

Vergaderjaar 2000–2001

**26 573**

## **Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording**

**Nr. 66**

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2001

#### **1 Inleiding**

Via het «Voortgangsbericht VBTB» van 28 mei 2001 stelt de minister van Financiën de Tweede Kamer op de hoogte van de voortgang van het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB). Door middel van deze brief biedt de Rekenkamer u, net zoals zij bij eerdere voortgangsrapportages heeft gedaan, haar commentaar bij het voortgangsbericht.

In algemene zin is de toonzetting van het voortgangsbericht opnieuw positief: Het VBVB-project ligt «nog steeds op koers». Terecht benadrukt de minister van Financiën daarbij nog eens dat VBVB een groeitraject is. Hij noemt daarbij niet alleen «technische» aspecten zoals het benoemen van beleidsdoelstellingen en het formuleren van prestatiegegevens, maar ook de omslag van inputdenken naar meer resultaatgerichtheid binnen de departementen. De met ingang van de ontwerp-begrotingen 2002 per beleidsartikel op te nemen «groeiparagrafen» zijn dan ook van groot belang om de Kamer te informeren over ambities, stand van zaken, te ondernemen acties en te volgen tijdpad, waarbij zal worden ingegaan op elementen waarin de Kamer bijzondere interesse heeft getoond (operationele doelformuleringen, prestatiegegevens, betrouwbaarheid beleidsinformatie, derden-gegevens).

De Rekenkamer heeft veel waardering voor de voortvarende wijze waarop de ministeries aan VBVB werken. De in het voortgangsbericht vermelde toenemende betrokkenheid van beleidsdirecties, uitvoeringsorganisaties en politieke en ambtelijke top is daarbij voor het welslagen van VBVB van grote betekenis. Ook de in het vooruitzicht gestelde handhaving van de coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van Financiën vormt een belangrijk uitgangspunt voor het vervolgetraject.

In het vervolg van deze brief wordt op een aantal belangrijke onderdelen van het voortgangsbericht nader ingegaan. Tevens wordt gewezen op een

tweetal thema's die als zodanig niet in het voortgangsbericht aan de orde komen, maar volgens de Rekenkamer in het licht van de voortgang van VBTB desalniettemin van belang zijn: het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de integrale invoering van het baten-lastenstelsel.

## **2 Mededeling over de bedrijfsvoering**

De Rekenkamer kan zich goed vinden in de wijze waarop de uitwerking van de mededeling over de bedrijfsvoering gestalte krijgt. Dit geldt zowel voor de keuze voor het management control-concept als centraal aangrijpingspunt voor de mededeling, de aanpak van de ontwikkeling van de mededeling via pilots – waarin de Rekenkamer ambtelijk participeert – als voor het streven naar een referentiekader met kwaliteitseisen die voor alle ministeries zullen gelden. Al met al getuigt de benadering van dit belangrijke onderdeel van VBTB nu van voldoende ambitie.

Voorts acht de Rekenkamer het van belang dat het voortgangsbericht de nodige duidelijkheid biedt over de inhoud van het begrip bedrijfsvoering. Deze inhoud sluit goed aan bij de gedachtenvorming over dit begrip die blijkens de op 16 mei jl. gepubliceerde Achtergrondstudie Bedrijfsvoering binnen de Rekenkamer plaatsvindt. De Rekenkamer acht de gekozen definitie dan ook goed bruikbaar voor de verdere inrichting van de mededeling over de bedrijfsvoering.

Dit betekent dat:

- bedrijfsvoering zowel de primaire en ondersteunende processen zelf als de sturing en beheersing van die processen omvat;
- de elementen sturing en beheersing daarbij centraal staan en
- deze elementen tevens het aanknopingspunt vormen voor de verantwoording in het jaarverslag: het «in control statement», de uiteenzetting over de reikwijdte ervan en de uitzonderingsrapportage over bijzondere risico's en doorgevoerde kwaliteitsverbeteringen.

## **3 Rol van de accountantsdienst ten aanzien van het jaarverslag nieuwe stijl**

De Rekenkamer onderschrijft het in het voortgangsbericht verwoorde streven naar een direct onder de hoogste leiding gesitueerde, onafhankelijk van het (operationeel) management opererende interne audit-functie binnen het totale systeem van kwaliteitsborging.

Ook meent zij dat in het voortgangsbericht terecht wordt gesteld dat VBTB in het kader van de certificerende functie van de departementale accountantsdiensten (DAD's) leidt tot een verbreding van controle-object: van financiële verantwoording tot jaarverslag. In de accountantsverklaring bij het departementale jaarverslag zal tot uitdrukking moeten worden gebracht in hoeverre de informatie over beleid, bedrijfsvoering en financiële middelen een deugdelijke weergave is van de werkelijkheid, alsmede of de financiële middelen rechtmatig zijn besteed. Deze verbreding van het controle-object betekent dat in de DAD-controle de controle van informatie over de realisatie van beleidsdoelstellingen, de controle van de bijbehorende prestatiegegevens en de controle van bedrijfsvoeringsinformatie een veel grotere rol gaan spelen.

Met betrekking tot de controle van de beleidsinformatie in het jaarverslag wordt in de voortgangsrapportage slechts verwezen naar het door het ministerie van Financiën ontwikkelde «10-stappenplan». De Rekenkamer acht dit stappenplan een nuttig hulpmiddel voor de DAD's, maar wijst erop dat een meer uitgebreide en diepgaande beschouwing over de aanpak van de controle van beleidsinformatie op zijn plaats is. Wanneer kan voor beleidsinformatie in het jaarverslag worden gesteld dat sprake is van een deugdelijke weergave van de werkelijkheid? Op welke elementen

dient de controle vooral te worden gericht en hoe dient de controle te worden gestructureerd? Welke soorten deskundigheid zijn nodig om de controle te kunnen verrichten? Een goede voorbereiding op de invulling van de verbrede controletaak maakt naar de mening van de Rekenkamer beantwoording van dergelijke vragen noodzakelijk.

Voor de controle van de bedrijfsvoeringsmededeling wordt in het voortgangsbericht onderscheid gemaakt tussen de bedrijfsvoeringsonderdelen financieel beheer, materieel beheer en de daarmee verbonden administraties enerzijds en de overige onderdelen van het financieel beheer anderzijds. Aan de controle op de bedrijfsvoeringsmededeling lijkt wat deze overige onderdelen betreft een lichtere invulling te worden gegeven dan aan de controle van de bedrijfsvoeringsmededeling wat de onderdelen financieel beheer, materieel beheer en de daarmee verbonden administraties betreft. De Rekenkamer acht deze uitwerking van de controle van de bedrijfsvoeringsmededeling onhelder. Met name sluit de uitwerking niet duidelijk aan op het uitgangspunt dat de DAD voor de gehele mededeling – net als voor de andere elementen van het jaarverslag – de deugdelijke weergave moet vaststellen. De Rekenkamer acht het van belang dat DAD's, om goed gefundeerde oordelen over de bedrijfsvoeringsmededeling te realiseren, rekening houden met de volgende uitgangspunten:

- De DAD beoordeelt of de bedrijfsvoeringsmededeling deugdelijk is, d.w.z. geen materiële onjuistheden of omissies bevat; de inhoud van de bedrijfsvoeringsmededeling bepaalt de aard van de noodzakelijke DAD-controle;
- Dit betekent dat de DAD vaststelt en dat de bedrijfsvoeringsmededeling in voldoende mate is onderbouwd met bedrijfsvoeringsinformatie die vanuit het management control systeem voortvloeit. Van het samenstel van management control-activiteiten, dat een oordeel van het topmanagement over het qua opzet en werking in control zijn van de bedrijfsvoering moet opleveren – maken DAD-controles, maar bijvoorbeeld ook andere audit-activiteiten en het toezicht van het management deel uit;
- Voorzover de DAD zelf controles heeft verricht – bijvoorbeeld voor financieel beheer en materieel beheer – zal zij uiteraard kunnen vaststellen dat de mededeling over de bedrijfsvoering ten aanzien van die onderdelen overeenstemt met haar bevindingen. Voorzover de DAD geen eigen waarnemingen heeft gedaan naar onderdelen van de bedrijfsvoering die in de mededeling worden betrokken zal zij vaststellen dat binnen het ministerie op andere wijze voldoende «evidence» voor deze uitspraak is verkregen, of zal zij deze evidence zelf verzamelen; de vanuit andere bronnen binnen het ministerie verkregen evidence zal door de DAD steekproefsgewijze inhoudelijk worden onderzocht;
- Het certificeren van de bedrijfsvoeringsmededeling verloopt weliswaar via het «volgen» van de informatieketen binnen het ministerie, maar impliceert – gegeven de intern onafhankelijk positie van de DAD – tevens dat de DAD tot een eigen oordeel over het «in control» komt. Dit brengt volgens de Rekenkamer met zich mee dat de DAD ook een positie dient in te nemen ten aanzien van de aanvaardbaarheid en wijze van totstandkoming van de door het management ontwikkelde normen voor de bedrijfsvoering. Idealiter vervult de DAD reeds bij de ontwikkeling daarvan een adviserende rol. Voorts zou de DAD moeten vaststellen dat de bedrijfsvoering voldoet aan de – nog te bepalen, in een referentiekader op te nemen – rijksbrede eisen voor de wijze waarop de bedrijfsvoering wordt beheerst.

#### **4 Informatiekundige gevolgen en derden-informatie**

De Rekenkamer constateert dat het Voortgangsbericht op de onderdelen informatiekundige gevolgen en beschikbaarheid en betrouwbaarheid van derden-informatie ook ditmaal vooral een procedureel karakter draagt. Over de inhoudelijke stand van zaken, bijvoorbeeld over de vraag welke knelpunten de ministeries momenteel nog ervaren, bevat de rapportage weinig informatie. Daarmee biedt het voortgangsbericht degenen die er kennis van nemen geen duidelijk beeld van waaruit kan worden afgeleid dat het project ten aanzien van deze onderdelen inderdaad «op koers» ligt. Gelet op de cruciale betekenis van beleidsinformatiesystemen en derden-informatie voor de oplevering van kwalitatief hoogwaardige beleidsinformatie benadrukt de Rekenkamer nogmaals dat nadere inhoudelijke informatie over de voortgang van de ministeries op deze punten wenselijk is. In haar rapport «VBTB en informatiesystemen» van 16 mei 2001 concludeert de Rekenkamer weliswaar dat de ministeries een planmatige aanpak volgen, maar ook dat de consequenties van VBTB voor de departementale informatiesystemen op langere termijn nog niet geheel duidelijk zijn. Voorts stelt zij vast dat de ministeries op het terrein van de beleidsinformatiesystemen (nog) nauwelijks vernieuwingen voorzien en dat de uitwisseling van informatie tussen de ministeries onderling en met externe organisaties in de praktijk nog diverse knelpunten met zich meebrengt.

Voorts wil de Rekenkamer nogmaals wijzen op het belang van een heldere, door de minister van Financiën in overleg met de betrokken vakministers nog te ontwikkelen lijn voor de situaties waarin ministeries beleid voeren dat in hoge mate op andere wijze dan via de rijksbegroting gefinancierd wordt. Deze situatie doet zich met name voor in de sectoren zorg en sociale zekerheid, waar vooral sprake is van premiefinanciering. Thans ontbreken nog heldere en onderbouwde uitgangspunten voor de mate waarin en de wijze waarop de ministers in hun VBTB-begrotingen en verantwoordingen informatie over de beleidsprestaties en financieringswijze in deze sectoren moeten opnemen. Ook de verhouding tussen de departementale begrotingen en verantwoordingen enerzijds en verantwoordingsdocumenten als de Zorgnota anderzijds verdient nog nadere precisering.

#### **5 Suppletore begrotingen**

De Rekenkamer onderschrijft het regeringsvoornemen om de VBTB-structuur, inhoud en -presentatie voor de begroting en de verantwoording door te vertalen naar de suppletore begrotingswetten. Ook kan zij zich vinden in het voornemen om het proces van de begrotingsuitvoering – de hoeveelheid en timing van de suppletore wetten – ongewijzigd te laten. Zij acht het indienen van suppletore wetten van fundamenteel belang in relatie tot het budgetrecht van de Staten-Generaal.

De Rekenkamer wacht de voor 2004 aangekondigde grondige evaluatie van proces en inhoud van de suppletore wetten met belangstelling af, overigens zonder daarbij te verwachten dat uit deze evaluatie fundamentele wijzigingen zullen voortvloeien.

De voorgestelde samenbundeling van slotwetten en jaarverslagen stuit naar het oordeel van de Rekenkamer niet op principiële bezwaren. Wel wekt het enige verwondering dat de recent aangebrachte scheiding tussen deze documenten weer ongedaan maakt wordt. Daarbij is het de vraag of de voorgenomen bundeling de toegankelijkheid van het Jaarverslag als zodanig ten goede komt.

## **6 Subsidie-overzicht Rijksoverheid en Evaluatie-overzicht Rijksoverheid**

De regering stelt voor het Subsidie-overzicht Rijksoverheid en het Evaluatie-overzicht Rijksoverheid jaarlijks via internet aan de Kamer ter beschikking te stellen. In aanvulling daarop wordt voorgesteld de Tweede Kamer, conform haar verzoek, eens in de vier jaar een meer diepgaande evaluerende brief over het subsidie-instrument in algemene zin en periodiek een evaluatie-overzicht op papier te verstrekken.

De Rekenkamer wijst in dit verband op de relevantie van de in voorbereiding zijnde Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, die de wettelijke basis voor aanbidding van officiële documenten via internet moet verschaffen.

## **7 Financieel Jaarverslag van het Rijk**

Nadat de regering vorig jaar een voorbeeld Financieel Jaarverslag van het Rijk heeft opgesteld, heeft zij nu de eerste «echte» versie, het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2000 uitgebracht. Overigens is dit stuk thans nog opgenomen als een afzonderlijk document, naast de Financiële verantwoording van het Rijk. Volgens het ontwerp van de CW 2001 zal uiteindelijk sprake zijn van één document, het Financieel Jaarverslag van het Rijk, waarin ook de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk zal zijn opgenomen.

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van het Financieel jaarverslag van het Rijk, maar heeft er nog geen onderzoek naar verricht. Zij beraadt zich momenteel op de wijze waarop zij zich in de toekomst een oordeel over dit document zal vormen.

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2000 wordt aandacht besteed aan de rijksbrede beleidsprioriteiten. De minister van Financiën geeft daarbij aan dat het gaat om een beknopte weergave, omdat de regering er nadrukkelijk voor heeft gekozen een financieel jaarverslag te presenteren en geen overkoepelend beleidsmatig jaarverslag. De Rekenkamer acht informatieverstrekking over rijksbrede beleidsprioriteiten in het Financieel Jaarverslag van het Rijk een goed initiatief, dat aansluit bij eerder door haar gedane aanbevelingen en verdere ontwikkeling verdient.

Zoals de regering in dit document zelf al aangeeft is het Financieel Jaarverslag van het Rijk nog in ontwikkeling en is een aantal elementen nog voor verbetering vatbaar. De Rekenkamer pleit ervoor dat de minister van Financiën bij de verdere ontwikkeling van dit rijksbrede verantwoordingsdocument de voorstellen betreft die in haar reactie op het ontwerp van de negende wijziging van de CW zijn opgenomen. Deze voorstellen kunnen waarborgen dat dit rijksbrede verantwoordingsdocument in zijn geheel een kwaliteitsniveau heeft dat overeenkomt met dat van de toekomstige departementale jaarverslagen. Concreet houden de voorstellen van de Rekenkamer in:

- Aanvaarding van het uitgangspunt dat het (gehele) Financieel Jaarverslag van het Rijk een deugdelijke weergave moet bieden van de onderwerpen die daarin aan de orde komen, net zoals die eis in de CW geldt voor de departementale jaarverslagen;
- Opneming van een accountantsverklaring bij het (gehele) Financieel Jaarverslag van het Rijk in het jaarlijkse rapport van de accountantsdienst van het ministerie van Financiën;
- Relatering van de verklaring van goedkeuring van de Rekenkamer aan het gehele Financieel Jaarverslag van het Rijk.

## **8 Integrale invoering baten-lastenstelsel**

In de Miljoenennota 2001 heeft het kabinet aangekondigd over enkele jaren bij de rijksdienst het baten-lastenstelsel integraal te willen invoeren. Daarmee tekent zich voor de komende jaren, naast VBTB, een tweede groot project voor de rijksdienst af. Op dit moment is het nog onduidelijk op welke wijze de invoering van het baten-lastenstelsel zal worden aangepakt. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek «VBTB en informatiesystemen» geconstateerd dat deze onduidelijkheid ertoe bijdraagt dat ministeries zich nog geen helder beeld kunnen vormen van de op langere termijn noodzakelijke aanpassingen in hun informatiesystemen. Dit leidt tot onzekerheid bij de ministeries, hetgeen ook de voortgang van VBTB nadelig kan beïnvloeden. De Rekenkamer dringt er dan ook op aan dat de minister van Financiën aan de ministeries en de Kamer op korte termijn nader inzicht biedt in de wijze waarop de integrale invoering van het baten-lastenstelsel gerealiseerd zal worden en de wijze waarop de twee projecten qua informatiekundige gevolgen met elkaar samenhangen.

Algemene Rekenkamer

P. Zevenbergen,  
wnd. president

W. M. de Brauw,  
secretaris