



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
2514 ED Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Inlichtingen

drs. E.C. Baaijens RA EMIA

T 070-3427329

F 070-3427946

e.c.baayens@minfin.nl

Datum 24 april 2014
Betreft Staat van de rijksverantwoording 2013

Ons kenmerk

BZ/2014/178 M

Uw brief (kenmerk)

14002502 R

Bijlagen

1

Geachte mevrouw Stuiveling,

Hierbij ontvangt u mijn reactie op uw conceptrapport Staat van de rijksverantwoording 2013. In deze reactie ga ik in op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit uw conceptrapport voor zover deze betrekking hebben op de financiële informatie (Rijksrekening), de financiële bedrijfsvoering, de beleidsinformatie en het thema "Fraude". De minister van BZK en de minister voor Wonen en Rijksdienst zullen, zoals gevraagd, in afzonderlijke reacties ingaan op de overige aspecten van de rijksbrede bedrijfsvoering. Voor een reactie op specifieke conclusies en aanbevelingen verwijs ik u naar de bestuurlijke reacties van de desbetreffende ministers.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,


J.R.V.A. Dijsselbloem

Het beeld dat u schetst in uw rapport Staat van de rijksverantwoording 2013 over de financiële informatie (Rijksrekening), de beleidsinformatie, de bedrijfsvoering en de jaarverslagen van het Rijk komt in belangrijke mate overeen met het door mij geschetste beeld in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2013.

Financiële informatie en rijksbrede bedrijfsvoering

Ik ben verheugd te vernemen dat u de in het FJR 2013 opgenomen financiële informatie (Rijksrekening en de Saldibalans) van het Rijk goedkeurt¹. Het percentage fouten en onzekerheden bij de uitgaven in de Rijksrekening 2013 bedraagt volgens u 0,27% en blijft wederom ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Uit uw rapport concludeer ik verder dat bij meer dan 95% van de bedrijfsvoeringsprocessen die u van belang acht voor het functioneren van de rijksoverheid geen onvolkomenheden zijn gesignaleerd. Uw constatering dat het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering ten opzichte van 2012 rijksbreed is afgenomen van 47 naar 40 zie ik als een positieve ontwikkeling, aangezien de financiële functie van het Rijk in 2013 ook te maken had met veranderingen, zoals de effecten van bezuinigingen en van de personele taakstellingen en het realiseren van de hervormingen uit het regeerakkoord.

In minder dan 5% van de bedrijfsvoeringsprocessen constateert u echter onvolkomenheden en doet u aanbevelingen voor de verdere verbetering van de bedrijfsvoering van het Rijk. Bij enkele ministeries signaleert u bovendien een verslechtering in de bedrijfsvoering ten opzichte van 2012.

Hierna ga ik in op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit uw rijksbreed verantwoordingsonderzoek 2013 voor zover deze betrekking hebben op de overige financiële informatie, de beleidsinformatie en het thema "Fraude". De minister van BZK en de minister voor Wonen en Rijksdienst zullen in een afzonderlijke reactie ingaan op het thema "Decentralisaties" en de niet-financiële aspecten van de rijksbrede bedrijfsvoering, aangezien beide ministers hiervoor een coördinerende verantwoordelijkheid hebben.

Voor een reactie op specifieke conclusies en aanbevelingen verwijs ik u naar de bestuurlijke reacties van de desbetreffende ministers op uw rapporten bij de departementale verantwoordingsonderzoeken 2013.

Financiële informatie

Beleidsmatige mutaties na najaarsnota

U concludeert dat alle beleidsmatige uitgavenoverschrijdingen op één mutatie na tijdig zijn gemeld aan de Tweede Kamer. De extra aandacht hiervoor bij de departementen en ons toezicht daarop zijn derhalve effectief gebleken. U attendeert op een verbetering bij het tijdig melden van alle beleidsmatige mutaties in de verplichtingen. Ik zal, in lijn met het afgelopen jaar, de ministeries erop aanspreken om het beheer van verplichtingen verder op orde te brengen. Daarnaast ondersteun ik uw conclusie om mutaties in de Slotwet zo goed mogelijk toe te lichten, zodat de aanleiding en de achtergrond van een mutatie helder is.

Schatkistbankieren

U beveelt aan om in overleg met de minister van BZK inzicht te verkrijgen in de naleving van de regeling schatkistbankieren decentrale overheden. Voor mijn reactie verwijs ik naar mijn bestuurlijke reactie op uw rapport over het verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van Financiën.

Afdekking en diepgang rechtmatigheidsoordeel

U constateert dat de uitgaven aan andere overheden en uitvoeringsorganisaties buiten het directe rechtmatigheidsoordeel van de Algemene Rekenkamer valt en op andere wijze is geregeld. U stelt dat de Tweede Kamer hierdoor minder zicht heeft op de besteding van deze gelden. U doet de aanbeveling om te onderzoeken of met moderne technieken informatie hierover kan worden ontsloten. Daarnaast geeft u in overweging of beleidsevaluaties die periodiek worden

¹ Onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen.

uitgevoerd het verschil kunnen overbruggen tussen formele rechtmatigheid en wat er in de maatschappij gebeurt.

Allereerst merk ik op dat elke minister altijd zicht moet houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van begrotingsmiddelen, ook al vindt de besteding door andere overheden of (uitvoerings)organisaties plaats. Over de benodigde verantwoordings- en beleidsinformatie worden afspraken gemaakt door de verantwoordelijke ministers.

Bij decentralisatie van taken en publieke middelen blijft informatie over de besteding van deze middelen beschikbaar voor de rijksoverheid voor zover deze van belang is om invulling te geven aan de (coördinerende) ministeriële verantwoordelijkheid. Hierover worden informatie-afspraken gemaakt met andere overheden en uitvoeringsorganisaties. Deze informatie kan dan op eenvoudige wijze worden ontsloten.

Een beleidsevaluatie is inderdaad een waardevol instrument om inzicht te geven in de maatschappelijke uitwerking van het beleid. De verantwoording over de effecten van het beleid dient plaats te vinden binnen de verantwoordingscyclus van de verantwoordelijke partij. Voor wat betreft de gedecentraliseerde taken vindt de verantwoording horizontaal plaats. Wanneer beleid wordt gedecentraliseerd naar gemeenten, zijn gemeenten dus verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en de effecten van beleid binnen hun eigen verantwoordingscyclus. Het Rijk houdt bij de door u geschetste verschillende ontwikkelingen wel degelijk goed vinger aan de pols. Er zijn daarvoor meerdere monitors. Of een op rijksniveau uitgevoerde evaluatie het middel is om de maatschappelijke uitwerking van beleid te verantwoorden, hangt af van de op rijksniveau gekozen beleidsdoelstelling van het specifieke beleidsthema. De beleidsdoelstelling bepaalt de afbakening van een evaluatie.

Doelmatigheidswinst mogelijk bij besteding en verantwoording EU-gelden

U geeft voor de kleinere fondsen in overweging de verhouding tussen de administratieve lasten van kwalitatief voldoende beheers- en controlesystemen en de subsidies die Nederland ontvangt te onderzoeken. Ik neem deze overweging over en zal de mogelijkheden hiertoe bezien.

Daarnaast geeft u de aanbeveling om te laten onderzoeken of een doelmatige en doeltreffende besteding en verantwoording van de Europese gelden voor met name de kleine visserij en migratie mogelijk is. Namens het kabinet neem ik deze aanbeveling over en zal ik mij wederom tijdens de nieuwe programmaperiode (2014-2020) inspannen voor een doelmatige en doeltreffende besteding en verantwoording van de Europese gelden. Het nieuwe EU-wetgevingskader bevat belangrijke verbeteringen op dit gebied. Zo wordt er gewerkt met ex-ante conditionaliteiten en worden programma's beloond voor het behalen van vooraf gestelde doelen via de zogenoemde "prestatiereserve". Omgekeerd kan de Europese Commissie betalingen opschorten of terugvorderen als bepaalde indicatoren niet behaald worden.

Beleidsinformatie

Ik deel uw mening dat goede beleidsinformatie aanknopingspunten biedt voor betere beleidskeuzes. Minstens even belangrijk als het wettelijke verantwoordingsaspect is de waarde die beleidsinformatie kan hebben voor het publieke debat. Door het combineren van verantwoordingsinformatie met informatie uit beleidsmonitors, evaluaties door departementen en studies van andere partijen (waaronder de Algemene Rekenkamer) kan het beleidsinhoudelijke debat worden versterkt. Hiermee worden lessen getrokken die kunnen leiden tot een doelmatiger en doeltreffender besteding van middelen.

Naast de jaarlijkse begroting en het jaarverslag bieden ook beleidsnota's die buiten het reguliere begrotingsproces naar de Kamer worden gezonden, rapporten van bijvoorbeeld het CPB of het SCP en cijfers van het CBS nuttige aanknopingspunten voor betere beleidskeuzes.

De jaarlijkse begrotingen verwijzen steeds vaker naar andere relevante informatie die de Tweede Kamer kan helpen haar budgetrecht in te vullen. Hiertoe behoren expliciet evaluatierapporten en bestanden met beleidsinformatie die worden verzameld door of in opdracht van ministeries. We zijn het met u eens dat in dit opzicht nog veel winst mogelijk is in de begrotings- en verantwoordingsstukken. Deze winst kan bijvoorbeeld worden behaald in de vorm van internetlinks en koppelingen van open data aan beleidsartikelen in de Rijksbegroting en de financiële instrumenten per beleidsartikel. Ik verwacht daarom dat open data de komende jaren steeds vaker een belangrijke rol vervullen in zowel de begrotingscyclus als in de beleidsdossiers.

Ik hecht eveneens grote waarde aan een reconstrueerbaar proces voor de totstandkoming van beleidsinformatie in de begrotingsstukken. De door u beschreven verbetermogelijkheden deel ik daarom van harte. We zullen deze suggesties bespreken met de departementen.

Thema "Fraude"

Frauderisico's in departementale bedrijfsvoeringsparagrafen

U constateert dat de aandacht in de bedrijfsvoeringsparagrafen bij de departementale jaarverslagen voor de onderkende frauderisico's en de maatregelen die zijn of worden ingezet om de risico's te beheersen per ministerie nog sterk varieert. Ik deel uw opvatting dat de passages nog veelal algemeen van aard zijn en aan scherpere kunnen winnen. De door het kabinet ingezette rijksbrede anti-fraudestrategie en het daarbij door het ministerie van VenJ opgestelde rijksbreed actieplan kan departementen helpen om specifieke frauderisico's beter in beeld te brengen, maatregelen op te stellen om de restrisico's te beheersen en de kans op fraudes te verkleinen.

Risicoanalyses en frauderisico's bij subsidies

U geeft aan dat er op het aspect van het uitvoeren en vastleggen van risicoanalyses bij subsidies nog verbeteringen nodig zijn. Daarnaast geeft u aan dat bij 4 ministeries op dit terrein nog te weinig risicoanalyses zijn uitgevoerd gericht op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en het inschatten van frauderisico's. In 2013 heb ik een monitoringsrapportage naar de werking van het Uniform subsidiekader aan de Tweede Kamer aangeboden. Een belangrijk aandachtspunt in deze rapportage is het vastleggen van risicoanalyses bij subsidieregelingen. Het inschatten van frauderisico's is hier een onderdeel van. De ministeries die het aangaat voeren deze verbeteringen nu door en werken aan kennisverbetering op het gebied van M&O-beleid en in het bijzonder aan de uitvoering en vastlegging van risicoanalyses. Het ministerie van Financiën verzorgt samen met andere departementen trainingen, faciliteert de kennisdeling en de uitwisseling van best practices tussen departementen.

Inzicht in tax gap door de Belastingdienst

In paragraaf 1.2 (Fraude: inzicht in omvang en oorzaken helpt bij verbetering aanpak) wordt een relatie gelegd met de tax gap. U beveelt aan om de komende jaren planmatig voor alle belastingmiddelen de tax gap te bepalen, hieraan een analyse en beleidsconclusies te verbinden en het parlement hierover te informeren.

Op deze wijze wordt naar mijn opvatting de tax gap op een verkeerde manier met fraude geassocieerd. De tax gap is het verschil tussen wat er (in theorie) aan belastingen binnen zou moeten komen en het bedrag aan belastingen dat daadwerkelijk binnenkomt. Aan een tax gap kunnen diverse oorzaken ten grondslag liggen. Voorbeelden van deze oorzaken zijn faillissementen, mensen die zijn vertrokken naar het buitenland en niet aan hun verplichtingen hebben voldaan, fouten die zowel door de Belastingdienst als door burgers of bedrijven worden gemaakt, bijvoorbeeld als gevolg van ingewikkelde regelgeving en onzorgvuldigheden bij de aangifte. Ten slotte kan er sprake zijn van fraude, zoals bewust verzwegen inkomsten, vermogen of omzet, zwart werken en btw-(carousel)fraude. Al deze factoren kunnen voor een deel oorzaken zijn van een tax gap en zijn daarmee stuk voor stuk aangrijpingspunten voor overheidsbeleid, waarvan fraudeaanpak er één is. Op dit moment wordt door de Belastingdienst in samenwerking met het CBS onderzocht of er een verantwoorde schatting van de btw gap mogelijk is. Ik ben voornemens de Tweede Kamer vóór de zomer over de uitkomsten daarvan te rapporteren. Dan zal ook worden ingegaan op de vraag hoe de berekening voor andere belastingen mogelijk is.