

Vergaderjaar 2002–2003

**27 849**

**Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001)**

**28 035**

**Wijziging van de Comptabiliteitswet houdende bepalingen inzake het beheer van liquide middelen van rechtspersonen die collectieve middelen beheren, inzake de financiering van die rechtspersonen en inzake de beheersing van het EMU-saldo voor zover dit saldo door het financieel beheer van deze rechtspersonen wordt beïnvloed (Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)**

**Nr. 25**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2003

Hierbij informeer ik u over voorstel voor het normen- en controlekader voor niet-financiële informatie. De aanleiding hiervoor is tweeledig:

- I. Tijdens het overleg over de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) is de motie Van Walsem ingediend<sup>1</sup>. Daarin vraagt de Kamer de regering een normen- en controlekader voor niet-financiële informatie uit te werken, zodanig dat deze van kracht is op de begrotingscyclus 2005;
- II. Mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg «Informatievoorziening grote projecten» van 11 december 2002 (kamerstuk 28 645/28 247, nr. 5), om voor het zomerreces een brief over de voortgang van de uitvoering van de motie Van Walsem te sturen.

Het normen- en controlekader is door een interdepartementale themagroep uitgewerkt, waarin ook de Algemene Rekenkamer zitting had. De uitgangspunten van het normen- en controlekader zijn:

1. een heldere afbakening/definiëring van niet-financiële informatie;
2. een werkbaar normenkader;
  - 2.1. een adequate mate van betrouwbaarheid;
  - 2.2. de regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek;
3. toegankelijke informatie over de kwaliteit van niet-financiële informatie in het jaarverslag;
4. een passende controle structuur;
5. de wijze van wettelijke verankering.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24. Naar aanleiding van de wijziging van artikel 58 (eisen jaarverslag) en artikel 66 (de wettelijke controletaak auditdiensten).

## 1. Een heldere afbakening/definiëring van niet-financiële informatie

Financiële informatie is het uitgangspunt voor de definitie van *niet-financiële informatie*. Financiële informatie is eenduidig gedefinieerd<sup>1</sup>. Niet-financiële informatie is dan noodzakelijkerwijs alle «overige» informatie. Kortom: niet-financiële informatie is alle informatie in de toelichting van de begroting en het jaarverslag die van niet-financiële aard is. Het normen- en controlekader heeft géén betrekking op meningen, beleidsconclusies en interpretaties. Ze zijn afhankelijk van een zienswijze, subjectief. Hiervoor is géén eenduidige kwaliteitsnorm denkbaar anders dan «niet strijdig met het beeld van financiële én andere niet-financiële informatie».

## 2. Een werkbaar normenkader

### 2.1. Een adequate mate van betrouwbaarheid

Het in het jaarverslag classificeren van niet-financiële informatie als *betrouwbaar* suggereert dat alle niet-financiële informatie eenzelfde kwaliteitsniveau heeft én dat er géén onderscheid is met financiële informatie. De niet-financiële informatie is te divers om de classificatie betrouwbaar generiek af te geven. Ook Van Walsem c.s. onderschrijven dat er andere eisen voor niet-financiële informatie moeten zijn dan voor financiële informatie. Ik stel voor «adequate mate van betrouwbaarheid» als paraplubegrip te hanteren omdat deze term overeenkomt met de:

- verwachting van de Kamer over de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie;
- werkelijkheid (de vlag dekt de lading).

Het begrip «adequate mate van betrouwbaarheid» kan vervolgens per beleidsveld verder op maat worden uitgewerkt met de normen uit de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE).

### 2.2. De regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek

De RPE is ontwikkeld en recent (2002) ingevoerd om de kwaliteit van niet-financiële informatie te waarborgen. Dit was noodzakelijk, omdat sinds de intrede van VBTB niet-financiële informatie een prominente plaats in begroting en verantwoording heeft. De motieven om bij de RPE aan te sluiten zijn:

1. De RPE sluit aan bij de ontwikkelde normen van financiële informatie en de Europese Commissie<sup>2</sup>.
2. De RPE schetst de uniforme hoofdlijnen: het normenkader. Daarbinnen kunnen de departementen de normen nader concretiseren in interne richtlijnen en/of inhoudelijke afspraken maken met de Kamer. Zodoende wordt recht gedaan aan de diversiteit van niet-financiële informatie en de daaraan te stellen normen.
3. De RPE sluit aan bij de normen voor informatie die de AR hanteert.
4. De CW verwijst al naar de RPE en er is noodzaak tot minder regelgeving. Het is onverstandig nieuwe regelgeving te introduceren.

Voor het genereren van niet-financiële informatie maken departementen gebruik van twee instrumenten, te weten reguliere systemen van prestatiegegevens en evaluatieonderzoek<sup>3</sup>. Voor deze instrumenten en de daaruit voortkomende niet-financiële informatie formuleert de RPE validiteit, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid en bruikbaarheid als kwaliteitsnormen<sup>4</sup>. In schema 1 wordt de relatie tussen deze normen en de soort niet-financiële informatie gelegd.

<sup>1</sup> CW artikel 58, lid 2.

<sup>2</sup> Structural Funds: «Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. Volume 2, 1999 (ISBN 92-8 286 626-2).

<sup>3</sup> Bepaling 2.2 A) Administraties of informatie-systemen waarmee op gezette tijden informatie wordt verkregen. B) Onderzoek waarin vooraf, gedurende de uitvoering en achteraf effecten van beleid of bedrijfsvoering in kaart worden gebracht.

<sup>4</sup> RPE, bepaling 5.1.

**Schema 1. Samenvattend overzicht van kwaliteitsnormen niet-financiële informatie:**

Feitelijke niet-financiële informatie	Uniforme normen	Extra norm		Dimensies	
		begroting en jaarverslag <sup>1</sup>	jaarverslag	Kwantitatief	outcome en output
1. Outcome					
a. is doel bereikt?				a. Doelbereiking	
b. In hoeverre is doel bereikt m.b.v. beleid?	Valide Nauwkeurig Bruikbaar	Betrouwbaar	Verzamelen <sup>2</sup> Consistent Presenteren	b. Plausibel <sup>3</sup> verband doelstelling van beleid en prestaties of middelen	Bron- informatie
2. Output, kostprijs en kwaliteit geleverde producten en diensten (doelmatigheid bedrijfsvoering)				Plausibel verband tussen prestaties en middelen	
3. Volume- en prijsgegevens (input-gegevens, programmauitgaven)					

<sup>1</sup> Nagenoeg dezelfde omschrijving van de kwaliteitsnormen voor outcome, output, volume- en prijsgegevens al dan niet kwantitatief en/of kwalitatief in begroting en jaarverslag opgenomen.

<sup>2</sup> Als extra uitwerking van respectievelijk nauwkeurig, valide en bruikbaar.

<sup>3</sup> Als extra uitwerking van bruikbaar.

Volgens de RPE is een ordelijke en controleerbare verslaglegging van de wijze waarop niet-financiële informatie tot stand komt, van groot belang om de kwaliteit van de gebruikte instrumenten te kunnen beoordelen<sup>1</sup>.

Daarbij geldt dat het mogelijk moet zijn om:

- de kwaliteit van systemen van reguliere prestatiegegevens aan de hand van een beschrijving van het betreffende informatiesysteem en de aan dat systeem ten grondslag liggende administratieve organisatie te kunnen vaststellen;
- de kwaliteit van evaluatieonderzoek, alsmede de mate van onafhankelijkheid waarmee het onderzoek is opgesteld en/of uitgevoerd, aan de hand van een onderzoeksdossier te kunnen vaststellen.

Overigens geeft de RPE aan dat de kosten van de systemen van reguliere prestatiegegevens en evaluatieonderzoek, niet in een negatieve verhouding tot de baten ervan mogen staan. Baten in termen van extra inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het streven is om afspraken over de kwaliteit van niet-financiële informatie zoveel mogelijk tijdens de begrotingsbehandeling te maken. De Kamer is dan vroeg in het begrotingsproces betrokken bij de inhoudelijke invulling van het normenkader, waarover afspraken tussen Kamer en departement gemaakt kunnen worden.

Dezelfde kwaliteitsnormen die gelden voor interne niet-financiële informatie, gelden ook voor niet-financiële informatie afkomstig van «derden» (e.g. provincie, gemeente, statistisch bureau). Om te kunnen voldoen aan deze normen wordt de bron van informatie in het jaarverslag vermeld.

### **3. Toegankelijke informatie over de kwaliteit van niet-financiële informatie in het jaarverslag**

Het management geeft inzicht in de kwaliteit van niet-financiële informatie in het jaarverslag. De verantwoordelijkheid van het management zal in de Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften tot uitdrukking worden gebracht, waarbij vrij wordt gelaten hoe het management dit inzicht wil geven.

Onder de huidige mededeling over de bedrijfsvoering (MBV) legt de minister verantwoording af aan de Staten-Generaal over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De huidige MBV is een uitzonderingsrapportage waarin de belangrijkste risico's over de bedrijfsprocessen worden vermeld. Dit geldt ook voor de totstandkoming van niet-financiële informatie.

<sup>1</sup> RPE, bepaling 5.2.

#### **4. Een passende controlestructuur**

Een passende controlestructuur betekent dat de auditdienst zal toetsen of de niet-financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan *een adequate mate van betrouwbaarheid* wat verder is uitgewerkt in de RPE. De minister en de AR krijgen zo de waarborg dat de niet-financiële informatie voldoet aan de daaraan te stellen eisen. De auditdiensten zijn door het kwaliteitsplan auditfunctie in staat de hierboven beschreven taak te vervullen.

De auditdienst zal de bevindingen van de controle van de niet-financiële informatie opnemen in een samenvattend rapport. Het is facultatief om daarbij een oordeel te geven over de kwaliteit van de niet-financiële informatie. Elke auditdienst bepaalt dit in overleg met de departementsleiding. De accountantsverklaring is niet het geëigende medium om dit oordeel te geven, omdat:

- de tekst en inhoud van de accountantsverklaring zijn voorgeschreven door de beroepsgroep en;
- de inrichting van de accountantsverklaring vooral gericht is op financiële informatie.

#### **5. De wijze van wettelijke verankering**

Het is niet noodzakelijk in artikel 58 van de CW 2001 het paraplubegrip *adequate mate van betrouwbaarheid* op te nemen. In de huidige CW 2001 is in onderdeel c van het eerste lid van artikel 58 opgenomen dat de niet-financiële informatie aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen zal moeten voldoen. In de toelichting van de CW 2001 wordt de RPE reeds vermeld. Zodoende:

- staat in de CW al een paraplubegrip («de daaraan te stellen kwaliteits-eisen») dat in lagere regelgeving (de RPE) reeds is uitgewerkt;
- vindt geen dubbeltelling plaats met de norm «betrouwbaarheid» zoals reeds in de RPE tot uitdrukking komt (zie paragraaf 2.2.).

Artikel 58 (normen jaarverslag), artikel 66 (controletaak auditdienst) en artikel 82 (onderzoekstaak AR) zullen beter op elkaar worden afgestemd. Dit betekent dat artikel 58 lid 1 b vervalt. Zowel in artikel 66 lid 1 als in artikel 82 lid 1 vervalt onderdeel d en e. In artikel 66 lid 1 c en artikel 82 lid 1 c vervalt het woord «financieel».

In 2004 wordt de RPE geëvalueerd en bekeken of de uitwerking van de motie Van Walsem moet leiden tot aanpassingen van de RPE.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm