

Vergaderjaar 2016–2017

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 96

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 april 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 26 januari 2017 over een nieuw stelsel van rapporteringstoleranties voor het melden van fouten en onzekerheden in de departementale jaarverslagen (Kamerstuk 31 865, nr. 91).

De vragen en opmerkingen zijn op 22 februari 2017 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 26 april 2017 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Duisenberg

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

Vraag

De leden van de VVD-fractie zijn voorstanders van goede informatie aan de Tweede Kamer over fouten en onzekerheden in de jaarverslagen. Het nieuwe stelsel lijkt deze leden deels een verslechtering. In hoeverre is dit waar? In hoeverre vermindert de informatie die de Tweede Kamer ontvangt ten gevolge van het nieuwe stelsel? In hoeverre wordt er over politiek gevoelige onderwerpen, ook als het onder de rapporteringstoleranties valt, wel gerapporteerd in de jaarverslagen?

Waarom is één grens voor fouten en onzekerheden eenvoudiger en begrijpelijker voor de gebruiker? Volgens de leden van de VVD-fractie is het juist goed om onderscheid te maken tussen echte fouten en zaken waarover onzekerheid bestaat. Dat is ook begrijpelijk.

Reactie

Voor u als belangrijkste gebruiker van de jaarverslagen van de ministeries is het van belang dat u voldoende zekerheid krijgt dat de financiële informatie in deze jaarverslagen rechtmatig is. Dat houdt in dat voor u duidelijk moet zijn voor welk percentage de financiële informatie in de jaarverslagen «goed» is en er dus geen onrechtmatigheden zijn die groter zijn dan de afgesproken rapporteringstoleranties voor fouten en onzekerheden¹.

Op begrotingshoofdstukniveau waren de oude rapporteringstoleranties gesteld op 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. In het nieuwe stelsel is de rapporteringstolerantie 2% voor fouten en onzekerheden gezamenlijk. Als de ministeries onder het nieuwe stelsel van toleranties in de jaarverslagen geen rechtmatigheidsfouten en/of rechtmatigheidsonzekerheden rapporteren, weet u dat de financiële informatie in de jaarverslagen voor ten minste 98% rechtmatig is. Onder het oude stelsel was dit slechts voor 96%.

Op begrotingsartikelniveau waren de oude rapporteringstoleranties gesteld op 3% voor fouten en 3% voor onzekerheden². In het nieuwe stelsel is de rapporteringstolerantie 5% voor begrotingsartikelen en voor de afgerekende voorschotten. Ook hier vindt voortaan optelling plaats van fouten en onzekerheden, waardoor u voortaan weet dat de financiële informatie voor ten minste 95% rechtmatig is. Onder het oude stelsel was dit 94%.

Ook onder het nieuwe stelsel worden in de jaarverslagen de fouten en onzekerheden afzonderlijk vermeld. Indien fouten en onzekerheden gezamenlijk een rapporteringstolerantie overschrijden, moet de oorzaak van de overschrijding worden toegelicht. Dit betekent dat u nog steeds afzonderlijke informatie ontvangt over fouten én over onzekerheden.

Naast deze kwantitatieve rapporteringstoleranties moeten ministers kwalitatieve afwegingen maken om te bepalen of daarnaast ook geconstateerde kleinere fouten en onzekerheden die politiek gevoelig zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag moeten worden gerapporteerd. Dit betekent dat de ministers zelf op kwalitatieve gronden tot de conclusie moeten komen om de Staten-Generaal al dan niet te informeren.

¹ De fouten en -onzekerheden in de antwoorden hebben enkel betrekking op de rechtmatigheid.

² Met uitzondering van kleine begrotingshoofdstukken en begrotingsartikelen. Dan golden en gelden andere rapporteringstoleranties.

De Tweede Kamer zal ook met het nieuwe, uniforme stelsel informatie ontvangen over fouten en onzekerheden. Zoals de tabel op pagina 5 op basis van de jaarverslagen 2013 en 2014 laat zien, zal de Kamer op bepaalde onderdelen mogelijk meer tolerantieoverschrijdingen gerapporteerd krijgen en op andere onderdelen mogelijk minder. Dit is afhankelijk van de begrotingsuitvoering van dat jaar en is niet te voorspellen.

Vraag

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de aanleiding voor de nieuwe rapporteringstoleranties voor afgerekende voorschotten ligt bij afstemming met de Algemene Rekenkamer. Wat is de specifieke aanleiding om de andere rapporteringstoleranties aan te passen?

Reactie

Naar aanleiding van de Evaluatie VBTB in 2005 en 2006³ is in de periode 2008 tot en met 2010 een experiment uitgevoerd om het begrotings- en verantwoordingsproces te verbeteren, waaronder een verruiming van de kwantitatieve tolerantiegrenzen⁴.

Doel van dit experiment was onder meer om uniformiteit te bereiken in de rapportage door de ministers en de Algemene Rekenkamer (AR) over de rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de financiële informatie in de jaarverslagen. De Tweede Kamer had aangegeven te «worstelen» met de verschillen in gehanteerde toleranties en het onderscheid tussen de begrepen fouten en onzekerheden⁵.

In dat kader spraken het Ministerie van Financiën en de AR af om te zoeken naar oplossingen om de verschillen in rapportering op te heffen.

De aanleiding om de andere rapporteringstoleranties aan te passen is het creëren van uniformiteit. Het nieuwe stelsel van rapporteringstoleranties heeft als voordeel dat de ministers en de AR hetzelfde stelstel van toleranties voor het rapporteren over fouten en onzekerheden aan de Tweede Kamer gaan hanteren. In het stelsel van kwantitatieve rapporteringstoleranties dat gold tot en met de verantwoording over 2016, hanteerden de ministers en de AR afwijkende rapporteringstoleranties voor fouten en onzekerheden. Een belangrijk verschil was dat de AR fouten en onzekerheden bij elkaar optelde en de ministers dit juist niet deden, maar afzonderlijke rapporteringstoleranties hanteerden⁶.

Vraag

Deze leden vragen voorts waarom er wordt gerefereerd aan de EU-norm van 2%. De EU is immers niet direct het voor de hand liggende voorbeeld, met meer dan 20 jaar geen goedkeurende verklaring.

Reactie

Bij het vormgeven van het nieuwe stelsel van rapporteringstoleranties lagen de volgende overwegingen ten grondslag:

³ Kamerstuk 29 949

⁴ Kamerstukken 31 031 en 29 949, nrs. 19 t/m 21, Kamerstukken 31 031 en 29 949, nrs. 22 en 23 en Kamerstukken 31 308 en 29 949, nrs. 3

⁵ Kamerstukken 31 031 en 29 949, nrs. 20 en 21.

⁶ De ministers passen de verslaggevingsvoorschriften toe die zijn opgenomen in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften, die de Minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet 2001 opstelt.

1. De verworvenheden van het huidige stelsel moeten gehandhaafd blijven; ergo handhaving van het hoge niveau van rechtmatigheid op het niveau van de Rijksrekening;
2. Een goede balans tussen relevantie en niveau rechtmatigheid en administratieve (verantwoordings)lasten. Dit sluit ook aan op de (inter)nationale trends om zonder afbreuk aan de inhoud de administratieve lasten te verminderen;
3. Het nieuwe stelsel moet zich verhouden tot normen die internationaal gebruikelijk zijn, in het bijzonder normen in andere EU-landen en de EU zelf.⁷

Het kabinet is trots dat Nederland, in tegenstelling tot de EU, al jaren zeer hoog scoort qua rechtmatigheid van de rijksuitgaven (in 2015 99,69%). Het hanteren van de EU-norm van 2% zal geen invloed hebben op deze hoge score en toont aan dat Nederland wel een «goedkeurende verklaring», in tegenstelling tot de EU, zou ontvangen. Door het hanteren van de EU-norm sluit Nederland aan op een internationaal toegepast stelsel, waardoor de vergelijkbaarheid van de prestaties wordt vergroot.

Vraag

De leden van de VVD-fractie vragen verder welke zaken in de jaarverslagen 2015 niet zouden zijn gerapporteerd als het nieuwe stelsel toen al had gegolden. En over welke zaken zou in deze situatie juist wel, dan wel extra zijn gerapporteerd?

Reactie

Er is geen vergelijking voorhanden van het jaarverslag 2015 maar wel van de jaarverslagen 2013 en 2014. Voor de goede orde merk ik op dat bevindingen momentopnames zijn. Dit beeld kan jaarlijks op basis van de geconstateerde risico's en mate van beheersing wijzigen.

Het aantal overschrijdingen van de rapporteringstoleranties bij de jaarverslagen 2013 en 2014 zijn in onderstaande tabel in kaart gebracht voor zowel de RBV-norm die de ministers hanteerden als de norm die de AR hanteerde en het nieuwe uniforme stelsel.

⁷ Internationaal is het gebruikelijk om slechts een oordeel op jaarrekeningniveau als geheel te geven en niet ook op het niveau van bijv. begrotingsartikelen. Zo geeft de Europese Rekenkamer een oordeel bij de jaarrekening van de Europese Unie (min of meer te vergelijken met onze rijksrekening op nationaal niveau), waarbij zij voor haar rechtmatigheidsonderzoek een tolerantiegrens van 2% van de totale bestedingen of de totale opbrengsten hanteert. De Europese Rekenkamer maakt daarbij geen onderscheid tussen fouten en onzekerheden (wat wij als onzekerheden aanmerken, merkt de Europese Rekenkamer veelal als fout aan).

| Tolerantie | Tolerantieoverschrijdingen | | | | | | Meer of minder overschrijdingen met nieuw stelsel |
|-----------------------------------|----------------------------|------|--------------|------|---------------------------------------|------|---|
| | Oude norm: Ministers | | Oude AR norm | | Nieuw uniform stelsel Ministers en AR | | |
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | |
| Totaal Uitgaven + Ontvangsten | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | Meer |
| Totaal aangegane verplichtingen | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | Gelijk |
| Saldibalans | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | Meer |
| Agentschappen | 1 | 3 | 1 | 3 | 1 | 3 | Gelijk |
| Artikel: Uitgaven + Ontvangsten | 5 | 5 | 5 | 10 | 1 | 4 | Minder |
| Artikel: aangegane verplichtingen | 5 | 4 | 6 | 6 | 5 | 4 | Minder |
| Afgerekende voorschotten | 2 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | Minder |

De tabel laat zien dat er rijksbreed met het nieuwe uniforme stelsel zowel 2013 als in 2014 andere tolerantieoverschrijdingen gerapporteerd zouden zijn. Zo zou met het nieuwe stelsel de tolerantie op hoofdstukniveau (totaal uitgaven + ontvangsten) in 2013 en 2014 ook zijn overschreden (van 1 naar 2 tolerantieoverschrijdingen in beide jaren) en zou er een saldibalans overschrijding zijn geconstateerd (van 0 naar 1). Op artikelniveau zijn er met het nieuwe, uniforme stelsel juist minder tolerantieoverschrijdingen dan onder de voorgaande stelsels.

Vraag

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de brief wel de winstpunten van het nieuwe stelsel staan, maar niet de verliespunten. Wat zijn deze verliespunten?

Reactie

Een verliespunt kan zijn dat met het nieuwe, uniforme stelsel een bepaalde tolerantie niet wordt overschreden en met het oude stelsel wel en er dan over gerapporteerd zou worden. Dit is echter afhankelijk van de prestaties van het jaar en dat is een momentopname die een jaar later weer anders kan liggen. Het is daardoor niet goed mogelijk om verliespunten naar de toekomst toe te benoemen.