

Vergaderjaar 2023–2024

33 670

Modernisering van de Comptabiliteitswet

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2023

Bijgaand stuur ik u het rapport van de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016 (CW). Met deze evaluatie wordt artikel 10.1 van de Comptabiliteitswet 2016 uitgevoerd. In dit artikel staat dat de Minister van Financiën binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verslag over de effecten ervan naar de Staten-Generaal stuurt. In deze brief ga ik in op de toezeggingen die ik met het rapport afdoe, ik geef een toelichting op de onafhankelijke inrichting van de evaluatie, en ik ga in op het vervolgproces en de toegezegde hoofdlijnenbrief met kabinetsreactie.

De volgende toezeggingen worden met het rapport afgedaan:

- De evaluatie onderzoekt het beroep op artikel 2.27 lid twee en de aantallen incidentele suppletoire begrotingen (ISB's, Kamerstukken II, 2022, 33 670, nr. 15);
- Artikel 3.1 is meegenomen in de selectie onderwerpen (Kamerstukken II, 2022, 33 670, nr. 15);
- De rol van de Minister van Financiën op het gebied van begrotingsbeheer en financieel beheer is meegenomen. (Kamerstukken II, 2021, 35 830 IX, nr. 10);
- De evaluatie onderzoekt het onderwerp verplichtingen (Kamerstukken II, 2021, 31 865, nr. 194).

In reactie op de motie van het lid Nijboer (Kamerstukken II, 2021, 35 830, nr. 11) gaat de evaluatie daarnaast in op welke wijze het parlementair budgetrecht rond private overeenkomsten via de CW kan worden versterkt.

De Commissie voor Rijksuitgaven, die betrokken was bij de opzet van de evaluatie, benadrukte het belang van de onafhankelijkheid van het onderzoek. De onafhankelijkheid is geborgd door de inzet van een begeleidingscommissie, die op inhoud en proces toezag (zie Kamerstukken II, 2022 33 670, nr. 12, nr. 14 en nr. 15). De commissie had een Directeur-Generaal als onafhankelijke voorzitter en bestond verder uit vier wetenschappers en afgevaardigden van stakeholders.

De Tweede Kamer verzocht ook om de betrokkenheid van de wetenschappers en ambtelijke partijen los van elkaar vorm te geven. Dit is gebeurd. In bijlage 3 van het rapport staat het verslag van de bevindingen van de wetenschappelijk experts. Dit verslag gaat in op de kwaliteit van het onderzoek en de betrokkenheid van de (wetenschappers uit de) begeleidingscommissie.

Ik heb toegezegd dat de appreciatie van het kabinet op deze evaluatie vorm zou krijgen in een hoofdlijnenbrief (Kamerstukken II, 2022, 33 670, nr. 14, TZ202306–268). De hoofdlijnenbrief zal laten zien hoe het comptabele bestel en de financiële informatievoorziening de komende jaren verbeterd en versterkt gaan worden. Veel van deze aanpassingen vragen keuzes en een lange adem. De Raad van State en de Algemene Rekenkamer (AR) hebben hiertoe ook opgeroepen, en ook vanuit het parlement klonk deze oproep regelmatig. Deze brief zal daarmee een agenda vormen op een aantal terreinen voor de komende jaren. De volgende onderwerpen zullen in ieder geval aan bod gaan komen in de hoofdlijnenbrief.

Brede welvaart

Het kabinet heeft stappen aangekondigd om brede welvaart verder te integreren in de begrotingssystematiek (Kamerstukken II, 2022, 34 298, nr. 37). Zo besteden de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200, nrs. 1 en 2) en 2024 (Kamerstuk 36 410, nrs. 1 en 2) en het Financieel Jaarverslag Rijk 2022 (Kamerstuk 36 360, nr. 1) uitgebreid aandacht aan brede welvaart. Daarnaast heeft het CBS als pilot op Prinsjesdag 2023 factsheets¹ bij de departementale begrotingen opgeleverd, met daarin bredewelvaartsindicatoren die op hoofdlijnen te relateren aan departementale begrotingen en beleidsterreinen. Op www.rijksfinancien.nl zijn de factsheets gekoppeld aan de begrotingen.² Daarnaast bevatten de departementale begrotingen voor 2024 in de beleidsagenda's een reflectie op de cijfers uit de factsheets.

In de hoofdlijnenbrief zal ik ingaan op de vraag hoe brede welvaart verder te integreren in het begrotingsproces.

Klimaat en duurzaamheidsverslaggeving

De afgelopen jaren heeft het kabinet ingezet op meer transparantie van de klimaatuitgaven en fossiele subsidies, onder andere via bijlagen bij de Miljoenennota. Op 23 januari 2023 heeft de AR een onderzoek gepubliceerd waaruit blijkt dat de overzichten van de klimaatuitgaven die de Kamer ontvangt niet altijd consistent zijn doordat verschillende overzichten onderling afwijken en definities ontbreken van wat meetelt als klimaatuitgave. De Minister voor Klimaat en Energie heeft in de kabinetsreactie de definitie van wat meetelt als klimaatuitgave verder geëxpliciteerd en toegezegd om een eenduidig overzicht van klimaatuitgaven te presenteren. Om tot een eenduidig overzicht te komen wordt in het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een totaaloverzicht opgenomen van de gerealiseerde uitgaven. Om de consistentie te waarborgen zal dit overzicht in andere kabinetsstukken, zoals in de Klimaatnota, ongewijzigd worden overgenomen. Daarnaast worden de uitgaven altijd op dezelfde manier gepresenteerd als in de begroting van het departement dat beleidsmatig verantwoordelijk is voor

¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/factsheets-brede-welvaart-2023>.

² Zie bijvoorbeeld de begroting van mijn eigen ministerie, onder gerelateerde informatie: <https://www.rijksfinancien.nl/memoratie-van-toelichting/2024/OWB/IX>, Kamerstuk 36 410 IX, nr. 2.

die uitgaven. Met deze afspraken over de wijze van rapporteren en de te hanteren definitie van klimaatuitgaven wordt de consistentie in het presenteren van de klimaatuitgaven verbeterd.

In lijn met de toezegging bij de Algemene Financiële Beschouwingen in de Tweede Kamer (TZ202310–048, en herhaald in de Eerste Kamer) zal ik nader duiden of en zo ja hoe klimaat verder geïntegreerd kan worden in het begrotingsproces. Dit heeft ook betrekking op duurzaamheidsverslaggeving.

Begrotingsproces en transparantie

De CW heeft als hoofddoel om het parlementair budgetrecht goed in te richten en uit de evaluatie blijkt dat dit ook lukt. Tegelijk is het begrotingsproces, dat aan het budgetrecht ten grondslag ligt, de afgelopen jaren behoorlijk in beweging. Zo was er in crisistijd sprake van veel ISB's, al dan niet vergezeld van beroepen op spoed. Daarnaast is de Voorjaarsnota inmiddels meerjarig en bevatte het proces dit jaar een extra supplettoire begroting op Prinsjesdag. Een proces in beweging kent ook uitdagingen. Dit vraagt bijvoorbeeld terughoudendheid van het kabinet met het beroep doen op de uitzonderingsclausule voor het indienen van ISB's. Tegelijkertijd laat de evaluatie bijvoorbeeld zien dat de onzekerheid over de doorlooptijd van begrotingsbehandelingen, leidt tot uitdagingen in de uitvoering van beleid.

De hoofdlijnenbrief zal richtinggevend zijn om het begrotingsproces verder te verbeteren en de ingezette vernieuwingen een plek te geven. Daarnaast geeft de brief aandacht aan de evaluatiecyclus en de onderbouwing van beleid (bijvoorbeeld CW 3.1 en Beleidskeuzes Uitgelegd).

Verslaggeving, administratie en beheer

Het Ministerie van Financiën werkt doorlopend aan verdere verbetering van het verslaggevingsstelsel en de financiële informatievoorziening. Ook vraagt de Taskforce Verbetering Financieel Beheer expliciet aandacht voor het belang van een goed financieel beheer en het verbeteren van de rechtmatigheid van overheidsuitgaven. Het programma Toekomst Financiële administraties werkt interdepartementaal toe naar één financieel ecosysteem.

De hoofdlijnenbrief zal hiervan nader verslag doen en de voorgenomen vervolgtrajecten schetsen.

Kabinetsreactie op de evaluatie CW

Bovengenoemde onderwerpen bevatten diverse raakvlakken met de onderwerpen die de evaluatie behandelt. De overige onderwerpen krijgen separaat een duidelijke reactie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voorhangprocedure bij privaatrechtelijke overeenkomsten (artikel 4.7 CW), de uitvoerbaarheid van de CW, en de systematiek rond de begrotingsfondsen (artikel 2.11 CW). Aanvullend stuurde de Commissie Rijksuitgaven van de Tweede Kamer onlangs verzoeken inzake de benoemingsprocedure van de Algemene Rekenkamer, die een weerslag zullen krijgen in de CW. Daarmee vormt de hoofdlijnenbrief een duidelijke start van het wetstraject om de CW aan te passen.

Het zijn allemaal onderwerpen waarover ik graag in gesprek ga met het parlement. Vanzelfsprekend zijn mijn ambtenaren indien gewenst bereid om in een of meer technische briefings zaken nader toe te lichten en met u het gesprek aan te gaan over deze belangrijke thema's.

Planning

Ik had de hoofdlijnenbrief aangekondigd voor het vierde kwartaal van 2023. De reactie duurt echter langer dan voorzien gelet op de veelheid aan onderwerpen, de onderlinge samenhang van alle trajecten en de brede afstemming die benodigd is. Ik werk toe naar verzending van de brief in de eerste helft van volgend jaar.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag