

Vergaderjaar 2006–2007

29 949

Evaluatie VBTB

29 950

**Interdepartementaal beleidsonderzoek:
Regeldruk en controletoren**

Nr. 58

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 regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 26 juni 2007 gegeven antwoorden, zijn 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), Boekstijn (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	1
Bepalingen Comptabiliteitswet opnemen in lagere regelgeving (maatwerk)	4
Verdeling van verantwoordelijkheden	5
Specifieke uitkeringen en gebundelde doeluitkeringen	5
Integreren Slotwet en Jaarverslag	5
Rechtmatigheid	6
Loslaten huidige rechtmatigheidseisen op begrotingsartikelniveau	6
Departementale auditdiensten en directies Financieel Economische Zaken	7
Integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota	7
Verhouding Voorlopige Rekening, Slotwet en Jaarverslag	8
Decentrale overheden	8
Overige voorstellen	8

II. Reactie van de minister

Algemeen	9
Bepalingen Comptabiliteitswet opnemen in lagere regelgeving (maatwerk)	10
Verdeling van verantwoordelijkheden	12
Specifieke uitkeringen en gebundelde doeluitkeringen	13
Integreren Slotwet en Jaarverslag	14
Rechtmatigheid	14
Loslaten huidige rechtmatigheidseisen op begrotingsartikelniveau	15
Departementale auditdiensten en directies Financieel Economische Zaken	15
Integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota	17
Verhouding Voorlopige Rekening, Slotwet en Jaarverslag	17
Decentrale overheden	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 regering.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de voorstellen tot aanpassing van de comptabele regelgeving. Deze leden zijn van mening dat de hoge mate van rechtmatigheid van de Nederlandse overheidsuitgaven een groot goed is, maar dat tegelijkertijd de kosten die de controle met zich meebrengen niet uit het oog verloren moeten worden. Daarom is het goed om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een minder belastend stelsel van control, controle en toezicht. Algemeen uitgangspunt moet zijn dat zeer grote bedragen altijd worden gecontroleerd, en uitgavenposten en beleidsterreinen waarvan (op voorhand) te

vermoeden is dat er risico's mee gepaard gaan. Het heeft echter geen zin om, bij wijze van spreken, duizend euro aan kosten te maken om de besteding van een andere duizend euro te controleren. Het gaat in essentie om de kosten en de baten van de controle. De rechtmatigheid van 99% van de Nederlandse overheidsuitgaven is zeer hoog. Hoewel dat op zichzelf beschouwd goed is, kan het ook «te» goed zijn op het moment dat de extra kosten (meer zoeken) niet langer opwegen tegen de extra baten (niets vinden). De leden van PvdA-fractie vragen zich dan ook af in hoeverre de kosten dalen bij een 98% rechtmatigheidsscore, en bij 95%, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve termen op korte en lange termijn. Kan de minister ook aangeven in hoeverre dit bijdraagt aan de doelstelling van dit kabinet te komen tot een efficiëntere en kleinere overheid?

Daarnaast vinden de leden van de PvdA-fractie het belangrijk dat het wijzigen van de Comptabiliteitswet het budgetrecht van de Tweede Kamer niet aantast. Deze leden zien het vaststellen van een begrotingsbedrag als een opdracht aan de minister: met het vaststellen van een bedrag geeft de Tweede Kamer een bestedingsintentie aan en de mate en snelheid waarin het desbetreffende doel moet worden bereikt. Een onderschrijding is in principe alleen aanvaardbaar als

- 1) dat efficiënter is, dus als hetzelfde doel in dezelfde mate met minder geld kan worden bereikt,
- 2) er sprake is van significant veranderde omstandigheden.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de minister deze visie deelt? Kan de minister aangeven op welke manier het budgetrecht van de Tweede Kamer verandert door de door hem voorgestelde wijzigingen van de Comptabiliteitswet?

De leden van de PvdA-fractie zijn met de minister van mening dat gedetailleerde voorschriften over de toelichting in de begroting niet nodig zijn, omdat dat niet automatisch betekent dat de toelichting dan relevant wordt. Waar het om gaat is dat de toelichting duidelijk inzicht geeft in het verband tussen het doel, de middelen en de manier waarop het doel bereikt gaat worden. Het inzicht van de Staten-Generaal is gediend bij goede informatie, en niet *per se* bij veel informatie.

De leden van de fractie van D66 hebben met grote belangstelling kennis genomen van de notitie van de regering over aanpassing van de comptabele regelgeving. De leden van de D66-fractie zijn altijd bereid te kijken hoe de comptabele regelgeving efficiënter en werkbaarder kan worden ingericht, bijvoorbeeld door toepassing van de single audit en single information gedachte. Tegelijkertijd vinden deze leden dat geen afbreuk gedaan mag worden aan het budgetrecht van de Kamer en een sterke, onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer. In dit verband vragen de leden van de D66-fractie zich af in hoeverre de Algemene Rekenkamer zich nu werkelijk met de voorstellen kan verenigen. Blijft de Algemene Rekenkamer op een groot aantal punten niet juist zeer kritisch over de voorstellen?

Daarnaast willen de leden van de D66-fractie hun onvrede uitspreken over de gang van zaken rond de begrotingsverantwoording. Begrotingen en verantwoordingen bevatten nog te weinig betekenisvolle beleidsinformatie. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering, maar ook van de Tweede Kamer om hierin, met hulp van de expertise van de Algemene Rekenkamer, verandering te brengen. Het niet komen opdagen van de minister-president bij het verantwoordingsdebat over 2006, gevoegd bij de relativerende uitlatingen over VBTB van de minister van Financiën bij de aanbidding van de jaarverslagen over 2006, geven het verkeerde signaal. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de regering zich in het voorjaar separaat dient te verantwoorden over rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit van het in het voorafgaande jaar gevoerde beleid. Op die manier wordt voorkomen dat de verantwoording

ondersneeuwt in debatten over nieuwe plannen, of op een moment komt dat het in feite mosterd na de maaltijd is.

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 minister 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. Het is overigens frappant dat in de brief van de secretarissen-generaal aan informateur Wijffels wordt gepleit voor standaardisering voor de baten- en lastendiensten en de gemeenten. Dat doet de vraag rijzen bij de leden van de CDA-fractie of dit dan ook niet zou moeten gelden voor de departementen.

Tenslotte 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 verzoeken de minister op het bovenstaande uitvoerig in te gaan.

De leden van de VVD-fractie constateren dat voorgesteld wordt om de artikelen 5, 6, vierde lid, 54 en 55 van de Comptabiliteitswet 2001 op te nemen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Welke vermindering van administratieve lasten wordt hierdoor verwacht? Is dit in geld uit te drukken?

Het is de leden van de D66-fractie niet duidelijk wat de winst is van het verplaatsen van comptabele voorschriften naar lagere regelgeving. Om te beginnen maakt het louter verplaatsen van regels de regeldruk niet lager. Kennelijk is het dus de bedoeling om de regels eerst uit het zicht van de Tweede Kamer te plaatsen en vervolgens af te zwakken. De leden van de fractie van D66 vinden het echter essentieel dat de «essentialia» in de huidige Comptabiliteitswet, de artikelen 5, 6 vierde lid, 54 en 55 van de Comptabiliteitswet 2001 gehandhaafd blijven. Deze leden zijn wel bereid mee te denken indien het zo zou zijn dat de huidige regels een betekenisvolle beleidsverantwoording in de weg staan. De bewijslast hiervoor ligt bij de regering. Maar zoals gezegd, de leden van de D66-fractie willen niet dat het budgetrecht van de Tweede Kamer wordt uitgekleeft door essentialia in de Comptabiliteitswet te schrappen. Graag ontvangen zij een reactie van de minister.

Daarnaast willen de leden van de D66-fractie opmerken dat zij zich er wel iets bij kunnen voorstellen dat de eisen ten aanzien van bijvoorbeeld

munitiebeheer strenger moeten zijn dan die voor het beheer van paperclips. Daar staat tegenover dat de Algemene Rekenkamer stelt dat «confectie» in de bedrijfsvoering doelmatiger is dan maatwerk. Graag ontvangen deze leden hier een reactie van de minister op.

Verdeling van verantwoordelijkheden

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat het goed is om in de Comptabiliteitswet op te nemen welke minister waarvoor verantwoordelijk is op het moment dat beleid en uitvoering niet bij één en hetzelfde departement liggen. Hoe wordt dit concreet vormgegeven, zo vragen deze leden zich af? Voorkomen moet worden dat ministers zich achter elkaar kunnen verschuilen.

De leden van de fractie van D66 merken op dat de regering voorstelt om dubbelingen in de verantwoording te schrappen. Begrijpen deze leden het goed dat in dat geval:

- ofwel het opdrachtgevende, beleidsmakende ministerie verantwoordelijk is, waarbij de uitvoering wordt uitbesteed aan een (uitvoerende dienst van een) ander ministerie;
- ofwel het beleidsuitvoerende ministerie voortaan ministerieel verantwoordelijk is?

Oftewel, zou dit voorstel in de praktijk betekenen dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de huur- en de zorgtoeslag geheel en uitsluitend bij het ministerie van Financiën komt te liggen? Graag ontvangen deze leden een reactie.

Specifieke uitkeringen en gebundelde doeluitkeringen

De leden van de fractie van D66 vinden het voor het budgetrecht van de Tweede Kamer essentieel dat er verantwoording wordt afgelegd over de besteding van middelen waarvoor de Tweede Kamer specifiek autorisatie heeft gegeven. Als de wetgever op rijksniveau democratisch besluit om geld voor een bepaald doel uit te trekken, dan moet te herleiden zijn wat er met dat geld is gebeurd. Als de wetgever bijvoorbeeld extra geld naar de gemeenten wil sluisen om de onderwijshuisvesting te verbeteren, moet herleidbaar zijn wat er met dat geld is gebeurd en of dat op hoofdlijnen het gewenste effect heeft gehad. De leden van de D66-fractie zien dus niets in het voorstel om maar af te zien van verantwoording. Wel kunnen deze leden zich voorstellen dat het inefficiënt is om een wildgroei aan (kleine) specifieke doeluitkeringen in stand te houden. De oplossing moet dan echter zitten in het snoeien van de wildgroei en niet in het door de vingers laten glippen van verantwoordelijkheid. Graag ontvangen deze leden een reactie van de minister op dit punt.

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. Dit voorstel van de minister, gezien in relatie tot het voorstel om de Jaarverslagen in de Miljoenennota te integreren, doen bij de leden van de CDA-fractie het vermoeden rijzen dat de overtuiging van de noodzaak bij het kabinet om zich richting het parlement te verantwoorden minder groot is dan bij de CDA-fractie. De leden van de CDA-fractie nodigen de minister uit aan te geven op welke wijze hij denkt aan de bezwaren van de

Rechtmatigheid

De leden van de D66-fractie vragen zich af wat het vertrekpunt van de regering ten aanzien van de rechtmatigheid als geheel is. Dankzij de operatie Comptabel Bestel kennen de Nederlandse overheidsfinanciën een hoog niveau van rechtmatigheid. De leden van de fractie van D66 vinden dit een groot goed, maar vragen zich af of de regering «tussen de regels door» eigenlijk niet vindt dat het hoge rechtmatigheidsniveau tot te hoge administratieve lasten leidt. Deze leden willen daarom van de regering weten wat de doelstelling ten aanzien van het rechtmatigheidsniveau is.

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 geen voorstander te zijn

van de verleggen van de 1%-tolerantiegrens op het niveau van het begrotingshoofdstuk.

De leden van de D66-fractie vinden dat elk begrotingsartikel elk jaar op de eigen begroting moet worden verantwoord. Wel moeten dubbelingen in de verantwoording en controle voorkomen worden. Daarnaast lijkt het deze leden op zichzelf verstandig om controlecapaciteit gericht in te zetten aan de hand van risico-analyses, maar mag dat niet leiden tot een vermindering van het budgetrecht van de Kamer op artikelniveau. De Tweede Kamer heeft, zoals de Algemene Rekenkamer dat formuleert, per artikel een «contract» met de regering. Dit impliceert dat de Tweede Kamer volwaardig in staat moet zijn om de regering ook per artikel aan het «contract» te houden. Graag ontvangen deze leden een reactie op dit punt.

Departementale auditdiensten en directies Financieel Economische Zaken

De leden van de PvdA-fractie zouden graag van de minister een overzicht ontvangen van de taken en rolverdeling van de Departementale Auditdiensten (DAD) en de directies FEZ. Het plaatsen van beide diensten onder de (functie van) secretaris-generaal maakt ze volgens de minister onafhankelijker. Waarvan worden deze diensten onafhankelijker? Worden deze diensten niet heel erg afhankelijk van één persoon, te weten de secretaris-generaal?

Daarnaast stelt de minister voor om in de Comptabiliteitswet op te nemen dat de DAD een getrouwbeeldverklaring afgeeft. Leiden deze maatregelen er toe dat de kans op «lijken in de kast» kleiner wordt, zowel in reguliere periodes als bij kabinetswisselingen? Daarnaast vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af of door een prominenter positie van de DAD en FEZ niet het gevaar dreigt dat het beleid in dienst staat van de controle in plaats van andersom.

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

Verhouding Voorlopige Rekening, Slotwet en Jaarverslag

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.

Het zal dus afhangen van het concrete kabinetsvoorstel of de D66-fractie dit kan steunen. 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. Ook vragen deze leden zich af hoe de regering de autorisatie voor zich ziet van begrotingsmutaties die voor het eerst in de slotwet zichtbaar zijn.

Decentrale overheden

In het kader van het terugdringen van de administratieve lasten en regel-druk is het zaak dat ook de Rijksoverheid kritisch kijkt naar de informatie-verplichtingen die zij aan decentrale overheden oplegt. De leden van de PvdA-fractie juichen het principe van *singleaudit* en *single information* dan ook toe.

De leden van de PvdA-fractie hebben daarnaast ook vragen over het EMU-saldo van decentrale overheden. De minister schrijft dat hij «de beschikking krijgt over instrumenten om naleving desnoods af te dwingen». Welke instrumenten zijn dit? Wat verstaat de minister onder «desnoods»? En in hoeverre verhoudt dit zich tot de autonomie van decentrale overheden?

In welke mate belemmert de voorgenomen regelgeving en ingrijpen van de rijksoverheid de beslissingsvrijheid van lagere overheden en de rationaliteit van hun uitgavenbeleid? Hun financiële administratie kent immers een andere logica dan die van het EMU-normenstelsel.

Daarnaast zegt de minister dat hij er over denkt om gemeenten die afspraken omtrent het EMU-saldo niet nakomen een evenredig deel van een eventuele EU-boete door te berekenen. Hoeveel gemeenten zijn in de afgelopen vier jaar in gebreke gebleven? Is de minister ook van plan om boetes op te leggen als een gemeente daardoor een artikel-12 status aan moet vragen, met als gevolg dat feitelijk alle gemeentes via het Gemeentefonds meebetalen?

De leden van de fractie van de VVD vragen de minister welke maatregelen decentrale overheden moeten nemen om te kunnen voldoen aan de informatiebehoefte ten behoeve van de beheersing van het EMU-saldo. Is een raming gemaakt van de hiermee gepaard gaande kosten voor lagere overheden?

Overige voorstellen

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af aan welke eisen Nederland moet voldoen zodat de Europese Commissie genoeg neemt met een Nationale Verklaring over de gedeelde EU-uitgaven. Is de huidige Neder-

landse controle- en toetsingssystematiek strenger dan voor dit doel strikt noodzakelijk?

De leden van de D66-fractie vragen de regering 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.

II. REACTIE VAN DE MINISTER

Algemeen

Alle fracties stellen vragen over het budgetrecht, een reden om hier dieper op in te gaan. De Tweede Kamer oefent het budgetrecht uit tijdens het begrotingsproces; het budgetrecht is het recht van amendement, toegepast op de (suppletoire) begrotingsstaten. Als een begrotingswet of een wijziging daarvan aangenomen is, hebben de Tweede Kamer en de regering bindende afspraken over de bedragen die per begrotingsartikel beschikbaar zijn om de doelstellingen te realiseren. Schuiven tussen begrotingsartikelen is in het Nederlandse stelsel niet geoorloofd zonder dat de Tweede Kamer daarvoor toestemming heeft gegeven. Als in de controle een niet geautoriseerde verschuiving wordt opgemerkt, zal het bijbehorende bedrag aangemerkt worden als *onrechtmatig*.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik hun mening deel dat een onderschrijding in principe alleen aanvaardbaar is als dat efficiënter is, of als sprake is van significant veranderde omstandigheden. Wij zijn het in zijn algemeenheid eens met deze stelling. Tijdens het begrotingsproces wordt gewerkt met veel vooronderstellingen. Kleine wijzigingen in verschillende vooronderstellingen, die stuk voor stuk niet significant zijn, kunnen grote gevolgen hebben voor de besteding. Als dat een overschrijding tot gevolg heeft, moet autorisatie van de Tweede Kamer worden gevraagd. Een aanzienlijke onderschrijding dient na afloop van het begrotingsjaar te worden toegelicht. Dit voorbeeld laat zien dat het budgetrecht in ieder geval inhoudt dat het begrote bedrag een maximum is.

Geen van de voorstellen tot wijziging van de Comptabiliteitswet zal verandering brengen in het budgetrecht. Het is de bedoeling een aantal zaken efficiënter te regelen. Eén van de voorstellen is om de Comptabiliteitswet zodanig te wijzigen dat maar één minister aan de Staten-Generaal verantwoording af hoeft te leggen over de besteding van een gebundelde doeluitkering, terwijl meer ministers daarvoor begrotingsgeld beschikbaar hebben gesteld. Het ontbreken van een verantwoording over de besteding van het geld voor de gebundelde doeluitkering bij de overige ministers, is dan volgens de wet toegestaan en dus rechtmatig. Het principe dat over al het bestede geld verantwoording wordt afgelegd, wordt dus gehandhaafd. Alleen kan de plaats waarop verantwoording wordt afgelegd verschillen van de huidige situatie, omdat het de bedoeling is dat slechts op één plaats verantwoording wordt afgelegd. Om verwarring te voorkomen kan daarbij in de begroting een tabel worden opgenomen waarin te zien is in welke verantwoordingen bedragen zijn opgenomen die afkomstig zijn van een andere begroting, zodat transparant is waar alle bedragen verantwoord worden.

De fracties vragen ook naar het gevolg van afschaffing of verruiming van de toleranties op artikelniveau op het budgetrecht. Verderop in deze brief wordt aan deze vragen aandacht besteed, op deze plaats wil ik slechts

opmerken dat veranderingen in de controle geen verandering brengen in het budgetrecht.

De leden van de D66-fractie vragen of er geen grotere verschillen van mening tussen de Algemene Rekenkamer en de regering zijn dan gesuggereerd wordt in de brief van juli 2006.

Over de brief van juli 2006 zijn we het in grote lijnen eens, naar mijn stellige overtuiging. Dat geldt niet voor sommige voorstellen uit het coalitieakkoord die zijn overgenomen uit de SGO-notitie «De verkokering voorbij». Op dit moment vindt overleg plaats met de Algemene Rekenkamer. Hierbij wordt vooral gesproken over de vermindering van verantwoordings- en controledruk en de wijze waarop dit kan worden vormgegeven.

De leden van de D66-fractie uiten hun onvrede over de gang van zaken rond de begrotingsverantwoording. Op het verantwoordingsproces kom ik zoals toegezegd tijdens het verantwoordingsdebat in een afzonderlijke brief terug.

Bepalingen Comptabiliteitswet opnemen in lagere regelgeving (maatwerk)

De leden van de fracties van CDA, VVD en D66 hebben vragen gesteld over het voorstel om bepalingen uit de Comptabiliteitswet op te nemen in lagere regelgeving en over de verhouding tussen maatwerk en confectie, vermindering van administratieve lasten en van de regel- en controledruk.

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat de essentialia aangaande het budgetrecht bij wet geregeld moeten zijn. Zoals aan het begin van deze brief uiteen is gezet, komt daar geen verandering in. Het budgetrecht is verankerd in de Grondwet en wordt uitgeoefend in het wetgevingsproces dat verbonden is met de begroting.

De leden van de CDA-fractie concluderen terecht dat de Algemene Rekenkamer en ik de gedachten over de verhouding tussen confectie en maatwerk nog niet volledig hebben gesynchroniseerd. Ook de leden van de fractie van D66 stellen hier een vraag over.

Natuurlijk ben ik het met de Algemene Rekenkamer eens dat het niet efficiënt is als elk departement het wiel opnieuw gaat uitvinden, maar ik bestrijd dat dat het geval is. Het gaat om regels voor de bedrijfsvoering; wettelijk is elke minister verantwoordelijk gesteld voor recht- en doelmatigheid van de bedrijfsvoering op zijn departement. In de praktijk worden ministers echter aan handen en voeten gebonden door centrale voorschriften, zodat zij nauwelijks zelf invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. In de huidige situatie heeft een klein departement als Algemene Zaken last van allerlei regelingen die eisen stellen aan de administratie en aan de administratieve organisatie, terwijl veel zaken niet of nauwelijks spelen. De voorschriften staan dan op gespannen voet met de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

De voorstellen om de regelgeving voor de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid anders in te richten leiden niet tot 100% maatwerk. In centrale regelgeving liggen de normen vast en de voorwaarden en voorschriften waaraan ieder departement moet voldoen. Ook voor de producten die iedereen op moet leveren zijn centrale voorschriften. Die voorschriften bevatten de eisen waaraan de producten moeten voldoen. De procedure van totstandkoming wordt echter niet geregeld. Binnen de kaders die de centrale regelgeving stelt, hebben ministers de vrijheid om zelf procedures en werkprocessen vast te stellen. Een voorbeeld van een regeling volgens deze principes is de Regeling materieelbeheer 2006. In

deze regeling wordt ministers de ruimte gelaten om, al naar gelang de risico's, aanvullende regels te stellen voor het materieelbeheer op hun departement. In de toelichting bij de regeling worden suggesties gedaan voor een mogelijke invulling van die regels. Om het voorbeeld van de leden van de D66-fractie te hanteren: de risico's bij het beheer van munitie zijn vele malen groter dan de risico's bij het beheer van paperclips. Dat betekent dat er voor het beheer van munitie strengere regels gemaakt zullen worden, dan voor het beheer van paperclips. Er is slechts één departement waar regels voor het beheer van munitie van toepassing zijn. Het is dus bijzonder ondoelmatig om bij de voorschriften uit te gaan van de hoogste risico's. Tegelijkertijd is het onverantwoord om van het laagste risico uit te gaan. Daarom acht ik het nuttig dat ministers zelf bepalen welke regels voor het beheer op hun departement noodzakelijk zijn. Naar mijn mening vormt een regeling zoals de Regeling materieelbeheer 2006 een bijdrage aan vermindering van de regeldruk en aan grotere doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

In de praktijk werken ministeries op allerlei terreinen samen en leren ze van elkaar, doordat ze elkaars werkwijze en procedures overnemen. Het ministerie van Financiën stimuleert deze samenwerking en is vaak de initiator. Zo zijn na het IBO Regeldruk en controletoren bijeenkomsten georganiseerd waarin departementen is gevraagd naar oplossingen die zij hebben gevonden voor knelpunten in de bedrijfsvoering en voor de ervaren regeldruk. Er zijn voorbeelden uitgewisseld, zodat elk departement de oplossing van een ander departement kan overnemen, al dan niet met aanpassingen.

De leden van de CDA-fractie vinden het frappant dat in de brief van de secretarissen-generaal aan informateur Wijffels wordt gepleit voor standaardisering van de baten-lastendiensten en de gemeenten. Zij vragen of dit dan ook niet zou moeten gelden voor de departementen. Op de laatste vraag ben ik al ingegaan, over de standaardisering van de baten-lastendiensten en de gemeenten merk ik het volgende op.

De verslaggevingsstelsels voor baten-lastendiensten en voor gemeenten zijn al in een behoorlijke mate gestandaardiseerd; beide verslaggevingsstandaarden komen in hoge mate overeen met de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (Deel 2, titel 9). Hierbij is rekening gehouden met de eigenheid van baten-lastendiensten en gemeenten ten opzichte van het bedrijfsleven én met de verschillen tussen baten-lastendiensten en gemeenten. Daarom wijken zij op een aantal punten af van de verslaggevingsvoorschriften die voor het bedrijfsleven van kracht zijn.

Of standaardisatie van verslaggevingsstelsels in andere delen van de publieke sector gewenst is, zal blijken uit een inventarisatie van knelpunten. Aan het slot van deze brief ga ik hierop in.

Momenteel loopt bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een pilot om te bezien of en zo ja onder welke condities een baten-lastenstelsel zou kunnen worden ingevoerd. Voor de timing van een eventueel Kabinetsbesluit over rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel, dus ook voor de departementen, wordt vastgehouden aan de procedure zoals aan de Tweede Kamer gemeld (14 februari 2007, Tweede Kamer 2006–2007, 28 737, nr. 16). Bij de beoordeling van de pilot zal de opbrengst van het baten-lastenstelsel afgewogen worden tegen de extra administratieve lasten die invoering van het stelsel met zich meebrengt. De resultaten van de pilot, die betrekking heeft op het jaarverslag 2007 van LNV, de evaluatie hiervan en het Kabinetsstandpunt zullen in het najaar van 2008 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Tweede Kamer kan verlangen dat bepaalde VBTB-informatie wordt geleverd indien veel bepalingen uit

de Comptabiliteitswet verhuizen naar lagere regelgeving en of dit niet automatisch zal leiden tot een langere «comply or explain»-brief.

VBTB is het resultaat van eendrachtige samenwerking van de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Het is niet mijn intentie om het VBTB-gehalte van de begrotings- en verantwoordingsinformatie te verlagen. VBTB gaat over de inhoud van begrotings- en verantwoordingsinformatie, niet over de vorm ervan of over de plaats waar het geregeld moet worden. Aan de principes van VBTB wordt niet getornd: het streven is in de begroting de www-vragen te beantwoorden en in de verantwoording de hhh-vragen. In de Comptabiliteitswet zal dus in artikel 5 gesteld worden dat per beleidsartikel doelstellingen moeten worden opgenomen en de prestaties die voor het begrote bedrag zullen worden geleverd. De uitwerking van dat principe kan geregeld worden in lagere regelgeving. Voor artikel 54 geldt hetzelfde: in de Comptabiliteitswet wordt voorgeschreven dat de verantwoording per begrotingsartikel laat zien in hoeverre de doelstellingen gerealiseerd zijn, welke prestaties zijn geleverd en wat het gekost heeft. De details worden geregeld in lagere regelgeving. Daarnaast kan de Tweede Kamer altijd haar informatiewensen kenbaar maken; indien nodig zullen die wensen leiden tot aanpassing van de regelgeving. Dat is in het verleden ook meermaals gebeurd. Het opnemen van de informatievoorschriften in lagere regelgeving, heeft geen gevolgen voor de «comply or explain»-brieven.

Zoals de leden van de fracties van de VVD en D66 opmerken, zal het regelen van zaken in lagere regelgeving niet tot gevolg hebben dat de regel- en controledruk vermindert. Het verplaatsen van gedetailleerde voorschriften naar lagere regelgeving heeft tot gevolg dat het eenvoudiger wordt om voorschriften aan te passen aan veranderende omstandigheden of opvattingen over beleidsprocessen, de budgettaire gevolgen daarvan en de verantwoordingsconsequenties. Het is dus een kwestie van doelmatigheid; het wijzigen van een wet kan in de praktijk ten minste twee jaar duren.

Het is zeker niet de bedoeling om regels eerst uit het zicht van de Kamer te plaatsen en vervolgens af te zwakken, zoals de leden van de D66-fractie concluderen. Alle regels zijn openbaar: voor zover ze niet in wettenbanken zijn te vinden (zoals het geval is bij de Rijksbegrotingsvoorschriften omdat die elk jaar vernieuwd worden), staan ze op de website van het Ministerie van Financiën. Bovendien eist artikel 96 van de Comptabiliteitswet dat de regering overleg voert met de Algemene Rekenkamer over wijzigingen in wetten en regelingen die betrekking hebben op haar taken en bevoegdheden.

Het opnemen van de voorschriften voor de inhoud van de toelichting bij begrotings- en verantwoordingsstaat in lagere regelgeving brengt geen wijziging in het budgetrecht. Voor het budgetrecht is het niet van belang of de voorschriften voor de toelichting in een wet of lagere regeling staan. Ik ben niet van mening dat de huidige regels een betekenisvolle beleidsverantwoording in de weg staan, maar, zoals ook de leden van de PvdA-fractie stellen: gedetailleerde voorschriften voor de toelichting van begroting en verantwoording hebben niet automatisch tot gevolg dat de toelichtingen relevant zijn. Wanneer blijkt dat op een andere manier betere informatie kan worden geleverd, of wanneer de Kamer aanvullende wensen heeft, wil ik de voorschriften zo snel mogelijk kunnen aanpassen.

Verdeling van verantwoordelijkheden

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het goed is om in de Comptabiliteitswet op te nemen welke minister verantwoordelijk is op het moment dat beleid en uitvoering niet bij één departement liggen. Zij

vragen hoe dit concreet wordt vormgegeven en hoe kan worden voorkomen dat ministers zich achter elkaar verschuilen.

Het is niet de bedoeling om alle gevallen waarin verschillende bewindspersonen verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering in de Comptabiliteitswet op te nemen. De Comptabiliteitswet zou dan voor elk nieuw geval moeten worden aangepast. In de Comptabiliteitswet wordt een bepaling opgenomen die regelt dat, indien een wet de uitvoering van beleid aan een andere minister opdraagt dan aan de minister die verantwoordelijk is voor het beleid, de ene minister verantwoording aflegt over het beleid en de andere minister over de uitvoering, inclusief het daarmee gemoeide budget. Dit betekent dat het budget voor de uitvoering door de beleidsverantwoordelijke minister overgemaakt wordt naar de beleidsuitvoerende minister. De beleidsverantwoordelijke minister verantwoordt zich alleen over de overmaking (het juiste bedrag, van het juiste artikel, aan de juiste minister). In zijn jaarverslag verwijst hij naar het jaarverslag van de beleidsuitvoerende minister, voor de verantwoording over de besteding. De controle van de besteding is opgedragen aan de DAD van het beleidsuitvoerende departement. Onrechtmatigheden in de uitvoering worden toegerekend aan de minister die voor de uitvoering verantwoordelijk is. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst. Dit is naar mijn mening de meest efficiënte werkwijze.

De leden van de D66-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende ministers betekent dat:

- ofwel het opdrachtgevende, beleidsmakende ministerie verantwoordelijk is, waarbij de uitvoering wordt uitbesteed aan een (uitvoerende dienst van een) ander ministerie;
- ofwel het beleidsuitvoerende ministerie voortaan ministerieel verantwoordelijk is?

Zij vragen daarnaast of het voorstel in de praktijk betekent dat de verantwoordelijkheid voor de huur- en de zorgtoeslag geheel en uitsluitend bij het ministerie van Financiën komt te liggen.

Het is inderdaad zo dat bij uitbesteding de opdrachtgevende, beleidsmakende minister verantwoordelijk is voor de uitvoering. Alleen als de uitvoering bij wet is opgedragen aan een andere minister, is deze verantwoordelijk voor de uitvoering. We spreken dan niet van uitbesteding. De uitvoerende minister is dan ook degene die hierover verantwoording af moet leggen. In de praktijk betekent dit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de huur- en de zorgtoeslag geheel bij het ministerie van Financiën ligt.

Specifieke uitkeringen en gebundelde doeluitkeringen

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat er over de specifieke en gebundelde uitkering verantwoording moet plaatsvinden. Zij hebben de indruk dat de voorstellen ertoe leiden dat in de toekomst van verantwoording wordt afgezien.

Ik kan de leden van de D66-fractie op dit punt geruststellen. Ook na de voorgestelde wijzigingen in de Comptabiliteitswet voor specifieke uitkeringen en gebundelde doeluitkeringen, zal verantwoording worden afgelegd over de bestedingen en de prestaties. Over de voorschotten zal men zich jaarlijks blijven verantwoorden; verantwoording over besteding en prestaties kan meerjaarlijks zijn. Nu is in verschillende specifieke uitkeringsregelingen, bijvoorbeeld in regelingen op het gebied van het grotestedenbeleid, bepaald dat de decentrale overheden na vier jaar verantwoording afleggen over de bereikte resultaten en de besteding van de

specifieke uitkering, respectievelijk gebundelde doeluitkering. Dit past niet in het huidige systeem van de Comptabiliteitswet. Met de wetswijziging wordt beoogd dat het verantwoordingsmoment en de mate van de verantwoording aangepast worden aan wat bepaald is in de specifieke-uitkeringsregeling. De decentrale overheden zijn medeverantwoordelijk voor de beleidsuitvoering en leggen jaarlijks verantwoording af aan een democratisch gekozen orgaan. Dit rechtvaardigt naar mijn mening dat de Tweede Kamer niet altijd jaarlijks verantwoordingsinformatie over de besteding krijgt. Daarbij komt dat de jaargrens niet altijd het meest doelmatige moment is om verantwoording af te leggen. Deze aanpassingen zijn mede ingegeven door het reeds jaren geleden ingezette beleid om vanuit het Rijk te «sturen op hoofdlijnen» en de intentie om het verantwoordingsproces tussen Rijk en medeoverheden efficiënter te maken.

Voorts merken de leden van de D66-fractie op dat het aantal specifieke uitkeringen zou moeten worden verminderd. Dat ben ik met u eens en in het Coalitieakkoord is afgesproken om het aantal specifieke uitkeringen met 50% te verminderen. In de Bestuursakkoorden met VNG en IPO wordt hier aandacht aan besteed. Er is wetgeving in voorbereiding voor de introductie van decentralisatie-uitkeringen voor tijdelijk beleid en voor een bundeling van kleine specifieke uitkeringen in een verzameluitkering per departement, zoals het kabinet u in juni heeft laten weten. (Tweede Kamer, 2006–2007, 31 031 B, nr. 6).

Integreren Slotwet en Jaarverslag

De leden van de CDA-fractie vrezen aantasting van de kwaliteit van de verantwoording als slotwet en jaarverslag worden geïntegreerd.

De integratie van Slotwet en jaarverslag hangt samen met een eventuele andere aanpassing van het verantwoordingsproces, namelijk van het integreren van de beleidsverantwoording in de Miljoenennota. Hierover zal ik de Kamer in een afzonderlijke brief informeren. Op deze plaats wil ik u verzekeren dat het kabinet overtuigd is van de noodzaak om verantwoording af te leggen aan het parlement en dit ook jaarlijks zal blijven doen.

Rechtmatigheid

De leden van de D66-fractie vragen of de regering vindt dat het hoge rechtmatigheidsniveau tot te hoge administratieve lasten leidt en wat de doelstelling van de regering ten aanzien van het rechtmatigheidsniveau is.

De Rijksoverheid kent al jaren een hoog niveau van rechtmatigheid van de uitgaven. Het hoge niveau van rechtmatigheid is niet afhankelijk van de intensiteit van de controle. De rechtmatigheid wordt bepaald door de wetten regelgeving en het handelen van de minister. De regering heeft niet de intentie om het rechtmatigheidsniveau te verlagen. De doelstelling van de regering is de controle doelmatiger in te zetten. De voorstellen van de regering beogen daarom de controledruk te verlagen en wettelijke regels vast te stellen die de doelmatigheid niet in de weg staan. Op de verlaging van de controledruk ga ik in het volgende punt verder in.

Loslaten huidige rechtmatigheidseisen op begrotingsartikel-niveau

Alle fracties hebben vragen gesteld over het budgetrecht, eventuele gevolgen van het loslaten van de artikeltoleranties op het budgetrecht en het gevolg van het loslaten van toleranties op artikelniveau voor de controledruk.

Allereerst wil ik stellen dat er geen verandering komt in de waarborgen dat besteding in overeenstemming is met het aangegeven doel en dat de boeking op het aangewezen artikel plaatsvindt. Er zijn en blijven richtlijnen en procedures voor het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen en de directies FEZ houden toezicht op de begrotingsuitvoering.

Daarnaast wil ik benadrukken dat het veranderen of loslaten van toleranties op artikelniveau geen verandering brengt in het principe dat de auditdiensten controleren of een verplichting, uitgave of ontvangst op het juiste begrotingsartikel is geboekt en of het geld besteed is aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. De auditdienst hanteert als norm dat overschrijding van een artikel niet mag worden gecompenseerd door een onderschrijding op een ander artikel. Elke overschrijding en onderschrijding op verschillende artikelen telt mee als afzonderlijke fout en wordt gerapporteerd als herstel niet meer mogelijk is.

Het voorstel voor verruiming van toleranties op begrotingsartikelniveau doet dus geen afbreuk aan het budgetrecht van de Staten-Generaal. De Kamer blijft de noodzakelijke informatie ontvangen om vast te stellen dat de regering zich aan de gemaakte budgetafspraken houdt.

Ik ben van mening dat de huidige hoge controle-inspanning niet doelmatig is. Ten koste van een beperkte en aanvaardbare verlaging van de nauwkeurigheid van de rapportering en controle, kan een verruiming van tolerantie leiden tot een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten en controledruk voor directies FEZ alsmede beleidsdirecties. Voor de auditdiensten betekent het een besparing op de in te zetten capaciteit. Als er meer op risico's gefocust wordt, levert de controle meer «value for money».

Gezien de taakstelling en de noodzakelijke vermindering van de bureaucratie is het goed om kritisch te kijken naar de tolerantiegrenzen. Er is geen enkel land dat zulke strenge grenzen hanteert. De Europese Unie hanteert bijvoorbeeld een niveau van 2% voor het totaal van de begroting.

Verruiming van toleranties (de grens voor controle van en rapportering over onrechtmatigheden) kan op verschillende manieren plaatsvinden. Er kan besloten worden de toleranties op artikelniveau te verruimen. Ook is het mogelijk om de artikeltoleranties gedeeltelijk los te laten, om differentiatie in de controle-inspanning mogelijk te maken, afhankelijk van de omvang van het begrotingsartikel. Verruiming van de tolerantie levert capaciteitswinst op.

De tolerantiegrenzen is één van de onderwerpen waarover momenteel overleg plaatsvindt met de Algemene Rekenkamer. Hierover zal ik u in het najaar verder informeren.

Departementale auditdiensten en directies Financieel Economische Zaken (FEZ)

In antwoord op de vragen van de PvdA-fractie ga ik eerst in op de taken van de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) en de departementale auditdiensten (DAD's).

De directies FEZ coördineren het begrotingsproces en beoordelen de begrotingsvoorstellen van de departementale directies voordat deze aan de minister worden voorgelegd. Ze hebben een verantwoordelijkheid voor de administraties die samenhangen met begrotingszaken, maar kunnen de uitvoering van de administraties delegeren aan andere eenheden binnen het ministerie. Ze houden toezicht op de recht- en doelmatige uitvoering van de begroting en worden daarom ook wel «controller» genoemd.

De departementale auditdiensten zijn verantwoordelijk voor de controle van het departementale jaarverslag, de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering, de totstandkoming van in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (de zogeheten niet-financiële informatie) en het gevoerde financieel en materieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarnaast kan iedere minister aanvullende taken aan de DAD opdragen, zoals de controle van jaarrekeningen van baten-lastendiensten en het verrichten van overig onderzoek naar de bedrijfs- en de beleidsvoering.

De controlfunctie (FEZ) en de auditfunctie (DAD) dienen goed op elkaar te worden afgestemd. De auditfunctie moet kunnen steunen op de controlfunctie. Door een goede samenwerking en afstemming tussen beide kunnen zij elkaar versterken in het gezamenlijke doel, namelijk de bevordering van de kwaliteit van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen.

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de onafhankelijkheid van FEZ en DAD merk ik op dat de plaats direct onder de functie van secretaris-generaal bijzonder geschikt is, aangezien zij hun taken primair verrichten ten behoeve van de (ambtelijke en politieke) leiding van het ministerie. Met deze plaats wordt tevens gegarandeerd dat zij onafhankelijk zijn van de directies en diensten waarop FEZ toezicht houdt en die DAD controleert. Er zal dan minder druk uitgeoefend worden en de mogelijkheden tot beïnvloeding worden kleiner. Vanwege de bijzondere taken en verantwoordelijkheden moet zowel FEZ als DAD de mogelijkheid hebben de minister te voorzien van adviezen. Die mogelijkheid moet niet gehinderd kunnen worden doordat die adviezen een lange weg door de hiërarchie af moeten leggen.

De onafhankelijke positie van de DAD is ook voor het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer van belang. Deze instanties gebruiken de rapporten van de DAD bij hun oordeelsvorming over de gang van zaken bij de ministeries ten behoeve van de minister van Financiën respectievelijk de Staten-Generaal.

De onafhankelijke positie van FEZ en DAD is thans al geregeld in het Besluit taak FEZ en in het Besluit taak DAD. Feitelijk leidt het voorstel niet tot een andere positie. Het opnemen van hun plaats in de departementale organisatie in de Comptabiliteitswet acht ik van belang omdat dit de onafhankelijkheid van FEZ en DAD (nog) duidelijker tot uitdrukking brengt. Voorts voldoe ik hiermee aan een van de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de getrouw-beeldverklaring ertoe leidt dat de kans op «lijken in de kast» kleiner wordt. Het voorstel om in de Comptabiliteitswet op te nemen dat de DAD een getrouw-beeldverklaring afgeeft, vloeit voort uit de afspraken die met de Tweede Kamer zijn gemaakt in het kader van het IBO Regeldruk en controletoren. Daarbij is overeengekomen dat een minister voortaan in de bedrijfsvoeringsparagraaf (onder meer) verantwoording zal afleggen over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. Voorheen rapporteerde alleen de accountant over de rechtmatigheid. De getrouw-beeldverklaring

doet meer recht aan de verantwoordelijkheid van de minister voor de rechtmatigheid en aan de rol van de DAD als controleur. De managers op een ministerie moeten ervoor zorgen dat de minister deze verplichting kan nakomen. Risicomanagement helpt de managers om de belangrijke risico's in de beleids- en de bedrijfsvoering in kaart te brengen en te beheersen. De DAD zal vervolgens in de accountantsverklaring aangeven of de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf een getrouw beeld geeft van de feitelijke situatie. Dit betekent dat onrechtmatigheden, indien deze goed in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden beschreven, een goedkeurende accountantsverklaring niet in de weg staan. De DAD blijft dus de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering controleren. Voorts is de controle van de DAD er ook op gericht om de volledigheid van de verantwoording opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten (c.q. baten/lasten) vast te stellen. Ook met deze controle wordt beoogd te voorkomen dat later financiële tegenvallers, bijvoorbeeld niet geboekte verplichtingen, zouden blijken.

De functie van zowel FEZ als DAD is ondersteunend van aard en dient om de kwaliteit van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen te waarborgen. De primaire doelstelling van een ministerie is het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. De voorstellen brengen niet het risico met zich mee dat het beleid ondergeschikt wordt aan de control- en de auditfunctie.

Integratie van het Jaarverslag in de Miljoenennota

Op het verantwoordingsproces kom ik zoals toegezegd tijdens het verantwoordingsdebat in een afzonderlijke brief terug.

Verhouding Voorlopige rekening, Slotwet en Jaarverslag

De leden van de D66-fractie formuleren twee randvoorwaarden voor het aanbrengen van meer synergie tussen de diverse begrotingsstukken die in het voorjaar verschijnen over het voorafgaande jaar: het budgetrecht mag niet aangetast worden en de beleidsverantwoording moet worden versterkt. Zij vragen hoe de regering zich de autorisatie voorstelt van begrotingsmutaties die voor het eerst in de slotwet zichtbaar zijn.

De regering is het eens met de geformuleerde randvoorwaarden en is van mening dat het voorstel om de Voorlopige Rekening af te schaffen aan de randvoorwaarden voldoet.

De huidige voorschriften verbieden dat begrotingsmutaties die in de Slotwet voor het eerst zichtbaar worden, het gevolg zijn van beleidswijzigingen. Het mag uitsluitend gaan om boekhoudkundige correcties en toerekening van de loon- en prijsstelling aan de verschillende begrotingsartikelen. Voor het overige verwijs ik naar mijn afzonderlijke brief over het verantwoordingsproces.

Decentrale overheden

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over het EMU-saldo van decentrale overheden. «Welke instrumenten krijgt de minister tot zijn beschikking om naleving desnoods af te dwingen? Wat verstaat hij onder «desnoods»? En in hoeverre verhoudt dit zich tot de autonomie van decentrale overheden? In welke mate belemmert de voorgenomen regelgeving en ingrijpen van de rijksoverheid de beslissingsvrijheid van lagere overheden en de rationaliteit van hun uitgavenbeleid? Hun financiële administratie kent immers een andere logica dan die van het EMU-normenstelsel. Daarnaast zegt de minister dat hij erover denkt om gemeenten die afspraken omtrent het EMU-saldo niet nakomen een evenredig deel

van een eventuele EU-boete door te berekenen. Hoeveel gemeenten zijn in de afgelopen vier jaar in gebreke gebleven? Is de minister van plan om boetes op te leggen als een gemeente daardoor een artikel-12 status aan moet vragen, met als gevolg dat feitelijk alle gemeentes via het Gemeentefonds meebetalen?» De leden van de fractie van de VVD vragen welke maatregelen decentrale overheden moeten nemen om te kunnen voldoen aan de informatiebehoefte ten behoeve van de beheersing van het EMU-saldo en of er een raming gemaakt is van de hiermee gepaard gaande kosten voor lagere overheden.

Het EMU-saldo is een belangrijke sturingsvariabele in het begrotingsproces. Het Verdrag van Maastricht stelt dat het maximale EMU-tekort van een lidstaat jaarlijks niet meer mag bedragen dan 3% BBP. In het Stabiliteits- en Groeipact is afgesproken welke maatregelen genomen worden tegen een lidstaat die de 3%-grens overschrijdt; een van de mogelijke maatregelen is het opleggen van een boete. Het Stabiliteits- en Groeipact legt de hele overheid verplichtingen op; zowel de centrale als de decentrale overheden hebben iets van hun autonomie ingeleverd. De beheersing van de schuld die daarvan het gevolg is, komt alle burgers ten goede. Het doel van de afspraken is de stabiliteit van de euro te garanderen en inflatie te voorkomen.

Bij de berekening van het EMU-saldo worden de tekorten van de decentrale overheden, waaronder gemeenten, provincies en waterschappen meegeteld. Er is dus sprake van een budgettaire verantwoordelijkheid van de overheid, waarvan de decentrale overheden deel uitmaken. Het Rijk geeft er de voorkeur aan om verrassingen – zoals (grote) wijzigingen in het EMU-saldo van decentrale overheden – voor te zijn, en afspraken met hen te maken. Er is regulier bestuurlijk overleg «financiële verhouding». In 2004 is een bestuurlijk akkoord gesloten met de VNG, IPO en UvW.

In de wijziging van de Wet FIDO wordt bepaald dat de Minister van Financiën het aandeel van de decentrale overheden of overheidslagen in een Europese EMU-boete kan vaststellen na regulier bestuurlijk overleg. In dit overleg kan worden beoordeeld welke systematiek het meest geschikt is om dit aandeel te bepalen. «Desnoods» geeft aan dat deze maatregel dient als «ultimum remedium». Daarnaast wordt een wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten voorbereid waarin wordt voorgeschreven dat de begroting en uitvoeringsstukken van provincies en gemeenten informatie bevatten over het (geraamde) EMU-saldo vanaf de begrotingscyclus 2008. Deze wijziging is afgesproken in het bestuurlijk overleg.

Er zijn twee informatiebronnen om het EMU-saldo van de lokale overheid te bepalen. Ten eerste informatie voor derden (IV3) die in combinatie met de controle van de jaarrekeningen het realisatiecijfer van het EMU-saldo lokale overheid oplevert. Vervolgens is er de informatie uit de begrotings-enquêtes, die snel zicht geeft op de mogelijke toekomstige EMU-tekorten van de decentrale overheden. Het Adviesorgaan Informatievoorziening Decentrale overheden (AIDO, met hierin vertegenwoordigers van de VNG, IPO, BZK, Financiën en het CBS) beperkt de administratieve lasten door de decentrale boekhoudsystemen zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de statistische EMU-informatiebehoefte.

Overige voorstellen

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de eisen waaraan Nederland moet voldoen zodat de Europese Commissie genoeg neemt met een nationale verklaring over de gedeelde EU-uitgaven. Zij vragen tevens of de Nederlandse controle- en toetsingssystematiek strenger is dan voor dit doel noodzakelijk.

Eind 2005 heeft de Europese Commissie het voorstel gedaan een natio-

nale verklaring in te voeren, om op termijn een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer bij de Europese begroting mogelijk te maken. Nederland steunde dit voorstel, maar het werd in de Ecofin-raad van 8 november 2005 niet aangenomen. In de conclusies van deze raad is wel de mogelijkheid van vrijwillige verklaringen door de lidstaten open gelaten. Er zijn geen expliciete EU-criteria voor een nationale verklaring. De Commissie heeft inmiddels de eerste nationale verklaring met waardering in ontvangst genomen.

Eén van de uitgangspunten voor de uitwerking van de nationale verklaring is dat deze wordt gebaseerd op de bestaande verplichtingen, zoals rapportageverplichtingen en vereisten voor het financieel beheer. Voor de fondsen in gedeeld beheer zijn die opgenomen in de Europese verordeningen. Ook de Algemene Rekenkamer heeft aangegeven haar oordeel bij de nationale verklaring te baseren op de Europese regelgeving. De Nederlandse controletoetsingssystematiek is toegesneden op wat op Europees niveau wettelijk is voorgeschreven. Deze systematiek is niet strenger dan noodzakelijk. Om tot een nationale verklaring te komen is een beperkte extra inspanning nodig in de vorm van aanpassing in de organisatie en inrichting van het financieel beheer en de controle van de EU-fondsen (zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 4 december 2006 met kenmerk 30 455, nr. 5). Met deze wijzigingen wordt het financieel beheer van de EU-fondsen in Nederland transparanter.

Het doel van de nationale verklaring is een oordeel te geven over de kwaliteit van de controlesystemen voor financieel beheer en over de rechtmatigheid van de onderliggende transacties. Het uiteindelijke resultaat van de nationale verklaring moet zijn dat de Commissie en de Europese Rekenkamer kunnen steunen op de werkzaamheden in Nederland, en zelf minder controles hoeven te verrichten.

De leden van de D66-fractie hebben een vraag gesteld over jaarverslaggevingsregels.

In verschillende delen van de publieke sector zijn specifieke verslaggevingsvoorschriften van kracht. Naast de rijksoverheid en de baten-lastendiensten betreft het de provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's, woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsinstellingen. De verschillen in de verslaggevingsvoorschriften voor deze sectoren zouden verklaarbaar moeten zijn; ze mogen in geen geval leiden tot dubbele verslaggevingslasten. De voorschriften zouden op elkaar afgestemd moeten zijn. Afstemming tussen gebruiker, regelgever, opsteller en controleur vindt al plaats per verslaggevingsstelsel. Zo is de bestaande Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) een tripartiete overleg waarin opstellers, gebruikers en controleurs van verslaggeving samen tot maatschappelijk gewenste interpretaties van wettelijke bepalingen proberen te komen. Voor de gemeenten en provincies is er de commissie BBV. Deze is samengesteld uit experts van verschillende doelgroepen, zoals hoofden Financiën, gemeentesecretaris, griffier, toezicht, CBS, BZK en VNG. Bij de totstandkoming van de verslaggevingsvoorschriften voor baten-lastendiensten is gewerkt met een klankbordgroep waarin zowel regelgevers, opstellers, controleurs en gebruikers vertegenwoordigd waren.

Op korte termijn zal ik de knelpunten in de verslaggevingsvereisten van bepaalde delen van de publieke sector laten inventariseren. Het voorstel van het Nivra om een Raad voor de publieke jaarverslaggeving op te richten, zal ik op zijn merites beoordelen zodra ik de beschikking heb over de uitkomsten van het onderzoek.