

Vergaderjaar 2007–2008

**31 031**

**Financieel jaarverslag van het Rijk 2006**

**29 949**

**Evaluatie VBTB**

**Nr. 21**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 30 januari 2008

Binnen de commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën van 20 december 2007 inzake het begrotings- en verantwoordingsproces, tolerantiegrenzen en uitvoering van subsidies de navolgende vragen en opmerkingen aan de Algemene Rekenkamer voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 18 januari 2008 aan de Algemene Rekenkamer gezonden. Bij brief van 30 januari 2008 zijn deze door de Algemene Rekenkamer beantwoord.

Vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Aptroot

De griffier van de commissie,  
Groen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), 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-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

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

## Inhoudsopgave

### I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding	2
Begrotings- en verantwoordingsproces	2
Toleranties	4
Uitvoering van subsidies	5
Overige vragen	6

### II. Reactie van de minister

Inleiding	6
Begrotings- en verantwoordingsproces	6
Toleranties	8
Overige vragen	11

## I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

### Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben de door hen gestelde vragen aan de Algemene Rekenkamer, middels het separate schriftelijk overleg met het kabinet, ook voorgelegd aan het kabinet. De leden van de fractie van het CDA menen dat dit uit een oogpunt van efficiency een goede optie is, nu het kabinet en de Algemene Rekenkamer in goed overleg tot een aantal voorstellen zijn gekomen en gekozen is om de voorstellen in de vorm van een experiment aan de Kamer voor te leggen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorstellen en waarderen de inspanningen van het kabinet om te komen tot een proces dat recht doet aan het budgetrecht van de Kamer en de kwaliteit van de verantwoording, maar waarbij tegelijkertijd oog is voor lagere administratieve lasten. Toch hebben de leden van de CDA-fractie een aantal kritische vragen, met name waar het gaat om de rol van de Kamer in het geheel. Deze leden vinden dat, althans zo lijkt het, het kabinet niet erg veel ruimte laat voor een actieve rol van de Kamer om in de praktijk andere dingen te doen en/of te vragen dan volgens de voorstellen die in de brief zijn verwoord. Het budgetrecht van de Kamer wordt uiteraard impliciet en expliciet door het kabinet erkend, maar de leden van de CDA-fractie hebben er behoefte aan om die rol op een aantal punten te stipuleren. Daarop wordt hierna bij een aantal punten ingegaan.

Allereerst informeren de leden van CDA-fractie naar de planning en het evenwicht in de voorstellen. De brief van het kabinet heeft de Kamer relatief laat bereikt. Welke ruimte is er voor de Kamer om desgewenst voor een andere invulling te kiezen dan volgens de voorstellen? Op welke momenten zien het kabinet en de Algemene Rekenkamer mogelijke fricties tussen enerzijds het streven naar meer focus en politieke relevantie, en anderzijds de pogingen om te komen tot meer efficiency? Op welke wijze zou deze frictie kunnen worden voorkomen?

### Begrotings- en verantwoordingsproces

Er is, zo menen de leden van de CDA-fractie, terecht gekozen voor een experiment bij drie departementen. Het experiment zal uiteraard door andere ministeries met belangstelling worden gevolgd. De vraag is hoe het kabinet er voor gaat zorgen dat deze belangstelling niet leidt tot een té afwachtende houding en mogelijkserwijs tot verslapping van de aandacht

voor het eigen verantwoordingsproces. Het experiment mag er niet toe leiden dat de pilot aanleiding geeft tot afnemende aandacht «omdat we het straks tóch anders gaan doen». Het is immers denkbaar dat de Kamer na het experiment besluit terug te keren naar het huidige proces.

De leden van de CDA-fractie gaan er overigens vanuit, en zien deze graag door het kabinet bevestigd, dat de 74 beleidsdoelen in alle begrotingen 2009 centraal staan, en niet alleen in de drie pilot-begrotingen. De leden van de CDA-fractie hebben het kabinet gevraagd een overzicht geven van alle 74 beleidsdoelen, verdeeld over alle departementen? En daarbij de vraag gesteld hoe, en door wie, invulling wordt gegeven aan de passage «per departement wordt een beperkt aantal prioriteiten toegelaten»? De leden van de CDA-fractie hebben daarbij aan het kabinet de vraag gesteld of, en zo ja op welk moment, de Kamer kan besluiten om te kiezen voor andere prioriteiten. Deze laatste vraag is ingegeven door de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie die, zoals gezegd, op zoek zijn naar momenten waarop de Kamer actief invulling kan geven aan het budgetrecht.

Dat laatste geldt ook voor de relatie tussen begroting en jaarverslag. De Kamer kan bij de begrotingsbehandeling aangeven dat bij het jaarverslag expliciet aandacht moet worden besteed aan onderwerp X of Y. Daarmee kan de Kamer prioriteit geven aan één of meer van de 74 doelstellingen, of mogelijk zelfs aan een onderwerp dat wellicht niet tot één van de 74 kan worden gerekend, maar door de Kamer om zekere redenen wel van groot belang wordt geacht. Hoe, zo hebben de leden van de CDA-fractie aan het kabinet gevraagd, kan een dergelijke wens van de Kamer in de voorstellen en de uitwerking daarvan worden ingepast, er daarbij van uitgaand dat begroting en jaarverslag voldoende met elkaar kunnen worden vergeleken? Dezelfde vraag zou aan de orde kunnen zijn op het moment dat de Kamer, tijdens het begrotingsjaar, bijvoorbeeld bij de Voorjaarsnota, als gevolg van autonome maatschappelijke en/of politieke factoren het kabinet vraagt bij het jaarverslag expliciet aandacht te schenken aan bepaalde ontwikkelingen. Bij deze benadering leggen de leden van de CDA-fractie een verband met de beleidsdoorlichtingen en het ritme waarin deze worden uitgevoerd. Politiek en beleid zijn dynamisch, onderhevig aan maatschappelijke ontwikkelingen. Deze kunnen de Kamer te allen tijde aanleiding geven af te wijken van het afgesproken patroon en ritme. Ook dit heeft weer alles te maken met de controlerende rol van de Kamer en het budgetrecht.

De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven hierover graag de mening van het kabinet te vernemen, en uiteraard met name de visie van het kabinet over hoe hij in voorstellen ruimte inbouwt voor deze wensen van de Kamer. De leden van de fractie van het CDA stellen ook opvattingen van de Algemene Rekenkamer over bovenstaande op prijs.

De leden van de CDA-fractie menen enige spanning waar te nemen bij de opmerking van het kabinet inzake de motie Vendrik (bladzijde 3 van de brief) waar het gaat om het verbinden van beleidsconclusies aan de verantwoording. «De conclusies blijven globaal want de budgettaire consequenties van mogelijke bijstellingen van beleid kunnen pas in de volgende Miljoenennota worden gegeven». De leden van de CDA-fractie delen deze mening niet. Bij een goede verantwoording past dat als de Kamer bij de verantwoording meent dat deze onmiddellijk zou moeten leiden tot bijstelling van beleid, de financiële consequenties daarvan inzichtelijk moeten zijn, zij het wellicht extra-comptabel en op hoofdlijnen, maar wél zodanig dat de veronderstellingen controleerbaar zijn en derhalve recht wordt gedaan het budgetrecht van de Kamer. De leden van de CDA-fractie hebben het kabinet gevraagd om een visie op deze stelling.

Een soortgelijke spanning lijkt volgens de leden van de fractie van het CDA aanwezig in de zinsnede (op dezelfde pagina): «belangrijke verschillen tussen begrote en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht». Eerstens merken de leden van de CDA-fractie – wellicht overbodig – op dat dit ook geldt voor de inkomsten. Maar daarnaast stellen de leden van de CDA-fractie dat ook een toelichting noodzakelijk is in het geval dat weliswaar de werkelijke uitgaven/inkomsten nagenoeg gelijk zijn aan de ramingen, maar dat de productie in belangrijke mate afwijkt van hetgeen de Kamer mocht verwachten. Met andere woorden: een jaarverslag dat aangeeft dat de ramingen niet zijn overschreden, behoeft niet automatisch de kwalificatie «goed jaarverslag» te krijgen. De leden van de CDA-fractie hebben het kabinet op dit punt om een reactie gevraagd. Een goede verantwoording ziet niet alleen op de kille cijfers, maar vooral ook of binnen die kille cijfers de Kamer, en vanzelfsprekend de burger, krijgt wat is beloofd (antwoord op alle W-vragen).

De leden van de CDA-fractie hebben het kabinet gevraagd hoe zij het opnemen van de slotwet in het jaarverslag zien? Wordt dit één wet of is het jaarverslag de toelichting op de slotwet? En leidt dit niet tot devaluatie van het jaarverslag? Wordt hierdoor het werk van de Algemene Rekenkamer vergemakkelijkt? Is aanpassing van wetgeving nodig voor dit voorstel (en mogelijk andere voorstellen die het kabinet nu doet)?

### **Toleranties**

De kwestie van de toleranties geven de leden van de CDA-fractie aanleiding op te merken dat bij vergelijking van de tolerantiegrenzen uit de voorstellen van het kabinet en de doorwerking naar de manier van werken van de Algemene Rekenkamer, verschillen optreden. De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet én de Algemene Rekenkamer op die verschillen in te gaan, ze waar nodig te verklaren, en daarbij aan te geven of die verschillen tot fricties kunnen leiden.

Hoe verhoudt een en ander zich tot de normen in andere EU-landen? De enkele vaststelling dat onze normen strenger zijn dan elders behoeft niet automatisch in te houden dat de normen die het kabinet voorstelt te gaan hanteren afdoende zijn voor onze situatie en/of om invulling te geven aan hetgeen de Kamer wenst. Kunnen kabinet en Algemene Rekenkamer aangeven wat in voorkomende gevallen het voordeel dan wel het nadeel is van een verschil in werkwijze van kabinet en Algemene Rekenkamer?

De leden van de CDA-fractie worstelen nog met het onderscheid tussen de begrippen «fouten» en «onzekerheden». Zien kabinet en Algemene Rekenkamer kans om de aan het woord zijnde leden meer helderheid te verschaffen aan de hand van een paar voorbeelden, bij voorkeur afkomstig uit de laatst verschenen jaarverslagen? Ook de leden van de fractie van de VVD vragen of aan de hand van enkele voorbeelden het verschil tussen fouten en onzekerheden kan worden aangegeven?

En wanneer, hebben de leden van de CDA-fractie aan het kabinet gevraagd, is in de ogen van het kabinet sprake van een «majeur probleem» waarover tussentijds wordt gerapporteerd? Het kabinet is gevraagd daarvan ook voorbeelden te geven.

Voorts stellen de leden van de CDA-fractie vast dat sprake kan zijn van een afwijking in inkomsten of uitgaven ter zake van een begrotingsartikel, op een zodanige wijze dat de tolerantiegrenzen maken dat daarover niet wordt gerapporteerd. De aan het woorden zijnde leden bedoelen dit strikt cijfermatig. Tegelijkertijd is evenwel denkbaar dat het gaat om politiek gevoelige onderwerpen van zodanige aard dat altijd bij afwijking, fout of onzekerheid zou moeten worden gerapporteerd. Uiteraard kan de Kamer te allen tijde (controle en budgetrecht) nadere inlichtingen vragen, maar

de leden van de CDA-fractie achten het gewenst dat het kabinet in voorkomende gevallen actief rapporteert. Hoe zou, naar de mening van kabinet en Algemene Rekenkamer, aan deze wens van de CDA-fractie invulling kunnen worden gegeven? Deze vraag is eveneens van toepassing op subsidies die weliswaar klein van omvang kunnen zijn, maar in voorkomende gevallen een grote maatschappelijke en politieke belangstelling genieten.

De leden van de fractie van de SP stellen dat het goed is dat majeure problemen ook buiten het jaarverslag bekend worden gemaakt. De leden van de fractie van de SP verzoeken de regering en de Algemene Rekenkamer om met een lijstje te komen met de meest majeure fouten, respectievelijk meest majeure onzekerheden die zij bij de laatst verschenen jaarverslagen hebben aangetroffen. De leden van de fractie van de SP verzoeken om ook een lijstje met de wat minder grote fouten en onzekerheden die bij een wijziging niet meer worden opgemerkt. Hierdoor is ook een goed verschil te zien in het doel om de verantwoording effectiever te maken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of een hogere tolerantie voor fouten en onzekerheden impliceert dat er alleen anders gecontroleerd gaat worden, dat er anders gerapporteerd gaat worden, of beide? Waarom zouden andere normen voor het acceptabel geachte niveau van fouten en onzekerheden ook leiden tot een andere wijze van controleren? Wat gaat er concreet veranderen in de wijze van controleren indien de voorliggende voorstellen worden overgenomen?

De leden van de fractie van de VVD vragen waarop de huidige toleranties gebaseerd zijn. Hoe verhouden deze zich tot de normen in andere EU-landen en van de EU zelf? Waarop zijn de nieuwe normen gebaseerd? Waarom hanteert de Algemene Rekenkamer afzonderlijke toleranties voor fouten en onzekerheden bij de jaarrekening, maar slechts één norm voor fouten en onzekerheden opgeteld bij begrotingsartikelen? Wat verklaart de verschillen tussen Rijk en de Algemene Rekenkamer wat betreft de toleranties op artikelniveau, zowel in de huidige situatie als in de voorgestelde situatie? Waarom wordt een tolerantie die driemaal zo ruim is als in de huidige situatie verantwoord geacht? Wat gaat concreet veranderen in de wijze van rapporteren aan de Tweede kamer als deze normen worden gehanteerd? Welke voor- en nadelen ziet de Algemene Rekenkamer in de rapportagemethode van de regering en van de Algemene Rekenkamer zelf?

De leden van de fractie van de VVD vragen of een overzicht kan worden gegeven van de toleranties in absolute bedragen die nu per agentschap gelden en de bedragen die zouden gelden indien het geheel van alle agentschappen van één ministerie in oenschouw wordt genomen?

### **Uitvoering van subsidies**

De leden van de CDA-fractie willen graag worden geïnformeerd over aard en omvang van subsidiemisbruik en het terugvorderen van subsidies. De leden van de CDA-fractie hebben het kabinet gevraagd hierin inzicht te geven en daarbij aan te geven welke veranderingen, naar verwachting, zullen optreden als de voorstellen ter zake de subsidiebedragen worden uitgevoerd.

## **Overige vragen**

De leden van de CDA-fractie hebben het kabinet gevraagd aan te geven hoever hij is met de uitvoering van de motie Mastwijk inzake het rijksbreed invoeren van het baten- en lasten stelsel en vernemen graag het oordeel van kabinet en Algemene Rekenkamer hoe de voorliggende voorstellen zullen uitwerken op deze breed gedragen wens van de Kamer.

## **II. REACTIE VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

### **Inleiding**

Wij kijken terug op een periode waarin wij goed overleg hebben gehad met de minister van Financiën. Mede dit overleg heeft geresulteerd in de brief van de minister van Financiën van 20 december 2007 inzake het begrotings- en verantwoordingsproces, tolerantiegrenzen en uitvoering van subsidies (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 031 en 29 949, nr. 19). Hierin stelt hij u onder andere voor om twee experimenten uit te voeren. Wij steunen deze experimenten vanuit het streven naar meer focus in de begroting en verantwoording. Wij zijn dan ook gaarne bereid een bijdrage vanuit de Algemene Rekenkamer te leveren aan de uitvoering en beoordeling van de experimenten. Hieronder geven wij antwoord op de vragen en opmerkingen die de commissie voor de Rijksuitgaven ons op 18 januari jongstleden heeft voorgelegd naar aanleiding van de brief van de minister van Financiën.

### **Begrotings- en verantwoordingsproces**

*De leden van de CDA-fractie vragen naar de ruimte die de Tweede Kamer heeft voor een eventuele andere invulling van de voorstellen. Verder vragen zij naar de momenten waarop mogelijk fricties kunnen ontstaan tussen het streven naar meer focus en politieke relevantie enerzijds en pogingen om te komen tot meer efficiency anderzijds. Zij willen ook weten hoe deze fricties volgens de Algemene Rekenkamer voorkomen kunnen worden.*

In zijn brief van 20 december 2007 doet de minister van Financiën voorstellen die er toe moeten leiden dat begroting en verantwoording meer politieke zeggingskracht en focus krijgen. Deze voorstellen leiden volgens hem ook tot meer efficiency en zo min mogelijk regeldruk. Om deze voorstellen optimaal tot hun recht te laten komen en zo nodig tussentijds bij te kunnen sturen, stelt de minister van Financiën voor om bij drie ministeries (de ministeries van LNV, van BuiZa en van VWS) een experiment uit te voeren gericht op verdere kwaliteitsverbetering van de verantwoording. Zoals de minister in zijn brief aangeeft, worden de uitgangspunten en de reikwijdte waaronder dit experiment wordt uitgevoerd in samenspraak met de Tweede Kamer bepaald.

Voor de Tweede Kamer is er naar ons idee dus voldoende ruimte om aan het begin van het proces invloed uit te oefenen op de randvoorwaarden en uitgangspunten van dit experiment. Gedurende de looptijd van het experiment worden regelmatig (voorlopige) resultaten aan u gemeld, voor het eerst bij het verschijnen van de jaarverslagen 2007 op Verantwoordingsdag in mei dit jaar. Dat geeft u de gelegenheid om aan te geven of de resultaten van het experiment aan uw verwachtingen beantwoorden, vooral voor de drie deelnemende ministeries.

Aan het einde van het experiment (Verantwoordingsdag in mei 2010) is de inbreng van de Tweede Kamer bij de evaluatie van de resultaten essentieel en richtinggevend voor het vervolg.

Eén van de voorstellen uit de brief is dat de beleidsdoelen van het kabinet in zowel begroting als jaarverslag centraal staan in de beleidsagenda respectievelijk het beleidsverslag. Zoals het kabinetsvoorstel expliciet aangeeft, kunnen de 74 beleidsdoelen van het kabinet in de beleidsverslagen van de ministers aangevuld worden met een beperkt aantal prioriteiten per departement. Dit geeft de Tweede Kamer dus de mogelijkheid om in overleg met de betrokken vakministers de prioriteiten van het kabinet desgewenst aan te vullen ten behoeve van de beleidsverslagen (en later ten behoeve van de beleidsagenda's).

Een ander voorstel betreft het programma van beleidsdoorlichtingen waarover de Tweede Kamer ook haar wensen kenbaar kan maken.

Een belangrijk criterium voor het slagen van het experiment, dat ook door het kabinet is benoemd, is het voorkomen van ongewenst informatieverlies voor de Tweede Kamer. In het experiment wordt de beleidsinformatie in de verantwoording voor de drie betrokken departementen anders gegroepeerd: niet langer op het niveau van de beleidsartikelen, maar meer geaggregeerd op het niveau van de beleidsprioriteiten.

Inzet van het experiment voor de Algemene Rekenkamer is om vast te stellen of deze nieuwe indeling volledig in de plaats kan treden van de tot nu toe gebruikelijke indeling op het niveau van de beleidsartikelen. Het is voor ons nog een open vraag of de prestatiegegevens op artikelniveau uit verantwoordingsoogpunt gemist kunnen worden. In dit verband verdient het door de CDA-fractie in het verslag van het schriftelijk overleg genoemde punt van de afwijkende productie (van hetgeen de Kamer mocht verwachten op basis van de ramingen) bijzondere aandacht. Het experiment voor de drie departementen moet uitsluitend geven over de vraag hoe hier het beste mee omgegaan kan worden. Criteria die daarbij van belang zijn:

- de informatie is in kwaliteit toegenomen (meer focus);
- er raakt geen essentiële informatie verloren;
- een transparante en eenduidige aansluiting tussen voorgenomen en gerealiseerd beleid in respectievelijk begroting en verantwoording;
- de samenhang tussen beleidsprioriteiten en beleidsartikelen en de daarmee verbonden informatievoorziening in de verantwoording is logisch en inzichtelijk.

Eveneens is nog een open vraag in hoeverre eventueel informatieverlies gecompenseerd kan worden door het voorgestelde programma van beleidsdoorlichtingen. Ook dit maakt onderdeel uit van het experiment.

Wij zijn positief over de inzet van het experiment. Essentiële voorwaarde voor het slagen ervan is de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de planvorming, selectie van prioriteiten en beleidsdoorlichtingen, uitvoering en evaluatie. Wij verwachten dat het streven naar focus en kwaliteitsverbetering de efficiency van het begrotings- en verantwoordingsproces zal bevorderen. In die zin liggen de geformuleerde doelstellingen in elkaars verlengde en verwachten wij geen fricties.

Wij hopen dat een proces op gang komt waarin bewust gekozen wordt voor betere prestatie-indicatoren. Relevantie en bruikbaarheid, ook voor de interne aansturing van beleidsprocessen op de departementen, moeten voorop staan. Dat voorkomt de bureaucratische reflex («het moet nu eenmaal») en kan het proces van totstandkoming van beleidsinformatie efficiënter en meer doelgericht maken.

*De leden van de CDA-fractie vragen de Algemene Rekenkamer om haar mening over het voorgestelde begrotings- en verantwoordingsproces en*



*met name over de ruimte die de Tweede Kamer heeft om haar wensen in te brengen.*

Wij gaan ervan uit dat de Tweede Kamer bij het bepalen van de toe te lichten beleidsprioriteiten en bij de keuze van de uit te voeren beleidsdoorlichtingen het voortouw heeft. Zoals ook uit de beantwoording van de vorige vraag blijkt, vinden wij het een absolute voorwaarde dat de opvattingen van de Tweede Kamer mederichtinggevend zijn voor de inrichting van het begrotings- en verantwoordingsproces. In ons overleg met de minister van Financiën heeft voor ons steeds voorop gestaan dat volledig recht gedaan wordt aan het budgetrecht van de Tweede Kamer. Dit betekent dat de Tweede Kamer onder de nieuwe voorstellen onverkort alle bestaande instrumenten en beïnvloedingsmogelijkheden kan blijven inzetten.

*De CDA-fractie vragen of het opnemen van de slotwet in het jaarverslag het werk voor de Algemene Rekenkamer vergemakkelijkt.*

De integratie van jaarverslag en slotwet heeft geen gevolgen voor onze werkzaamheden.

Van belang is wel dat de integratie van jaarverslag en slotwet er niet toe leidt dat de autorisatiefunctie en dechargefunctie van de Tweede Kamer worden vermengd.

### **Toleranties**

*Verschillende fracties hebben ons gevraagd een nadere uitleg te geven over:*

- *de verschillen in rapportering tussen kabinet en Algemene Rekenkamer en fricties die daarbij mogelijk optreden;*
- *de verschillen in controle en rapportering op artikelniveau en op totaalniveau;*
- *wat er in de wijze van controle en rapportering verandert met deze nieuwe voorstellen.*

Tot het verantwoordingsjaar 2006 rapporteerde alleen de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden aan de Tweede Kamer. Wij deden dat mede op basis van de controlebevindingen van de departementale auditdiensten. Met de auditdiensten waren afspraken gemaakt over de te hanteren controletoleranties en daarmee over de hoeveelheid werkzaamheden die de auditdiensten verrichtten. Met ingang van verantwoordingsjaar 2006 leggen de ministers zelf in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. Tegelijkertijd is met ingang van verantwoordingsjaar 2006 de accountantsverklaring veranderd. De uit te voeren controlewerkzaamheden bleven daarbij ongewijzigd. Op artikelniveau bleef de controletolerantie 1%<sup>1</sup>.

Ministers rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf de fouten en onzekerheden die een kwantitatieve rapporteringstolerantie overschrijden. Deze rapportering wijkt af van de wijze van rapporteren die de Algemene Rekenkamer hanteert. Wij tellen fouten en onzekerheden op alvorens ze te toetsen aan de kwantitatieve rapporteringstolerantie, terwijl ministers fouten en onzekerheden afzonderlijk toetsen. Bij de werkwijze van de Algemene Rekenkamer komen overschrijdingen van de tolerantiegrenzen dus eerder aan het licht dan bij de werkwijze van het kabinet.

Omdat voor zowel fouten als voor onzekerheden geldt dat deze niet (met voldoende zekerheid) rechtmatig zijn, trekken wij beide van het totaal af. Wij rapporteren primair op artikelniveau, om aan te sluiten bij het budgetrecht van de Tweede Kamer. Een en ander vormt de basis voor onze

---

<sup>1</sup> Dit percentage geldt voor de grote artikelen (> € 500 mln). In de voorliggende voorstellen wordt dit percentage verruimd naar 3%, voor zowel de departementale auditdiensten als de Algemene Rekenkamer.



oordeelsvorming op het niveau van de jaarverslagen en de goedkeuring van de rijksrekening.

Ook tijdens het experiment zullen wij fouten en onzekerheden optellen terwijl de ministers dat niet doen. Onderdeel van het experiment is om het verschil in rapportering tussen het kabinet en de Algemene Rekenkamer zichtbaar te maken voor de Tweede Kamer. Op die manier kan de Kamer zelf beoordelen welke wijze van rapporteren het beste aansluit bij haar informatiebehoefte. Voor de volledigheid: dit tolerantie-experiment strekt zich uit over alle jaarverslagen en de rijksrekening te beginnen – voor zoveel nog mogelijk – met het boekjaar 2007.

Een hogere tolerantie betekent niet dat *de wijze waarop* gecontroleerd wordt verandert. Zowel de departementale auditdiensten als de Algemene Rekenkamer blijven eenzelfde controleaanpak gebruiken. Dat wil zeggen: een risicogeorïënteerde controleaanpak, bestaande uit zowel systeemgerichte als gegevensgerichte controlewerkzaamheden. De hoeveelheid te verrichten controlewerkzaamheden wordt enerzijds bepaald op basis van de kwantitatieve toleranties en anderzijds op basis van kwalitatieve afwegingen. Omdat de kwantitatieve toleranties worden verruimd, wijzigt in beginsel wel de nauwkeurigheid waarmee de controle wordt uitgevoerd en daarmee dus ook de omvang van de te verrichten controlewerkzaamheden. Het komt erop neer dat er met iets grovere zeef wordt gecontroleerd. Daarnaast blijven kwalitatieve afwegingen een belangrijke rol spelen. Het belang hiervan zal naar verwachting verder toenemen.

De verruiming betreft de toleranties op artikelniveau; de toleranties op hoofdstukniveau zullen niet veranderen. Voor het oordeel op het totaal van het begrotingshoofdstuk (de jaarrekening) blijven wij evenals de ministers afzonderlijke toleranties voor fouten en onzekerheden hanteren (respectievelijk 1% en 3%).

*Verder is ons gevraagd hoe de toleranties zich verhouden tot de normen in andere EU-landen en de EU zelf, en waarom een verruiming van de kwantitatieve toleranties op artikelniveau acceptabel is?*

Internationaal is het gebruikelijk om slechts een oordeel op jaarrekeningniveau te geven. Zo geeft de Europese Rekenkamer een oordeel bij de jaarrekening van de Europese Unie (min of meer te vergelijken met onze rijksrekening op nationaal niveau), waarbij zij voor haar rechtmatigheidsonderzoek een tolerantiegrens van 2% van de totale bestedingen of de totale opbrengsten hanteert. De Europese Rekenkamer maakt daarbij geen onderscheid tussen fouten en onzekerheden (wat wij als onzekerheden aanmerken, merkt de Europese Rekenkamer als fout aan).

Het ontwerp van de International Standard on Auditing 320 «Materialiteit bij het plannen en uitvoeren van een controle» van de International Federation of Accountants (IFAC) geeft in paragraaf A8 aan dat de accountant voor een non-profit entiteit 1% van de totale opbrengsten of totale kosten als materialiteit (tolerantiegrens) kan overwegen. In de nieuwe voorstellen vindt op jaarrekeningniveau geen wijziging van de toleranties plaats. Deze blijft op 1% van de totale uitgaven en ontvangsten (voor fouten), waarmee we niet afwijken van wat internationaal gezien gebruikelijk is. Dit vormt overigens ook de basis voor onze goedkeuring van de Rijksrekening. Gelet hierop is de voorgestelde iets ruimere tolerantie op *artikel*niveau, als onderdeel van de totale begroting, te verdedigen.

De reden dat wij verruiming van de controletolerantie op artikelniveau acceptabel vinden is drieledig:

- 1) op het niveau van de rijksrekening en de jaarverslagen treden geen materiële wijzigingen op;

- 2) de gewijzigde tolerantiegrens op artikelniveau kan bijdragen aan een betere afstemming met ontwikkelingen bij lagere overheden zoals «single information, single audit»;
- 3) de kwalitatieve tolerantie en daarmee de professionele oordeelsvorming blijft ongewijzigd en zal in de controle-aanpak een belangrijker plaats krijgen.

Bij de vraag om iets wel of niet te rapporteren staat de informatiebehoefte van de gebruiker voorop. De Tweede Kamer bepaalt dus in feite met welke materialiteit er gecontroleerd en gerapporteerd wordt. Het begrip materialiteit verschaft een drempel of kritische grens, waarbij rapportering al dan niet plaatsvindt. Hierbij spelen zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten een rol, zoals internationaal gebruikelijk is. Het is aan de professionaliteit van degene die het oordeel geeft (de accountant) om zijn controle hierop in te richten. Verruiming van de toleranties is daarom acceptabel als de gebruiker nog steeds in zijn informatiebehoefte wordt voorzien. Uit het experiment zal moeten blijken of dit het geval is.

*Verschillende Kamerfracties hebben ons gevraagd om aan de hand van recente voorbeelden uit te leggen wat het verschil is tussen fouten en onzekerheden.*

Bij een fout is het duidelijk wat er is mis gegaan en bij een onzekerheid kan niet worden vastgesteld of het goed of fout is gegaan. Een rechtmatigheidsfout betreft een transactie die in strijd met wet- en regelgeving tot stand is gekomen. Een fout in de deugdelijke weergave betekent dat er te veel of te weinig verplichtingen, uitgaven of ontvangsten zijn verantwoord. Een onzekerheid wil zeggen dat niet met redelijke zekerheid kan worden vastgesteld of wet- en regelgeving is nageleefd dan wel of de verantwoording juist is.

Een voorbeeld van een fout die wij in 2006 constateerden betreft de huurtoeslag.

Als gevolg van het niet of onjuist verwerken van mutaties in de situatie van de aanvrager zijn er verkeerde bedragen uitbetaald. Dit betrof zowel te hoge als te lage bedragen.

Een ander voorbeeld betreft fouten bij de studiefinanciering. In 2006 hebben ruim 75 000 studenten, in strijd met de juist aangepaste Wet op de studiefinanciering, een te hoge aanvullende beurs ontvangen.

Onzekerheden worden veelal veroorzaakt door onvolkomenheden in het financieel beheer of door een niet toereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Een voorbeeld hiervan betreft onzekerheden in de belastingontvangsten. Op het beleidsartikel Belastingen spraken wij over onzekerheden in de ontvangsten: over het jaar 2006 was voor een bedrag van € 0,8 miljard aan assurantiebelaasting door de Belastingdienst geen controle uitgevoerd; voor de Wet ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk waren voor een bedrag van € 0,4 miljard door de Belastingdienst onvoldoende controles verricht. Doordat er geen of onvoldoende controles waren verricht, konden wij niet met zekerheid vaststellen of de bedragen rechtmatig tot stand waren gekomen en of de ontvangsten volledig waren. Een ander voorbeeld betreft onzekerheden bij de studiefinanciering die te maken hadden met de uitwonendencontrole van studenten met een buitenlandadres. Een thuiswonende student die bijvoorbeeld wegens stage tijdelijk in het buitenland verbleef, had voor deze periode recht op een uitwonendentoeslag. De IB-groep controleerde echter niet actief of en wanneer de student was teruggekeerd. Als een student na afloop van de stage niet aangaf weer thuiswonend te zijn, bleef hij ten onrechte de uitwonendentoeslag ontvangen. Daarom konden wij niet vaststellen of de hoogte van het uitgekeerde bedrag aan uitwonendentoeslag terecht was.

In ons rapport *Rijk Verantwoord 2006*, dat wij op 16 mei 2007 hebben gepubliceerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031, nr. 2) is op pagina 20 een tabel opgenomen van de vindplaats van alle door ons als belangrijk aangemerkte fouten en onzekerheden. Deze werden aange troffen bij 28 verplichtingen, 25 uitgaven en 2 ontvangsten, en hadden betrekking op in totaal 33 begrotingsartikelen<sup>1</sup>. Voor ons zijn alle fouten en onzekerheden boven een tolerantiegrens majeure en dus het vermelden waard. Het hoeft hierbij niet te gaan om een enkele fout, maar ook op zichzelf kleine fouten kunnen opgeteld een tolerantiegrens overschrijden. Dit deed zich over het jaar 2006 voor bij het Ministerie van Defensie. De geconstateerde individuele fouten en onzekerheden leken niet allemaal even belangrijk en het totaal aan fouten en onzekerheden gaf een indicatie dat de interne beheersing van het departement niet op orde was. Andere majeure fouten en onzekerheden in 2006 constateerden wij op jaarverslag-niveau. Dit was in 2006 het geval bij de ministeries van Defensie (X) en van VROM (IX) en bij de Staten-Generaal (IIA).

*Door de CDA-fractie is ons de vraag gesteld op welke wijze rekening kan worden gehouden met politiek gevoelige onderwerpen van zodanige aard, dat altijd bij afwijking fouten en onzekerheden zouden moeten worden gerapporteerd.*

Zoals hiervoor al is aangegeven spelen niet alleen kwantitatieve toleranties een rol in de rapportering van fouten en onzekerheden, maar ook kwalitatieve. Kwantitatieve tolerantiegrenzen geven een financiële grens aan, waarboven een fout of onzekerheid als belangrijk wordt aangemerkt. Kwalitatieve tolerantiegrenzen zijn niet gebonden aan een bepaald bedrag, maar aan de aard van de fouten of onzekerheden. De Algemene Rekenkamer hanteert in elk geval de volgende criteria voor overschrijding van een kwalitatieve tolerantiegrens:

- een opzettelijke fout;
- nalatigheid;
- ten onrechte buiten de begrotingsadministratie of verantwoording gehouden bedragen;
- fouten of onzekerheden waarbij ministers of de ambtelijke top betrokken zijn.

Daarnaast kunnen ook zaken die uit onze risicoanalyse vooraf blijken, zoals implementatie van nieuwe regelgeving of grote organisatorische wijzigingen, aanleiding zijn om onderzoek uit te voeren.

Ten slotte kan de Tweede Kamer in het experiment ook aangeven of er onderwerpen zijn die zij van belang acht. Overigens heeft de Algemene Rekenkamer het voornemen om, op basis van kwalitatieve overwegingen, gericht eigen aanvullende controles uit te voeren.

### **Overige vragen**

*Tot slot is ons gevraagd hoe de voorliggende voorstellen naar ons oordeel zullen uitwerken op de wens van de Kamer inzake de rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel.*

Naar onze mening staan de voorstellen de rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel op zich zelf niet in de weg. Wel ligt het in de rede dat de verdere afwegingen over de rijksbrede invoering van het stelsel, respectievelijk de te kiezen variant daarvan, primair plaatsvinden vanuit de hoofdorïentatie die ook bij de voorliggende voorstellen centraal staat: het aan de Tweede Kamer leveren van de voor haar essentiële informatie, op een zo doelmatig mogelijke wijze. De informatiewaarde van het baten-lastenstelsel voor de Tweede Kamer betreft vooral de werkelijke kosten

---

<sup>1</sup> Soms zijn er in een artikel verschillende fouten/onzekerheden in zowel de uitgaven als ook in de ontvangsten of verplichtingen te melden die tolerantiegrenzen overstijgen.

van de beleidsprestaties en de financiële positie van de ministeries. Bij het waarborgen van een zo doelmatig mogelijke totstandkoming en verstrekking van die informatie zijn o.a. keuzes aan de orde met betrekking tot verslaggevingsstandaarden, de waardering van activa en de aanduiding van beleidsartikelen waarvoor de kosteninformatie dient te worden geleverd.