

Vergaderjaar 2001–2002

**26 573**

## **Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording**

**Nr. 72**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2002

#### **1 Inleiding**

Hierbij biedt de Algemene Rekenkamer u haar commentaar aan bij de 4e Voortgangsrapportage VBTB die door de minister van Financiën op 14 februari jl. naar de Tweede Kamer is verstuurd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 573, nr. 70).

De Algemene Rekenkamer sluit zich gaarne aan bij de belangrijkste boodschap van de 4e Voortgangsrapportage (hierna: de Voortgangsrapportage) dat in het VBTB-proces veel vooruitgang is geboekt. Zij wil daarvoor grote waardering uiten en de ministeries van harte aanmoedigen de ingeslagen weg met kracht te vervolgen.

Het vervolg van deze brief bevat een aantal onderwerpen waarvoor zij in dit vervolgetraject aandacht wenselijk acht.

#### **2 Verbetering groeiparagrafen**

De Voortgangsrapportage noemt als belangrijke aspecten van verdere groei terecht het formuleren van (operationele) doelstellingen, het opnemen van prestatiegegevens en de benutting van evaluatieonderzoeken. In aanvulling hierop wijst de Algemene Rekenkamer op de mogelijkheid tot verdere verbetering van de groeiparagrafen in de begrotingen. In haar rapport «VBTB in de begrotingen 2002» van 24 januari 2002 constateert zij dat niet alle begrotingsartikelen een groeiparagraaf hebben zoals voorgeschreven, en dat in de bestaande groeiparagrafen de verbeteracties duidelijker dan tot nu toe kunnen worden gerelateerd aan de volgens huidige inzichten bestaande tekortkomingen.

#### **3 Relatie VBTB met resultaatgericht overheidshandelen**

Terecht wordt in de Voortgangsrapportage gesteld dat VBTB niet op zich staat, maar moet worden gezien in samenhang met het streven naar resultaatgericht sturen en handelen. In dit verband wordt onder meer

ingegaan op de activiteiten van ministeries gericht op aanpassingen en vernieuwingen van hun P&C-cyclus en personeelsbeleid. De Algemene Rekenkamer constateert dat de ontwikkeling van resultaatgericht sturen en handelen door ieder ministerie individueel en naar eigen inzicht geschiedt. Zij zou zich kunnen voorstellen dat een door het ministerie van Financiën vanuit nader te formuleren uitgangspunten enigszins begeleide ontwikkeling van het resultaatgericht sturingsmodel bij de ministeries zinvol zou kunnen zijn. Daarbij zou ook aan doel en inhoud van het begrip «resultaatgericht sturen» verdere uitwerking kunnen worden gegeven.

#### **4 VBTB en derdeninformatie**

De Voortgangsrapportage geeft op het punt van de derdeninformatie aanleiding tot bezorgdheid. Nog niet alle ministeries weten wie de bronnen van derdengegevens zijn en het is veelal onzeker of de derdeninformatie tijdig zal worden geleverd. Over de kwaliteit (met name betrouwbaarheid) van de derdeninformatie wordt geen informatie verstrekt. Ook is onduidelijk welke reële alternatieven voor de derdeninformatie eventueel bestaan.

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de minister van Financiën nadere duidelijkheid verschaft over deze lacunes en onzekerheden, teneinde hun invloed op de kwaliteit van de komende VBTB-begrotingen en -verantwoordingen goed te kunnen inschatten.

#### **5 Betrouwbaarheid beleidsinformatie**

De minister van Financiën geeft aan via een nota van wijziging een belangrijke bepaling in artikel 58 van de CW 2001 te willen aanpassen.

Deze wijziging, die in concept-vorm voor commentaar aan de Algemene Rekenkamer is voorgelegd, betreft het laten vallen van de eis van deugdelijke weergave voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.

Daarvoor in de plaats zou worden bepaald dat de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen en niet strijdig is met het beeld dat de financiële informatie weergeeft. In lijn met deze wijziging zou het onderwerp van controle door de departementale accountantsdienst niet meer de deugdelijkheid van de prestatiegegevens, maar de ordelijke en controleerbare totstandkoming ervan zijn.

In de vierde voortgangsrapportage wordt het wijzigingsvoorstel gemotiveerd door te wijzen op de verwarring die kan ontstaan bij handhaving van de deugdelijke weergave-eis voor niet-financiële informatie, met name beleidsinformatie. Vooral het feit dat deze hoofdeis voor verschillende vormen van beleidsinformatie apart geoperationaliseerd zou moeten worden wordt problematisch geacht. Door de wijziging zou worden benadrukt dat de waarborgen voor betrouwbare beleidsinformatie primair zijn gelegen in het proces van totstandkoming van deze informatie.

Ofschoon wij alle begrip hebben voor het specifieke en minder eenduidige karakter van beleids- en (niet-financiële) bedrijfsvoeringsinformatie, zijn wij geen voorstander van de nu voorgestelde wijziging. De Algemene Rekenkamer beschouwt de eis van «deugdelijke weergave» als een hoofdeis, die inderdaad afhankelijk van het soort informatie nader dient te worden geconcretiseerd. Kern van deze hoofdeis is dat de in het jaarverslag gepresenteerde informatie een juist en toereikend beeld van de werkelijkheid geeft. Aldus opgevat komt de deugdelijke weergave-eis overeen met de eis van «betrouwbaarheid»: hetgeen in de verantwoor-

ding staat moet «kloppen». De eis van deugdelijke weergave past naar onze mening evenzeer bij niet-financiële als bij financiële informatie. Bij de nadere concretisering van de eis kan en moet uiteraard rekening worden gehouden met de soort informatie die in het geding is. Als de ministeries zorg dragen voor een ordelijke en controleerbare totstandkoming van de niet-financiële informatie, zal de controle van de deugdelijkheid van deze informatie een procesgerichte controle kunnen zijn: het totstandkomingsproces van de informatie wordt in de controle gevolgd. Daarnaast kan in de controle worden nagegaan of de niet-financiële informatie (niet) strijdig is met het beeld dat de financiële informatie weergeeft. De controle van de niet-financiële informatie heeft hiermee primair het karakter van een kwalitatieve beoordeling.

Het in de CW loslaten van de deugdelijke weergave-eis voor niet-financiële informatie verdraagt zich naar ons oordeel niet met de uitgangspunten waarover gedurende de laatste jaren heldere overeenstemming tussen de Tweede Kamer, de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer is bereikt. De Voortgangsrapportage zelf geeft deze uitgangspunten nota bene helder aan: de kwaliteit van informatie is dé kritische succesfactor voor goede besluitvorming; naast tijdig en beschikbaar, moet de informatie ook betrouwbaar zijn; en om dit te onderstrepen heeft de Tweede Kamer de regering meerdere malen opgeroepen de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie in de begroting en het jaarverslag te garanderen.

Een belangrijk voorbeeld van een dergelijke oproep vormt de door de Tweede Kamer unaniem aanvaarde motie-Van Walsum (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 55). Maar ook de minister van Financiën heeft eerder onomwonden gesteld dat beleidsinformatie betrouwbaar (en zo exact mogelijk) dient te zijn (tussenrapportage VBTB van december 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 58). De strekking van deze fundamentele uitgangspunten is dat de niet-financiële informatie als product kwalitatief hoogwaardig, dus deugdelijk moet zijn. Of, zoals in de genoemde tussenrapportage wordt gesteld: de Kamer moet erop kunnen vertrouwen dat de in de (begroting en) verantwoording opgenomen prestatiegegevens juist zijn. «Ordelijke en controleerbare totstandkoming» van de niet-financiële informatie vormt een cruciale proceseis ter realisering van de producteis «deugdelijke weergave», maar kan niet in de plaats treden van deze producteis. Toevoeging van de proceseis aan de producteis achten wij begrijpelijkerwijze niet bezwaarlijk.

We willen er tevens op wijzen dat reeds sinds de zesde wijziging van de CW (1995) de in de toelichting bij de verantwoording op te nemen gegevens over activiteiten, prestaties en effecten onder de «deugdelijke weergave»-toets van de DAD en de Algemene Rekenkamer vallen. Het zou in onze ogen niet juist zijn om, waar VBTB juist een impuls aan de ontwikkeling van de niet-financiële informatie in de verantwoording beoogt te geven, de norm inzake de kwaliteit van deze soort informatie te verlagen.

Ten aanzien van de toelichting op het voornemen om in de CW als eis op te nemen dat de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering niet strijdig is met het beeld dat de financiële informatie weergeeft merken we het volgende op. Wij twijfelen eraan of van een directe analogie met de private sector, zoals in de Voortgangsrapportage vermeld, sprake is. Het jaarverslag van ondernemingen is een bestuurs- of directieverslag dat naast de jaarrekening dient te worden opgesteld. De eis van niet-strijdigheid heeft daarbij betrekking op de consistentie tussen de financiële informatie in het jaarverslag enerzijds en die in de jaarrekening anderzijds. In de departementale verantwoording is van een dergelijke

tweedeling in documenten geen sprake, en is zowel financiële als niet-financiële informatie in het geding.

Op grond van de voorgaande overwegingen dringen wij aan op het handhaven van de wettekst van artikel 58, zoals thans opgenomen in het Voorstel van wet Comptabiliteitswet 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 894, nrs. 1–2). Deze handhaving is consistent met de herhaalde benadrukking, ook nu door de minister van Financiën zelf weer, van het belang van betrouwbare beleidsinformatie.

In aansluiting hierop dringen wij aan op handhaving van de deugdelijkheid van de prestatiegegevens als onderwerp van de controle van de departementale accountantsdiensten. Het ligt in de rede dat de controle op de ordelijke en controleerbare totstandkoming van de prestatiegegevens binnen deze deugdelijkheidscontrole een kernactiviteit vormt.

Tenslotte merken we op er begrip voor te hebben dat in eerste instantie nog niet alle niet-financiële informatie aan de eis van betrouwbaarheid zal kunnen voldoen. Indien ministeries in het jaarverslag transparant maken op welke wijze de informatie tot stand gekomen is en welke betrouwbaarheidsgraad aan de informatie kan worden toegekend, en bovendien voldoende ambitie aan de dag leggen om binnen een redelijke termijn aan de betrouwbaarheidseis te voldoen, kunnen wij -bij voldoende nauwkeurigheid- de informatie in beginsel en in het licht van expliciete ontwikkelingen als deugdelijk beoordelen. Het jaarverslag zelf zou daarbij de aangegeven plaats zijn om, naast de betrouwbaarheidsgraad, de ambities en ontwikkelingen richting dit einddoel aan te duiden.

## **6 Informatiekundige aspecten**

Blijkens de Voortgangsrapportage bestaat er tussen de ministeries diversiteit in de aanpak van de informatiekundige aspecten voor de lange termijn. Via klankbordgroepen worden kennis en ervaring uitgewisseld. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of een doeltreffende en doelmatige informatiekundige ontwikkeling niet gediend zou zijn met een grotere coördinatie door het ministerie van Financiën.

## **7 VBTB in sectoren Zorg en Sociale Zekerheid**

De Algemene Rekenkamer acht het ongewenst dat, waar voor de sector sociale zekerheid sprake is van vergaande integratie van de premiegefinancierde doelstellingen in de VBTB-begrotingen en -verantwoordingen, een dergelijke integratie voor de sector zorg vooralsnog achterwege blijft. Zij beveelt aan het ambitieniveau en tempo voor de laatstgenoemde, uiterst belangrijke, sector te verhogen.

## **8 VBTB-vervolgtraject**

De minister van Financiën kondigt aan zeker tot aan de VBTB-evaluatie in 2004 richting te blijven geven aan de na te streven ambities en de voortgang te blijven bewaken. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat ook na 2004 een dergelijke rol voor de minister nog geruime tijd vereist zal zijn.

## **9 Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering**

De minister van Financiën geeft aan de Tweede Kamer in een aparte brief te informeren over het voorstel voor het referentiekader voor de mededeling over de bedrijfsvoering.

De Algemene Rekenkamer zal in een in maart te publiceren rapport over «bedrijfsvoering» haar commentaar op dit referentiekader geven.

Algemene Rekenkamer,  
president,  
Saskia J. Stuiveling

wnd. secretaris,  
mr. drs. P.E. Millecam