

## **VBTB en informatiesystemen**

**16 mei 2001**

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Aanpak informatiekundige aspecten VBTB door de ministeries</b>	<b>4</b>
2.1	Organisatorische benadering	4
2.2	Invloed van VBTB op de informatiesystemen	5
2.3	Kritische succesfactoren	7
<b>3</b>	<b>Interdepartementale coördinatie</b>	<b>9</b>
3.1	Rol van het Ministerie van Financiën	9
3.2	Visie op de informatiekundige aspecten VBTB	9
3.3	Budget voor ondersteuning VBTB	10
3.4	Visie ministeries op coördinatie en samenwerking	11
<b>4</b>	<b>Oriëntatie beleidsprioriteiten</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>13</b>
5.1	Conclusies	13
5.2	Aanbevelingen	14
<b>6</b>	<b>Reactie minister en nawoord</b>	<b>17</b>
6.1	Reactie minister van Financiën	17
6.2	Nawaord Rekenkamer	18
Bijlage 1	Vuistregels	20
Bijlage 2	VBTB-reeks van de Algemene Rekenkamer	22

## Samenvatting

De Rekenkamer heeft in dit onderzoek geïnventariseerd welke aanpak de ministeries volgen bij de aanpassing van de informatiesystemen onder invloed van de operatie Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). Ook heeft de Rekenkamer in dit verband aandacht besteed aan de coördinatie door het Ministerie van Financiën.

Tot slot heeft de Rekenkamer zich georiënteerd op de informatievoorziening binnen enkele beleidsterreinen die door de Tweede Kamer zijn benoemd als beleidsprioriteit. Dit had tot doel mogelijke knelpunten in (ketens van) beleidsinformatiesystemen te inventariseren.

De Rekenkamer concludeert dat de ministeries in het algemeen (de informatiekundige aspecten van) VBTB op een projectmatige en planmatige wijze benaderen. Voor de langere termijn zijn de consequenties van VBTB en de integrale invoering van het baten-/lastenstelsel nog niet geheel duidelijk.

Op het terrein van de beleidsinformatiesystemen worden (nog) nauwelijks vernieuwingen voorzien. De meeste ministeries zien voorsnog geen noodzaak om nieuwe systemen te ontwikkelen of bestaande systemen aan te passen. In lijn met het voorgaande is bij de ministeries (nog) geen directe koppeling aan de orde van financiële informatie en beleidsinformatie in de geautomatiseerde systemen. Voor de departementale accountantsdiensten betekent dit onder meer dat zij gegevensgerichte controles zullen moeten verrichten om de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in de verantwoording vast te stellen.

De ministeries zijn van oordeel dat verandering in cultuur, stabiliteit van informatiewensen en omgeving, reductie van onzekerheid en voldoende capaciteit en middelen kritische succesfactoren zijn voor de vertaling van VBTB in de informatiesystemen. Ook de Rekenkamer acht deze factoren van groot belang voor het welslagen van VBTB.

De Rekenkamer concludeert dat de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën ten aanzien van de informatiekundige aspecten van VBTB vooral is ingevuld door (het bevorderen van) kennisuitwisseling, voorlichting, advisering en het opstellen van voortgangsrapportages. De Rekenkamer beoordeelt het positief dat het ministerie begin 2001 nieuwe initiatieven heeft ontplooid om een strategie voor de komende jaren uit te zetten.

De ministeries ervaren de coördinatie door het Ministerie van Financiën in het algemeen als positief. Er is bij de ministeries een draagvlak te bespeuren voor interdepartementale samenwerking bij de vernieuwing van informatiesystemen op de langere termijn. De Rekenkamer is overigens, met enkele ministeries, van mening dat de coördinatie door het Ministerie van Financiën aan overtuigingskracht zal moeten winnen om eventuele resterende weerstanden weg te kunnen nemen.

De voorziening in beleidsinformatie is afhankelijk van de opeenvolgende schakels in het beleidsproces (keteninformatisering). De uitwisseling van informatie tussen ministeries onderling en met externe organisaties blijkt in de praktijk nog verschillende informatiekundige knelpunten op te leveren. Het gaat daarbij onder meer om problemen rond gegevensdefinities, betrouwbaarheid en consistentie. De Rekenkamer concludeert dat de betrokken ministeries deze problematiek ten dele onderkennen en ter hand nemen.

De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn als volgt samen te vatten in de vorm van een aantal 'vuistregels' (zie de bijlage voor een nadere uitwerking).

- Eerst specificeren, dan automatiseren. Voorrang moet worden gegeven aan een voortvarende inhoudelijke uitwerking, alvorens ingrijpende systeemveranderingen door te voeren. Bij de inhoudelijke uitwerking dient de samenhang tussen VBTB en de invoering van het baten-

/lastenstelsel nadrukkelijk in het oog gehouden te worden. De Rekenkamer ziet een goede invulling van VBTB als een belangrijke succesfactor voor het welslagen van de invoering van het baten-/lastenstelsel. Kwantitatieve informatie over beleidsuitvoering, -prestaties en –effecten speelt immers een belangrijke rol bij de inrichting van de begrotingsadministratie onder het nieuwe stelsel.

- Beheers het 'groeitraject' VBTB door tussendoelen en mijlpalen te formuleren en de voortgang daar tegen af te zetten. Vernieuwingen moeten geleidelijk worden doorgevoerd, zodat kan worden gewaarborgd dat deze ook voor langere termijn in stand zijn te houden.
- Maak de externe informatievoorziening sluitstuk van de interne informatievoorziening. In wezen zou de externe informatievoorziening een hoger aggregatieniveau moeten zijn van de interne informatievoorziening.
- Benut kansen voor (interdepartementale) samenwerking. Op dit punt valt te leren van de ervaringen die in het verleden zijn opgedaan bij de ontwikkeling van de huidige generatie GVKA-systemen (zie ook het Rekenkamerrapport Begrotingsadministratiesystemen uit 1993; Tweede kamer 1992-1993, 23265, 1-2). Een andere belangrijke les uit dit onderzoek was dat het aanbeveling verdient zoveel mogelijk te kiezen voor reeds beschikbare standaardoplossingen, in plaats van kostbaar maatwerk.
- Behandel het betrouwbaarheidsaspect als kritische succesfactor. Bijzondere aandacht is vereist voor informatie die uit externe bronnen afkomstig is en voor de 'matching' van financiële en beleidsinformatie (zowel de inhoudelijke relatie als de koppeling in de tijd).
- Los knelpunten rond 'keteninformatisering' op. Standaardisatie van gegevensdefinities en unieke identificatie van subjecten en objecten zijn daarbij van groot belang.

De minister van Financiën heeft begin mei 2001 gereageerd op de onderzoeksbevindingen van de Rekenkamer. De minister kan de conclusies van de Rekenkamer op bijna alle punten onderschrijven. Ter nuancering merkt hij onder meer op dat enkele aanbevelingen van de Rekenkamer al de aandacht hebben. Vanuit zijn coördinerende rol ziet de minister vooral mogelijkheden voor interdepartementale samenwerking op het terrein van de financiële en 'harde' personele informatievoorziening.

De Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de positieve reactie van de minister op haar conclusies en aanbevelingen. De Rekenkamer constateert dat de minister in zijn reactie geen aandacht besteedt aan de invloed van het baten-/lastenstelsel op de departementale plannen voor de langere termijn. De Rekenkamer wil in dit verband benadrukken dat zij de samenhang tussen VBTB en het baten-/lastenstelsel van groot belang acht voor toekomstige financiële informatiesystemen.

**1****Inleiding**

In mei 1999 is de regeringsnota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) verschenen. In deze nota zijn wijzigingen aangekondigd van de structuur, inhoud en presentatie van de begrotingen en verantwoordingen van de ministeries. De VBTB-operatie is onder meer van invloed op de (geautomatiseerde) informatiesystemen van de ministeries. De Rekenkamer heeft hiernaar van december 2000 tot maart 2001 een inventariserend onderzoek verricht. Doel is een bijdrage te leveren aan een doelmatige aanpak van dat veranderingsproces door de ministeries.

De Rekenkamer heeft geïnventariseerd of en zo ja, op welke wijze de ministeries hun informatiesystemen aanpassen. Dit niet alleen vanwege VBTB, maar ook in samenhang met de invoering van de euro en het baten-/lastenstelsel. De bevindingen van dit onderzoek zijn in hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 2.

Daarnaast heeft de Rekenkamer de coördinatie door het Ministerie van Financiën onderzocht. De bevindingen naar aanleiding daarvan zijn te vinden in hoofdstuk 3.

Tenslotte heeft de Rekenkamer de informatievoorziening binnen enkele beleidsterreinen die door de Tweede Kamer zijn benoemd als beleidsprioriteit onder de loep genomen. Dit had tot doel mogelijke knelpunten in (ketens van) beleidsinformatiesystemen te traceren en mogelijke oplossingen daarvoor te inventariseren (zie hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer en hoofdstuk 6 de reactie van de minister van Financiën en het nawoord van de Rekenkamer.

## 2 Aanpak informatiekundige aspecten VBTB door de ministeries

### 2.1 Organisatie

#### 2.1.1 Projectorganisatie

De ministeries hebben in het algemeen een projectorganisatie met stuur- en/of werkgroepen in het leven geroepen voor de aanpak van de VBTB operatie. Vaak is de (plaatsvervangend) Secretaris Generaal voorzitter of ambtelijk opdrachtgever. De directie FEZ of daarmee gelijk te stellen afdeling heeft een voortrekkersrol in de projectorganisaties. In de projectorganisatie zitten vertegenwoordigers uit de beleidsdirecties en de departementale accountantsdienst.

Bij enkele ministeries is er inmiddels een tendens te bespeuren om de projectorganisatie VBTB op te heffen en de verantwoordelijkheid weer geheel in de lijn te leggen.

De organisatie van de aanpak van de informatiekundige aspecten van VBTB geeft een meer divers beeld te zien. Het gaat daarbij vooral om de aanpassing van de informatiesystemen aan VBTB. Er zijn ministeries die de eigenaren van de verschillende informatiesystemen verantwoordelijk stellen voor de aanpassing van de eigen systemen. Deze ministeries richten dan ook geen projectorganisatie in. Andere ministeries benoemen een deelproject of stellen een werkgroep in om de nodige systeemaanpassingen door te voeren. Deze ministeries kiezen voor verschillende projectgroepen voor financiële (en eventueel overige beheers)systemen en beleidsinformatiesystemen.

In de project- of werkgroepen voor de aanpassing van de systemen zijn meestal vertegenwoordigers van FEZ, beleidsdirecties en accountantsdienst betrokken.

#### 2.1.2 Projectplannen

De ministeries hebben voor de eerste fase(n) van VBTB projectplannen opgesteld. Deze projectplannen reiken in het algemeen niet verder dan de periode tot en met de oplevering van de eerste VBTB-begroting 2002.

Een deel van de ministeries heeft specifieke projectplannen opgesteld voor de aanpassing van de informatiesystemen aan VBTB. Het gaat dan meestal om de aanpassing van financiële informatiesystemen ten behoeve van het eerste begrotingsjaar volgens de VBTB-structuur. In dit opzicht is er een parallel te constateren met de projectplannen voor de VBTB operatie als geheel. Enkele ministeries hebben een overzicht opgesteld van de (financiële) consequenties van VBTB voor de langere termijn. Daarmee gaven zij gevolg aan een verzoek van het Ministerie van Financiën. Concrete en uitgewerkte projectplannen, gericht op de ontwikkeling van systemen voor latere jaren, heeft de Rekenkamer echter niet aangetroffen. Vaak is het volgens de ministeries ook nog niet mogelijk om dergelijke plannen in uitgewerkte vorm beschikbaar te hebben, omdat er nog veel onduidelijkheden zijn over de uiteindelijke vormgeving van VBTB. Daar is sinds september 2000 de onzekerheid over de invulling van het baten-/lastenstelsel bijgekomen.

## 2.2 Informatiesystemen

### 2.2.1 Financiële informatiesystemen

VBTB beïnvloedt de begrotingsadministratiesystemen van de ministeries, vooral omdat de indeling van de begrotingsartikelen wijzigt. Ook de toerekening van apparaatsuitgaven aan de beleidsartikelen en het opnemen van prestatiegegevens kunnen gevolgen hebben voor deze systemen.

In de loop van 2001 passen de ministeries hun financiële informatiesystemen aan om de VBTB begrotingsindeling te implementeren. Dit betreft vooral de systemen voor de begrotingsvoorbereiding en -administratie. De euro-conversie valt daar in de tijd min of meer mee samen. Bij enkele ministeries zal de aanpassing van de systemen ook de toedeling van apparaatsuitgaven omvatten, andere ministeries zullen de toerekening extracomptabel verrichten. De ministeries hebben in het algemeen niet het voornemen om volume- of prestatiegegevens in de bestaande begrotingsadministratiesystemen op te nemen. Bij een enkel ministerie zal daar in de toekomst via een projectenregistratie wel sprake van kunnen zijn.

Omdat de aanpassingen in de financiële systemen voor de eerste VBTB begroting van 2002 beperkt zijn, verwachten de ministeries daar geen grote problemen bij. De eventuele samenloop met de euro-conversie zien ze evenmin als een probleem. Hoewel de ministeries vaak geen exact beeld konden geven van de kosten die ze specifiek voor VBTB maken, is het wel duidelijk dat de kosten van de systeemaanpassingen vooralsnog beperkt zijn. De ministeries achten de implementatie van VBTB voor het begrotingsjaar 2002 dan ook haalbaar.

De aanpassingen van de systemen aan VBTB leveren geen nieuwe problemen op rond de betrouwbaarheid of beveiliging van de financiële systemen omdat de aanpassingen vooralsnog vrij beperkt zijn.

De accountantsdiensten van de ministeries zijn doorgaans betrokken bij de (controle op de) conversie van de systemen.

De meeste ministeries hebben nog geen duidelijk beeld op langere termijn van de financiële informatiesystemen in het algemeen en het begrotingsadministratiesysteem in het bijzonder. De ministeries wijzen erop dat er vaak nog belangrijke inhoudelijke vragen over VBTB beantwoord moeten worden, alvorens er nieuwe functionele specificaties voor de financiële systemen ontwikkeld kunnen worden. Het gaat daarbij vooral om vragen over de praktische invulling van VBTB, bijvoorbeeld de exacte bepaling van doelstellingen, prestatie-indicatoren, meetinstrumenten en informatiebronnen. Ook de vormgeving van het baten-/lastenstelsel is een bepalende factor, waar nog onzekerheid over bestaat.

In het denken hierover speelt bij verschillende ministeries een mogelijke toekomstige overgang op Enterprise Resource Planning (ERP) programmatuur een rol. ERP-systemen zijn primair voor het bedrijfsleven ontwikkeld en ondersteunen in beginsel het baten-/lastenstelsel. Bovendien zijn er door de modulaire opbouw van dergelijke systemen, mogelijkheden om informatie over personeel, materieel, activiteiten en prestaties in het systeem te integreren. De ministeries onderkennen overigens dat invoeringstrajecten van ERP-systemen complex en kostbaar zijn. Dergelijke systemen grijpen namelijk zowel breed als diep in op de departementale organisatie en procedures.

### 2.2.2 Overige beheersystemen

VBTB kan ook gevolgen hebben voor andere beheersystemen dan de financiële informatiesystemen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de personeels- en salarissystemen en de systemen voor het materieel beheer. In de projectplannen van de ministeries komen de beheersystemen vaak niet of slechts zijdelings aan de orde. De ministeries blijken, in ieder geval op de korte termijn, geen belangrijke aanpassingen van deze systemen te overwegen. Voor zover ze meer of andere beheersinformatie moeten opleveren als gevolg van VBTB, zullen ze daarvoor de bestaande systemen benutten of zullen ze de informatie op extracomptabele wijze verzorgen.

### 2.2.3 Beleidsinformatiesystemen

Bij de beleidsinformatiesystemen gaat het om een grote variëteit aan monitorsystemen, basisregistraties en ook systemen van derden die beleidsinformatie voor de begroting en verantwoording opleveren. Beleidsinformatie is echter niet altijd afkomstig uit geautomatiseerde informatiesystemen. De informatie kan bijvoorbeeld ook worden ontleend aan statistieken of (evaluatie)onderzoeken. Een belangrijk deel van de beleidsinformatie komt van derden (al dan niet uit geautomatiseerde systemen). Er is vaak geen aanleiding om deze informatie bij de ministeries (opnieuw) in informatiesystemen op te nemen.

Tijdens het onderzoek zijn er (nog) geen voorbeelden aangetroffen van ministeries met concrete plannen om nieuwe beleidsinformatie- of monitorsystemen te ontwikkelen als reactie op VBTB. Wel kunnen aanpassingen nodig zijn in de vorm of frequentie van de informatie-verstrekking.

Het algemene beeld is dat de ministeries de beleidsinformatie voor de begroting en verantwoording voorlopig vooral extracomptabel (d.w.z. buiten de reguliere begrotingsadministratie) zullen verwerken. Daarbij zullen ze computerhulpmiddelen gebruiken, zoals spreadsheets. Voor de controle op de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie zullen de accountantsdiensten zich derhalve nauwelijks op systeemgericht onderzoek kunnen baseren. Ze zullen de beleidsinformatie in begroting en verantwoording voornamelijk gegevensgericht moeten controleren.

De meeste ministeries stellen overigens dat zij onderkennen dat de betrouwbaarheid van beleidsinformatie niet vanzelfsprekend gewaarborgd is. Tijdens het onderzoek bleek echter dat het de ministeries nog niet geheel duidelijk is aan welke betrouwbaarheidseisen ze in dit kader moeten voldoen (zie ook 3.2; laatste alinea).

Op korte termijn leidt VBTB dus niet tot belangrijke investeringen in beleidsinformatiesystemen. Op langere termijn ontwikkelen verschillende ministeries een centrale departementale database voor de verzameling en vastlegging van beleidsinformatie. Daarbij wordt gedacht aan zogenoemde 'data warehouses' en management informatie systemen. Enkele ministeries hebben al meer concrete voornemens in deze richting. Ze hebben echter nog geen concrete projectplannen uitgewerkt. Via dergelijke systemen zouden in de toekomst geïntegreerde rapportages mogelijk moeten zijn met financiële en beleidsinformatie per begrotingsartikel. Dit vereist overigens wel eenduidigheid ten aanzien van de te hanteren gegevensdefinities.

Gelet op het prille stadium waarin de voornemens verkeren, bestaat er bij de ministeries nog geen beeld van de planning of de kosten van dergelijke projecten. Ook over de consequenties voor de betrouwbaarheid en de beveiliging van de nieuwe informatiesystemen bestaat er nog onduidelijkheid.



#### 2.2.4 Koppeling financiële en beleidsinformatiesystemen

Een directe koppeling van financiële en beleidsinformatie in de geautomatiseerde systemen is bij de ministeries (nog) niet aan de orde. De ministeries betrekken in hun aanpak van VBTB meestal wel de noodzaak van een logische koppeling en eenduidige definiëring van gegevens, zodat de informatiestromen inhoudelijk op elkaar kunnen aansluiten.

Op langere termijn is er bij de ministeries zicht op meer systeemtechnische integratie van financiële en beleidsinformatie (zie par. 2.2.1). De ministeries wijzen er echter op dat ook op de lange termijn slechts een deel van de beleidsinformatie uit geautomatiseerde systemen van de ministeries afkomstig zal zijn. Externe bronnen en periodieke beleidsevaluaties zullen een belangrijke rol blijven spelen als bronnen voor beleidsinformatie.

### 2.3 Kritische succesfactoren

Ministeries noemden onder meer de volgende kritische succesfactoren in relatie tot de aanpassingen van de informatiesystemen.

#### *Cultuurverandering*

Een cultuurverandering is nodig bij de ministeries om draagvlak te verkrijgen voor de filosofie van VBTB. Dit vereist een hoge mate van doel- en resultaatgerichtheid in het denken op alle niveaus binnen de ministeries. Voorts moet de bereidheid bestaan om in meetbare termen te communiceren over financiën, prestaties en effecten. Om het gedachtegoed van VBTB vorm te kunnen geven, zal volgens enkele ministeries ook de Tweede Kamer bereid moeten zijn om meer op hoofdlijnen van het beleid te willen sturen.

#### *Stabiliteit*

De ministeries noemen als succesfactor de stabiliteit in de informatiewensen vanuit de Tweede Kamer. Zolang dat nog niet het geval is, zal ook het formuleren van functionele specificaties voor informatiesystemen een probleem blijven. Deze specificaties zijn weer nodig om op een ordelijke en efficiënte wijze informatiesystemen te kunnen ontwikkelen.

De ministeries realiseren zich in het algemeen terdege dat er eerst duidelijkheid over de inhoud van de informatiebehoefte zal moeten bestaan, alvorens ze tot de ontwikkeling van (geautomatiseerde) informatiesystemen over kunnen gaan.

Verder wijzen de ministeries op het belang van stabiliteit in de omgeving. De stapeling van veranderingen moet beperkt blijven, zodat de ontwikkeling van de informatievoorziening beheersbaar kan blijven.

#### *Reductie onzekerheden*

In samenhang met de succesfactor 'stabiliteit', achten de ministeries het gewenst dat er snel(ler) duidelijkheid wordt geschapen door het Ministerie van Financiën over de verdere inhoudelijke invulling van VBTB en het baten-/lastenstelsel. De ministeries zijn daarbij mede afhankelijk van andere actoren, zoals externe bronnen van (beleids)informatie. Ten tijde van het onderzoek was voor enkele ministeries het overleg met de Tweede Kamer over de gewenste begrotingsindeling nog niet afgerond.

*Capaciteit en middelen*

Op korte termijn verwachten de ministeries geen grote problemen ten aanzien van de beschikbaarheid van personele capaciteit en financiële middelen. Voor de langere termijn zien de ministeries hierin wel een belangrijke succesfactor voor het realiseren van de ambities van de VBTB-operatie.

## 3 Interdepartementale coördinatie

### 3.1 Rol van het Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft ten aanzien van VBTB en de financiële informatievoorziening een coördinerende rol. Ook coördineert dit ministerie de invoering van de euro en de introductie van het baten-/lastenstelsel bij het Rijk.

De coördinatie van het project VBTB is in handen van de afdeling Beleidsevaluatie en –Instrumentatie (BEI) van de directie Begrotingszaken van het ministerie. De afdeling Coördinatie Financiële Informatievoorziening (COFIV) van deze directie heeft een algemene coördinerende taak ten aanzien van de financiële informatiesystemen. Vanuit deze coördinerende taak, heeft COFIV ook een rol bij de informatiekundige aspecten van VBTB. Hoofd COFIV is tevens voorzitter van het interdepartementale Platform Financiële Informatievoorziening (PLAFIN), dat onder meer beoogt de kennisuitwisseling en samenwerking op het terrein van de financiële informatievoorziening te bevorderen.

### 3.2 Visie op de informatiekundige aspecten VBTB

De visie van het Ministerie van Financiën op de aanpak van de informatiekundige gevolgen van VBTB komt in hoofdlijnen tot uitdrukking in de regeringsnota VBTB en de daaropvolgende voortgangsrapportages.

Het Ministerie van Financiën beschouwt als belangrijkste systeemaanpassingen door VBTB: wijzigingen in de artikelstructuur, het opnemen van prestatiegegevens en het toerekenen van apparaatsuitgaven. Daarbij maakt het Ministerie van Financiën een onderscheid tussen korte termijn aanpassingen met het oog op de begroting 2002 en aanpassingen op de langere termijn om de kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren. Bij dit laatste is te denken aan managementinformatiesystemen die een koppeling tot stand brengen tussen beleids- en beheerinformatie. Bij de aanpassingen op de korte termijn, verwacht het ministerie geen problemen; ook niet door de samenloop met de invoering van de euro. De aanpassing van de informatiesystemen voor de langere termijn zou moeten aansluiten op 'natuurlijke' momenten, zoals bijvoorbeeld bij groot onderhoud of bij vervangingsinvesteringen. In de voortgangsrapportage van mei 2000 is vermeld dat de ministeries bezig waren concrete plannen hiervoor uit te werken. Uit de voortgangsrapportage van december 2000 blijkt dat deze plannen nog niet beschikbaar zijn. Vermeld wordt dat de ministeries begin 2001 een meerjarig plan van aanpak bij het Ministerie van Financiën zullen indienen. Daaraan zou ook de verdeling van een deel van het budget voor VBTB worden gekoppeld (zie 3.3).

Over de betrouwbaarheid van beleidsinformatie wordt in de voortgangsrapportage van december 2000 onder meer opgemerkt dat de wijze waarop prestatiegegevens totstandkomen, traceerbaar moet zijn. De ministeries zijn verantwoordelijk voor een ordelijke en controleerbare totstandkoming van de beleidsinformatie in de begroting en verantwoording. Het moet mogelijk zijn om de kwaliteit van systemen van reguliere prestatiegegevens vast te kunnen stellen. Het systeem en de daarbijbehorende administratieve organisatie dienen beschreven te zijn. Voor evaluatie-onderzoek moet de kwaliteit en de onafhankelijkheid van het onderzoek vastgesteld kunnen worden aan de hand van een onderzoeksdossier. De conceptregeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, die in januari 2002 van kracht moet worden, is een aanzet om de eisen aan de betrouwbaarheid verder in te vullen.

### 3.3 Budget voor ondersteuning VBTB

Het Ministerie van Financiën heeft voor VBTB een reservering gepleegd van f 200 miljoen. De helft van dit bedrag is bestemd voor de jaren 2000 en 2001 en is bij de voorjaarsnota 2000 verdeeld. Daarbij is voor elk ministerie een vast bedrag van f 3 miljoen ter beschikking gesteld en daarnaast een variabel bedrag, afhankelijk van de begrotingsomvang. De bedragen per begroting zijn vermeld in de volgende tabel.

Tabel: Verdeling eerste tranche VBTB budget

Begroting	Bedrag (x f 1 miljoen)
Hoge Colleges van Staat	3
Algemene Zaken	3
Buitenlandse Zaken	6
Justitie	7
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	19
Financiën	5
Defensie	9
Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	6
Verkeer & Waterstaat	8
Economische Zaken	4
Landbouw Natuurbeheer en Visserij	5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	14
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5
Totaal	100

Voor de besteding van deze eerste tranche heeft het Ministerie van Financiën geen andere voorwaarden gesteld, dan dat de ministeries het geld aan VBTB moeten besteden. Het Ministerie van Financiën heeft de ministeries niet om een verantwoording over de besteding van de gelden gevraagd.

Het Ministerie van Financiën meldt in de voortgangsrapportage VBTB van december 2000 dat de verdeling van de tweede tranche zal plaatsvinden op basis van meerjarige plannen van aanpak van de ministeries voor het aanpassen van de informatiesystemen voor de langere termijn. Deze plannen zouden ze begin 2001 moeten indienen. Daarbij kan worden gedacht aan het opzetten van Management Informatiesystemen en/of systemen van meer planmatig evaluatieonderzoek.

In een brief van eind januari 2001 aan de ministeries geeft het Ministerie van Financiën aan dat men in februari 2001 projectplannen van de ministeries zou willen ontvangen voor de informatiekundige aspecten VBTB. Het ministerie geeft in dezelfde brief echter aan dat die plannen nog niet al te concreet zullen zijn. Enerzijds door de toekomstige invoering van het baten-/lastenstelsel. En anderzijds omdat de ministeries nog druk bezig zijn om VBTB inhoudelijk vorm te geven via de definiëring van doelstellingen en prestatiegegevens. Het Ministerie van Financiën vond het daarom ook niet verstandig om de tweede tranche van het budget voor VBTB reeds te verdelen over de ministeries. Dat gebeurt nu zodra de ministeries de informatiekundige aspecten van VBTB voor de lange termijn concreter in beeld hebben. In IOFEZ-verband zal eerst een strategische lijn worden uitgezet, waarin onder meer de manier waarop ministeries concreet kunnen samenwerken nader uitgewerkt zal worden. De plannen van aanpak van de ministeries zullen mede als basis dienen voor deze strategische lijn. In dit verband heeft het ministerie ook opdracht verleend aan een extern bureau om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor samenwerking bij de organisatie van de financiële informatievoorziening. De resultaten daarvan worden medio 2001 verwacht.

Volgens mededeling van het ministerie hebben begin maart enkele departementen een plan bij het Ministerie van Financiën ingediend. Enkele andere ministeries hebben via de beleidsbrieven voor de begroting 2002 een (onderbouwde) claim bij het Ministerie van Financiën neergelegd.

### 3.4

#### **Visie ministeries op coördinatie en samenwerking**

Wat betreft de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën is de stemming bij de ministeries wisselend. Over het algemeen zijn de ministeries tevreden over de beantwoording van vragen, het meedenken en de dienstverlening (bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten).

Mindere aspecten die men ervaart zijn onder andere dat het Ministerie van Financiën onwrikbaar kan zijn bij eenmaal ingenomen standpunten. Ook heeft het Ministerie van Financiën meerdere 'gezichten'. Over sommige kwesties denkt het Ministerie van Financiën te lang na, aldus de andere ministeries, terwijl ze het principebesluit om het baten-/lastenstelsel integraal in te voeren als zeer abrupt hebben ervaren. De vorm en de consequenties van dit stelsel waren volgens de ministeries immers nog niet duidelijk in beeld gebracht.

De ministeries waarderen de coördinerende rol van Cofiv/Plafin positief, maar ervaren die niet als voldoende krachtig. Er is bij de ministeries duidelijk meer draagvlak voor gezamenlijke ontwikkeling en mogelijk zelfs centraal beheer van informatiesystemen dan ten tijde van de ontwikkeling van de huidige generatie GVKA-systemen (zie ook het Rekenkamerrapport Begrotingsadministratiesystemen uit 1993; Tweede Kamer 1992-1993, 23265, 1-2). De coördinatie vanuit het Ministerie van Financiën zal volgens enkele ministeries in overtuigingskracht moeten groeien om eventuele resterende weerstanden te kunnen overwinnen.

## 4

# Oriëntatie beleidsprioriteiten

De Rekenkamer heeft oriënterend onderzoek verricht naar twee beleidsterreinen die door de Tweede Kamer zijn benoemd als beleidsprioriteit. Dit had tot doel mogelijke knelpunten in (ketens van) beleidsinformatiesystemen en mogelijke oplossingen daarvoor te inventariseren.

Bij één van de beleidsprioriteiten bleek de structurering van de beleidsinformatie nog in ontwikkeling. Het verantwoordelijke ministerie werkte aan een evaluatie- en monitorinstrument dat in de loop van 2001 beschikbaar zou moeten zijn. Het ministerie heeft specifiek voor het beleidsterrein geen geautomatiseerde systemen in gebruik om in de informatiebehoeften te voorzien. Bij de externe organisaties die informatie aanleveren aan het ministerie speelt automatisering vermoedelijk wel een belangrijke rol. Het ministerie controleert de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie die van de externe partners afkomt echter niet. Het ministerie wist nog niet aan welke betrouwbaarheidseisen de informatie van externe partners moet voldoen. De externe leveranciers van informatie zijn over het algemeen gerenommeerde partners. Het ministerie vertrouwt in beginsel op de informatie afkomstig van deze externe partners. Het ministerie vermeldt in haar rapportages ook altijd de bron. Ook wordt altijd de bron vermeld. Als de informatie een indicatief gegeven is en geen exact cijfer, dan wordt dat ook vermeld. De departementale accountantsdienst heeft voor zover bekend nog geen rol gespeeld bij de betrouwbaarheidsvragen met betrekking tot beleidsinformatie. Het ministerie zal het aspect van betrouwbaarheid meenemen bij het ontwikkelen van het evaluatie- en monitorinstrument.

Het ministerie heeft nog geen zicht op de (structurele) kosten van de implementatie van VBTB. Eerst moet helder zijn wat er nodig is aan informatie en wie deze informatie kan leveren en tegen welke kosten. Tot nu toe is er nog geen sprake van substantiële meerkosten. Dit zou kunnen veranderen als in de toekomst beleidsinformatie verzameld zou moeten worden die nu nog niet beschikbaar is.

Bij de andere geselecteerde beleidsprioriteit verwacht het betreffende ministerie dat de operatie VBTB geen grote veranderingen met zich mee zal brengen. Het desbetreffende ministerie was er aan gewend dat de Tweede Kamer regelmatig, soms gedetailleerde, informatie wenst. Nieuw is dat een deel van de beleidsinformatie nu via het traject van begroting en verantwoording aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Op het betreffende beleidsterrein heeft het ministerie te maken met veel externe partners. Met deze partners wordt informatie uitgewisseld die van belang is voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het beleid en een betrouwbare verantwoording daarover. Deze handmatige en geautomatiseerde uitwisseling brengt een aantal knelpunten met zich mee. Zo laat de betrouwbaarheid van de ontvangen gegevens soms te wensen over. Ook hanteren de externe partners niet altijd dezelfde definities, zodat gegevens niet eenvoudig met elkaar in verband gebracht kunnen worden. Zo kunnen doorlooptijden bij de verschillende betrokken partijen niet zonder meer opgeteld worden. Ook kan het gebeuren dat verschillende organisaties hetzelfde subject of object verschillend identificeren. Met een enkele externe partner wordt mede om die reden regelmatig een op "ontdubbeling" gerichte controle uitgevoerd. Ook wordt een uniek identificatienummer overwogen en wordt er gestreefd naar een eenduidige schrijfwijze van gegevens.

Het ministerie heeft de problematiek ten aanzien van de informatie-uitwisseling met andere organisaties onderkend. Met het oog daarop is een stuurgroep in het leven geroepen die zich met de knelpunten in de keteninformatisering bezig houdt.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de ministeries in het algemeen (de informatiekundige aspecten van) VBTB op een projectmatige en planmatige wijze benaderen. Voor de financiële systemen zijn op de korte termijn (tot en met de eerste VBTB begroting 2002) beperkte aanpassingen aan de orde, vooral als gevolg van de nieuwe begrotingsindeling. Voor de langere termijn zijn de consequenties van VBTB en in een ruimer verband ook de integrale invoering van het baten-/lastenstelsel minder duidelijk.

Op het terrein van de beleidsinformatiesystemen voorzien de ministeries (nog) nauwelijks vernieuwingen. De meeste ministeries zien vooralsnog geen noodzaak om nieuwe systemen te ontwikkelen of bestaande systemen aan te passen. In lijn met het voorgaande is bij de ministeries (nog) geen directe koppeling aan de orde van financiële en beleidsinformatie in de geautomatiseerde systemen. Veelal zal op extracomptabele wijze (d.w.z. buiten de reguliere begrotingsadministratie om) een koppeling worden gerealiseerd. Dit betekent onder meer dat de departementale accountantsdiensten gegevensgerichte controles zullen moeten verrichten om de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in de verantwoordingen vast te stellen.

De ministeries zijn van oordeel dat verandering in cultuur, stabiliteit van informatiewensen en omgeving, reductie van onzekerheid en voldoende capaciteit en middelen kritische succesfactoren zijn voor de vertaling van VBTB in de informatiesystemen. Ook de Rekenkamer acht deze factoren van groot belang voor het welslagen van VBTB.

De Rekenkamer concludeert dat de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën ten aanzien van de informatiekundige aspecten van VBTB vooral is ingevuld door (het bevorderen van) kennisuitwisseling, voorlichting, advisering en het opstellen van voortgangsrapportages. Het ministerie heeft verder geld ter beschikking gesteld voor de implementatie van VBTB. De Rekenkamer beoordeelt het positief dat het ministerie begin 2001 nieuwe initiatieven heeft ontplooid. Zo zal ten behoeve van IOFEZ een 'strategische lijn' worden uitgewerkt en is opdracht verleend aan een extern bureau om een onderzoek te verrichten naar mogelijkheden en varianten voor interdepartementale samenwerking.

De ministeries ervaren de coördinatie door het Ministerie van Financiën in het algemeen als positief. Er is bij de ministeries een draagvlak te bespeuren voor interdepartementale samenwerking bij de vernieuwing van informatiesystemen op de langere termijn. De Rekenkamer is overigens, met enkele ministeries, van mening dat de coördinatie door het Ministerie van Financiën aan overtuigingskracht zal moeten winnen om eventuele resterende weerstanden weg te kunnen nemen.

De voorziening in beleidsinformatie is afhankelijk van de opeenvolgende schakels in het beleidsproces (keteninformatisering). Externe instanties spelen in deze ketens vaak een belangrijke rol.

De Rekenkamer concludeert dat de uitwisseling van informatie tussen ministeries onderling en met externe organisaties in de praktijk nog verschillende informatiekundige knelpunten met zich meebrengt zoals:

- onzekerheid over de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie;
- verschillen in gehanteerde begrippen (gegevensdefinities), waardoor gegevens niet zonder meer door andere organisaties gebruikt kunnen worden;
- problematische herkenning van hetzelfde subject of object bij verschillende organisaties (bijvoorbeeld door het hanteren van verschillende identificatiegegevens);
- ondoelmatige dubbele registraties of dubbele invoer van gegevens;
- inconsistente vastleggingen bij verschillende organisaties.

Deze knelpunten kunnen van invloed zijn op de kwaliteit van de informatievoorziening en op de effectiviteit en efficiency van het gevoerde beleid. De Rekenkamer concludeert dat de betrokken ministeries deze problematiek ten dele onderkennen en ter hand nemen.

## 5.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen van de Rekenkamer kunnen als een aantal ‘vuistregels’ worden samengevat.

### *‘Eerst specificeren, dan automatiseren’*

Het is positief te waarderen dat de ministeries voorrang hebben gegeven aan de inhoudelijke uitwerking van VBTB en nog geen ingrijpende veranderingen in de sfeer van de informatiesystemen hebben aangebracht. Een volwaardige implementatie van VBTB en ook van het baten-/lastenstelsel kan echter niet zonder een adequate ondersteuning door informatiesystemen. Daarbij speelt de onderlinge koppeling tussen financiële en beleidsinformatie een belangrijke rol. Om deze ontwikkeling in gang te zetten, is het van het grootste belang dat er duidelijkheid komt over de functionele specificaties voor de systemen in de toekomst. Daarvoor is het nodig dat de inhoudelijke consequenties van VBTB gedetailleerd worden uitgewerkt. De Rekenkamer beveelt daarbij aan zoveel mogelijk aan te sluiten op gangbare gegevensdefinities, die in nationaal of internationaal verband (bijvoorbeeld voor Europese statistieken) gebruikt worden. Daardoor kan de onderlinge vergelijkbaarheid van informatie worden bevorderd.

Voor de functionele specificaties van de systemen is het verder van belang dat er op korte termijn duidelijkheid komt over de precieze vormgeving van het baten-/lastenstelsel. De samenhang tussen VBTB en de invoering van het baten-/lastenstelsel dient daarbij nadrukkelijk in het oog gehouden te worden. De Rekenkamer ziet een zorgvuldige invulling van VBTB als een belangrijke succesfactor voor het welslagen van de invoering van het baten-/lastenstelsel. Kwantitatieve informatie over beleidsuitvoering, -prestaties en –effecten speelt immers een belangrijke rol bij de inrichting van de begrotingsadministratie onder het nieuwe stelsel.

In dit verband kan tot slot worden gewezen op het belang van het nastreven van zoveel mogelijk stabiliteit in de functionele specificaties om de systeemontwikkelingsprocessen ordelijk en doelmatig te laten verlopen.

### *Beheers het ‘groei-traject’ VBTB*

Vrijwel alle ministeries geven aan dat zij weliswaar in 2002 een eerste VBTB begroting zullen aanleveren, maar dat er nog een lange weg te gaan is om VBTB volledig te implementeren. Ministeries zullen dit ‘groei-traject’, mede met het oog op de gevolgen voor de informatiesystemen, zorgvuldig moeten plannen en van tussendoelen en –mijlpalen moeten voorzien.

Ministeries moeten vernieuwingen geleidelijk doorvoeren, zodat ze kunnen waarborgen dat deze ook voor langere termijn in stand zijn te houden. De Rekenkamer beveelt de ministeries daarbij aan zo veel mogelijk te kiezen voor reeds beschikbare standaardoplossingen in plaats van kostbaar maatwerk.

### *Maak de externe informatievoorziening sluitstuk van de interne informatievoorziening*

De VBTB-operatie betekent voor de ministeries een externe ‘impuls’ voor de interne informatievoorziening. De behoefte van de Tweede Kamer aan meer “beleidsrijke” informatie zou de ministeries moeten stimuleren de eigen informatievoorziening transparanter te maken. Dit betekent naar de mening van de Rekenkamer eveneens dat ministeries bij de opzet van de informatiesystemen rekening moeten houden met eisen van flexibiliteit en aanpasbaarheid om op evoluerende externe informatiebehoeften te kunnen inspelen.

Positief is te signaleren dat diverse ministeries zich ervan bewust zijn dat de informatie die de Tweede Kamer vraagt evenzeer voor het intern aansturen van hun beleids- en uitvoeringsprocessen van belang



is. Bij diverse ministeries is, mede daardoor, een proces op gang gekomen (of is een reeds eerder in gang gezet proces versterkt) dat gericht is op het verbeteren van de interne informatievoorziening.

*Benut kansen voor samenwerking*

Op afzienbare termijn zal een groot aantal ministeries systeemvernieuwing of belangrijke systeemaanpassingen overwegen om:

- VBTB meer permanent te incorporeren in de systemen;
- het baten-/lastenstelsel te implementeren;
- verouderde systemen voor onder meer de begrotings- en salarisadministratie te vervangen.

Er zijn derhalve belangrijke kansen en uitdagingen te signaleren voor de interdepartementale coördinatie. De Rekenkamer acht waar mogelijk samenwerking gewenst uit oogpunt van doelmatigheid.

Als argumenten kunnen onder meer worden genoemd:

- er zijn sterke overeenkomsten tussen de ontwikkelingen bij de ministeries;
- de noodzakelijke investeringen zijn fors;
- systeemwijzigingen in de toekomst zijn efficiënter te realiseren.

Succesfactoren voor een effectieve samenwerking zijn:

- bereidheid van alle partijen om het gemeenschappelijke te benadrukken en niet het specifieke van de verschillende ministeries;
- synchronisatie van de ontwikkelingen bij de ministeries (samenwerking werkt het meest efficiënt als grote verschillen in tempo kunnen worden vermeden en belangrijke mijlpalen min of meer op hetzelfde moment worden bereikt);
- voldoende capaciteit en elan voor een krachtige coördinatie.

De Rekenkamer acht het in dit verband positief dat de bereidheid tot samenwerken en aansluiting bij rijksbrede ontwikkelingen groter is dan voorheen; bijvoorbeeld ten tijde van de ontwikkeling van de huidige generatie GVKA-systemen begin jaren negentig. De gebrekkige samenwerking en coördinatie destijds leidde tot een ondoelmatige ontwikkeling van diverse (maatwerk)systemen. Uit deze ervaringen kunnen de ministeries lering trekken om herhaling te voorkomen (zie ook het Rekenkamerrapport Begrotingsadministratiesystemen uit 1993; Tweede Kamer 1992-1993, 23265, 1-2).

*Behandel het betrouwbaarheidsaspect als kritische succesfactor*

De betrouwbaarheid van met name de beleidsinformatie zal een geïntegreerd onderdeel moeten zijn van de ontwikkeling van VBTB en de uitwerking daarvan in de informatiesystemen. Het is van belang dat er duidelijkheid komt over de (minimum)eisen die daarbij worden gesteld. Mede met het oog op de eisen voor de informatiesystemen is een rijksbrede normstelling van groot belang.

Concrete aandachtspunten ten aanzien van het betrouwbaarheidsaspect zijn onder meer:

- de controleerbaarheid van informatie afkomstig van externe bronnen;
- de onderlinge aansluitingen binnen ketens van (beleids)informatiesystemen;
- de 'matching' van beleidsinformatie met financiële informatie (zowel de inhoudelijke relatie als de koppeling qua tijdperiode);
- de betrouwbaarheid van bronnen of systemen die bij beleidsevaluaties worden benut.

*Los knelpunten rond 'keteninformatisering' op*

Ten aanzien van de knelpunten die zich voordoen binnen ketens van (beleids)informatiesystemen verdient het aanbeveling dat samenwerkende organisaties oplossingen zoeken in overleg en afstemming gericht op:

- standaardisatie van gegevens en systemen;
- unieke identificatie van subjecten en objecten;
- inzet van geautomatiseerde hulpmiddelen bij de uitwisseling van gegevens;
- aandacht van de departementale accountantsdiensten voor de kwaliteit van de uitgewisselde informatie.

Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de bewindspersoon die is aangewezen als coördinator voor het desbetreffende beleidsterrein.

## 6 Reactie minister en nawoord

### 6.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën geeft in zijn reactie van 7 mei 2001 aan de conclusies van het Rekenkamerrapport op bijna alle punten te kunnen onderschrijven. Hij spreekt de verwachting uit dat de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer een zinvolle bijdrage zullen leveren aan de succesvolle implementatie van VBTB.

De minister geeft aan dat zijn departement veel energie in interdepartementale coördinatie steekt en noemt als voorbeeld een strategische notitie over informatiekundige aspecten van VBTB voor de lange termijn, die in IOFEZ besproken zal worden. Tevens deelt de minister mee dat hij voornemens is om een gedeelte van de nog beschikbare middelen voor informatiekundige aspecten van VBTB in te zetten om concrete projecten te faciliteren waar een leereffect van uitgaat.

De aanbevelingen van de Rekenkamer gericht op interdepartementale samenwerking vallen bij de minister in vruchtbare aarde. De minister ziet vooral op het terrein van financiële en 'harde' personele informatievoorziening relatief goede mogelijkheden om deze voor meerdere ministeries op een zelfde wijze vorm te geven. Daarbij kunnen volgens de minister ook standaardpakketten worden ingezet, in plaats van (kostbaar) maatwerk. De minister ziet minder gelijkvormigheid als het gaat om aan het primair proces gerelateerde prestatiegegevens, die organisatiespecifiek zijn en om specifieke oplossingen vragen.

De minister erkent dat er breed bereidheid bestaat tot interdepartementale samenwerking en wil die mogelijkheden tot samenwerking ook benutten. Hij beseft daarbij dat standaardoplossingen vaak (kosten)voordelen hebben boven maatwerkoplossingen. Naar zijn mening zijn maatwerkoplossingen in de praktijk echter niet altijd te vermijden, omdat standaardoplossingen niet altijd een adequate oplossing bieden voor specifieke situaties.

De minister benadrukt de primaire verantwoordelijkheid voor (verbetering van) de kwaliteit van de departementale informatievoorziening van de afzonderlijke ministers. Het ministerie van Financiën heeft vanuit haar coördinerende rol een aantal kaders ontwikkeld, zoals de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek. Volgens de minister verschaft deze regeling duidelijkheid over onderwerpen als controlebaarheid en betrouwbaarheid van beleidsinformatie.

De minister onderschrijft de aanbeveling 'eerst specificeren, dan automatiseren', waarbij hij aantekent dat het irreëel is om te veronderstellen dat alle functionele specificaties voor de lange termijn nu al uitgekristalliseerd zouden kunnen zijn.

Voorts stelt de minister dat enkele conclusies van de Rekenkamer ten dele zijn achterhaald, omdat er inmiddels voortgang is geboekt. De minister wijst daarbij onder meer op departementale plannen van aanpak voor de informatiekundige gevolgen van VBTB op lange termijn, die recent door hem zijn ontvangen. Verder deelt de minister mee dat het onderwerp keteninformatisering, waarvoor de Rekenkamer aanbevelingen heeft geformuleerd, de aandacht heeft van verschillende ministeries en ook een plaats zal krijgen in de eerdergenoemde strategische notitie.

De minister reageert tevens op de conclusie van de Rekenkamer dat met betrekking tot de beleidsinformatie in begroting en verantwoording er in de eerste jaren sprake zal zijn van voornamelijk gegevensgerichte controle door de departementale accountantsdiensten (DAD). Hij wijst er in de eerste plaats op dat de DAD uitsluitend een reguliere controletaak heeft met betrekking tot de informatie die

in de verantwoording is opgenomen en niet met betrekking tot informatie opgenomen in de begroting. De DAD toetst of er voldoende zorg is voor een ordelijke en controleerbare totstandkoming van de beleidsinformatie die uiteindelijk in de verantwoording wordt opgenomen. Die toets heeft veeleer het karakter van een onderzoek van het proces van totstandkoming en is daarmee systeemgericht van aard. De minister is echter met de Rekenkamer van mening dat veel beleidsinformatie thans nog afkomstig is van externe bronnen. Het is aan de DAD om te beoordelen of het management op goede gronden heeft besloten om van dergelijke informatie gebruik te maken. Die beoordeling bevat zowel systeemgerichte als gegevensgerichte elementen.

## 6.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de positieve reactie van de minister van Financiën op haar conclusies en aanbevelingen. Ook is zij verheugd over de intentie van de minister om veel energie te (blijven) steken in de interdepartementale coördinatie. De Rekenkamer kan zich in hoofdlijnen vinden in de analyse van de minister bij welke vormen van informatievoorziening de grootste voordelen van samenwerking te bereiken zijn. Ook acht de Rekenkamer het positief dat de minister daarbij zoveel mogelijk gebruik wil maken van standaardoplossingen, in plaats van kostbaar maatwerk.

De Rekenkamer beoordeelt het positief dat de problematiek van de keteninformatisering nadrukkelijk de aandacht krijgt. Ook is zij verheugd dat de minister voortgang kan melden bij de aanpak van de informatiekundige gevolgen van VBTB, op basis van recent door hem ontvangen departementale plannen. Ter nuancering plaatst de Rekenkamer daarbij de kanttekening dat uit haar onderzoek is gebleken dat de meeste ministeries bij de uitwerking van plannen voor de langere termijn de onduidelijkheid over de vormgeving van het baten-/lastenstelsel nog als een beperking zagen. De Rekenkamer constateert dat de minister aan de invloed van het baten-/lastenstelsel geen aandacht besteedt in zijn reactie. De Rekenkamer wil in dit verband benadrukken dat zij de samenhang tussen VBTB en het baten-/lastenstelsel van groot belang acht voor de toekomstige financiële informatiesystemen.

De Rekenkamer erkent dat de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek kaders geeft voor de controlebaarheid en betrouwbaarheid van beleidsinformatie. Haar conclusies ten aanzien van de onduidelijkheid over de toe te passen betrouwbaarheidsnormen hadden echter vooral betrekking op de nadere invulling van deze kaders in het concrete geval.

Met instemming neemt de Rekenkamer er kennis van dat de minister de aanbeveling 'eerst specificeren, dan automatiseren' onderschrijft. De Rekenkamer wijst er daarbij op dat ook zij niet de verwachting heeft dat alle functionele specificaties voor de lange termijn nu al volledig uitgekristalliseerd zijn. Mede daarom heeft zij ook aanbevolen bij de opzet van informatiesystemen rekening te houden met eisen van flexibiliteit en aanpasbaarheid.

De Rekenkamer kan in beginsel instemmen met de reactie van de minister ten aanzien van de aanpak van de controle van beleidsinformatie door de departementale accountantsdiensten. De Rekenkamer heeft vooral willen benadrukken dat gegevensgerichte controle nodig is bij het toepassen van een extracomptabele vastlegging van beleidsinformatie en koppeling daarvan met de financiële informatie in de verantwoording.

De Rekenkamer vertrouwt er, op basis van de reactie van de minister, op dat haar aanbevelingen bij de verdere ontwikkeling van VBTB de aandacht zullen hebben. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen in dit verband met belangstelling blijven volgen.

**Bijlage 1: Vuistregels**

In de volgende tabel zijn enkele vuistregels opgenomen die behulpzaam kunnen zijn bij de vernieuwing of aanpassing van informatiesystemen onder invloed van VBTB, al dan niet in samenhang met de invoering van het baten-/lastenstelsel. In afzonderlijke kolommen is aangegeven of de vuistregels van toepassing zijn voor alle ministeries en/of voor de coördinatie door het Ministerie van Financiën.

Vuistregels	Ministeries	Coördinatie Financiën
<i>'Eerst specificeren, dan automatiseren'</i>		
Geef voorrang aan de inhoudelijke uitwerking van VBTB alvorens de informatiesystemen ingrijpend te veranderen.	*	
Zorg voor duidelijkheid over de functionele specificaties voor de systemen in de toekomst.	*	
Werk daarvoor de inhoudelijke consequenties van VBTB en het baten-/lastenstelsel gedetailleerd uit.	*	*
Benut zoveel mogelijk (internationaal) gangbare gegevensdefinities en standaardoplossingen, in plaats van kostbaar maatwerk.	*	*
Streef zoveel mogelijk stabiliteit na in de functionele specificaties tijdens de systeemontwikkelingsprocessen.	*	*
<i>Beheers het 'groeitraject' VBTB</i>		
Onderken dat VBTB een langdurig groeiproces is.	*	*
Kies voor oplossingen die gedurende een reeks van jaren 'houdbaar' zijn.	*	*
Plan het 'groeitraject', mede met het oog op de gevolgen voor de informatiesystemen, zorgvuldig.	*	*
Benoem daartoe tussendoelen en mijlpalen.	*	*
Bewaak de voortgang.	*	*
<i>Maak de externe informatievoorziening sluitstuk van de interne informatievoorziening</i>		
Behandel de interne en externe informatievoorziening in onderlinge samenhang.	*	
Ontwerp informatiesystemen zodanig dat de externe informatievoorziening een hoger aggregatieniveau is van de interne informatievoorziening.	*	

Vuistregels (vervolg)	Ministeries	Coördinatie Financiën
<i>Benut kansen voor samenwerking</i>		
Benadruk het gemeenschappelijke van de ministeries en niet het specifieke.	*	*
Synchroniseer de ontwikkelingen bij de ministeries.		*
Zorg voor voldoende capaciteit en elan voor een krachtige coördinatie.		*
Stimuleer gewenste ontwikkelingen door de centraal beschikbare budgetten gericht toe te delen aan de ministeries.		*
<i>Behandel het betrouwbaarheidsaspect als kritische succesfactor</i>		
Zorg dat de betrouwbaarheid van (beleids)informatie een geïntegreerd onderdeel is van de ontwikkeling van VBTB en de uitwerking daarvan in de informatiesystemen.	*	*
Schep duidelijkheid over de (rijksbrede) minimumeisen die daarbij worden gesteld.	*	*
Besteed in het bijzonder aandacht aan: de controleerbaarheid van informatie afkomstig van externe bronnen; <ul style="list-style-type: none"> <li>• de onderlinge aansluitingen binnen ketens van (beleids)informatiesystemen;</li> <li>• de 'matching' van beleidsinformatie met financiële informatie (zowel de inhoudelijke relatie als de koppeling qua tijdsperiode);</li> <li>• de betrouwbaarheid van bronnen of systemen die bij beleidsevaluaties worden benut.</li> </ul>	*	*
<i>Los knelpunten rond 'keteninformatisering' op</i>		
Streef in overleg met andere samenwerkende organisaties naar oplossingen gericht op: <ul style="list-style-type: none"> <li>• standaardisatie van gegevens en systemen;</li> <li>• unieke identificatie van subjecten en objecten;</li> <li>• inzet van geautomatiseerde hulpmiddelen bij de uitwisseling van gegevens;</li> <li>• aandacht tijdens de accountantscontrole voor de kwaliteit van de uitgewisselde informatie.</li> </ul>	*	*
Laat de bewindspersoon die is aangewezen als coördinator voor het desbetreffende beleidsterrein optreden als aanjager.	*	*

**Bijlage 2: Verschenen in de VBTB-reeks van de Algemene Rekenkamer:**

Ambitieuus maar haalbaar, mei 1999

Beleidsprioriteiten 1999 en 2000, mei 2000

Verantwoorden over Beleid, mei 2000

Handreiking verantwoorden over Beleid, mei 2000

Reactie op de voortgangsrapportage VBTB, mei 2000

VBTB-voorbeeldbegrotingen 2000, juli 2000

Reactie op de tussenrapportage VBTB, februari 2001

Achtergrondstudie bedrijfsvoering, mei 2001

VBTB en informatiesystemen, mei 2001

Reactie op het voortgangsbericht VBTB, mei 2001

**Te verwachten publicaties in de VBTB-reeks van de Algemene Rekenkamer:**

Beleidsparagraaf begroting 2002, oktober 2001

Bedrijfsvoering deel 2, december 2001

Reactie op de voortgangsrapportage VBTB, januari 2002

Zicht op beleidsintensivering, mei 2002