



> 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**

Erik Baajens  
T 070-3427329  
F 070-3427946  
e.c.baajens@minfin.nl

Datum 29 april 2015  
Betreft Staat van de rijksverantwoording 2014

**Ons kenmerk**  
BZ/2015/133 M

**Uw brief (kenmerk)**  
15001847 R

**Bijlagen**  
1

Geachte mevrouw Stuiveling,

Hierbij ontvangt u mijn reactie op uw conceptrapport Staat van de rijksverantwoording 2014. In deze reactie ga ik in op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit uw conceptrapport voor zover deze betrekking hebben op de financiële informatie, de rijksbrede bedrijfsvoering, de verantwoording over fraudebestrijding en de beleidsresultaten.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

## **Financiële informatie en rijksbrede bedrijfsvoering**

Ik ben verheugd te vernemen dat u de in het Financieel Jaarverslag Rijk 2014 opgenomen financiële informatie (Rijksrekening en de Saldibalans) van het Rijk goedkeurt<sup>1</sup>. Het percentage fouten en onzekerheden bij de uitgaven in de Rijksrekening 2014 bedraagt volgens u 0,47% en blijft wederom ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Hierna ga ik in op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit uw rijksbreed verantwoordingsonderzoek 2014 voor zover deze betrekking hebben op de financiële informatie van het Rijk, de verantwoording over fraudebestrijding, de beleidsresultaten en de informatie over opdrachten in de Nationale verklaring. De ministers van BZK en VenJ en de minister voor WenR zullen in een afzonderlijke reactie respectievelijk ingaan op de thema's "Decentralisaties" en "Fraude" en de niet-financiële aspecten van de rijksbrede bedrijfsvoering (zoals inkoopbeheer en ICT), aangezien zij hiervoor een coördinerende verantwoordelijkheid dragen.

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 2014.

## **Financiële informatie**

### *Begrotingsreserve en budgetrecht*

U constateert dat de begrotingsreserve een steeds grotere rol inneemt in het begrotingsbeheer van het Rijk en dat de begrotingsreserves rijksbreed inmiddels een omvang hebben van 1,8 miljard euro in 2014.

Een begrotingsreserve is een geormerkte (meerjarige) budgettaire voorziening. Geormerkt houdt in dat de reserve uitsluitend voor een bepaald doel wordt aangehouden. Het gaat dus om een interne budgettaire voorziening of reserve binnen de Rijksbegroting. In de praktijk wordt de begrotingsreserve bijvoorbeeld gebruikt bij garanties die onder het garantiekader vallen (risicoregelingen). Bij het aangaan van een nieuwe risicoregeling is het instellen van een begrotingsreserve een expliciete voorwaarde. Ontvangen premies kunnen op die wijze een buffer vormen waarmee toekomstige schades kunnen worden betaald. Een nieuwe risicoregeling wordt door middel van een ingevuld toetsingskader risicoregelingen expliciet voorgelegd aan de Staten-Generaal. Daarmee stemt zij niet alleen in met het aangaan van risico's maar ook met het instellen van een begrotingsreserve zoals in 2014 voor een aantal EZ-regelingen en voor de exportkredietverzekering.

De grootste toevoeging is in 2014 gedaan in de SDE-reserve (Stimulering Duurzame Energieproductie) van het ministerie van Economische Zaken. De SDE+ subsidie wordt bekostigd door een heffing duurzame energie bovenop de energiebelasting. De SDE+ subsidie is bedoeld voor het aanleggen van windparken en andere duurzame energieprojecten. De aanleg van windparken is vertraagd, waardoor de subsidie in latere jaren pas uitgegeven kan worden. Om te garanderen dat deze geormerkte middelen beschikbaar blijven voor deze energieprojecten wordt deze onderuitputting van de subsidie gestort in de begrotingsreserve.

Zowel de toevoegingen als de onttrekkingen van budgettaire middelen aan een begrotingsreserve en de (uiteindelijke) besteding van de middelen lopen over de begroting van het betrokken departement. De stand van een begrotingsreserve per 31 december wordt opgenomen in de saldibalans van een departement. Deze saldibalans is opgenomen in het jaarverslag. Daarmee zijn de beide Kamers der Staten-Generaal via het reguliere begrotingsproces (vaststelling van de begroting) en het reguliere verantwoordingsproces (goedkeuring van de jaarverslagen en dechargeverlening) betrokken bij de toepassing van een begrotingsreserve. Het budgetrecht van de Staten-Generaal wordt dus volledig gerespecteerd.

---

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

*Besteding door instellingen buiten het Rijk*

U constateert dat onrechtmatigheden bij instellingen op afstand meestal niet doorwerken naar de Rijksrekening en dat deze doorwerking afhankelijk is van de ministeriële bevoegdheden.

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 instellingen buiten het Rijk plaats. Daarom maken ministers afspraken met deze instellingen over de benodigde verantwoordings- en beleidsinformatie. Met behulp van deze informatie kunnen de ministers hun verantwoordelijkheid voor de besteding van deze begrotingsmiddelen dragen. In de nieuwe Comptabiliteitswet wordt een bepaling opgenomen over het verkrijgen van de noodzakelijke informatie door de ministers voor het afleggen van verantwoording over onder meer instellingen op afstand.

In een bijlage van de departementale jaarverslagen geven ministers bovendien informatie over de zbo's en rwt's die onder hun ministerie vallen of waarmee ze een opdrachtgeversrelatie hebben. U geeft aan dat sinds 2009 duidelijk verbeteringen te zien zijn in de informatie die in deze bijlagen zijn opgenomen. Tegelijkertijd constateert u nog ruimte voor verbetering op een aantal aspecten in de bijlagen over zbo's en rwt's. Ik ben voornemens om in de Rijksbegrotingsvoorschriften het model voor de bijlage aan te scherpen en zal uw verbetervoorstellen hierbij betrekken.

*Beperkingen huidige verslaggevingsstelsel voor de rijksoverheid*

U pleit voor harmonisering en uniformering van verslaggevingsstandaarden voor overheidsorganisaties, zowel op EU-niveau – mede in het licht van de voorbereiding van European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) – als binnen de publieke sector in Nederland. U wijst daarbij op voordelen als een grotere vergelijkbaarheid en meer transparantie. Voorts meent u dat het huidige kas-verplichtingenstelsel bij het Rijk onvoldoende inzicht geeft in de gevolgen van (toekomstige) investeringsbeslissingen. U bepleit toepassing van één uniform op het baten-lastenstelsel gebaseerd verslaggevingsstelsel binnen de gehele overheid.

Voor de Nederlandse publieke sector als geheel streeft het kabinet naar een optimale balans tussen enerzijds ruimte voor maatwerk – recht doen aan de verscheidenheid tussen en binnen de sectoren – en anderzijds meer uniformiteit.

Voor het Rijk bouwt het kabinet stelselmatig verder aan de kwaliteit van de financiële en niet-financiële informatievoorziening aan de Kamer. Het kas-verplichtingenstelsel biedt daarbij, in combinatie met het baten-lastenstelsel bij een aantal agentschappen, een solide en toereikende basis. Langs diverse wegen worden binnen dit stelsel de gevolgen van gedane en toekomstige investeringen inzichtelijk gemaakt. Via de meerjarenramingen worden in de begrotingen de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten per beleidsartikel overzichtelijk in meerjarig perspectief gepresenteerd. Via het Infrastructuurfonds wordt een integrale afweging van prioriteiten en middelen voor infrastructuur bevorderd. Het meerjarenprogramma, dat bij de begroting van dit fonds wordt aangeboden, verschaft informatie over alle uitgaven die worden gedaan om de infrastructuur zijn functie te kunnen laten vervullen. Het meerjarenprogramma maakt tevens het verband zichtbaar tussen de via het fonds bekostigde uitgaven en de daaruit voortvloeiende uitgaven via andere hoofdstukken van de rijksbegroting.

Bij investeringsbeslissingen wordt gebruik gemaakt van Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses (MKBA's), waarin alle voor- en nadelen op een rij worden gezet en zo mogelijk in geld worden uitgedrukt. Recent is bovendien de Handreiking publieke businesscase gepubliceerd. Deze ondersteunt de besluitvorming door de beoogde doelstellingen en de toekomstige financiële gevolgen van een project integraal in kaart te brengen. De businesscase kan ook worden gebruikt voor de fase van de projectbeheersing.

Het kabinet is niet voornemens een integraal ander stelsel – het baten-lastenstelsel – in te voeren. In 2008 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd dat naar zijn mening de baten van integrale invoering van dat stelsel niet opwegen tegen de hoge implementatiekosten en administratieve lasten ervan. (TK 2008-2009, 28 737, nr. 17). Dit standpunt is ongewijzigd. Het kabinet is dan ook geen voorstander van het plan van de Europese Commissie om EPSAS op basis van het baten-lastenstelsel te ontwikkelen en in te voeren. Voorts is invoering van EPSAS een complex, tijdrovend en kostbaar traject, terwijl transparantie en goede EMU-cijfers ook vanuit het kas-verplichtingenstelsel kunnen worden bereikt. Het kas-verplichtingenstelsel is daarbij minder complex en minder vatbaar voor manipulatie. Nederland heeft goede EMU-cijfers met een goed onderliggend fundament van verslaggeving en onafhankelijke accountantscontrole in alle sectoren.

Het ministerie van Financiën zet nationaal in om op korte termijn de kwaliteit van de Nederlandse EMU-cijfers verder te verbeteren. Daartoe is een 7-stappenplan opgesteld door het ministerie van Financiën in samenwerking met de Algemene Rekenkamer en het CBS. Waar nodig kan ook in EU-verband gericht verder worden gewerkt aan verbetering van de cijfers over de overheidsfinanciën, met goede en gecontroleerde financiële administraties binnen alle overheidsentiteiten als basis. De beginselen subsidiariteit en proportionaliteit gelden daarbij als randvoorwaarden.

### **Verantwoording over fraudebestrijding**

U concludeert dat door een aantal ministers verbeteringen zijn doorgevoerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf op de onderdelen fraude, integriteit en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Deze verbetering manifesteert zich volgens u nog niet rijksbreed. U doet daarom de aanbeveling om de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen te verbeteren door het opnemen van verplichte informatie over de elementen risico's, fraudemaatregelen, restrisico's, kosten en opbrengsten.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn sinds 2014 al bepalingen opgenomen voor de bedrijfsvoeringsparagraaf over het beschrijven van het M&O-beleid, de onderkende M&O- en frauderisico's en de kwantificering van resterende M&O-risico's.

Ik zal in overleg met de departementen bezien op welke wijze de Rijksbegrotingsvoorschriften kunnen worden aangevuld of verduidelijkt met de door u genoemde informatie. De best practice van het ministerie van OCW waarnaar u verwijst, zal hierbij als uitgangspunt worden gehanteerd.

### **Beleidsresultaten**

U concludeert dat beleidsdoorlichtingen weinig inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid. U doet de aanbeveling om de wetenschap te hulp te roepen om -in de verschillende stadia van de uitvoering van de beleidsdoorlichting- expertise in te brengen over aspecten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Beleidsdoorlichtingen zijn een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van (een substantieel gedeelte van) een begrotingsartikel. Daarom is het cruciaal om bij de formulering van nieuw beleid na te denken over de mogelijkheid tot evalueren en in de voorbereiding naar een beleidsdoorlichting voldoende evaluatieonderzoek uitgevoerd te hebben. Goede evaluaties vormen de basis voor een goede beleidsdoorlichting. In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) staan 15 vragen welke in een beleidsdoorlichting beantwoord moeten worden. Na afronding van een beleidsdoorlichting wordt deze samen met de kabinetsreactie en het oordeel van een onafhankelijk deskundige aan de Tweede Kamer aangeboden.

De rol van deze onafhankelijke deskundige is niet strak gedefinieerd, maar in de RPE staat dat deze een oordeel geeft over het uitgevoerde onderzoek. De mate van betrokkenheid wordt in de beleidsdoorlichting beschreven. De RPE voorziet in deze ruimte, omdat per beleidsdoorlichting de gewenste mate van betrokkenheid kan verschillen. Ik zie op dit moment geen reden om dit te veranderen. Wel is het wenselijk om een onafhankelijke deskundige tijdig bij het onderzoek te betrekken, om zo veel als mogelijk van zijn expertise gebruik te kunnen maken.

Op verzoek van de Tweede Kamer zijn diverse wijzigingen aangebracht in het stelsel van beleidsdoorlichtingen. Zo wordt dit jaar voor het eerst de opzet van alle beleidsdoorlichtingen gedeeld met de Kamer. Dit heeft voor de meeste gevallen geleid tot vragen van de Kamerleden. Ook de rapporten over de beleidsdoorlichtingen krijgen meer aandacht van de Kamer. Als de komende jaren blijkt dat de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen onvoldoende toeneemt door de recente verbeteringen aan het instrumentarium zal ik hierover met mijn collega's in discussie gaan. Op dat moment is het nog verder betrekken van de wetenschap uiteraard ook bespreekbaar.

### **Tot slot**

Op uw bevindingen en aanbevelingen over de Nationale Verklaring 2015 en de afdrachten aan de Europese Unie zal ik in een afzonderlijke reactie ingaan.