

Directie Begrotingszaken

De voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

Datum

Uw brief (Kenmerk)

Ons kenmerk

BZ 2007-726 U

Onderwerp

Verantwoordingsproces, toleranties en subsidies

Geachte Voorzitter,

1. Inleiding

Het kabinet heeft zich uitgesproken voor een vernieuwing van de Rijksdienst, waarmee focus, effectiviteit en efficiency gediend zijn. Mede gelet op de rijksbrede taakstelling moet zich dit vertalen in een betere overheid én in een kleinere overheid. Dit kan bereikt worden door meer oplossingsgericht te werken, effectiviteit voorop te stellen en aan professionaliteit ruimte te bieden. Deze aanpak is ook opgenomen in het programma voor de vernieuwing van de Rijksdienst.

In deze brief staan concrete voorstellen om deze wensen voor drie gebieden te realiseren: het begrotings- en verantwoordingsproces, de toleranties en de uitvoering van subsidies. De voorstellen betreffen:

1. Een experiment voor 2 jaar met drie departementen waarbij het jaarverslag zo wordt ingericht dat er meer focus en politieke relevantie ontstaat en dat het minder administratieve lasten oplevert voor de departementen.
2. Een verruiming van de toleranties op begrotingsartikelniveau. De toleranties voor het jaarverslag als totaal blijven hetzelfde als nu, met uitzondering van hele kleine begrotingshoofdstukken.
3. De verdere uitwerking van een subsidiekader dat leidt tot uniformering en vereenvoudiging van de uitvoering van subsidies en daarmee tot een vermindering van de uitvoerings- en administratieve lasten.

Belangrijk uitgangspunt bij de uitwerking van deze voorstellen is het streven naar kwaliteit, het voorop stellen van vertrouwen en een meer risicogerichte aanpak. Dit betekent dat risico's soms bewust worden geaccepteerd. Deze aanpak leidt tot minder regels en minder controle, waarbij de kwaliteit van de informatie op een hoog niveau blijft.

2. Begrotings- en verantwoordingsproces

In het verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 is onder andere gesproken over de wijze waarop het kabinet zich over de uitvoering van de begroting en over de te bereiken prestaties verantwoordt. Door uw Kamer en door mij is geconstateerd dat die wijze van verantwoorden moet worden verbeterd. Naar aanleiding van het verantwoordingsdebat en de suggesties die de Kamer heeft gedaan, heb ik in de brief van 2 juli 2007 vier mogelijke oplossingsrichtingen gepresenteerd. Ik heb aangegeven deze oplossingsrichtingen in overleg met de departementen en Algemene Rekenkamer verder uit te werken.

Het kabinet hecht aan een begroting en een verantwoording, die politieke zeggingskracht en focus heeft en leidt tot zo minimaal mogelijke en onnodige verantwoordingslasten en bureaucratie. Uitgangspunt is uiteraard dat volledig recht wordt gedaan aan het budgetrecht van de Kamer en dat de kwaliteit van de begroting en verantwoording op een hoog niveau blijft.

Bij drie van de vier varianten genoemd in de brief van 2 juli jl. is sprake van een bepaalde vorm van integratie van de verantwoording in de begroting. Door het integreren van de beleidsmatige verantwoording op begrotingsartikelniveau in de begroting kan er een directe relatie worden gelegd tussen het verleden en de toekomst. Dit geeft de mogelijkheid om beleidsconsequenties te verbinden aan de ervaring uit het verleden en hierover het debat met de Tweede Kamer aan te gaan. Bovendien leidt de integratie naar verwachting tot een vermindering van de verantwoordingslasten. Nadeel is echter, dat de beleidsmatige verantwoording pas in september plaatsvindt. Daarmee heeft de verantwoording dan geen duidelijke eigen plaats meer. Uit de evaluatie van de Commissie voor de Rijksuitgaven over het verantwoordingsdebat in 2007 is gebleken dat de Tweede Kamer hecht aan een afzonderlijk moment voor het integraal afleggen van verantwoording door het kabinet. Het kabinet hecht ook aan een herkenbare en gemarkeerde verantwoording. Daarom zal het kabinet de huidige jaarverslagen en het aparte verantwoordingsmoment laten bestaan.

2.1 Inhoud van het voorstel

Het overleg met de departementen en de Algemene Rekenkamer over de mogelijke oplossingsrichtingen heeft geleid tot een voorstel voor het uitvoeren van twee experimenten, één voor het jaarverslag en één voor de rapporteringstoleranties. Omdat de verantwoording en de begroting nauw met elkaar samenhangen heeft het eerste voorstel ook betrekking op de begroting.

De departementale begroting:

- De departementale begrotingen bestaan uit 2 kernonderdelen: de beleidsagenda en de begrotingsartikelen. De beleidsagenda bestaat uit de prioriteiten van het kabinetsbeleid (de 74 doelen uit het beleidsprogramma). Per departement betekent dit gemiddeld 5 à 6 doelen. Het voorstel is, naast deze doelen uit het beleidsprogramma, een beperkt aantal prioriteiten per departement toe te laten. Daarmee wordt focus verkregen in de beleidsagenda.
- De doelen in de beleidsagenda worden uitgebreid toegelicht. De toelichting omvat de inzet van de overheid, in principe toetsbare doelen, de beoogde effecten en een betere onderbouwing van de belangrijkste in te zetten instrumenten. Ook wordt waar mogelijk een koppeling gelegd tussen beleidsprioriteiten en beleidsartikelen.
- De begrotingsartikelen zorgen voor de autorisatie om geld te mogen uitgeven. Om het budgetrecht van de Tweede Kamer optimaal tot zijn recht te laten komen is het, net als nu, voor ieder begrotingsartikel vereist dat de

beleidsvoornemens worden vertaald in operationele doelen en instrumenten. De ontwikkelingen van de uitgaven en de doelen die zij dienen worden uiteraard volledig toegelicht en waar mogelijk in de tijd weergegeven. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit meer aandacht voor de instrumenten en voor de historische ontwikkeling van de uitgaven en prestaties om tot een betere onderbouwing van de uitgaven te komen. De begrotingsartikelen bevatten echter geen herhaling van hetgeen al in de beleidsagenda is opgenomen.

- In de begroting wordt/worden de beleidsdoorlichting(en) van het betreffende jaar aangekondigd. Een beleidsdoorlichting heeft idealiter betrekking op één begrotingsartikel. De beleidsdoorlichtingen moeten in ieder geval af zijn bij de indiening van de verantwoording over het betreffende begrotingsjaar. Ik verwijs voor mijn reactie op de brief van de Commissie voor de Rijksuitgaven over het instrument beleidsdoorlichting naar mijn brief van 7 december 2007.

Het departementale jaarverslag:

- Het kabinet vindt het afleggen van verantwoording van groot belang. Het hele jaar door vindt er overleg plaats tussen ministers en de Kamer over tal van beleidsonderwerpen, waarbij de ministers verantwoording afleggen over de betrokken beleidsterreinen. In aanvulling daarop is Verantwoordingsdag het moment voor verantwoording over hoofdlijnen en prioriteiten van het kabinetsbeleid.
- De huidige gedetailleerde technische verantwoording in de departementale jaarverslagen leidt niet tot de gewenste aandacht voor de integrale beleidsverantwoording, dit moet anders en beter. Meer focus in de verantwoording is nodig en mogelijk door de beleidsinformatie te concentreren op de hoofdlijnen en op de verschillen tussen begroting en realisatie.
- In ieder departementaal jaarverslag komt er daarom een beleidsverslag dat een integraal beeld geeft van de voortgang van de doelstellingen zoals verwoord in de beleidsagenda. Alle beleidsverslagen bij elkaar geven dus een verantwoording over de 74 doelstellingen van het kabinet aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten per departement met gerealiseerde prestaties en indien mogelijk effecten.
Aan het eind van het beleidsverslag is het mogelijk om de belangrijkste conclusies ('ligt het kabinet op koers') op te nemen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de motie Vendrik (TK, 2001-2002, 28 380, nr. 81), waarin gevraagd wordt om beleidsconclusies aan de verantwoording te verbinden. De conclusies blijven globaal want de budgettaire consequenties van mogelijke bijstellingen van het beleid kunnen pas in de Miljoenennota en in de departementale begrotingen worden gegeven.
- Het kabinet biedt de departementale beleidsverslagen aan de Kamer aan met een algemene verantwoordingsbrief van de minister-president. Deze brief geeft de mogelijkheid om highlights te kiezen en accenten te leggen. De verantwoordingsbrief en de beleidsverslagen vormen de basis voor een politiek verantwoordingsdebat. De minister-president zal dit debat voeren.
- De beleidsartikelen in het jaarverslag geven een volwaardige financiële verantwoording. De toelichting op de financiële verantwoording is een zogeheten uitzonderingsrapportage: belangrijke verschillen tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht.
- Met het departementale jaarverslag wordt ook minstens één beleidsdoorlichting over (idealiter) één begrotingsartikel naar de Kamer gestuurd. Een beleidsdoorlichting geeft veel meer mogelijkheden om de effectiviteit van overheidsbeleid te beoordelen. Fundamenteel is dat in een

beleidsdoorlichting antwoord wordt gegeven op de vraag wat het probleem was, waarom de gekozen oplossing zou moeten werken en of dat aantoonbaar is. Het Algemeen Overleg over het jaarverslag met een vakminister zal al snel over deze beleidsdoorlichting en conclusies gaan. Dit is het instrument om van te leren en conclusies uit te trekken voor de toekomst. Periodiek komen alle begrotingsartikelen in aanmerking voor een beleidsdoorlichting. Zo heeft de Kamer na een aantal jaren een totaaloverzicht over de effectiviteit van de hele begroting.

- In het departementale jaarverslag zal, zoals aangekondigd in de brief van 14 juli 2006, de slotwet worden opgenomen. De bedrijfsvoeringsparagraaf en de jaarrekening veranderen niet.
- De inhoud van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) zal door het voorstel wijzigen. Doordat in de departementale beleidsverslagen en in de algemene verantwoordingsbrief van de minister-president wordt ingegaan op de uitvoering van het beleidsprogramma komt dit in het FJR te vervallen (dit betreft het hoofdstuk over de speerpunten van beleid). Het FJR krijgt daardoor vooral een financieel/budgettair karakter.
- Met de departementen en de Algemene Rekenkamer is afgesproken om de komende twee jaar een experiment uit te voeren gericht op de focus en kwaliteit van de verantwoording. De condities (uitgangspunten en reikwijdte) waaronder dit experiment wordt uitgevoerd worden uiteraard in samenspraak met de Kamer bepaald. Belangrijk aandachtspunten daarbij zijn dat de koppeling tussen begrotings- en verantwoordingsinformatie voldoende gewaarborgd is en dat er geen ongewenst informatieverlies voor de Kamer optreedt. Aan het einde van deze periode heeft de Kamer meer inzicht in de exacte gevolgen. Het experiment zal in goed overleg met de Algemene Rekenkamer en de Kamer worden uitgevoerd. De departementen van LNV, BuiZa en VWS zijn bereid om voor de jaarverslagen 2007 en 2008 en de begroting 2009 volgens de nieuwe aanpak te werken. Deze drie departementen stellen alleen een jaarverslag volgens de nieuwe aanpak op. [Een beleidsdoorlichting zal voor het eerst met het jaarverslag over 2008 naar de Kamer worden gestuurd.
- De overige departementen stellen een regulier jaarverslag over 2007 op. Wel zullen alle departementen in het beleidsverslag over 2007 aandacht besteden aan de doelstellingen uit het beleidsprogramma. Verder zal de minister-president in mei 2008 de algemene verantwoordingsbrief over 2007 naar de Kamer sturen.
- Op basis van de jaarverslagen 2007 en 2008 en de begroting 2009 van de drie genoemde departementen, zal in overleg met de Kamer en met de Algemene Rekenkamer worden bekeken of het voorstel succesvol is geweest.

Samenvattend bestaat in dit voorstel het departementale jaarverslag uit:

- een beleidsverslag, waarin de politieke prioriteiten uitgebreid worden toegelicht;
- een volwaardige financiële verantwoording over alle begrotingsartikelen met een toelichting op de majeure verschillen;
- een slotwet;
- en een bedrijfsvoeringsparagraaf.

Verder wordt met het jaarverslag minstens één beleidsdoorlichting naar de Kamer gestuurd. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de huidige opzet van de departementale begroting en jaarverslag en van de nieuwe opzet van deze documenten ('was-woordt' tabel). De nieuwe opzet zal, als experiment, door de genoemde departementen als eerste bij het jaarverslag 2007 worden gehanteerd.

3. Toleranties

Het financieel beheer (de rechtmatigheid en de verdere organisatie van de financiële processen) is in Nederland op een uitermate hoog peil. Dit is een gevolg van de 'Operatie Comptabel Bestel' uit de jaren '90 van de vorige eeuw. Toen zijn strenge eisen aan de verantwoording en controle gesteld omdat de financiële verantwoording soms pas jaren later kwam en er grote problemen waren in het financieel beheer. Problemen kwamen pas aan het licht door de controle en dus te laat. In dat licht is gekozen voor de strenge tolerantiegrenzen van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden op zowel het jaarverslag in zijn geheel (het begrotingshoofdstuk) als afzonderlijk voor ieder begrotingsartikel. Deze grenzen bepalen wanneer er over fouten moet worden gerapporteerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen fouten en onzekerheden. Fouten wil zeggen dat het duidelijk is dat er niet conform de wetgeving is gehandeld. Onzekerheden wil zeggen dat niet kan worden vastgesteld of er fouten zijn gemaakt (bijvoorbeeld omdat een dossier is zoekgeraakt of omdat bepaalde werkzaamheden nog niet zijn uitgevoerd).

Het financieel beheer is door de 'Operatie Comptabel Bestel' sterk verbeterd. Op dit moment zijn er overal goedkeurende accountantsverklaringen bij de jaarverslagen, de jaarverslagen worden binnen 5 maanden na afloop van het begrotingsjaar aan het parlement gestuurd en het financieel beheer is van een zeer hoog niveau. Daarnaast is de werkwijze van departementen aanzienlijk gewijzigd: de controle is zodanig ingericht dat problemen en knelpunten bij rechtmatigheid en financieel beheer vroegtijdig bekend zijn bij de departementsleiding en bij majeure problemen is de Kamer ook al geïnformeerd. Tot slot wordt de Kamer met de bedrijfsvoeringsparagraaf (een onderdeel van het departementale jaarverslag) geïnformeerd over belangrijke aandachtspunten bij de uitvoering van beleid.

Gelet op deze ontwikkeling is het de vraag of we de huidige werkwijze nog wel moeten blijven hanteren. De strenge controletoleranties zijn niet meer doelmatig. Vooral met het hanteren van strikte toleranties op artikelniveau is Nederland internationaal gezien streng.

3.1 Inhoud van het voorstel

Gelet op de bovenstaande ontwikkeling stelt het kabinet voor een experiment uit te voeren met de volgende elementen:

- Op jaarverslagniveau (voor het begrotingshoofdstuk) blijft de controletolerantie van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden gelden. Onderliggend op begrotingsartikelniveau zal een ruimere tolerantie in acht worden genomen, terwijl over het geheel de aan de rechtmatigheid te stellen eisen niet verminderen. Voor kleine begrotingshoofdstukken zullen wel ruimere grenzen gaan gelden.
- De controle richt zich op de grote risico's, waarbij er minder aandacht zal zijn voor kleine fouten en onzekerheden. De controletolerantie wordt 3% op begrotingsartikelniveau (met daarbij ruimere tolerantiegrenzen voor kleine artikelen oplopend tot 10%). Deze toleranties gelden binnen een artikel voor uitgaven en ontvangsten samen en voor verplichtingen afzonderlijk. In de risicoanalyse zal aandacht worden besteed aan de afzonderlijke financiële stromen.
- Voor de rapportering van fouten en onzekerheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf hanteren de ministers een tolerantiegrens op begrotingsartikelniveau van 3% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden afzonderlijk.

- Verder zal de controle op onderdelen efficiënter worden ingericht: de saldibalans zal niet meer per post worden gecontroleerd maar als totaal. De verantwoording en controle van baten-lastendiensten zal worden vereenvoudigd door de baten en lasten van alle baten-lastendiensten per departement op te tellen en dit als basis voor de controletolerantie te gebruiken.
- Door de oprichting van P-direkt kan de administratieve verwerking, maar ook controle op de overheidspersoneelsuitgaven efficiënter. De overheidspersoneelsuitgaven staan op veel begrotingsartikelen, terwijl één uitvoeringsorganisatie (P-direkt) hiervoor verantwoordelijk is. Eénmalig de administratieve verwerking van de personeelsuitgaven controleren bij P-direkt is effectiever dan controle bij alle begrotingsartikelen. Ditzelfde kan gelden voor alle departementale samenwerkingsverbanden.
- De Algemene Rekenkamer heeft ermee ingestemd gedurende twee jaar een rijksbreed experiment uit te voeren voor de toleranties, toe te passen op de jaren 2007 en 2008. De Algemene Rekenkamer zal in haar rapportage aan de Tweede Kamer, gedurende het experiment, fouten en onzekerheden melden die gezamenlijk de tolerantiegrens van 3% overschrijden. In de zomer van 2009 vindt een evaluatie plaats met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Onderdelen van de evaluatie vormen de informatiewaarde voor de Tweede Kamer van de door de ministers gehanteerde rapportagemethode ten opzichte van de rapportagemethode van de Algemene Rekenkamer en de vraag of de toegepaste tolerantie voldoet.

4. Uniforme uitvoering van subsidies

Momenteel zijn er ongeveer 300 subsidieregelingen bij het Rijk. De uitvoeringslasten voor de subsidieverstrekken en de administratieve lasten voor de subsidieontvangers (o.a. bedrijven, instellingen, burgers) zijn hoog en kunnen oplopen tot meer dan 20% van het subsidiebedrag. Er zijn vaak ingewikkelde (aanvraag)procedures, veel voorwaarden en onnodig zware verantwoordings- en controle-eisen. Bovendien doen veel departementen het op hun eigen manier. Subsidieontvangers worden daardoor vaak geconfronteerd met uiteenlopende eisen.

Om de uitvoerings- en administratieve lasten te reduceren, zowel bij de subsidieontvangers als bij de uitvoeringsorganisaties, heeft het kabinet een rijksbreed bindend, uniform uitvoeringskader voor subsidies aangekondigd, zoals ook is gemeld in het Programma Regeldruk Bedrijven. Het kader bouwt voort op departementale regelingen en initiatieven. Het gaat niet over de keuze van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep. Het kader uniformeert wel de uitvoering van en verantwoording over subsidies.

4.1 Inhoud van het voorstel

De kern van het uniforme kader is proportionaliteit tussen subsidiebedrag en lasten: hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger is, hoe minder of hoe eenvoudiger voorwaarden worden gesteld en hoe efficiënter de verantwoording en controle moeten worden ingericht.

Er worden vanuit dit principe drie standaardarrangementen voorgesteld, die uitgaan van gestandaardiseerde definities, begrippen en wijzen van kostentoe rekening/kostengrondslagen. Voor het mogen en moeten toepassen van deze arrangementen gelden grensbedragen. Ministeries kunnen waar mogelijk ook voor hogere subsidiebedragen kiezen voor het meest eenvoudige arrangement. Uitgangspunt bij de uitwerking en toepassing van het kader is, dat er geen verschuiving van lasten optreedt.

De standaardarrangementen zijn:

1. Desgevraagd verantwoording

Voorlopig vaststellen van een bedrag voor in de subsidieverlening omschreven doelen op basis van toetsing van de aanvraag, waarbij wordt uitgegaan van een lumpsumbenadering. De subsidieontvanger moet desgevraagd verantwoording afleggen (aannemelijk kunnen maken dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, hebben plaatsgevonden). Als de subsidieontvanger de activiteiten niet volgens de subsidievoorwaarden uitvoert, is hij verplicht dit te melden (actieve meldingsplicht). De controle op de subsidie vindt steekproefsgewijs en risicogeoriënteerd plaats. Deze vorm is verplicht bij subsidiebedragen tot € 25.000 per ontvanger en mag worden toegepast bij hogere bedragen.

2. Verantwoording over de prestatie

Verlenen van een vooraf vastgesteld bedrag per meetbare eenheid (dit kan een product of activiteit zijn). Vaststellen van de subsidie vindt achteraf plaats op basis van een verantwoording over de activiteit of eenheid met bijvoorbeeld bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, of een deskundigenverklaring (dus geen bijkomende financiële verantwoording over de werkelijke kosten en geen accountantscontrole/verklaring). Deze vorm mag worden gebruikt bij bedragen vanaf € 25.000 per ontvanger.

3. Verantwoording over de gemaakte kosten

Verlenen van subsidie op basis van een activiteitenplan en een begroting bij de aanvraag. Vaststellen van de subsidie op basis van verantwoording over de gemaakte kosten. Per ontvanger worden alle ontvangen rijkssubsidies in één keer verantwoord in één document en gecontroleerd met één accountantsverklaring. Deze vorm mag worden gebruikt bij subsidiebedragen vanaf € 125.000 per ontvanger.

- Bij misbruik en/of oneigenlijk gebruik (M&O) wordt het subsidiebedrag (of een deel hiervan) consequent teruggevorderd. Dit instrument wordt thans nog onvoldoende benut. Voorts wordt de subsidieontvanger die zich schuldig heeft gemaakt aan M&O geregistreerd. Dit registratiesysteem wordt gebruikt voor de risicoanalyse ten behoeve van de controle en mogelijk bij de beoordeling van toekomstige subsidieaanvragen.
- Het bindende kader is in ieder geval van toepassing op nieuwe subsidies van het Rijk, uitgaande van de afbakening van subsidies van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Ministeries kunnen het kader, indien gewenst, ook toepassen op bestaande subsidies. Buiten beschouwing blijven: inkomenssteun, toeslagen, de structurele bekostiging van instellingen voor onderwijs en onderzoek, specifieke uitkeringen, subsidies aan internationale instellingen en EU-subsidies.
- Uit acht pilotmetingen komt naar voren dat het besparingspotentieel van het voorgenomen subsidiekader, afhankelijk van het type regeling, oploopt tot 40% van de administratieve lasten en uitvoeringslasten. Een belangrijk aandeel van het besparingspotentieel is gelegen in de verantwoording en controle. Bij deze lastencomponent lopen de besparingsmogelijkheden op tot meer dan 70%.
- Het uniforme, bindende subsidiekader leidt tot eenvoudige, minder en uniforme voorwaarden en daardoor een doelmatiger subsidiebeheer.
- De uitwerking van het subsidiekader inclusief een passende juridische vormgeving zal naar verwachting in het najaar van 2008 gereed zijn. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven nauw bij de uitwerking betrokken te willen zijn.

5. Slotopmerking

Bovenstaande voorstellen leiden tot een doelmatiger inrichting van verantwoordings- en controleprocessen en daarmee tot een besparing van capaciteit op termijn. Hoewel een kwantitatieve inschatting van de besparingsopbrengst zeer lastig te geven is, is het kabinet van mening dat de voorstellen een belangrijke invulling geven aan de 'Vernieuwing van de Rijksdienst' op het gebied van de planning en controlcyclus en de administratieve lasten van overheden en professionals.

Op onderdelen zal er extra informatie moeten worden gegeven, maar op onderdelen ook minder. Het is op deze wijze mogelijk om voldoende waarborgen in te bouwen voor een goede uitvoering van het budgetrecht van de Kamer. De Kamer krijgt de relevante informatie, de departementen kunnen een betekenisvolle efficiëncyslag maken en de uitvoerders en ontvangers van subsidies worden met minder en minder complicerende regels geconfronteerd.

Hoogachtend,

De minister van Financiën

Wouter Bos