belang van een artikel is daarmee voor de controleur een gegeven.

Om de controlelasten voor kleine begrotingsartikelen niet onevenredig hoog op te laten lopen, hanteert de Algemene Rekenkamer een variabele schaal van tolerantiegrenzen. Alleen voor artikelen groter dan 500 miljoen hanteren we de grens van 1% voor fouten en onzekerheden. Voor artikelen kleiner dan 50 miljoen, hanteren we een tolerantiegrens van 10%. Deze grenzen zijn van belang voor de planning van de hoeveelheid controlewerkzaamheden.

Zoals bij vraag 16 is toegelicht, zijn er twee typen overschrijdingen te onderkennen, overschrijding van geautoriseerde bedragen op artikelniveau en overschrijding van de toleranties voor rechtmatigheidsfouten. Overschrijding van de tolerantiegrens, betekent dat we meer onrechtmatigheden zijn tegengekomen dan het «toegestane» percentage (1–10%) van het artikelbedrag. Een overschrijding van geautoriseerde bedragen op

een artikel, rekenen wij in eerste instantie niet fout (onrechtmatig), omdat de Tweede Kamer de gedane uitgave (bij slotwet) alsnog mag autoriseren. Om die reden vermeldt de Algemene Rekenkamer deze bedragen in haar rapporten, en stelt zij haar oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwet op. Mocht de Kamer bij slotwet besluiten de uitgave niet te autoriseren, dan kan de Algemene Rekenkamer haar oordeel herzien, het te veel uitgegeven bedrag zal dan alsnog als onrechtmatigheid worden aangemerkt en gewogen worden in het oordeel.

Integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota

18

De leden van de CDA-fractie zijn hiervoor al kort op ingegaan op het voorstel van integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie bestaan er mogelijkheden om bijvoorbeeld het Verantwoordingsdebat te integreren met de behandeling van de Voorjaarsnota. Dit aspect is tijdens het recentelijk gehouden Verantwoordingsdebat aan de orde geweest. De leden van de CDA-fractie wisselen graag met de minister van gedachten hoe de verschillende financiële momenten kunnen worden ingepast in een financiële cyclus die volledig recht doet aan het budgetrecht van de Tweede Kamer terwijl tegelijkertijd de regel- en controledruk op een aanvaardbaar niveau kunnen worden gehouden. Ook op dit punt verneemt de CDA-fractie graag de visie van de Algemene Rekenkamer.

Het verplaatsen van het verantwoordingsmoment als zodanig zal naar onze mening geen invloed hebben op de omvang van de regel- en controledruk. Immers, in principe zou dezelfde informatie geleverd en gecontroleerd moeten worden.

In het recent gehouden Verantwoordingsdebat zijn door uw Kamer diverse suggesties gedaan om het verantwoordingsproces te verbeteren en daarbij ook te kijken naar het beste moment van behandeling in de Tweede Kamer. Met de minister van Financiën is afgesproken dat wij de zomermaanden zullen benutten om de mogelijkheden voor verbetering goed in beeld te krijgen. Daarbij spelen de door u meegegeven suggesties en criteria uiteraard een belangrijke rol.

Verhouding Voorlopige Rekening, Slotwet en Jaarverslag

19

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat het alternatief is voor het vervallen van de Voorlopige Rekening als het gaat om het hebben van vroegtijdig inzicht door de Tweede Kamer in inkomsten- en uitgavenmeevallers.

De voorlopige rekening geeft de Tweede Kamer vroegtijdig inzicht in inkomsten- en uitgavenmeevallers en -tegenvallers. In de begrotings- en verantwoordingscyclus heeft de voorlopige rekening geen functie: het stuk is puur bedoeld als voorlopige informatie aan de Kamer. De Algemene Rekenkamer beschouwt deze informatie op dezelfde wijze als alle andere documenten waarmee ministers de Kamer gedurende het gehele jaar informeren, zoals bijvoorbeeld voortgangsrapportages Grote Projecten, beleidsdoorlichtingen en beleidsnota's.

20

De leden van de D66-fractie vinden het een interessante gedachte om te bekijken of er meer synergie kan worden aangebracht tussen de diverse begrotingsstukken die in het voorjaar over het voorafgaande jaar verschijnen. Randvoorwaarden zijn, dat:

- *het budgetrecht van de Kamer onverkort blijft bestaan, de decharge-verlenende rol van de Tweede Kamer wordt versterkt en niet afgezwakt;*
- *de (beleids)verantwoording niet marginaliseert, maar juist wordt versterkt.*

In ieder geval zal het geïntegreerde stuk dat naar de Tweede Kamer gaat de status van een wetsvoorstel moeten hebben en moet de Tweede Kamer de mogelijkheid hebben om geen decharge te verlenen. De leden van de fractie van D66 zijn zeer benieuwd hoe de Algemene Rekenkamer dit ziet.

Wij onderschrijven de genoemde randvoorwaarden en het belang van de wettelijke status van het geïntegreerde stuk. Het al dan niet verlenen van decharge, is verbonden aan het aannemen (of amenderen) van het wetsvoorstel. Overigens wijzen wij op de mogelijkheid dat de Algemene Rekenkamer bij fouten in de verantwoordingsstaat bezwaar maakt. In dat geval dient de minister een indemniteitswet op te stellen en in te dienen vóórdat de Staten Generaal tot decharge over kunnen gaan.

21

Ook vragen de leden van de D66-fractie zich af hoe de Algemene Rekenkamer denkt over de autorisatie van begrotingsmutaties die voor het eerst in de slotwet zichtbaar zijn.

De regelgeving voor slotwetmutaties is naar onze mening eenduidig. Het is verboden om beleidsmatige wijzigingen pas bij slotwet aan de Tweede Kamer kenbaar te maken. De mutaties die bij slotwet worden doorgevoerd zijn beoogd «beleidsarm» (boekhoudkundige correcties, toerekening van loon- en prijsbijstelling) te zijn.

Niet-financiële informatie

22

De leden van de D66-fractie zijn verrast door de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er geen aanvullende regelgeving nodig is ten aanzien van de deugdelijkheid van niet-financiële informatie, zeker ook gezien de nadruk die het Koninklijk Nederlands Instituut van Register-accountants (NIVRA) op het belang van de kwaliteit hiervan legt. Graag ontvangen zij een reactie van de Algemene Rekenkamer op dit punt.

Regelgeving is volgens ons slechts één van de manieren aan de hand waarvan de kwaliteit van niet-financiële informatie kan worden verhoogd. Met de huidige regelgeving (RPE 2006) is naar ons idee gezorgd voor een «bodem» voor de deugdelijke totstandkoming van de niet-financiële informatie. We hebben het dan over waarborgen voor een ordelijke en controleerbare totstandkoming. Dat draagt bij aan kwalitatief goede niet-financiële informatie, maar betekent niet automatisch dát die niet-financiële informatie goed is (betrouwbaar, valide, bruikbaar).

In de voorganger van de RPE 2006, de RPE 2001, waren wel meer criteria voor kwaliteit opgenomen voor niet-financiële informatie. Omdat de criteria niet meer in de regelgeving zijn opgenomen, hanteren wij voor ons onderzoek naar de kwaliteit van niet-financiële informatie internationaal gangbare criteria.

Opname van criteria in de regelgeving behoort tot de mogelijkheden. Wij denken overigens dat er ook mogelijkheden zijn om de kwaliteit van niet-financiële informatie te verbeteren door daaraan te werken in conferenties of workshops. Ook dit zou op termijn kunnen bijdragen aan nadere en breed gedragen kwaliteitscriteria.

23

De leden van de D66-fractie menen dat de regering impliciet lijkt te veronderstellen dat er een trade off is tussen een hoog niveau van rechtmatigheid en de kosten om dit te bereiken. Deze leden zijn benieuwd naar de visie van de Algemene Rekenkamer op dit punt.

Zoals al eerder in deze beantwoording is aangegeven is inderdaad sprake van een hoog niveau van rechtmatigheid. Dat is in onze ogen een groot goed in het licht van de kwaliteit van ons openbare bestuur. Uiteraard zijn hier «kosten» aan verbonden, die deels, maar zeker niet alleen, zijn terug te voeren op het verkrijgen van voldoende zekerheid over de rechtmatigheid en de daarvoor uit te voeren controles. De belangrijkste «kostenfactor» is naar ons idee te vinden in de veelheid en complexiteit van regelgeving en de daarop gerichte respectievelijk opgeroepen control-maatregelen. Wij zouden dan ook eerder inzetten op «kostenbesparing» door het verminderen en vereenvoudigen van regelgeving, dan op vermindering van het ambitieniveau ten aanzien van de rechtmatigheid. Samen met de minister van Financiën zullen wij de komende tijd bekijken of en hoe deze «kostenbesparing» concreet gemaakt kan worden.

24

Daarnaast constateren de leden [van de D66-fractie] dat de regering voorstelt om dubbelingen in de verantwoording te schrappen. De leden van de D66-fractie vragen de Algemene Rekenkamer in te gaan op de vraag of dit betekent dat er straks begrotingsartikelen (formeel) onverantwoord zullen blijven, en wat één en ander betekent voor de ministeriële verantwoordelijkheid.

Zolang in de begroting en in het jaarverslag begrotingsartikelen zijn opgenomen, blijven de artikelen formeel verantwoord. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft daarbij onverminderd van toepassing. In de wet staat waarover in de begrotingsartikelen verantwoording moet worden afgelegd: het bereiken van de doelstellingen, de daarvoor geleverde prestaties en de daarmee gepaard gaande (financiële) middelen.

25

Voorts vragen deze leden zich af of er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer thans comptabele regels zijn die een betekenisvolle beleidsverantwoording in de weg staan?

Volgens ons is dat niet het geval. Artikel 5 van de CW 2001, bijvoorbeeld, vraagt ministers om in te gaan op de nagestreefde doelen, de daarvoor te realiseren prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Voor een betekenisvolle verantwoording over het gevoerde beleid zijn dit juist cruciale elementen en ze kunnen niet als barrière voor betekenisvolle verantwoording worden aangeduid. Zoals eerder aangegeven bij ons antwoord op vraag 22 kunnen oplossingen niet alleen in regelgeving gezocht worden, maar kunnen instrumenten als conferenties en workshops gericht op de uitwisseling van goede voorbeelden ook bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.