

Vergaderjaar 2007–2008

31 031

Financieel jaarverslag van het Rijk 2006

29 949

Evaluatie VBTB

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 januari 2008

In de commissie voor de Rijksuitgaven¹ bestond er bij enkele fracties behoefte een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen aan de minister van Financiën over de brief van 20 december 2007 inzake het begrotings- en verantwoordingsproces, toleranties en uitvoering van subsidies (Kamerstuk 31 031/29 949, nr. 19)

De op 18 januari 2008 toegezonden vragen zijn met de door de minister bij brief van 30 januari 2008 toegezonden antwoorden, voorzien van een inleiding, hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aptroot

De griffier van de commissie,
Groen

¹ 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 (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), Ouweland (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

Piv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (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	2
Inleiding	2
Begrotings- en verantwoordingsproces	3
Toleranties	6
Uitvoering van subsidies	8
Overige vragen	9
II. Reactie van de minister	10
Inleiding	10
Beantwoording vragen functies	11
Uitvoering van subsidies	21
Overige vragen	23

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Inleiding

De leden van de CDA-fractie leggen de door hen gestelde hierna volgende vragen aan het kabinet, middels het separate schriftelijk overleg met de Algemene Rekenkamer, ook voor aan de Algemene Rekenkamer. 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?

De leden van de fractie van de PvdA zijn verheugd over de voorstellen van de regering betreffende het VBTB-proces, de tolerantiegrens voor de financiële rapportages en de uitvoering van subsidieregelingen. De voorstellen sluiten aan op wensen die de Kamer eerder en bij diverse gelegenheden heeft geuit. Bij de beoordeling van de voorstellen gaat de fractie van de PvdA uit van de wens van deze fractie om het VBTB-proces een

sterker politiek karakter te geven en zoveel mogelijk bureaucratie en administratieve lasten weg te nemen.

Dat laatste om de departementen – met hun personele taakstelling voortvloeiend uit het Coalitieakkoord – te ontlasten maar ook om burgers en organisaties niet lastig te vallen met regels die niet strikt noodzakelijk zijn. Voor het gezag van de overheid zijn niet alleen wetten en regels belangrijk, maar minstens zozeer een goede uitvoeringspraktijk. De leden van de fractie van de PvdA hebben er ook met waardering kennis van genomen dat in de voorstellen het vertrouwen in de organisaties voorop wordt gesteld. In de voorstellen die de minister doet zien de leden van de fractie van de PvdA een grote kans om de ervaringen die in het ene jaar zijn opgedaan te koppelen aan de praktijk van het lopende en volgende jaar. Leren van de ervaringen is steeds het doel van het VBTB-proces geweest. Dat streven krijgt een nieuwe impuls.

Bij de voorstellen hebben de leden van de fractie van de PvdA op onderdelen nog vragen, die aan de orde zullen komen bij de afzonderlijke paragrafen.

De leden van de fractie van de SP hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de minister van Financiën over het verantwoordingsproces, toleranties en subsidies van 20 december 2007. Het verantwoordingsproces is belangrijk en ook het nemen van deze verantwoordelijkheid.

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling van de voorstellen kennis genomen en stellen in het hier na volgende de nodige vragen.

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. Hoe gaat het kabinet er voor zorgen dat deze belangstelling niet leidt tot een té afwachende houding en mogelijkerwijs 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 toch 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 graag zien zij deze veronderstelling bevestigd, dat de 74 beleidsdoelen in alle begrotingen 2009 centraal staan, en niet alleen in de drie pilot-begrotingen. Kan het kabinet een overzicht geven van alle 74 beleidsdoelen, verdeeld over alle departementen? Hoe, en door wie, wordt invulling gegeven aan de passage «per departement wordt een beperkt aantal prioriteiten toegelaten»? Kan, en zo ja op welk moment, de Kamer 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 mogelijkerwijs 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 vragen de leden van de CDA-fractie, kan een dergelijke wens van de Kamer in de voorstellen en de uitwerking daarvan worden ingepast, er daarbij van uitgaand dat begroting en jaar-

verslag voldoende met elkaar kunnen worden vergeleken? Dezelfde vraag zou aan de orde kunnen zijn op het moment dat de Kamer, tijdens het begrotingsjaar, bij voorbeeld 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. Ook hierover horen de leden van de CDA-fractie graag de mening van het kabinet, en uiteraard met name de visie van het kabinet over hoe hij in voorstellen ruimte inbouwt voor deze wensen van de Kamer.

Ook de leden van de fractie van de VVD vragen of de Kamer een overzicht kan krijgen waarin duidelijk wordt hoe de 74 doelen uit het beleidsprogramma worden verdeeld over de begrotingen en hoe deze worden geoperationaliseerd. Net als de leden van de CDA-fractie vragen de leden van de VVD-fractie hoe, en door wie, wordt bepaald wat de eventuele overige prioriteiten zijn die per begroting worden toegelaten in het beleidsverslag?

De leden van de fractie van de VVD vragen voor welke beleidsprioriteiten niet zonder meer een relatie kan worden gelegd met de bestaande beleidsartikelen per begroting? Hoe wordt in deze gevallen de relatie gelegd tussen doelen en prestaties enerzijds en het daarmee samenhangende budget anderzijds?

In de brief wordt gesteld dat de «begrotingsartikelen zorgen voor de autorisatie om geld te mogen uitgeven (bladzijden 2 en 3)». Die uitleg is correct, maar niet volledig, zo stellen de leden van de fractie van de PvdA. Primair is dat de doelstelling wordt bereikt waarvoor het budget beschikbaar is gesteld. Het bereiken van die doelstelling is – zodra de begroting door de Staten-Generaal is gefiatteerd – immers een opdracht geworden. Het daarbij behorende bedrag is in die zin deel van de opdracht. Vanzelfsprekend wordt van de bewindspersoon verwacht die er efficiënt en doeltreffend wordt gewerkt, dus met een zo laag mogelijk budget, maar die efficiëntie is al verdisconteerd in het geraamde bedrag. Het kan dus niet een doel op zich zijn om minder budget te besteden dan geraamd, omdat dan immers de doelstelling niet of in geringere mate wordt bereikt.

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. Graag de visie van het kabinet 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 vernemen graag op dit punt de reactie van het kabinet. 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 fractie van de VVD vragen wat de ratio is om voortaan in de begroting per beleidsartikel wel de drie zogenaamde WWW-vragen centraal te stellen, maar in het jaarverslag per beleidsartikel alleen verantwoording af te leggen over de laatste W-vraag (uitgegeven middelen).

Volgens de brief worden in de begroting de «beleidsdoorlichting(en) van het betreffende jaar aangekondigd». De leden van de fractie van de PvdA gaan ervan uit dat de Kamer daarin zeggenschap krijgt.

Verheugd hebben de leden van de fractie van de PvdA gereageerd op de aankondiging in de brief dat de departementale beleidsverslagen aan de Kamer zullen worden aangeboden mét een algemene verantwoordingsbrief van de minister-president, die ook het politieke verantwoordingsdebat zal voeren. De leden van de fractie van de PvdA menen dat het algemene verantwoordingsdebat daarmee naar het gewenste politieke niveau wordt gebracht. De inhoud van de algemene verantwoordingsbrief zal daartoe, zo veronderstellen deze leden, voldoende breedte en diepgang krijgen.

Mag, zo voegen de leden van de fractie van de PvdA daaraan toe, worden verondersteld dat de algemene verantwoordingsbrief zó is geschreven dat de brief ook goed leesbaar is voor geïnteresseerde burgers?

De leden van de fractie van de PvdA achten het denkbaar dat de Kamer bij de begrotingsbehandeling ook thema's en/of onderdelen zal vaststellen waarop zij als Kamer zelf nader onderzoek wenst te doen. Zij gaan ervan uit de regering bereid is de resultaten van zulk onderzoek ook te bespreken tijdens het politiek verantwoordingsdebat.

De leden van de fractie van de SP vinden het ook belangrijk dat de verantwoording meer politiek kan. Het initiatief om een algemene verantwoordingsbrief aan te bieden, wordt door de leden van de fractie van de SP omarmd. Wel moet de minister-president ook zelfkritisch zijn in deze brief. Zaken die niet zo goed zijn gelopen en oplossingen zijn toch ook belangrijk? Bestaat er een mogelijkheid dat de Tweede Kamer zelf aangeeft over welke onderwerpen in het bijzonder aandacht besteed wordt in de verantwoording?

Voor wat betreft de financiële verantwoording stelt de SP voor om minder cijfers te presenteren, maar wel van goede kwaliteit. De cijfers moeten over de grote lijnen gaan en ook toegevoegde waarde hebben. Het is toch in het belang van eenieder dat de cijfers overzichtelijk en betekenisvol zijn? Dit levert ook een meerwaarde voor het debat.

In de verantwoordingsbrief van het kabinet zullen de highlights van het kabinetsbeleid worden toegelicht, zo stellen de leden van de VVD-fractie. Wat zijn deze «highlights» en hoe worden die bepaald? In hoeverre kan de Tweede Kamer zelf aangeven aan welke onderwerpen in het bijzonder aandacht besteed moet worden in deze verantwoordingsbrief?

Hoe moeten de leden van de CDA-fractie 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)?

De leden van fractie van de PvdA stellen die koppeling van het departementale jaarverslag en de slotwet op prijs, maar veronderstellen dat het gaat om twee aparte stukken in die zin dat het verslag een nota is en de slotwet een wetsvoorstel. Is dat wat de minister bedoelt? Ook de leden van de fractie van de VVD vragen wat wordt bedoeld met het opnemen van de slotwet in het jaarverslag? Impliceert dit dat het hele jaarverslag daarmee de status van wet krijgt?

De leden van de fractie van de VVD vragen of het Financieel jaarverslag van het Rijk (FJR) voortaan ook beleidsconclusies gaan bevatten, maar dan op financieel-economisch en budgettair terrein?

Drie departementen (LNV, BuiZa en VWS) hebben zich bereid verklaard bij de jaarverslagen 2007 en 2008 en bij de begroting 2009 bij wijze van experiment te werken volgens de nieuwe aanpak. Zijn er bijzondere redenen waarom deze drie ministeries zijn gekozen, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA? Waren er meer ministeries bereid mee te doen aan het experiment? Wordt het experiment op gelijke wijze in de drie departementen uitgevoerd?

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? En wanneer, vragen de aan het woord zijnde leden, is in de ogen van het kabinet sprake van een «majeur probleem» waarover tussentijds wordt gerapporteerd? Zijn 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.

Het is nuttig, zo stellen de leden van de fractie van de PvdA, dat in de brief wordt verwezen naar de «Operatie Comptabel bestel» uit de negentiger jaren. Dat verklaart namelijk goed waarom de tolerantiegrens destijds zo scherp is geformuleerd. Met de – mede door diezelfde operatie – sterk verbeterde financiële verantwoordingsregels kan die scherpe grens van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden nu worden gedifferentieerd. Het onverkort hanteren van die grenzen heeft immers ook nadelen in de sfeer van administratieve lasten en bureaucratie. De leden van de fractie van de PvdA kiezen hier voor de lijn: meer vertrouwen – hogere sancties.

De voorstellen over de tolerantie worden door de leden van de fractie van de SP met gemengde gevoelens bekeken. De leden van de fractie van de SP steunen het uitgangspunt dat de controle zich richt op grote risico's, maar vinden dat de kleine fouten en onzekerheden niet uit het oog moeten worden verloren. Dit brengt toch een zeker risico met zich mee? Wat is de reden dat er minder streng wordt gekeken dan voorheen? Heeft dit te maken met de goede resultaten van Nederland met andere Europese landen? Hoe verhouden deze zich tot normen die in andere EU-landen en de EU zelf worden gehanteerd? Met name de verandering in fouten is aanzienlijk. Waarom wordt een tolerantie die driemaal zo ruim is voor fouten dan de huidige situatie verantwoord geacht? Wat gaat er concreet veranderen in de wijze van controleren indien de voorliggende voorstellen worden overgenomen? Op zich is het een goed streven om uniformiteit te bewerkstelligen tussen de Algemene Rekenkamer en het Rijk, maar de kwaliteit moet hier toch niet ten koste van gaan?

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 SP vragen of enkele voorbeelden gegeven kunnen worden van fouten en/of onzekerheden uit de jaarverslagen 2006 die gemeld zijn aan de Tweede Kamer en die niet gemeld zouden zijn indien in 2006 al gewerkt zou zijn met de nu voorgestelde tolerantiegrenzen?

Het is goed 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 een lijstje 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 PvdA vragen een toelichting bij de nu voorgestelde tolerantiepercentages voor fouten en onzekerheden op jaarverlagniveau: waarom 1% en 3% en niet bijvoorbeeld 2% en 4%? Welke afwegingen hebben daarbij een rol gespeeld? Wat is gebruikelijk in andere landen?

Onderliggend op het niveau van de begrotingsartikelen zal een ruimere tolerantie in acht worden genomen. Wat is in dit verband een «kleiner artikel» waarvoor de tolerantiegrenzen hoger mogen zijn? Wie bepaalt dat? Is er een indicatie van de gevolgen voor de administratieve lastendruk voor departement en instellingen voor de verschillende percentages?

Ook de leden van de fractie van de VVD vragen waarop de huidige toleranties zijn gebaseerd? 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 voor 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 regering in de rapportagemethode van de Algemene Rekenkamer en van de regering zelf?

De leden van de VVD-fractie vragen of aan de hand van enkele voorbeelden het verschil tussen fouten en onzekerheden kan worden aangegeven?

Voor baten-lastendiensten, zo stelt de brief, zullen de baten en lasten van alle baten-lastendiensten per departement worden opgeteld om te dienen als basis voor de controletolerantie. Zou dit, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA, niet samen moeten hangen met de omvang van de betreffende baten-lastendienst? Is er in het voorstel niet een wezenlijk risico dat een hele slechte administratie van een baten-lastendienst buiten beeld blijft met grote schade als mogelijk gevolg?

De leden van de fractie van de VVD verzoeken om een overzicht 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 ogenschouw wordt genomen.

Uitvoering van subsidies

De leden van de fractie van de PvdA vinden het een goede zaak dat er een passende verhouding wordt gezocht tussen subsidiebedrag en lasten. Ook de vrijheid die elke minister krijgt om ook voor hogere subsidiebedragen een eenvoudiger arrangement te kiezen vinden zij van deze tijd. Naast omvang is er immers ook sprake van al dan niet complexe gesubsidieerde activiteiten.

Voor de subsidies is het volgens de leden van de fractie van de SP van belang dat deze uniform worden geregeld. Het uitgangspunt moet hier wel zo min mogelijk regels zijn. Wel vragen de leden van de fractie van de SP of het subsidiekader een wet of een regeling wordt. Kan de regering een tijdspad bekend maken waarop dit subsidiekader kan worden geïmplementeerd? Hiermee bedoelen de leden van de fractie van de SP dus de verschillende stappen en niet alleen de uiteindelijke uitwerking. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen wat de status is van het voorge-

stelde subsidiekader: wordt dit een wet of een regeling? Geschiedt de toepassing op vrijwillige basis of wordt dit voorgeschreven?

Betekent het voorstel, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA, dat er per jaar één subsidiebeschikking komt per instelling, óók als het subsidiegeld komt van verschillende departementen? Betekent het ook, zo vervolgen deze leden, dat een aanvullende subsidie die in de loop van een kalenderjaar wordt verleend integraal onderdeel wordt van die ene jaarlijkse beschikking?

Een aantal zaken blijft buiten beschouwing bij de vereenvoudigingsoperatie: inkomenssteun, toeslagen, de structurele bekostiging van instellingen voor onderwijs en onderzoek, specifieke uitkeringen, subsidies aan internationale instellingen en EU-subsidies. Bij alle begrip daarvoor vragen de leden van de fractie van de PvdA wel op hoeveel procent van de organisaties de vereenvoudiging dan nog betrekking heeft.

Voor wat betreft de EU-subsidies vragen de leden van de fractie van de PvdA of de regering bereid is een experiment met de vereenvoudigingssystematiek ook te bepleiten bij de Europese Unie.

De leden van de fractie van de PvdA hebben goede nota genomen van de mogelijkheid om tot 40% besparing te komen bij de administratieve lasten en uitvoeringslasten en bij lastencomponent van verantwoording en controle tot meer dan 70%. Dat zet zoden aan de dijk, zo stellen zij.

De leden van de CDA-fractie willen graag worden geïnformeerd over aard en omvang van subsidiemisbruik en het terugvorderen van subsidies. Kan het kabinet hierin inzicht geven en daarbij aangeven welke veranderingen, naar verwachting, zullen optreden als de voorstellen ter zake de subsidiebedragen worden uitgevoerd? De leden van de fractie van de SP stellen dat het van belang is dat bij misbruik en/of oneigenlijk gebruik het subsidiebedrag consequent wordt teruggevorderd. Wat is de reden dat thans nog weinig gebruik gemaakt wordt van dit terugvorderingsrecht? Ook de leden van de fractie van de VVD vragen wat de reden is dat thans nog weinig gebruik wordt gemaakt van het terugvorderingsrecht bij misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies. Zijn cijfers beschikbaar van de omvang van misbruik en oneigenlijk gebruik, respectievelijk de mate waarin subsidiebedragen worden teruggevorderd? Hoe gaat het nieuwe subsidiekader verandering brengen in deze situatie?

Overige vragen

De leden van de CDA-fractie het kabinet 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 zij graag het oordeel van kabinet en Algemene Rekenkamer hoe de voorliggende voorstellen zullen uitwerken op deze breed gedragen wens van de Kamer.

De leden van de fractie van de PvdA stellen in het algemeen de vraag welke risico's er mogelijk zijn verbonden aan de voorstellen op de drie terreinen (VBTB, tolerantiegrenzen en uitvoering subsidies) en hoe daarmee rekening is gehouden in de voorstellen.

Een andere vraag van de leden van de PvdA is op welke wijze het experiment wordt geëvalueerd. De leden van de fractie van de PvdA stellen er prijs op dat bij de opzet en bij de evaluatie niet alleen wordt gekeken naar het effect voor de benodigde departementale personele inzet, naar ook naar de administratieve lastendruk voor de organisaties die met de wijziging in de uitvoeringsregels worden geconfronteerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen of voor alle voorstellen in de brief kan worden aangegeven of dit leidt tot aanpassing van de Comptabiliteitswet, dan wel lagere comptabele regelgeving.

II. REACTIE VAN DE MINISTER

Inleiding

Allereerst wil ik de Kamer bedanken voor de zeer uitgebreide set van vragen over de voorgestelde wijzigingen bij de verantwoording, controle-toleranties en de subsidies. Voorts stel ik het zeer op prijs dat binnenkort in een technische briefing mijn ambtenaren een verdere toelichting kunnen geven. Graag wil de commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer bedanken voor de constructieve samenwerking met betrekking tot dit dossier.

Een onderdeel van de plannen is het monitoren van de 74 doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet in de departementale jaarverslagen en begrotingen. In de departementale beleidsverslagen zullen deze 74 doelstellingen en de 10 projecten uit het beleidsprogramma uitgebreid verantwoord worden. In een brief van de Minister-President (de Verantwoordingsbrief), die gelijk met de verantwoordingsstukken aan de Kamer zal worden aangeboden, zal verslag worden gedaan van de uitvoering van het beleidsprogramma aan de hand van een aantal gekozen highlights en accenten.

Het jaarverslag over 2007 heeft een bijzonder karakter, omdat in de begrotingen voor dat jaar de doelstellingen van het huidige kabinet niet waren opgenomen. In de begrotingen voor 2008 waren de doelstellingen wel opgenomen in de beleidsagenda, maar de koppeling naar de beleidsartikelen was niet volledig. Toch wordt in de jaarverslagen over deze beide jaren verslag gedaan over de voortgang bij deze kabinetsdoelstellingen. De begrotingscyclus 2009 is de eerste cyclus waarbij de doelstellingen goed en volledig zullen worden opgenomen

1. Verantwoording 2007

Departementale jaarverslagen

Alle departementen gaan in het beleidsverslag 2007 in op dat deel van de 74 doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet dat onder het betreffende departement ressorteert. Deze doelstellingen waren niet opgenomen in de begroting 2007 van het vorige kabinet. Concrete resultaten zullen naar verwachting nog beperkt zijn. In het beleidsverslag zal worden ingegaan op de volgende vragen:

- a. Welk probleem moest worden opgelost en wat is de inzet van de overheid hierbij?
- b. Wat is er in 2007 in gang gezet en zijn er al resultaten bereikt?
- c. Wat moet er in 2008 in gang worden gezet?

2. Verantwoording 2008

Departementale jaarverslagen

Alle departementen rapporteren in hun beleidsverslag 2008 over de resultaten en voortgang van de 74 doelstellingen. Naast de vragen a. en b., zoals opgenomen bij de Verantwoording 2007, zullen de departementen in het beleidsverslag ook ingaan op:

- a. Is er voldoende voortgang geboekt in de richting van het bereiken van het einddoel in 2011?

- b. Geeft de mate van voortgang aanleiding tot aanpassing van de voorgenomen inzet van instrumenten? Wat kan beter?
- c. Kunnen de verschillen tussen de raming en daadwerkelijke uitgaven worden verklaard?

Het kabinet verwacht dat met antwoord op de vraag wat er in 2008 in gang is gezet en de antwoorden over de voortgang en aanpassing van de inzet van instrumenten te voldoen aan de Motie-Vendrik (28 380, nr. 81) van 3 juli 2002 over het trekken van beleidsconclusies.

3. Begrotingen 2009

Voor alle departementen geldt dat in de beleidsagenda 2009 wordt ingegaan op de 74 doelstellingen, eventueel aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten per departement. Per doelstelling zal worden ingegaan op:

- a. De inzet van de overheid
- b. In principe toetsbare doelen
- c. Beoogde effecten
- d. Onderbouwing van de in te zetten instrumenten
- e. Budget (met een verwijzing naar het betreffende begrotingsartikel)

In hoofdstuk 3 van de Miljoenennota 2009 zal worden ingegaan op de selectie van de 74 doelstellingen en projecten uit het beleidsprogramma voor het begrotingsjaar 2008 en 2009 en deze kan tijdens de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen met de Kamer worden besproken.

4. Verantwoording 2009

De verantwoording 2009 is een afspiegeling van de begroting 2009. Vanaf dat moment is de begrotingscyclus weer «rond».

Beantwoording vragen fracties

De leden van het CDA vragen naar de planning en het evenwicht in de voorstellen en welke ruimte er voor de Kamer is deze anders in te vullen. Vervolgens wordt gevraagd op welke momenten er mogelijk fricties optreden tussen enerzijds het streven naar meer focus en politiek-bestuurlijke relevantie, en anderzijds de pogingen om te komen tot meer efficiency.

De brief van het kabinet wordt in het Algemeen Overleg van 6 februari a.s. met de Kamer besproken, waarbij de Kamer zo nodig voorstellen kan doen.

Het kabinet heeft bewust gekozen voor een experiment voor de invoering van een belangrijk deel van de veranderingen.

Dit geeft de mogelijkheid om ervaring op te doen en het is eenvoudig veranderingen aan te brengen. Bovendien kunnen de uitkomsten van het experiment worden besproken met de Tweede Kamer. Ook kan de Kamer tussentijds haar mening geven over bijvoorbeeld de eerste jaarverslagen 2007 en begrotingen 2009 van de drie departementen die deelnemen aan het experiment.

Zo kan in overleg met de Kamer worden bekeken in hoeverre de experimenten succesvol zijn geweest. Meer focus en politieke relevantie van het jaarverslag en meer efficiency zijn daarin belangrijke beoordelingscriteria. De verwachting is dat de door het kabinet gekozen oplossingsrichting er juist geen frictie zal ontstaan tussen efficiency enerzijds en focus en politieke-bestuurlijke relevantie anderzijds. De focus ligt op de beleidsdoelstellingen uit het Beleidsprogramma van het kabinet. Daarbij blijft de Tweede Kamer de essentiële informatie voor de uitoefening van haar controlerende taak ontvangen: financiële verantwoording in de artikelen en een uitzonderingsrapportage voor belangrijke afwijkingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

De leden van het CDA stellen vragen over de aandacht voor het verantwoordingsproces van de departementen die niet deelnemen aan het experiment. Ook zien de leden van het CDA graag bevestigd dat de 74 beleidsdoelen uit het beleidsprogramma in alle begrotingen 2009 centraal staan en niet alleen in de drie experiment-begrotingen.

Zoals aan het begin van deze brief is aangegeven, zullen alle departementen in hun jaarverslagen over 2007 en 2008 op dezelfde wijze aandacht geven aan de doelstellingen en projecten uit het beleidsprogramma. Het verantwoordingsproces kan daardoor beter worden, want de verwachting is dat door de focus die we in de beleidsverslagen aanbrengen meer aandacht voor het verantwoordingsproces komt. Verder hebben de departementen die niet deelnemen aan het experiment hun verantwoordingsproces net zo ingericht als in voorgaande jaren. Voor alle departementen geldt dat zij in de begroting 2009 de onder hen ressorterende doelstellingen uit het beleidsprogramma centraal stellen. De doelstellingen in de beleidsagenda kunnen worden aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten van de betreffende vakminister.

Invloed en budgetrecht van de Kamer

Vanuit de controlerende rol van de Kamer en het budgetrecht worden door de leden van het CDA, PvdA, VVD en SP vragen gesteld over de invloed van de Kamer op de doelstellingen en prioriteiten in begrotingen en jaarverslagen, de invloed op de keuze van de beleidsdoorlichtingen. Ook wordt er gevraagd naar een overzicht van de 74 doelstellingen verdeeld over de departementen, de highlights van het kabinetsbeleid en hoe deze worden bepaald en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de passage «per departement wordt een beperkt aantal prioriteiten toegelaten».

In bijlage 1 vindt u de 74 doelstellingen en 10 projecten van het beleidsprogramma, met daarachter vermeld welke departementen hier voor verantwoordelijk zijn.¹ Daarnaast hebben de departementen in de begroting voor 2008 een beperkt aantal aanvullende prioriteiten gekozen. Te verwachten valt dat deze prioriteiten ook voor 2009 relevant zullen zijn. Bij de behandeling van de begroting 2009 kunnen deze met de Tweede kamer worden besproken.

De nieuwe opzet van het verantwoording- en begrotingsproces heeft geen gevolgen voor het budgetrecht van de Kamer en de beïnvloedingsmogelijkheden van de Kamer op de begroting en jaarverslag. De mogelijkheden van de Kamer om invloed uit te oefenen op de rijksbrede nota's en de departementale begrotingen en jaarverslagen veranderen niet ten opzichte van voorgaande jaren.

De Kamer kan bij de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen en bij de behandeling van de departementale begrotingen wijzigingsvoorstellen indienen (moties en amendementen). Deze worden op de gebruikelijke wijze behandeld. Dit geldt ook voor de behandeling van de Voor- en Najaarsnota. Het overleg tussen de Kamer en de regering zou er op deze wijze dus toe kunnen leiden dat prioriteiten anders worden gelegd.

Tot het experiment behoort dat, met de aanbidding van de jaarverslagen 2008, minstens één beleidsdoorlichting over (idealiter) één beleidsartikel wordt meegestuurd. De achtergrond hierbij is dat op deze wijze periodiek de verschillende beleidsterreinen van de departementen worden geëvalueerd. In de nu geldende procedure is voorzien dat in de begroting de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beleidsdoorlichting(en) van het betreffende jaar en zo mogelijk van de daarop volgende jaren worden aangekondigd. De Kamer kan in het voorstel dus om andere beleidsdoorlichtingen vragen.

De CDA-fractie vraagt aandacht voor het ritme waarin de beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd. Met de CDA-fractie is het kabinet van mening dat politiek en beleid dynamisch zijn, onderhevig aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Het kabinet streeft daarom zelf naar een goede timing van beleidsdoorlichtingen opdat de resultaten daarvan optimaal kunnen worden ingezet ten behoeve van de actuele politieke discussies met de Kamer. Met de CDA-fractie is het kabinet dan ook van mening dat actuele politieke en maatschappelijke ontwikkelingen de Kamer aanleiding kunnen geven af te wijken van het afgesproken patroon en ritme. Zo kan de Kamer bij de behandeling van de begroting maar ook bij de behandeling van andere budgettaire nota's met amendementen of met eigen voorstellen komen.

Relatie tussen budget en doelstellingen

De leden van het CDA en PvdA stellen vragen over de relatie tussen budget en doelstellingen.

Eén van de belangrijke verworvenheden van de VBTB-begrotingen is een artikelindeling gebaseerd op doelstellingen. Deze indeling blijft ongewijzigd. Daarnaast moet in het beleidsartikel een duidelijke relatie worden gelegd tussen doelstellingen, instrumenten en het daarvoor in te zetten budget. Het kabinet wil dit verbeteren door bij de departementen van het experiment, voor zover dit nog niet is gebeurd, inzicht te geven in de kosten van de instrumenten en de doelstellingen en de belangrijkste instrumenten in een historische ontwikkeling te plaatsen.

De VVD fractie vraagt naar de ratio van het wel centraal stellen van alle drie de W-vragen in de beleidsartikelen van de begroting en het slechts expliciet beantwoorden van de laatste W-vraag in de beleidsartikelen van het jaarverslag.

Het kabinet zal in de beleidsverslagen bij de beleidsprioriteiten uitgebreid ingaan op de kabinetsdoelstellingen en hier ook alle W-vragen beantwoorden. Daarnaast zullen in de beleidsartikelen alle belangrijke verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde uitgaven worden toegelicht (uitzonderingsrapportage). Zo komen we tot meer focus (nl. op de beleidsprioriteiten en op de belangrijke afwijkingen van de begroting) en tot minder lasten.

De beleidsdoorlichting die ieder jaar tegelijkertijd met het jaarverslag aan de Tweede Kamer wordt gezonden gaat uitgebreid en diepgaand in op de effectiviteit van de overheid op een bepaald beleidsterrein. In een beleidsdoorlichting worden de volgende vragen beantwoord:

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

7. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
8. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De leden van PvdA stellen een vraag over de leesbaarheid van de verantwoordingsbrief voor de geïnteresseerde burgers en of de regering bereid is om de resultaten van door de Kamer geëntameerd onderzoek te bespreken in het politieke verantwoordingsdebat.

De verantwoordingsbrief moet een helder beeld geven van de resultaten en voortgang van de belangrijkste politieke doelstellingen en moet leesbaar zijn voor geïnteresseerde burgers. Indien de onderzoeksresultaten van door de Kamer verzocht onderzoek tijdig beschikbaar zijn, kunnen deze worden besproken in het politieke verantwoordingsdebat.

Relatie tussen beleidsconclusies in de verantwoording en budgettaire consequenties

De leden van het CDA vragen de visie van het kabinet over de relatie tussen beleidsconclusies in de verantwoording en de budgettaire consequenties naar aanleiding van de passage in de brief «De conclusies blijven globaal want de budgettaire consequenties van mogelijke bijstellingen van beleid kunnen pas in de volgende Miljoenennota worden gegeven».

Doordat in de verantwoording over de beleidsprioriteiten gekeken wordt of er voldoende voortgang wordt bereikt en er bijstelling van de ingezette instrumenten nodig is kunnen er betere conclusies worden getrokken in de verantwoording. Ten aanzien van de budgettaire gevolgen van beleidswijzigingen geldt dat deze in het voorjaar bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het kabinet worden besproken. De informatie die ten grondslag ligt van de jaarverslagen is al ruim voor die tijd beschikbaar. Tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment vindt in het kabinet een *integrale* afweging plaats van *alle* budgettaire voornemens voor de nieuwe begroting (zowel bijgesteld beleid n.a.v. jaarverslagen als nieuw beleid). Het resultaat van deze integrale afweging wordt opgenomen in de Miljoenennota en in de departementale begrotingen. In de begroting kan de Kamer vervolgens zien in hoeverre de beleidsconclusies uit het jaarverslag hebben geleid tot aanpassing van het beleid en het bijbehorende budget.

De leden van de VVD vragen zich af of het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) ook beleidsconclusies op financieel-economisch en budgettair terrein gaat bevatten.

Voor het verslagjaar zullen, voor zover dat mogelijk is, budgettaire en financieel-economische conclusies worden getrokken. Budgettaire en financieel-economische beleidsconclusies voor de jaren na het verslagjaar worden tijdens de begrotingsvoorbereiding meegenomen en zullen niet in het FJR maar in de eerstvolgende Miljoenennota worden opgenomen.

Opnemen van slotwet in het jaarverslag

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD stellen vragen over de opname van de slotwet in het jaarverslag.

De bedoeling is om de slotwet en het jaarverslag te integreren tot één document. In formele zin zal het jaarverslag worden opgenomen als een onderdeel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de slotwet. Andersom (het wetsvoorstel indienen bij de Tweede Kamer als bijlage bij het jaarverslag) is volgens de parlementaire procedureregels

niet mogelijk. Het jaarverslag zal als bijlage bij het wetsvoorstel wel een geheel – op een jaarverslag afgestemde – eigen vormgeving kunnen (blijven) krijgen. De bedoeling is dat het jaarverslag en de slotwet door de beide Kamers in samenhang worden besproken en dat de nadruk daarbij op het afleggen van verantwoording via het jaarverslag zal liggen. De gegevens in de slotwetstaat zullen dan ook worden beperkt tot de budgettaire gegevens (i.c. de slotwetmutaties) die formeel geautoriseerd moeten worden. Alle (overige) voor het afleggen van verantwoording relevante informatie zal in het jaarverslag worden opgenomen. Dit is overigens vergelijkbaar met de begroting waarin in het wetsvoorstel alleen de begrotingsstaat is opgenomen en waarbij in de memorie van toelichting de voor de autorisatie benodigde informatie te vinden is. Van een devaluatie van het jaarverslag – waarvoor de leden van de CDA-fractie kennelijk vrezen – zal daarom geen sprake zijn. De zienswijze van de leden van de PvdA-fractie – het jaarverslag een nota, de slotwet een wetsvoorstel – sluit goed aan bij de bedoeling van het kabinet.

Het opnemen van het jaarverslag als onderdeel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de slotwet impliceert niet dat het jaarverslag de status van wet krijgt. Een memorie van toelichting maakt immers (alleen) onderdeel van het wetsvoorstel uit, maar niet van de (uiteindelijke) wet.

Via de slotwet zullen ook alleen de slotwetmutaties worden vastgesteld en niet het jaarverslag. Het jaarverslag als zodanig wordt formeel niet door de Staten-Generaal vastgesteld. Wel wordt aan de hand van het jaarverslag decharge over het financieel beheer verleend aan de betrokken minister (zie art. 64 CW 2001). Dat blijft gelden, zowel voor de experimentjaarverslagen als de andere jaarverslagen.

Voor de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer (en de departementale auditdiensten) maakt de integratie van beide stukken niet uit. Ook thans betreft de Rekenkamer de concept-slotwet bij haar onderzoek naar het jaarverslag.

Keuze van de drie experiment-departementen (LNV, BuiZa, VWS)

De leden van de PvdA stellen vragen over de keuze van de drie departementen (LNV, BuiZa en VWS) die het experiment uitvoeren.

Belangrijkste overweging bij de keuze van de departementen is de aard van het departement. De gekozen departementen zijn van verschillende aard. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is een bestuurlijk-coördinerend departement, het ministerie van LNV is een ruimtelijk-economisch als subsidie departement en het ministerie van VWS heeft een begroting/jaarverslag met veel aandacht voor collectieve uitgaven gefinancierd vanuit de premies. Daarnaast heeft de interesse van het departement om als experiment te fungeren een rol gespeeld.

Er waren overigens meer ministeries bereid om mee te doen aan het experiment. Vanwege het experimentele karakter is het aantal departementen beperkt tot drie.

Het experiment wordt bij de drie departementen op gelijke wijze uitgevoerd. Daarbij geldt uiteraard dat diversiteit aan doelstellingen zal leiden tot een eigen specifieke uitwerking per departement, net zoals dat gebeurt in de huidige jaarverslagen. Wel wordt gestreefd naar uniformiteit in de structuur en opzet van de jaarverslagen/begrotingen, zoals dit ook gebruikelijk is bij de structuur en opzet van de reguliere departementale jaarverslagen/begrotingen.

Toleranties

Alle fracties hebben vragen gesteld over de motivering om de tolerantiegrenzen te verruimen naar 3%.

Het doel van de wijziging van de toleranties is verbetering van de doelmatigheid van het financieel beheer, de financiële verantwoording en de controle daarop. De voorstellen beogen de administratieve lasten en de controledruk naar beneden te brengen. Het financieel beheer ligt op een hoog en professioneel niveau. Dit komt door de Operatie Comptabel Bestel die eind vorige eeuw is uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een strikt kwantitatieve tolerantie. Met de daarmee bereikte kwaliteit in het beheer en de verantwoording kan echter doelmatiger worden omgegaan. De ook nu al toegepaste bewuste afweging van risico's ten aanzien van de inzet van beheer- en controlecapaciteit maakt verruiming van toleranties op artikelniveau mogelijk. Het kabinet streeft ernaar hiermee op een meer doelmatige wijze het hoge niveau van rechtmatigheid vast te houden.

Tolerantiepercentages

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de motivering van het gekozen percentage van 1% en 3% op totaalniveau in plaats van bijvoorbeeld 2% en 4%.

Allereerst is van belang dat er in het huidige systeem op meerdere niveaus tolerantiepercentages gelden. De doelstelling is en blijft om een rechtmatige begrotingsuitvoering op het niveau van 99% of hoger voor het Rijk als geheel te handhaven. Om dit te bewaken hebben we op het niveau van de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten per begrotingshoofdstuk een tolerantiegrens bepaald van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. Een tweede laag van tolerantiegrenzen bevindt zich op het niveau van de begrotingsartikelen. Daarnaast zijn er nu aanvullende tolerantiegrenzen voor de posten in de saldbalans en per batenlastendienst. De tolerantiegrenzen op artikel en per batenlastendienst bedraagt nu eveneens 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

In de voorstellen blijft de kwantitatieve tolerantiegrens van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden voor het *totaal* van het begrotingshoofdstuk gehandhaafd. Binnen het begrotingshoofdstuk is echter ruimte voor verruiming van de tolerantiepercentages op artikelniveau naar 3% voor fouten. Voor onzekerheden blijven we hiernaast 3% hanteren. Ook bij de saldbalans vindt er een vergelijkbare verruiming plaats. Dit is mogelijk met handhaving van de tolerantiegrens op *totaalniveau*.

Deze verruiming is volgens het kabinet verantwoord met de huidige werkwijze van de departementale auditdiensten. De controle van de auditdiensten bevat twee typen werkzaamheden. In de eerste plaats onderzoeken zij de processen en systemen die van belang zijn voor de financiële verantwoording en het financieel en materieel beheer. Deze aanpak geeft veel informatie over de betrouwbaarheid van het proces en geeft ook de mogelijkheid om een goede risicoselectie uit te voeren. Het tweede element van de controle betreft het controleren van individuele posten door middel van onder meer steekproeven. De voorstellen leiden tot het onderzoeken van minder individuele posten.

Uiteindelijk heeft bij de bepaling van de grenzen ook een afweging plaats gevonden tussen beheers- en controlekosten enerzijds en de te stellen eisen aan de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en de getrouwheid van de verantwoording anderzijds. Met bovengenoemde werkwijze van de auditdiensten vindt het kabinet en de Algemene Rekenkamer de voorgestelde verruiming van de controletoleranties verantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de uitwerking voor kleine artikelen en kleine begrotingshoofdstukken.

Het uitgangspunt is dat kleine begrotingshoofdstukken en kleine begrotingsartikelen met een hoger tolerantiepercentage worden gecontroleerd. Zo wordt voorkomen dat hier, bij de controle, onevenredig veel aandacht naar uitgaat. Risicoanalyse kan wel leiden tot meer aandacht dan op basis van de voorgeschreven staffel besteed wordt aan een klein artikel of begrotingshoofdstuk.

In overleg met de Algemene Rekenkamer is de volgende staffel bepaald:

Begrotingsartikel	Fouten	Onzekerheden
≤ € 100 miljoen	10%	10%
> € 100 mln en ≤ € 150 mln	10%	10%
> € 150 mln en ≤ € 500 mln	15 mln	15 mln
> € 500 miljoen	3%	3%

Voor begrotingshoofdstukken, saldibalans en de verantwoordingsstaat batenlastendiensten is een zelfde methode gehanteerd, aflopend tot 1% voor fouten. Dit betekent dat voor begrotingshoofdstukken kleiner dan € 1,5 miljard een ruimere grens zal worden gehanteerd. Dit heeft consequenties voor de controle en de rapportering over begrotingshoofdstukken AZ, Hoge Colleges van Staat, de Staten-Generaal, Huis der Koningin en Koninkrijksrelaties.

De leden van de PvdA-fractie, VVD-fractie en SP-fractie vragen naar de normen in landen om ons heen en de EU.

De Europese Commissie en landen om ons heen kennen de aanvullende grens op artikelniveau van de begroting niet. De Europese Commissie hanteert een tolerantiegrens van 2% over de gehele verantwoording van de Europese Unie. Het voorstel van het kabinet voor de verantwoording over de Nederlandse uitgaven is strenger dan de praktijk bij de Europese Unie. Internationaal wordt een kwalitatieve afweging gemaakt van wat als acceptabele grens geldt voor fouten en onzekerheden. Een kwantitatief percentage is daarbij een hulpmiddel. De International Federation of Accountants (IFAC) vindt hierbij een percentage van 1% voor de verantwoording als geheel voor de publieke sector geschikt.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vragen naar de gevolgen van fouten en/of onzekerheden onder de tolerantiegrenzen voor de rapportage aan de Tweede Kamer.

Bij de nieuwe tolerantiegrenzen worden *in ieder geval* fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrenzen aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Net zoals nu zal iedere minister fouten en/of onzekerheden onder deze kwantitatieve grens vanwege kwalitatieve redenen aan de Tweede Kamer rapporteren. De ministers passen risicomangement toe ter voorkoming van fouten die weliswaar onder de kwantitatieve grens liggen, maar die vanwege hoge politieke gevoeligheid of belangrijke maatschappelijke impact toch voorkomen moeten worden. De auditdienst beoordeelt in zijn risicoanalyse of de noodzaak van dergelijke strenge interne beheersingsmaatregelen aanwezig is en of deze maatregelen daadwerkelijk zijn getroffen en naar behoren hebben gewerkt. Deze werkwijze draagt er aan bij dat kleine fouten onder de grens maar met een hoge politieke gevoeligheid of maatschappelijke impact worden voorkomen.

Gevolgen voor de rapportering

De leden van de SP-fractie vragen naar een overzicht van majeure fouten en onzekerheden die in de jaarverslagen 2006 zijn vermeld en ook blijvend worden gerapporteerd.

Majeure fouten en onzekerheden in de bedrijfsvoeringsparagrafen 2006 van de departementen betreffen de artikeloverschrijdingen met betrekking tot de Zorgtoeslag (VWS) en de Huurtoeslag (VROM) Bij de huurtoeslag was bijvoorbeeld € 74 miljoen (3,5% van het artikelbedrag) meer aan voorschotten verstrekt dan was aangevraagd. Dit werd veroorzaakt door niet goed verwerkbaar aanvragen en storingen in automatiseringssystemen van de Belastingdienst. Ook de afrekening van voorschotten bij LNV, en Financiën (Wet kinderopvang), betroffen majeure fouten en onzekerheden. Bij LNV was voor een bedrag van € 166 miljoen niet meer met voldoende zekerheid vast te stellen dat de besteding in overeenstemming was met wet- en regelgeving. Deze problemen zouden, wanneer de nieuwe systematiek was toegepast in 2006, ook teruggekomen zijn in de bedrijfsvoeringsparagrafen. Bij het ministerie van BuZa en Koninkrijksrelaties zouden, bij toepassing van de nieuwe systematiek, de overschrijdingen rondom de voorschotten niet meer in de bedrijfsvoeringsparagraaf 2006 worden vermeld omdat ze onder de nieuwe tolerantienorm van 3% blijven. Overigens is het niet vanzelfsprekend dat bovengenoemde fouten en onzekerheden ook in de bedrijfsvoeringsparagraaf 2007 terug zullen komen, omdat deze inmiddels hersteld kunnen zijn.

De leden van de SP-fractie vragen tevens om voorbeelden van minder grote fouten en onzekerheden die bij wijzigingen niet meer worden opgemerkt. In de bedrijfsvoeringsparagrafen 2006 betreft het overschrijdingen bij de begroting van de Staten-Generaal als gevolg van Europese aanbestedingsregels en de in 2006 gerapporteerde overschrijding bij de apparaatskosten van SZW (art. 98). Bij de Staten-Generaal betrof het ten onrechte niet gesaldeerde aanbestedingen en verlengingen van contracten waardoor grensbedragen zijn overschreden. Deze overschrijdingen worden gelet op de omvang niet meer verplicht gemeld.

Met betrekking tot aanbestedingen heeft de minister van EZ overigens aangekondigd dat zij in 2007 opnieuw nalevingsonderzoek laat uitvoeren. Het behoeft geen betoog dat in het verlengde hiervan de ministers in hun jaarverslagen over 2007 nadrukkelijk aandacht zullen besteden aan de naleving van aanbestedingen waar zij voor verantwoordelijk zijn.

Daarnaast worden veel administratieve fouten in de rapporten van de Algemene Rekenkamer niet meer gemeld. Een administratieve fout is bijvoorbeeld het niet juist verantwoorden binnen posten op de saldibalans. Dit tast echter het totaalbeeld van de saldibalans niet aan. Bij Justitie was bijvoorbeeld sprake van een onzekerheid in een bankstand van € 10 000 gemeld. Bij Financiën was sprake van een strikt administratief technisch verschil in de rekening-courant met de Rijkshoofdboekhouding. Het betrof een door Financiën op een andere post in de saldibalans verantwoord bedrag. Bij beide posten is dit door de Algemene Rekenkamer als fout meegenomen in de rapportage. Overigens merk ik hierbij op dat van een groot aantal door de Algemene Rekenkamer gerapporteerde overschrijdingen in 2006 alleen het feit dat er overschrijdingen zijn werd gemeld. In de nieuwe voorstellen blijft deze melding in een aanzienlijk aantal gevallen achterwege. Deze meldingen leidden in de oude situatie op departementen echter juist tot veel vervolgvactiteiten die niet in verhouding staan tot het belang van de fout.

In alle gevallen geldt dat afhankelijk van de inhoud van de fout, kwalitatieve overwegingen de ministers kunnen doen besluiten deze aan de Tweede Kamer te rapporteren. Bij fraude is de hoofdlijn dat de Tweede Kamer altijd wordt geïnformeerd tenzij het gaat om kleine en incidentele gevallen die vaak met disciplinaire maatregelen afgedaan worden. Daarnaast blijven de ministers rapporteren over risico's en onvolkomenheden in het financieel beheer.

Fouten en onzekerheden

De leden van de VVD-fractie vragen wat de verschillen tussen Rijk en Algemene Rekenkamer verklaart en de voor- en nadelen van de beide methoden. Alle fracties vragen naar voorbeelden van het verschil tussen fouten en onzekerheden.

Gedurende het experiment hanteert de Algemene Rekenkamer de tolerantie op begrotingsartikelniveau en op hoofdstukniveau voor fouten en onzekerheden opgeteld. De departementen zullen over fouten en onzekerheden afzonderlijk rapporteren. Ik merk op dat met de huidige voorstellen de verschillen uitsluitend nog verklaard door het al of niet optellen van fouten en onzekerheden op artikelniveau (Algemene Rekenkamer wel, de departementen niet). Het kabinet vindt het beter om fouten en onzekerheden niet op te tellen. Bij fouten is klip en klaar dat iets fout is. Bij onzekerheden ontbreekt juist informatie om vast te stellen of iets goed of fout is. Door het ongelijke karakter van deze twee grootheden hecht het kabinet aan een afzonderlijke presentatie.

Om een onzekerheid weg te nemen is meer werk nodig om hier duidelijkheid in te scheppen. Soms is ook meer tijd nodig dan beschikbaar voordat een verantwoording moet worden opgemaakt. Het kan ook voorkomen dat bewijs niet meer te leveren is of iets goed of fout was. Dit komt bijvoorbeeld voor bij de volledigheid van ontvangsten.

Een voorbeeld van een onzekerheid is de situatie dat een school een opgaaf van leerlingaantallen naar het ministerie van OCW stuurt maar daar geen accountantsverklaring bij opneemt. Hierdoor bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van de bestede gelden. De betreffende onzekerheid is op te heffen door de accountantsverklaring achteraf op te vragen. Een ander voorbeeld is de situatie dat bij de Belastingdienst betalingen zijn ontvangen van ondernemers voor zowel loonbelasting als sociale verzekeringen. Deze ontvangsten waren bij de verantwoording 2006 voor een deel nog niet uitgesplitst naar het deel loonbelasting en het deel sociale premies. De onzekerheid is op te heffen door extra inzet te plegen om deze uitsplitsing af te ronden.

(Inter)nationale accountantsvoorschriften vereisen overigens ook het onderscheid in de weging van fouten en onzekerheden. Aan fouten wordt door accountants een ander oordeel verbonden dan aan onzekerheden.

Batenlastendiensten

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de risico's voor batenlastendiensten.

De bijdrage van het departement aan een batenlastendienst voor haar apparaatsuitgaven is verantwoord op de begrotingsartikelen. Per artikel geldt een tolerantiegrens. Een aanvullende grens per batenlastendienst als ware dit ook artikelen in de begroting leidt tot een onevenredig zware controle. Het CFI beheerde in 2006 bijvoorbeeld € 24 miljard programma-uitgaven en heeft zelf totale personele en materiële uitgaven van € 74 miljoen. Met de aanvullende tolerantiegrenzen per batenlastendienst betekent dit dat onevenredig veel aandacht uitgaat naar de € 74 miljoen personele en materiële uitgaven van de batenlastendienst. Deze maatregel leidt dus tot een betere verdeling van de controleaandacht gerelateerd aan de omvang van de batenlastendienst. Door de verandering met betrekking tot batenlastendiensten verandert er overigens niets aan de controle op en de rapportering over de door hen beheerde programma-uitgaven die op de artikelen van het departement verantwoord zijn.

Ten aanzien van het risico dat batenlastendiensten met een slechte administratie buiten beeld blijven merk ik een aantal dingen op. Ten eerste moet een batenlastendienst als deze wordt opgericht, voldoen aan de instellingsvoorwaarden. In deze voorwaarden is ook voorzien in het op orde zijn van de verantwoording en het financieel beheer. Anders wordt aan een organisatie niet de status van batenlastendienst gegeven. Verder is en blijft het financieel beheer bij batenlastendiensten, net als bij de onderdelen van het moederdepartement, onderwerp van periodiek onderzoek door de auditdienst. De aangetroffen kwaliteit van het financieel beheer kan aanleiding geven om bij het rechtmatigheidsonderzoek voor de jaarrekening te focussen op bepaalde onderdelen en processen. Als controle-instrument is met de Algemene Rekenkamer overeengekomen dat de auditdiensten én de Algemene Rekenkamer in hun risicoanalyse aandacht zullen blijven besteden aan individuele batenlastendiensten en de omvang van hun werkzaamheden hierop zullen afstemmen. Dit betekent dat altijd een minimum aan controle-inspanning moet worden verricht per batenlastendienst ten behoeve van de risicoanalyse. Tenzij de risicoanalyse anders uitwijst ligt een verdeling van de controle-inspanning in verhouding tot de omvang van de batenlastendienst voor de hand.

De leden van de VVD-fractie hebben verzocht om een overzicht van toleranties in absolute bedragen per batenlastendienst.

Hieronder is als voorbeeld een overzicht uitgewerkt van de absolute bedragen per batenlastendienst voor het Ministerie van Justitie:

Batenlastendienst	Baten ¹ (x € mln)	Tolerantie fouten (oud*)	Tolerantie onzekerheden (oud*)	Tolerantie fouten (nieuw**)	Tolerantie onzekerheden (nieuw**)
IND	286	5,0	15,0	–	–
DJI	2 102	21,0	63,0	–	–
CJIB	90	5,0	15,0	–	–
JUSTIS	21	2,1	6,3	–	–
NFI	66	5,0	15,0	–	–
GBO	19	1,9	5,7	–	–
Totaal van de verantwoordingsstaat	2 583	–	–	26,0	77,0

1. Volgens Ontwerpbegroting 2008.

* indien een afzonderlijke accountantsverklaring is gevraagd door de departementsleiding of de leiding van de batenlastendienst gelden toleranties van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

** controle inspanning naar evenredigheid van de omvang van de batenlastendienst tenzij risicoanalyse anders uitwijst.

Gevolgen voor de controle

De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen de voorstellen hebben voor de wijze van controleren.

De voorstellen hebben primair gevolgen voor de in de bedrijfsvoeringsparagraaf te rapporteren overschrijdingen van de tolerantiegrenzen. De auditdiensten – en vervolgens de Algemene Rekenkamer – geven een oordeel over de juistheid en volledigheid van deze vermeldingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Zij stellen vast of alle overschrijdingen van de ruimere tolerantiegrenzen in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn opgenomen. Naar analogie van het verruimen van de grenzen voor de rapportering van fouten en onzekerheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf wijzigt dus ook door de auditdiensten te hanteren tolerantie voor de controle. Dit heeft vooral een gevolg voor de omvang van de uit te voeren controle op individuele posten.

Gevolgen voor de lastendruk

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een indicatie voor de vermindering van de administratieve lastendruk.

De wijzigingen van de tolerantiegrenzen zullen effect hebben bij de departementen, de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer. De winst zit naast minder controle vooral in minder opvolgingsactiviteiten van geconstateerde kleine fouten en onzekerheden die in de risicoanalyse van het departement zelf niet voorkomen. Hierbij gaat het om verbeterplannen, voortgangsactiviteiten waaraan volgens de risicoanalyse van het departement zelf geen aandacht zou zijn besteed. Mijn inschatting is dat deze maatregelen een merkbare winst opleveren voor beleidsdirecties, directies FEZ en de auditdienst. Omdat de maatregelen per departement verschillend uitpakken is een algemeen winstpercentage moeilijk te geven.

Uitvoering van subsidies

De leden van de fracties van de SP en de VVD vragen naar de juridische vormgeving van het voorgestelde subsidiekader.

Het voorgestelde subsidiekader is een rijksbreed *bindend* kader voor de uitvoering en verantwoording van subsidies en geldt dus voor alle rijks-subsidies. In de uitwerking van het subsidiekader wordt gezien hoe deze bindendheid het beste geborgd kan worden. De juridische vormgeving is hiervan een afgeleide, waarbij de vorm van een wet tot de mogelijkheden behoort. De toepassing van dit kader is verplicht; dit in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen voorts naar het tijdpad van implementatie van dit kader.

Het tijdpad van implementatie van het subsidiekader hangt samen met de juridische vorm en de implicaties hiervan voor de bestaande wet- en regelgeving. Het streven is om in het najaar van 2008 de uitwerking van dit subsidiekader gereed te hebben. Het gaat dan om een zo concreet mogelijk juridisch vormgegeven voorstel. De uitwerking zal tevens een concreet implementatieplan en tijdpad bevatten. Zonder vooruit te lopen op de resultaten zou, uitgaande van voorspoedige uitwerking van en instemming met dit kader, het regelgeving- en implementatietraject eind 2008 kunnen starten.

Eén subsidiebeschikking

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het voorstelde subsidiekader betekent dat er per jaar één subsidiebeschikking komt per instelling voor het toekennen van (aanvullende) subsidiegelden van verschillende departementen.

Het toekennen van meerdere subsidiegelden op basis van één beschikking is op zich een sympathiek idee, dat ook in lijn is met de doelstelling van uniformering en vereenvoudiging van subsidieprocessen. Het uniforme subsidiekader zal dit idee dichterbij brengen, de vraag is echter of dit ook praktisch, uitvoeringstechnisch en juridisch mogelijk is. Subsidiegelden worden immers op grond van verschillende doelstellingen en voorwaarden, op verschillende momenten, door verschillende subsidieverstrekkers aan instellingen toegekend. Het idee zal bij de uitwerking van het kader nader worden gezien. Het voorgestelde subsidiekader maakt het instellingen wel mogelijk om in één keer verantwoording af te leggen over ontvangen subsidiegelden. Hiermee kunnen de controlelasten flink worden teruggedrongen voor subsidieontvangers die meerdere subsidies

vanuit de rijksoverheid ontvangen. Uit een pilotproject voor vereenvoudiging en uniformering van subsidies voor het hoger en wetenschappelijk onderwijs is gebleken dat dit een zeer forse besparing in de controlelasten oplevert. Universiteiten en hogescholen ontvangen, naast de reguliere bekostiging, vanuit het Rijk vele tientallen tot meer dan honderd doelsubsidies per jaar waarvoor zij zich apart moeten verantwoorden, vaak met een accountantsverklaring. De accountant is met al deze losse verklaringen bijna evenveel tijd kwijt als met het controleren van de totale jaarrekening van de universiteit (terwijl het vaak om nog geen 5% van de jaarrekening gaat). De administratie- en controlelasten voor deze subsidies worden teruggedrongen door het gebruik van eenduidige begrippen en voorwaarden enerzijds en één verantwoordingsdocument en controle voor alle doelsubsidies anderzijds. Op basis van een convenant tussen de Rijksoverheid en de Vereniging van Universiteiten (VSNU) wordt hieraan uitvoering gegeven.

Verlichting van lasten

De leden van fractie van de PvdA vragen naar de bijdrage van het voorgestelde subsidiekader aan de verlichting van lasten.

In het kader van de opstelling van de contourenschets zijn samen met betrokken ministeries experimentmetingen verricht naar de lasten van 8 exemplarische subsidieregelingen en het mogelijke effect van het uniform subsidiekader (Eindrapport «*Meting lasten van subsidies*», door Sira Consulting, 17 januari 2008). Uit die metingen komt naar voren dat, afhankelijk van het type regeling, het besparingspotentieel van zo'n kader kan oplopen tot 40% van de administratieve lasten en uitvoeringslasten. Voor wat betreft de lasten die samenhangen met verantwoording en controle kan het besparingspotentieel oplopen tot 70%. Dit beeld komt ook naar voren uit een pilotproject voor het hoger en wetenschappelijk onderwijs.

Een aantal concrete reductievoorstellen die in het rapport worden genoemd zijn:

- hanteer standaarddefinities voor aanvraag en verantwoording;
- hanteer standaardvereisten voor kostentoe rekening (uniforme uurtarieven);
- vraag minder gedetailleerde informatie bij de aanvraag en verantwoording;
- controleer de verantwoordingen steekproefsgewijs;
- reken af op genormeerde bedragen; en
- vraag geen accountantsverklaringen meer bij kleinere bedragen.

De potentiële winst is afhankelijk van de huidige situatie per regeling. Belangrijke voorwaarden voor het behalen van het maximale besparingspotentieel van het subsidiekader zijn de rijksbrede bindendheid en een benadering op basis van vertrouwen en een meer risicogerichte aanpak. Dit vraagt ook om een cultuuromslag bij subsidieverleners en uitvoerders met betrekking tot het denken over subsidieverlening en uitvoering. Omdat het voorgestelde subsidiekader uiteindelijk geldt voor alle rijkssubsidieregelingen (grote schatting thans circa 300 rijkssubsidieregelingen) gaat het om substantiële bedragen aan lastenreductie, ondanks dat een aantal vormen van subsidiëring buiten beschouwing blijft bij dit kader.

EU-subsidies

De leden van fractie van de PvdA vragen zich verder af of de regering voor wat betreft de EU-subsidies bereid is een pilot met de vereenvoudigingsystematiek ook te bepleiten bij de Europese Unie.

Nederland vervult binnen de EU een aanjagersrol op het gebied van vermindering van administratieve lasten van EU-regelgeving. Naast een succesvolle implementatie van het EU-actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, vraagt het kabinet in Brussel aandacht voor een gerichte aanpak van andere belastende regelgeving met een EU-oorsprong, met name toezicht, vergunningstelsels en subsidieregelingen.

Ook voor de bekende EU-subsidies voor landbouw, regionale ontwikkeling en ESF (fondsen in gedeeld beheer) geldt dat Nederland zich al lange tijd sterk maakt voor vereenvoudiging en uniformering van de EU-wetgeving. Echter het merendeel van zowel het Europese wetgevingskader ligt al vast voor de periode 2007–2013 waardoor de mogelijkheden beperkt zijn. In het streven naar een positief oordeel van de Europese Rekenkamer over de uitgaven met betrekking tot deze fondsen is vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering een belangrijke punt. Dit is ook door de Commissie, Raad en Europese Rekenkamer onderkend. Nederland zal hier ook op blijven aandringen. Onlangs is de Regiegroep Regeldruk in het leven geroepen, een samenwerkingsverband van de ministeries van Financiën en Economische Zaken met als doel onnodige regeldruk voortvloeiend uit nationale en Europese wet- en regelgeving voor bedrijven merkbaar terug te dringen.

Terugvorderen bij misbruik en oneigenlijk gebruik

De leden van de fracties van CDA, SP en VVD vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het terugvorderen van subsidies bij misbruik en oneigenlijk gebruik.

In de uitgebreide consultatie van subsidiedeskundigen van departementen en uitvoerders ten behoeve van de contourenschets kwam naar voren dat er op verschillende wijzen, afhankelijk van het type subsidieregeling, invulling wordt gegeven aan het voorkomen van, en het optreden naar van aanleiding van, misbruik en oneigenlijk gebruik (o.a. terugvorderen). Daarbij bestond bij hen de indruk dat de terugvorderingmogelijkheden niet volledig werd benut. Het ministerie van Financiën beschikt niet over cijfermateriaal per departement of per subsidieregeling. Wel zal bij de uitwerking van het subsidiekader nadrukkelijk de huidige situatie met betrekking tot het terugvorderingsbeleid onderzocht worden om te bezien welke maatregelen op dit gebied in het subsidiekader verder getroffen kunnen worden. Meer vertrouwen betekent ook een consequent en stringent terugvorderingbeleid ten aanzien van hen die dit vertrouwen beschamen. In de voorstellen voor het uniforme subsidiekader is daarom ook de registratie van subsidieontvangers die zich schuldig maken aan misbruik en oneigenlijk gebruik meegenomen. Deze registratie wordt gebruikt voor de risicoanalyse ten behoeve van de controle en mogelijk bij de beoordeling van toekomstige subsidieaanvragen.

Overige vragen

De leden van het CDA vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie Mastwijk inzake het baten-lastenstelsel en welke consequenties de voorstellen hebben voor de uitvoering van de motie.

Naar aanleiding van de motie Mastwijk wordt een pilot uitgevoerd bij het ministerie van LNV. De pilot heeft betrekking op de verantwoording 2007. Dit betekent, dat over het verslagjaar 2007 als proef een verantwoording in baten-lasten termen wordt opgesteld. Deze verantwoording zal samen met een evaluatie over de pilot rond de zomer 2008 naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De voorliggende voorstellen hebben één wijziging tot gevolg. Ten behoeve van de evaluatie zal het jaarverslag geba-

seerd op het baten-lastenstelsel worden vergeleken met het jaarverslag gebaseerd op het kas-verplichtingenstelsel. Omdat LNV één van de drie departementen is waar het experiment met het jaarverslag zal worden uitgevoerd, zal voor het jaarverslag, het «experiment-jaarverslag» worden gebruikt.

De leden van de PvdA vragen naar de risico's van de voorstellen en op welke wijze het experiment zal worden geëvalueerd.

Vanzelfsprekend is door ons stil gestaan bij de risico's die elk van onze voorstellen met zich mee kunnen brengen. Mede vanwege deze risico's is besloten om de veranderingen eerst beheerst in te voeren door middel van een experiment.

Bij het begrotings- en verantwoordingsproces is ongewenst informatieverlies voor de Kamer een onderkend risico. De Kamer kan bij de behandeling van de jaarverslagen 2007 van de drie experimentdepartementen haar oordeel hierover geven. De opmerkingen van de Kamer zijn vervolgens weer input voor de jaarverslagen 2008 van de drie experimentdepartementen. Een ander risico is het niet daadwerkelijk optreden van verminderde uitvoeringslasten en politiek relevante focus vanwege een neiging tot detaillering. In het experiment zal hiermee nadrukkelijk rekening worden gehouden en bij de evaluatie zal dit worden meegenomen.

Met betrekking tot toleranties bestaat het risico op niet eenduidige toepassing van de nieuwe voorstellen. Om dit tegen te gaan zal ik zorg dragen voor intensieve begeleiding van en overleg met alle betrokkenen. Dit betreft vooral een aandachtspunt bij de invoering van de voorstellen.

De belangrijkste voorwaarden voor het kunnen behalen van de maximaal mogelijke reductie van lasten voor zowel subsidieverstrekkers als -ontvangers is ten eerste een strikte, dus bindende, rijksbrede toepassing van het voorgestelde subsidiekader. Het borgen van de rijksbrede bindendheid vormt het uitgangspunt voor de juridische vormgeving van het subsidiekader. In de tweede plaats een cultuuromslag bij de toepassing van subsidies en het ontwerp van subsidieregelingen door subsidieverleners en uitvoerders. Het kader gaat uit van een benadering op basis van vertrouwen en een meer risicogerichte aanpak. Het subsidiekader zal interdepartementaal worden uitgewerkt, waarbij veel aandacht zal zijn voor de communicatie aan de subsidieverleners en uitvoerders. Zo wordt er eind januari 2008 een werkconferentie over dit onderwerp georganiseerd.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie nog naar de consequentie van de voorstellen voor de comptabele regelgeving. Ook de leden van de CDA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De CW 2001 – en de lagere comptabele regelgeving – zal lopende het experiment niet (hoeven te) worden aangepast. Wel zullen er afwijkingen van de geldende regelgeving voor de experimentdepartementen moeten worden geregeld. Voor zover het afwijkingen van de CW 2001 betreffen, zullen die afwijkingen via de slotwetten van de betrokken departementen worden doorgevoerd. Afwijkingen in de lagere comptabele regelgeving, in casu in de Rijksbegrotingsvoorschriften, kunnen door de minister van Financien worden doorgevoerd.

De afwijkingen van de CW 2001 zullen voor de experiment-jaarverslagen (2007, 2008) betrekking hebben op de informatievereisten in artikel 54, eerste lid (het in dat lid bedoelde inzicht per beleidsartikel in de toelichting bij de verantwoordingsstaat kan beperkt blijven tot de onderdelen c tot en

met f) en in artikel 54, derde lid (de informatie, bedoeld in dat lid, zal niet per beleidsartikel in het jaarverslag worden opgenomen).

De afwijkingen van de CW 2001 zullen voor de experiment-begrotingen 2009 (de begrotingen 2007 en 2008 zijn al ingediend, dus daarop hebben de voorstellen geen effect meer) betrekking hebben op artikel 5, eerste lid (de strikte beperking tot het geven van het bedoelde inzicht in de toelichting bij een beleidsartikel dient versoepeld te worden; het inzicht moet ook op een andere plaats in de begroting kunnen worden gegeven) en op artikel 14, derde lid (idem).

Ik hoop uw vragen afdoende te hebben beantwoord en wissel graag op korte termijn verder met u van gedachten over de invoering van onze voorstellen