

Vergaderjaar 2013–2014

33 670

Modernisering van de Comptabiliteitswet

Nr. 2

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2013

Op 12 juni 2013 heeft de Minister van Financiën de Hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet, met een bijlage over de premie-gefinancierde uitgaven in de zorgsector, aan de Tweede Kamer gestuurd.¹ De commissie voor de Rijksuitgaven heeft de Algemene Rekenkamer uitgenodigd haar zienswijze op de Hoofdlijnennotitie en bijlage kenbaar te maken aan de Tweede Kamer, mede ten behoeve van de deelnemers aan het rondetafelgesprek dat de commissie op 11 november a.s. organiseert over de modernisering van de Comptabiliteitswet.²

Aan deze uitnodiging geven wij graag invulling met deze brief en bijlagen. Ten behoeve van de nadere gedachtevorming door uw Kamer brengen wij hierbij ook enkele thema's onder uw aandacht die niet expliciet in de Hoofdlijnennotitie worden benoemd, maar die volgens ons wel bespreking behoeven en mogelijk op termijn nadere aanpassing van de Comptabiliteitswet nodig maken.

We zijn uiteraard graag bereid om een technische briefing over deze brief en bijlagen te verzorgen en ook overigens bereid over deze materie met u te overleggen.

Het is de bedoeling dat de Comptabiliteitswet integraal wordt herzien. In de Hoofdlijnennotitie beschrijft de Minister van Financiën langs welke lijnen hij de nieuwe Comptabiliteitswet wil vormgeven. Vooruitlopend op de integrale herziening werkt de Minister nu aan de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, die hij dit jaar nog naar de Tweede Kamer wil sturen.

Wij delen de opvatting van de Minister van Financiën – verwoord in zijn aanbiedingsbrief bij de Hoofdlijnennotitie – dat de zesde wijziging en de voorgenomen integrale herziening op korte termijn nodig zijn om een

¹ Kamerstuk 33 670, nr. 1

² Bij brief d.d. 21 juni 2013 van de griffier van de commissie van de Rijksuitgaven

aantal praktijkontwikkelingen (zoals de vorming van de Auditdienst Rijk en de instelling van kas-verplichtingen-agentschappen) van een wettelijke basis te voorzien, en om de Comptabiliteitswet wetstechnisch bij de tijd te brengen.

Voordat we ingaan op de komende herziening en de daaraan voorafgaande zesde wijziging van de Comptabiliteitswet, willen we eerst uw aandacht vragen voor een aantal ontwikkelingen die niet in de Hoofdlid-
nennotitie worden geadresseerd, maar die wel relevant zijn voor de toekomstige inrichting van het comptabel bestel als geheel. Deze ontwikkelingen kunnen namelijk grote gevolgen gaan hebben voor de informatiepositie van de Staten-Generaal en daarmee voor de uitoefening van het budgetrecht. Wij denken hierbij onder meer aan de gevolgen van Europees beleid en regelgeving en aan de ontwikkelingen rondom open data.

Hieronder zetten we onze aandachtspunten kort op een rij. In het schema in bijlage 1 worden alle aandachtspunten in één overzicht gepresenteerd³. Elk aandachtspunt lichten we verder toe in een factsheet (bijlage 2⁴), waarvan het nummer correspondeert met de nummering van bijlage 1.

Aandachtspunten voor nadere gedachtevorming

1. Europese Unie

Om de economische en financiële crisis in de Europese Unie (EU) tegen te gaan, en vergelijkbare problemen in de toekomst te voorkomen, zijn in Europees verband de afgelopen jaren maatregelen genomen waarmee de begrotingsdiscipline in EU-lidstaten wordt versterkt. Deze maatregelen kunnen gevolgen hebben voor het proces van begroten en verantwoorden van zowel het Rijk als de andere EMU-relevante sectoren (decentrale overheden, semipublieke sector). Zo wordt het Europees Semester uitgebreid met een gemeenschappelijk budgettair tijdspad. Dit kan consequenties hebben voor de timing van het begrotingsproces. De publicatie van de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn per 30 april, impliceert een mogelijke inperking van de beleidsvrijheid bij het opstellen van de nationale begrotingen voor het komende jaar, waardoor eerdere betrokkenheid van het parlement op grond van zijn budgetrecht van belang is.

Verder is het vanuit het oogpunt van het budgetrecht van belang dat het parlement inzicht heeft in de wijze waarop het EMU-saldo en de EMU-schuld worden berekend en hoe de betrouwbaarheid wordt gewaarborgd, omdat op basis van deze cijfers wordt besloten of Nederland aan de verplichtingen voor de begrotingsdiscipline en de middellange termijn doelstelling voldoet. Daarbij komt dat het budgetrecht van het parlement zich alleen uitstrekt over de uitgaven van de rijksoverheid, terwijl voor de EMU-cijfers ook de lokale overheden en de budgetsectoren relevant zijn.

Op verzoek van de Eerste Kamer zullen wij binnenkort in een brief een beschouwing geven over de implicaties van het Europees Semester. Deze brief zal ook aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Daarmee bouwen we voort op een voorlichting van de Raad van State van begin

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

2013, over de gevolgen van het Europees Semester voor het parlementaire budgetrecht.⁵

In factsheet 1 gaan we nader op deze onderwerpen in.

2. Open data / open spending

«Open data» vormt een belangrijk onderdeel van een grote wereldwijde ontwikkeling naar «open overheid». Open data vergroot de transparantie van het overheidshandelen, stelt burgers beter in staat om mee te denken en kan economische meerwaarde creëren. Nederland geeft met het recente *Actieplan Open Overheid* invulling aan haar eigen ambities.⁶ Financiële transparantie («open spending») is hierin als een van de actiepunten benoemd. Op dit moment zijn er in Nederland echter nog weinig open datasets beschikbaar. Om de ambities waar te kunnen maken zouden wellicht verdergaande stappen moeten worden genomen om te bevorderen dat informatie over overheidsuitgaven (op het niveau van transacties) voldoet aan het criterium «open, tenzij».

In factsheet 2 gaan we nader in op de voordelen die «open data» biedt.

3. Premie-gefinancierde sectoren: zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt

In een bijlage bij de Hoofdlijnennotitie geeft de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijn zienswijze op de motie Schouten.⁷ Het kabinet ziet geen aanleiding om de positie van de premie-gefinancierde zorguitgaven in de Comptabiliteitswet te wijzigen.

Gegeven de nauwe samenhang tussen de premies en de begrotingsuitgaven in zowel de zorgsector als de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt, vinden wij, vanwege het belang voor de informatiepositie en het budgetrecht van het parlement, een nadere bezinning op de manier waarop de begroting, controle en verantwoording ten aanzien van de premiemiddelen is ingericht, toch raadzaam. Op dit moment heeft de Tweede Kamer (om historische redenen) geen budgetrecht ten aanzien van zowel de premiestelling in de zorgsector als de sector sociale zekerheid. In factsheet 3 wordt nader ingegaan op de informatiepositie van de parlement ten aanzien van de budgetsectoren.

4. Boekhoudstelsels en verslaggevingsregels (baten-lastenstelsel of verplichtingen-kasstelsel?)

In Nederland worden binnen de publieke sector verschillende boekhoudstelsels en verslaggevingsregels gebruikt. Een groot probleem van het hanteren van verschillende verslaggevingsregels is dat informatie in de jaarverslagen van verschillende organisaties in de publieke sector onderling niet zijn te vergelijken. Van belang is dat het verslaggevingsstelsel de gebruiker van de informatie zo goed mogelijk inzicht biedt in wat er aan de hand is. Met de Nederlandse grote diversiteit aan stelsels is dat bijna onmogelijk. In factsheet 4 schetsen we een aantal knelpunten die voortvloeien uit het hanteren van verschillende stelsels. Daarnaast gaan we in op een aantal nadelen van het verplichtingen-kasstelsel, dat op dit moment binnen het Rijk wordt gehanteerd.

⁵ Brief van de vice-president van de Raad van State aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 18 januari 2013, Kamerstuk 33 454, AB.

⁶ data.overheid.nl/openoverheid.

⁷ Motie van het lid Schouten over de premiegefinancierde zorguitgaven. Kamerstuk 33 480, nr. 15.

5. Staatsdeelnemingen

De Staat houdt op dit moment in 37 ondernemingen het gehele of een gedeelte van het aandelenkapitaal, mede om zo bij te kunnen dragen aan de borging van met het bedrijf gemoeide publieke belangen. Onlangs heeft de Minister van Financiën de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer.⁸ Meer dan voorheen benadrukt het kabinet in deze nota dat de Staat als aandeelhouder erop toe ziet dat het in staatsdeelnemingen geïnvesteerde maatschappelijke vermogen op verantwoorde wijze wordt beheerd. We achten het van belang dat bij de behandeling van de nota ook wordt besproken hoe de Minister over de invulling van het aandeelhouderschap verantwoording aflegt en hoe de controle hierop door uw Kamer vorm kan krijgen. In factsheet 5 gaan we nader in op de informatiepositie van de Tweede Kamer.

Aandachtspunten bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 en de komende integrale herziening van de Comptabiliteitswet

6. Beleidsinformatie

Met ingang van de begrotingen 2013 is de begrotingssystematiek van «Verantwoord Begroten» rijksbreed ingevoerd. Deze systematiek vervangt de begrotingssystematiek van «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB). Omdat de Tweede Kamer goede informatie over de uitvoering en de resultaten van het beleid in relatie tot de bestede middelen nodig heeft om haar budgetrecht te kunnen uitoefenen, is een goede toepassing van «Verantwoord Begroten» belangrijk. In factsheet 6 noemen we een aantal aandachtspunten die van belang zijn voor een goede uitwerking – deels ook op te nemen in de Comptabiliteitswet – van «Verantwoord Begroten».

7. Decentralisaties

Op de terreinen maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugd worden de komende tijd taken en bijbehorende budgetten overgeheveld van de rijksoverheid (en de provincies) naar de gemeenten. Dit vraagt om een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en om adequate (informatie-) arrangementen voor monitoring, controle en verantwoording, zowel op lokaal niveau als op rijksniveau. In factsheet 7 gaan we hier nader op in.

8. Semipublieke sector

Veel publiek geld wordt besteed door organisaties op afstand van het Rijk die wettelijke taken uitvoeren en publieke belangen behartigen. We vinden het dan ook positief dat bij de herziening van de Comptabiliteitswet een apart hoofdstuk zal worden gewijd aan het toezicht op deze instellingen op afstand. De voornemens van het kabinet om te komen tot een sector-overstijgend normenkader voor goed financieel beheer en toezicht bij semipublieke instellingen, kunnen hierin een plek krijgen.⁹ Door goede afspraken over de verantwoording zou ook de informatiepositie van het parlement en van de stakeholders ten opzichte van de semipublieke instellingen kunnen worden versterkt. In factsheet 8 lichten we aan de hand van bevindingen uit recente onderzoeken toe dat op dit terrein nog veel te verbeteren is.

⁸ Kamerstuk 28 165, nr. 165.

⁹ *Miljoenennota 2014*. Kamerstuk 33 750, nr. 1, blz. 134–136.

9. Samenwerking tussen ministeries

In het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst is een beweging gaande naar centralisatie van de bedrijfsvoering van de ministeries in shared serviceorganisaties. Ook is het niet altijd meer vanzelfsprekend dat de ontwikkeling en de uitvoering van beleid in handen zijn van één Minister. Voorbeeld van dit laatste is de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst. In factsheet 9 gaan we in op de vraagstukken die dit oproept ten aanzien van beheer, verantwoording en decharge.

10. Risico's voor de overheidsfinanciën

Het parlement heeft behoefte aan meer zicht op de risico's die voor de overheidsfinanciën relevant zijn. De Staatsbalans, die dit jaar voor het laatst gepubliceerd is,¹⁰ bood hierin geen duidelijk inzicht. In factsheet 10 staan wij stil bij de wijze waarop de Minister(s) meer grip kunnen krijgen op deze risico's en welke informatie daartoe beschikbaar moet zijn voor het parlement.

Afschriften van deze brief met bijlagen sturen wij aan de voorzitter van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven, aan de voorzitter van de Eerste Kamer en aan de Minister van Financiën.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

¹⁰ *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012*, Kamerstuk 33 605, nr. 1.