

Vergaderjaar 1999–2000

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 27

VOORTGANGSRAPPORTAGE VBTB NADER BESCHOUWD

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Algemene indruk	2
3	Voorbeeldbegrotingen	3
4	Bedrijfsvoering	4
5	Financieel Jaarverslag van het Rijk	5
6	Infrastructuur	6
6.1	Wet- en regelgeving	6
6.2	Informatiesystemen	6
7	Betrouwbaarheid	7
8	Tot slot	9

1 Inleiding

Op 8 mei jl. is door de minister van Financiën de voortgangsrapportage Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) aan de Tweede Kamer aangeboden. Tegelijk hiermee zijn de zogenaamde voorbeeldbegrotingen van de ministeries naar de Kamer gegaan. Deze zijn gebaseerd op de door de Kamer vastgestelde ontwerpbegrotingen 2000 en moeten de basis gaan vormen voor de eerste «begrotingen nieuwe stijl», die van 2002. Op de derde woensdag van mei wordt bovendien nog een voorbeeld Financieel jaarverslag van het Rijk (over 1999) aan de Kamer aangeboden.

De Tweede Kamer verzocht de Rekenkamer in februari jl. om aandacht te schenken aan een aantal VBTB-gerelateerde onderwerpen. Het betrof met

name een review op de door de Kamer gevraagde prestatiegegevens inzake beleidsprioriteiten en de opzet en inhoud van de voorbeeldbegrotingen. Over het eerste onderwerp rapporteert de Rekenkamer op de derde woensdag van mei, tegelijk met het verschijnen van deze notitie en de rapporten bij de financiële verantwoordingen. Over de voorbeeldbegrotingen publiceert de Rekenkamer in de loop van juni.

In het verlengde van het verzoek van de Kamer geeft de Rekenkamer in deze notitie haar visie op de inhoud van de Voortgangsrapportage. Hiermee wordt tevens een vervolg gegeven aan de reactie die de Rekenkamer in september 1999 gaf op de Regeringsnota VBTB. Vanuit de actieve betrokkenheid die de Rekenkamer heeft bij de operatie VBTB, wil zij zo goed mogelijk bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Daarbij staat de ontwikkeling naar een verbeterde kwaliteit van begrotings- en verantwoordingsinformatie voorop. Dat is ook het perspectief van waaruit deze en nog komende «VBTB-publicaties» van de Rekenkamer tot stand komen. Deze koers, die met het rapport «Ambitieuus maar haalbaar» (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 588, nr. 2) is ingezet, zal de komende periode vervolgd worden. Uitgangspunt daarbij is dat de Rekenkamer over nieuwe ontwikkelingen in het kader van VBTB gedurende het ontwikkeltraject niet in oordelende zin zal rapporteren. Pas als deze ontwikkelingen verankerd zijn in wet- en regelgeving en de te hanteren normatiek is uitgekristalliseerd krijgen deze een plaats in het gebruikelijke recht- en doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer.

Dit laat overigens onverlet dat de Rekenkamer ook in de komende periode van omvorming van begrotingen en implementatie van VBTB zal blijven vasthouden aan de geldende kwaliteitseisen ten aanzien van het financieel beheer. De Rekenkamer blijft daarop aandringen te meer daar ook in het nieuwe stelsel het bereiken van de beoogde resultaten in sterke mate zal afhangen van de kwaliteit van het gevoerde beheer respectievelijk de bedrijfsvoering. Zo worden de mogelijkheden om gewenste prestatiegegevens tot stand te brengen in sterke mate bepaald door de voorzieningen die daartoe in de bedrijfsvoering (met name in de informatievoorziening) getroffen zijn.

In deze nota wordt eerst een algemene indruk op hoofdlijnen van de voortgangsrapportage gegeven, vervolgens komen puntsgewijs de belangrijkste onderdelen aan de orde. De slotparagraaf bevat een samenvatting van de aanbevelingen.

2 Algemene indruk

In haar reactie op de Regeringsnota VBTB vergeleek de Rekenkamer de «Operatie kwaliteitsverbetering» in omvang en complexiteit met de Operatie Comptabel Bestel van midden jaren tachtig. Ook de weerslag die de operatie zou hebben op de interne bedrijfsvoering van de ministeries paste in die vergelijking. Gesteld werd dat alle betrokken partijen bereid zouden moeten zijn tot een volgehouden inspanning om deze operatie binnen redelijke tijd tot een goed einde te brengen.

Inmiddels is een jaar verstreken sinds het verschijnen van de Regeringsnota VBTB. Een jaar waarin met name door de ministeries verder gebouwd is aan het «VBTB-huis». Gezien de aard en omvang van de te verrichten werkzaamheden mag het geen verwondering wekken dat dit huis nu nog in de steigers staat. Het is nog niet af. Zoals gezegd een volgehouden inspanning is nodig en naar het zich laat aanzien zal deze zich zeker nog uit moeten strekken tot de periode na het verschijnen van de begrotingen 2002, de eerste begrotingen nieuwe stijl. De voortgangsrapportage wijst er terecht op dat sprake is van een meerjarig groei-

proces, dat ook na het bereiken van de mijlpaal «Prinsjesdag 2001», nog zal doorlopen.

In dit proces neemt de dialoog tussen vakministers en Staten-Generaal een belangrijke plaats in. In het onderzoek «Beleidsprioriteiten», dat tegelijk met deze nota verschijnt, wordt geconcludeerd dat waar de vraag van de Tweede Kamer naar beleidsinformatie helder was, deze vragen in het algemeen in de financiële verantwoording beantwoord zijn. Om meer stroomlijning te bereiken in de dialoog tussen vakministers en Staten-Generaal zou de Tweede Kamer de vragen over beleidsprioriteiten, die tot nu toe gericht waren op de verantwoordingen, voortaan beter onder kunnen brengen in het begrotingstraject. Gezien de voorgestane koppeling tussen begrotings- en verantwoordingsinformatie komen de gevraagde prestatiegegevens uiteindelijk dan ook in de financiële verantwoording (en straks in het Jaarverslag) tot uiting.

Uit de voortgangsrapportage en de voorbeeldbegrotingen wordt duidelijk dat er de nodige inspanningen geleverd zijn het afgelopen jaar. Niettemin is het opvallend dat in termen van VBTB (wat willen we bereiken, wat moeten we daarvoor doen en wat mag dat kosten) de informatie in de voortgangsrapportage een aantal onduidelijkheden bevat. Zo is het ambitieniveau («wat willen we bereiken») op onderdelen niet voldoende expliciet gemaakt. Voor het onderdeel «mededeling over de bedrijfsvoering» is ten opzichte van de Regeringsnota sprake van een significante verlaging van het ambitieniveau.

Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de regering ervan uitgaat dat het in VBTB gepresenteerde tijdpad gerealiseerd kan worden. Het vervolgtraject is in procedurele zin vastgelegd, echter niet in termen van kwaliteitseisen. Over de haalbaarheid van de voornemens in de randvoorwaardelijke sfeer (wetgeving, aanpassing informatiesystemen) valt op basis van de informatie in de voortgangsrapportage eigenlijk geen uitspraak te doen. Duidelijk is wel dat op deze onderdelen sprake zal zijn van een kritisch pad. Ook de onderbouwing van te maken kosten (met name voor aanpassingen van departementale informatiesystemen) is zeer summier. Op onderdelen komen wij op deze punten in het vervolg van deze reactie nog terug.

Gezien deze opmerkingen lijkt het de Rekenkamer noodzakelijk dat ook in de komende periode ná 17 mei 2000 het Ministerie van Financiën een substantiële rol blijft vervullen in de coördinatie van het project. Voor het komende, cruciale jaar kan de Rekenkamer zich voorstellen dat niet volstaan wordt met een rijksbrede momentopname in het Jaarverslag van het Rijk over 2000 (te verschijnen in mei 2001), maar dat ook tussentijds, bijvoorbeeld aan het einde van dit kalenderjaar, de Staten-Generaal geïnformeerd wordt over de voortgang. Hierbij zouden naar ons idee mogelijke dilemma's als kwaliteit versus voortgang en uniformiteit versus maatwerk zo expliciet mogelijk gemaakt moeten worden. In de door de regering voorgestane dialoog met de Staten-Generaal zou voor een dergelijke gedachtenwisseling ruimte moeten zijn.

3 Voorbeeldbegrotingen

Het afgelopen jaar hebben de ministeries aanzienlijke inspanningen verricht om de voorbeeldbegrotingen tot stand te brengen. De Rekenkamer zal over opzet en inhoud van de voorbeeldbegrotingen nog afzonderlijk rapporteren in de loop van juni 2000. Op dit moment gaat het er vooral om of een voldoende basis gelegd is voor de verdere inrichting van de begrotingen nieuwe stijl. Belangrijkste toetspunt daarbij is of deze de Staten-Generaal in de nieuwe situatie beter in staat zullen stellen haar autorisatie- en controlefunctie uit te oefenen. Om die vraag positief te

kunnen beantwoorden moet in dit stadium in ieder geval duidelijk zijn of de nieuwe begrotingsindeling in beleidsartikelen aan de VBTB-eisen voldoet. Daarnaast zouden de ministeries duidelijke vorderingen gemaakt moeten hebben met het uitwerken van de beleidsartikelen en het formuleren in voldoende concrete termen van de bijbehorende beleidsdoelstellingen.

De indruk van de Rekenkamer is dat, ondanks departementale verschillen, in zijn algemeenheid op deze punten de nodige vooruitgang is geboekt. Duidelijk is echter ook, dat er op weg naar de begrotingen 2002 nog veel moet gebeuren. Het betreft o.a. de operationalisering van (sub)doelstellingen, de uitwerking van prestatiegegevens en de koppeling aan het budget. De Rekenkamer zal in haar rapport per ministerie aangeven waar zij nog «witte vlekken» ziet en nagaan of deze in de plannen van aanpak van de ministeries (op te leveren tegelijk met de voorbeeldbegrotingen) voldoende aan de orde komen. Bij het opstellen van deze rapportage zal de Rekenkamer ook het gestelde in de hoofdstukken 2 en 3 (gewijd aan de begroting nieuwe stijl en de uitwerking op onderdelen) van de Voortgangsrapportage betrekken.

4 Bedrijfsvoering

Oorspronkelijke uitgangspunten

In «Jaarverslag in de politieke arena» (1998) en «Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (1999) worden de volgende uitgangspunten voor de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag genoemd:

- Voor reguliere thema's (zoals rechtmatige begrotingsuitvoering, relatiebeheer met periferie, beleidsevaluatie, informatievoorziening en administratieve organisatie) zou de «mededeling over de bedrijfsvoering» gaan gelden;
- De mededeling over de bedrijfsvoering zou een «uitzonderingsrapportage» zijn, waarin alleen de tekortkomingen en activiteiten om die tekortkomingen op te heffen expliciet aan de orde komen;
- Over de specifieke thema's (zoals reorganisaties en verzelfstandigingsoperaties), die per ministerie kunnen variëren, zou binnen de bedrijfsvoeringsparagraaf afzonderlijk verantwoording worden afgelegd.

De Rekenkamer reageerde positief op deze uitgangspunten (brief september 1999) en toonde zich – in antwoord op een specifieke vraag van de Commissie voor de Rijksuitgaven – bovendien voorstander van expliciete verantwoording door de minister over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Uitwerking in voortgangsrapportage VBTB

In de voortgangsrapportage VBTB wordt als tekst voor de mededeling over de bedrijfsvoering voorgesteld: «In het begrotingsjaar X zijn de maatregelen die zijn getroffen om een kwalitatief goede bedrijfsvoering te waarborgen op een adequate wijze door de organisatie uitgevoerd. In de uitvoering zijn de volgende punten van aandacht naar voren gekomen:... Ten aanzien van deze punten zijn/zullen de volgende verbeteracties worden opgestart: ...».

De inhoud van de mededeling kan per ministerie verschillen, omdat de binnen het ministerie gevolgde aanpak t.a.v. de bedrijfsvoering – de processen en de daarvoor vastgestelde normen – de betekenis bepalen die aan de mededeling kan worden ontleend. In de komende jaren zal op basis van praktijkervaringen worden bezien in hoeverre en zo ja op welke

wijze normen moeten worden ontwikkeld voor het al dan niet melden van aandachtspunten en verbeteracties in de mededeling.

Reactie Rekenkamer

Volgens de Rekenkamer wordt met dit voorstel de bedoeling om de Staten-Generaal via de mededeling te informeren over de kwaliteit van de bedrijfsvoering niet gerealiseerd. Zij acht het met name ongewenst dat:

- de reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering ten opzichte van de oorspronkelijke ideeën daarover aanzienlijk wordt beperkt;
- de mededeling over de bedrijfsvoering per ministerie een verschillende betekenis heeft.

Bovendien wijst zij erop dat een uitspraak over de goede uitvoering van getroffen maatregelen geenszins hoeft te betekenen dat de bedrijfsvoering op orde is.

De Rekenkamer dringt er dan ook op aan dat in de komende jaren aan de hand van praktijkervaringen in interdepartementaal verband wordt toegevoerd naar een algemeen referentiekader, dat als basis kan dienen voor een uitspraak dat de bedrijfsvoering in hoofdlijnen op orde is. Dergelijke referentiekaders worden in internationaal verband steeds meer toegepast (bijvoorbeeld via implementatie van het zogenaamde COSO-raamwerk¹). Ook in Nederland zijn bruikbare kaders ontwikkeld, bijvoorbeeld in de onlangs door het Ministerie van Financiën uitgebrachte Handleiding Government Governance. Binnen het referentiekader zouden de reguliere, voor alle ministeries geldende thema's duidelijk herkenbaar moeten zijn. Bij het uitwerken van deze algemene bedrijfsvoeringsprincipes houdt ieder ministerie een aanzienlijke ruimte voor het maken van eigen, op haar specifieke eigenschappen en situatie afgestemde, keuzes.

5 Financieel Jaarverslag van het Rijk

In de voortgangsrapportage wordt nadere invulling gegeven aan het in de nota VBTB aangekondigde Financieel Jaarverslag van het Rijk. Het is de bedoeling om verantwoordingsinformatie die tot nu toe verspreid wordt weergegeven bij elkaar te brengen in één verantwoordingsdocument. Hierin krijgen naast de «traditionele» rijksrekening ook de jaarlijkse brief van de Minister van Financiën over de stand van het financieel beheer (uit hoofde van artikel 68 CW) en de verantwoordingselementen uit de Miljoenennota een plaats. Naast informatie over EMU-saldo, sociale fondsen etc. gaat het hierbij in het bijzonder om de Staatsbalans. Hiertoe moet de totstandkoming van de Staatsbalans versneld worden; dit krijgt op zijn vroegst in het Jaarverslag over 2002 zijn beslag.

In de voortgangsrapportage wordt een model Jaarverslag van het Rijk over 1999 aangekondigd, dat tegelijk met de «echte» Rijksrekening over dat jaar naar de Kamer zal gaan. Bij het schrijven van deze reactie had de Rekenkamer nog niet de beschikking over het nieuwe model. Waarschijnlijk kunnen aan de hand van dit model enige nu nog bestaande onduidelijkheden worden opgelost. Zo is het nog niet helder of onder bijlage 1 van het nieuwe Jaarverslag de huidige Rijksrekening wordt verstaan. Dit is wel van belang vanwege de grondwettelijke plicht van de Rekenkamer om de Rijksrekening jaarlijks goed te keuren. Op enkele plaatsen in de tekst (staatje inhoudsopgave, pag. 24; passage over het oordeel van de Rekenkamer, pag. 25) wordt gesproken over «uitgaven en niet-belastingontvangsten», terwijl het naar onze mening zou moeten gaan om de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk.

Ten aanzien van het door de Rekenkamer te geven oordeel bij het Jaarverslag is gesteld dat de Rekenkamer de informatie uit de toekomstige

¹ Dit raamwerk is opgenomen in het in 1992 gepubliceerde rapport «Internal Control-integrated Framework» van het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

bijlage 2 (EMU-saldo, EMU-schuld, sociale fondsen en financieringsbehoefte) nu al aan een oordeel onderwerpt. Dit is echter niet juist.

De Rekenkamer zal zich de komende tijd beraden op een mogelijke verruiming van de reikwijdte van haar oordeel bij de verantwoordingsinformatie op Rijksniveau. Hierbij richt de gedachtevorming zich met name op de genoemde bijlage 2 en de toekomstige opname van de Staatsbalans in het Jaarverslag van het Rijk.

Overigens is de Rekenkamer van mening dat haar oordeel bij het Financiële Jaarverslag van het Rijk, gelet op haar onafhankelijke positie, beter in een eigen publicatie kan worden opgenomen. Dit is in lijn met het eerder geformuleerde standpunt ten aanzien van de departementale jaarverslagen (zie brief van 15 september 1999).

Ten slotte geeft de Rekenkamer nogmaals in overweging de mogelijkheden te bezien om – op termijn – ook op het niveau van het Rijk de verantwoording meer beleidsmatig in te richten. Zoals in eerder genoemde brief al is aangegeven zou daarbij bijvoorbeeld aangesloten kunnen worden bij de hoofdpunten van het Regeerakkoord, de geformuleerde beleidsprioriteiten en/of de overzichtsconstructies uit de separate begrotingen. Een dergelijke presentatie van geaggregeerde beleidsinformatie biedt goede mogelijkheden de «eenheid van regeringsbeleid» tot uitdrukking te brengen zonder dat afbreuk gedaan wordt aan de individuele ministeriële verantwoordelijkheid.

6 Infrastructuur

6.1 Wet- en regelgeving

In de lopende acties rond de implementatie van VBTB neemt de aanpassing van wet- en regelgeving een belangrijke plaats in. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de voorbereidingen voor wijziging van de Comptabiliteitswet al in een vergevorderd stadium zijn. Deze wijziging zal behoorlijk ingrijpend zijn en volgens een strak tijdschema moeten verlopen om de ontwerp-begrotingen 2002 tijdig van een wettelijke basis te kunnen voorzien. Een en ander betekent dat het wetsvoorstel voor 1 januari 2002 door de Staten-Generaal moet zijn goedgekeurd.

Daarnaast dienen ook de meer gedetailleerde aanwijzingen voor het opstellen van de nieuwe begrotingen, op te nemen in de Rijksbegrotingsvoorschriften, tijdig beschikbaar te zijn. Als gevolg van de invoering van VBTB is een integrale herziening noodzakelijk.

Een en ander legt een zwaar beslag op de wetgevingscapaciteit bij met name het Ministerie van Financiën. Op dit moment bestaat nog geen zicht op de werklust die dit voor andere betrokken instanties in het wetgevingstraject (Algemene Rekenkamer, Raad van State en Staten-Generaal) met zich mee zal brengen. Op basis van de voortgangsrapportage moet aangenomen worden dat met een realistisch tijdschema gewerkt wordt. Daarbij kan in dit stadium nog moeilijk ingeschat worden of de Voortgangsrapportage en de voorbeeldbegrotingen in de Tweede Kamer nog tot ingrijpende aanpassingen zullen leiden.

6.2 Informatiesystemen

De nieuwe opzet van begrotingen en verantwoordingen stelt nieuwe eisen aan de departementale informatievoorziening. Door wijzigingen in de artikelstructuur, het opnemen van nieuwe prestatiegegevens en het toerekenen van apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen zijn ingrijpende aanpassingen noodzakelijk. Dit betreft in eerste instantie de financiële systemen,

maar ook de managementinformatiesystemen. Om de benodigde informatie op te kunnen leveren zal – op termijn – een veel duidelijker koppeling tussen begrotings- en beleidsprocessen en -systemen tot stand gebracht moeten worden. Voor de korte termijn verwachten de ministeries aan de informatievraag voor de nieuwe begrotingen te kunnen voldoen door relatief beperkte aanpassingen. Voor de langere termijn zal een kwaliteitsslag gemaakt moeten worden, waarvan de omvang en reikwijdte nu nog niet kan worden overzien. Zoals de voortgangsrapportage terecht opmerkt zijn de tijdige beschikbaarheid van gewenste prestatiegegevens (denk hierbij bijvoorbeeld aan aanlevering door derden) en de definiëring van de gewenste (kwaliteit van) prestatiegegevens hierbij belangrijke aandachtspunten.

Voorlopig wordt gekozen voor een «incrementele» aanpak, waarbij systemen zoveel mogelijk op «natuurlijke» momenten (bijvoorbeeld bij groot onderhoud of vervangingsinvesteringen) aangepast worden. Een overzicht van noodzakelijke aanpassingen en prioriteiten daarin kan op dit moment nog niet verstrekt worden. Hiervoor moeten de departementale plannen van aanpak verder uitgewerkt worden. Daardoor is ook het kosteninzicht beperkt; voorlopig is een reservering van f 200 miljoen gedaan tot aan 2005.

De Rekenkamer heeft begrip voor de gevolgde aanpak, maar dringt er wel op aan de wensen omtrent te leveren prestatiegegevens en de kwaliteit/tijdigheid daarvan zo snel mogelijk te concretiseren. Pas dan kan een reële kostenraming gemaakt worden en kan een prioriteitsvolgorde bepaald worden.

7 Betrouwbaarheid

Oorspronkelijke uitgangspunten

In de regeringsnota VBTB wordt uitgegaan van verschillende gradaties in «betrouwbaarheid» van informatie: voor financiële informatie geldt een hoge gradatie van betrouwbaarheid, voor niet-financiële informatie gelden andere gradaties. De ministeries zouden in de leeswijzer op de departementale begroting hun afwegingen op dit punt duidelijk moeten maken, zodat de Staten-Generaal de uiteindelijke afweging inzake de gewenste gradaties van betrouwbaarheid kan maken.

Voortgangsrapportage

In de voortgangsrapportage wordt aan het onderwerp kwaliteit van niet-financiële informatie geen aandacht gewijd.

Reactie Rekenkamer

De Rekenkamer acht het van belang dat bij de verdere implementatie van VBTB, in het bijzonder bij de te ontwikkelen informatiesystemen, voldoende rekening wordt gehouden met de kwaliteitseisen die moeten gelden voor de in het jaarverslag op te nemen niet-financiële informatie. Het gaat daarbij niet alleen om betrouwbaarheid, maar ook om eisen als actualiteit, relevantie, volledigheid en nauwkeurigheid.

De Rekenkamer stelt zich voor in de komende periode in samenspraak met de ministeries aandacht te wijden aan verdere uitwerking van de aspecten betrouwbaarheid en nauwkeurigheid en aan aan de invulling van de begrippen «actualiteit», «relevantie» en «volledigheid». Zoals in de brief van 15 september 1999 is aangegeven geldt als uitgangspunt voor

de toekomstige controle onverkort dat de Rekenkamer moet kunnen steunen op een volkomen (accountants)controle.

In vervolg op haar eerdere reactie op de Regeringsnota VBTB heeft de Rekenkamer haar visie op de aspecten betrouwbaarheid en nauwkeurigheid inmiddels verder ontwikkeld.

Zij komt tot de voorlopige conclusie dat ook voor niet-financiële informatie in begroting en jaarverslag een hoge mate van betrouwbaarheid moet worden nagestreefd. Tot de kern terug gebracht moet ook voor deze informatie gelden dat «het klopt wat er staat». Naar de opvatting van de Rekenkamer houdt betrouwbare informatie in dat deze waarheidsgetrouw is en de realiteit juist en volledig weergeeft.

Wel kunnen verschillende gradaties van «nauwkeurigheid» gelden. Zo is het denkbaar dat door het gebruik van bepaalde meetmethodes geen uitspraak gedaan kan worden in absolute aantallen, maar wel bijvoorbeeld in percentages of bandbreedtes. Daarmee wordt de uitspraak niet minder betrouwbaar, maar wel minder nauwkeurig. De in VBTB bedoelde gradaties hebben naar de mening van de Rekenkamer dan ook niet zozeer betrekking op «betrouwbaarheid» als wel op «nauwkeurigheid».

Om de gewenste hoge mate van betrouwbaarheid op termijn te kunnen realiseren zal in het algemeen aan voorwaarden als de volgende moeten zijn voldaan:

- Er worden aanvaardbare methoden en definities toegepast om de relevante kwantiteiten en kwaliteiten waar te nemen en te meten;
- Voor van buiten het ministerie verkregen informatie die bij de productie van beleidsinformatie wordt gebruikt (informatie van onderzoeksbureaus, gemeenten, publieke instellingen op afstand van het Rijk etc.) is vastgesteld dat zij op aanvaardbare wijze tot stand is gekomen;
- Binnen het ministerie zijn in het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie voldoende «checks and balances» aangebracht, onder meer via inzet van benodigde deskundigheden, heldere procedures, controleerbare registraties en functiescheidingen;
- De feitelijk verstrekte informatie stemt overeen met de uitkomsten van dit totstandkomingsproces.
- Wanneer effecten worden verantwoord, moet de causale relatie tussen effecten en beleidsmaatregelen controleerbaar aannemelijk zijn gemaakt.

De Rekenkamer acht het van belang dat de wijze waarop de verstrekte informatie tot stand is gekomen in begroting en/of jaarverslag wordt toegelicht, met name de gehanteerde waarnemings- en meetmethoden en het omgaan met van buiten het ministerie verkregen informatie. Op langere termijn zullen gedeelde opvattingen over aanvaardbare en minder aanvaardbare wijzen van totstandkoming kunnen uitkristalliseren.

Op deze wijze kan tot een gestandaardiseerde invulling van het begrip «betrouwbaarheid» gekomen worden. Verder beveelt de Rekenkamer aan dat over de gewenste nauwkeurigheid per categorie beleidsinformatie afspraken worden gemaakt tussen ministers en Staten-Generaal. Daarbij dienen de kosten om een bepaalde nauwkeurigheid te realiseren nadrukkelijk te worden meegewogen.

8 Tot slot

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond VBTB de komende tijd met grote belangstelling blijven volgen en waar mogelijk bijdragen aan de verdere uitwerking van de plannen. Het komende rapport over de Voorbeeldbegrotingen is daarin een volgende stap. Andere mogelijke activiteiten liggen met name op het gebied van de verdere uitwerking van de Mededeling over de bedrijfsvoering en de normatiek rond te stellen kwaliteitseisen inzake beleidsinformatie (o.a. betrouwbaarheid en nauwkeurigheid).

Daarnaast zal de Rekenkamer zich beraden op de gevolgen van de invoering van VBTB voor haar eigen werkzaamheden. Daarbij zal in ieder geval de vraag aan de orde komen hoe de toekomstige oordeelsvorming over de Jaarverslagen er uit moet gaan zien. Ook de opzet en inhoud van de toekomstige controle en de afstemming met de voorcontrole op de ministeries is een belangrijk onderwerp.

Samengevat komt de Rekenkamer naar aanleiding van het verschijnen van de Voorgangsrapportage VBTB tot de volgende aanbevelingen:

- De Tweede Kamer wordt in overweging gegeven om de vragen over beleidsprioriteiten, die tot nu toe gericht waren op de verantwoordingen, voortaan onder te brengen in het begrotingstraject. Gezien de voorgestane koppeling tussen begrotings- en verantwoordingsinformatie komen de gevraagde prestatiegegevens dan ook in het jaarverslag tot uiting;
- Geziende de kritische elementen in het tijdpad naar invoering van de eerste VBTB-begrotingen lijkt het de Rekenkamer noodzakelijk dat het Ministerie van Financiën ook in de periode na 17 mei 2000 een substantiële rol blijft vervullen in de coördinatie van het project. De Rekenkamer stelt bovendien voor om het komende jaar tussentijds nog een extra moment te creëren waarop de Staten-Generaal geïnformeerd wordt over de voortgang;
- De Rekenkamer dringt erop aan dat in interdepartementaal verband toegewerkt wordt naar één algemeen referentiekader waarop een uitspraak over de stand van de departementale bedrijfsvoering op hoofdlijnen gebaseerd kan worden. De invulling die in de Voortgangsrapportage aan de Mededeling over de bedrijfsvoering gegeven wordt acht de Rekenkamer te mager en vormt ook een significante verlaging van het ambitieniveau zoals verwoord in «Jaarverslag in de politieke arena» en de Regeringsnota VBTB;
- De Rekenkamer geeft in overweging de mogelijkheden te bezien om het Jaarverslag van het Rijk op termijn ook meer beleidsmatig in te richten, bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij de hoofdpunten van het Regeerakkoord, de door de Tweede Kamer aangegeven beleidsprioriteiten en/of de overzichtsconstructies uit de nieuwe begrotingen;
- Ten aanzien van de te ontwikkelen informatiesystemen dienen de wensen omtrent te leveren prestatiegegevens en de kwaliteit/tijdigheid daarvan zo snel mogelijk geconcretiseerd te worden teneinde een reële kostenraming en prioriteitsvolgorde te kunnen bepalen;
- Binnen de Rijksdienst zou verder nagedacht moeten worden over de nadere invulling van te stellen kwaliteitseisen aan de op te nemen beleidsinformatie. De Rekenkamer heeft hiervoor ten aanzien van de begrippen «betrouwbaarheid» en «nauwkeurigheid» een voorzet gedaan.