

Vergaderjaar 2004–2005

29 949

Evaluatie VBTB

29 950

**Interdepartementaal beleidsonderzoek:
Regeldruk en controletoren**

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2005

Donderdag 24 februari 2005 hebben wij een presentatie gehouden voor leden van de Commissie voor de Rijksuitgaven van uw Kamer. Leden van andere commissies waren daarbij ook uitgenodigd. Tijdens deze presentatie hebben wij onze reactie toegelicht op:

- Het kabinetsstandpunt bij het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Regeldruk en controletoren* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005 29 950 nr. 1).
- Het kabinetsstandpunt bij de VBTB-evaluatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005 29 949 nr. 1).

Deze brief is onze reactie op deze twee kabinetsstandpunten, waaraan uw Kamer op 2 en 3 maart aanstaande een Algemeen Overleg wijdt met de minister van Financiën.

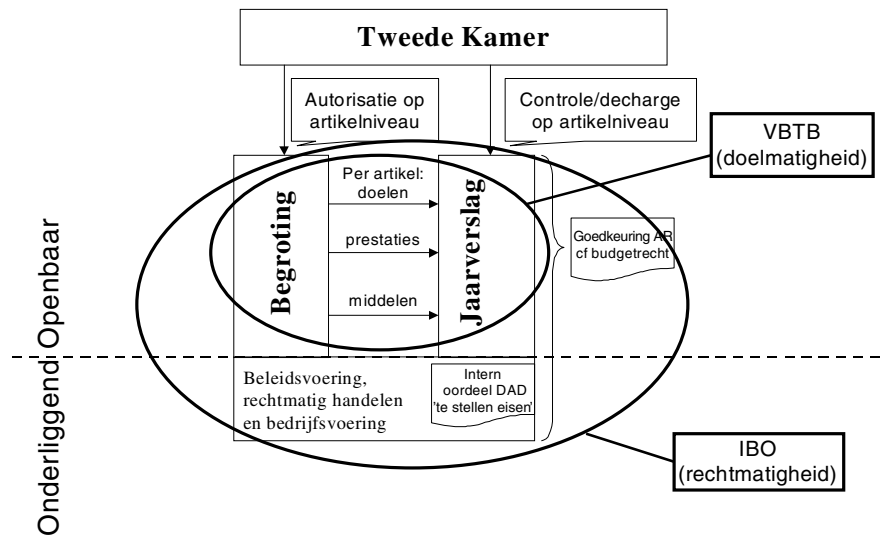
Het IBO *Regeldruk en controletoren* en de VBTB-evaluatie gaan over het proces van begroten en verantwoorden, en hoe we dat kunnen verbeteren. Ze laten zien dat dit kan door aan de ene kant de regel- en controle-druk te verminderen (IBO), en aan de andere kant door de Tweede Kamer zo goed mogelijke informatie te verstrekken (IBO en VBTB). Beide stukken raken rechtstreeks het budgetrecht en de inrichting daarvan van uw Kamer.

De Algemene Rekenkamer beschouwt het wetgevingsproces van de begrotingscyclus als het fundament van het budgetrecht van de Tweede Kamer. De begrotingscyclus komt met name tot uitdrukking op de derde dinsdag in september (Miljoenennota en aansluitend de vaststelling van de begrotingswetten) en de derde woensdag in mei (Jaarverslag van het Rijk met aansluitend de vaststelling van de slotwetten).

Bij de begroting is uw autorisatiefunctie op artikelniveau aan de orde. De verantwoording op artikelniveau leidt tot decharge voor het gevoerde financiële beheer en stelt u in staat de slotwetten te autoriseren. U wilt er daarbij om te beginnen van verzekerd zijn dat op dat artikelniveau een en ander rechtmatig is verlopen.

Op deze basis, op dit fundament, is het VBTB-huis opgetrokken. VB gaat over wat u per artikel voor ogen staat, wat daarvoor moet gebeuren en wat dat mag kosten. TB gaat over de verantwoording daarover: is bereikt wat beoogd werd, is gedaan wat voorgenomen was en heeft het gekost wat geraamd was. Hoewel u in uw Algemene Overleggen éérst aandacht besteedt aan de VBTB-evaluatie en de volgende dag aan IBO-Regeldruk en controletoren, gaan wij eerst in op het IBO. Zonder fundament geen huis, en zonder huis geen ramen. Of anders gezegd: zonder een goede structuur van begroten en verantwoorden die de rechtmatigheid op artikelniveau voor u verankert, is het houvast voor verbeteringen op het gebied van beleidsinformatie over doeltreffendheid en doelmatigheid op artikelniveau ons inziens van beperkte waarde.

Plaatsing IBO en VBTB



In zijn standpunt over het IBO *Regeldruk en controletoren* doet het kabinet voorstellen die naar onze mening het fundament van het huis raken, en daarmee dus het budgetrecht van de Tweede Kamer (kunnen) aantasten.

In deze brief zullen wij eerst ingaan op hoe het budgetrecht in de huidige situatie in wet- en regelgeving is verankerd. Vervolgens zullen wij laten zien wat er voor de Tweede Kamer verandert als de standpunten van het kabinet ten aanzien van het IBO *Regeldruk en controletoren* en de VBTB-evaluatie worden doorgevoerd, we zullen laten zien voor welke problemen uw Kamer zich in onze ogen gesteld ziet, en wij zullen enkele oplossingsrichtingen schetsen.

Budgetrecht: huidige situatie

De Staten-Generaal hebben het budgetrecht – dit is een sleutelrol in het proces van begroten en verantwoorden. Dit recht is verankerd in de Grondwet (art. 105), de Reglementen van Orde van de Tweede en Eerste Kamer en de Comptabiliteitswet 2001 (artt. 12 t/m 15, 63, 64). Het betekent dat de Staten-Generaal het recht van autorisatie en controle op het begroten en verantwoorden van ministers hebben.

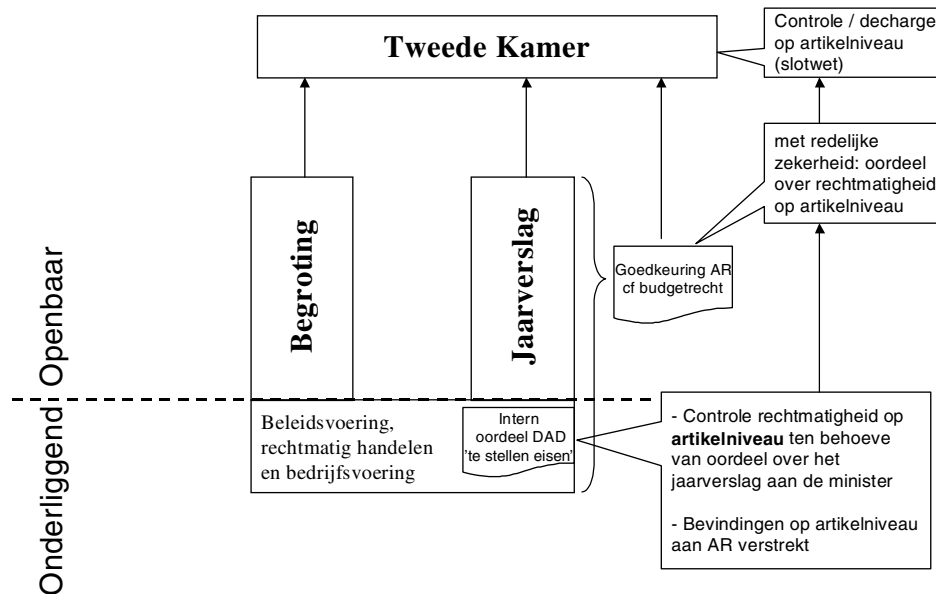
De rijksbegroting is onderverdeeld in begrotingswetten: elk ministerie en elk begrotingsfonds heeft een eigen wet. Een begrotingswet bestaat uit artikelen (kleinste bouwsteen van de begroting). Uw Kamer heeft het recht van amendement, u kunt op artikelniveau veranderingen doorvoeren. De Tweede Kamer autoriseert aldus de begrotingswet. Dit wil zeggen dat u

per artikel bepaalt welke politieke afspraak («contract») u met de verantwoordelijke minister aangaat. (Als een ministerie 30 begrotingsartikelen heeft, zijn dat dus 30 contracten). De Eerste Kamer aanvaardt of verwierpt elke begrotingswet in zijn totaliteit. Zij kan binnen een wet geen wijzigingen aanbrengen.

Op basis van het gesloten «contract» voert de minister het beleid uit en is hij geautoriseerd tot het maximum per artikel geld uit te geven. Na een jaar verantwoordt hij zich over zijn beleid en de uitgaven daaraan in zijn jaarverslag. Het jaarverslag is de tegenhanger van de begroting. De minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag per artikel (Comptabiliteitswet 2001 art. 50 e.v.).

De Tweede Kamer controleert per artikel of de minister zich aan de afspraken heeft gehouden, en of de informatie die de minister in zijn jaarverslag heeft verstrekt correct is. Als dat zo is, verleent de Tweede Kamer decharge over het gevoerde financieel beheer aan de minister en autoriseert zij de slotwetten.

Borging budgetrecht via controlestructuur



Om de Kamer bij die taak te ondersteunen, hebben we in Nederland een controlestructuur opgebouwd. Die werkt momenteel als volgt:

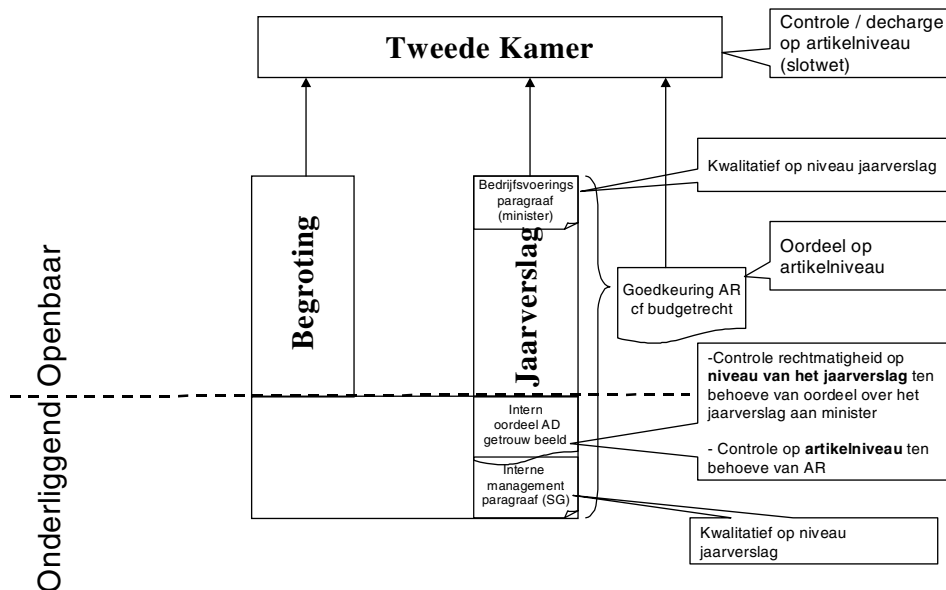
- De minister stuurt zijn jaarverslag pas naar de Tweede Kamer als hij zich ervan vergewist heeft dat zijn departementale auditdienst aan hem een oordeel heeft gegeven over de rechtmatigheid van zijn handelen (dus of hij het geld volgens wet- en regelgeving heeft besteed). De auditdienst schrijft dit oordeel op in een verklaring waarin de auditdienst specifiek ingaat op een aantal eisen die aan het jaarverslag wordt gesteld. In het jargon van de accountant heet dit een «te-stellen-eisen-verklaring». De departementale auditdiensten richten hun werkzaamheden zo in dat zij bevindingen op het niveau van een begrotingsartikel kunnen genereren (Comptabiliteitswet 2001, art. 60) en dat ze op het niveau van de verantwoording als geheel een oordeel kunnen uitspreken. De oordelen en rapporten van de departementale auditdiensten (interne auditdiensten) zijn niet bestemd voor de Tweede Kamer, maar zijn bestemd voor hun minister zodat hij de ministeriële verantwoordelijkheid kan dragen voor een rechtmatige begrotingsuitvoering.

- De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de Tweede Kamer kan vertrouwen op de informatie in het jaarverslag van de minister, en stelt de Tweede Kamer daarvan op de hoogte. Wij maken daarbij gebruik van de werkzaamheden van de departementale auditdienst op artikel-niveau. Om er zeker van te zijn dat de juiste informatie wordt verstrekt, hebben de departementale auditdiensten en de Algemene Rekenkamer afspraken gemaakt over de controlewerkzaamheden die moeten worden verricht. Uiteindelijk keuren wij de Rijksrekening goed. Dit oordeel onderbouwen wij met een oordeel over de rechtmatigheid «met redelijke zekerheid» per begrotingsartikel.
- De Tweede Kamer kan vervolgens op basis van onze goedkeuring ministers decharge verlenen: u weet dan immers per begrotingsartikel (aansluitend bij het budgetrecht) dat de ministers zich «met redelijke zekerheid» aan wet- en regelgeving hebben gehouden.

Voorstellen kabinet naar aanleiding van IBO Regeldruk en controletoeren

In zijn standpunt over het IBO *Regeldruk en controletoeren* doet het kabinet voorstellen om de regeldruk te verminderen en de controlelast te verlichten. Nieuw is dat het kabinet de verklaring over de rechtmatigheid expliciet door de minister laat afleggen. Met dit principe zijn we het van harte eens: het maakt impliciete ministeriële verantwoordelijkheid expliciet.

Voorstellen kabinet



Het kabinet stelt het volgende voor:

- De minister geeft bij zijn verantwoording een verklaring af over de rechtmatigheid op het niveau van het jaarverslag en niet op het niveau van artikelen. Die verklaring wordt opgenomen in de bedrijfsvoeringparagraaf, is vormvrij en is kwalitatief van aard, niet kwantitatief. De minister baseert zich daarbij op een interne managementparagraaf van de secretaris-generaal die eveneens vormvrij is en dezelfde reikwijdte en diepgang kent (ontbreken van artikelniveau). «Vormvrijheid» betekent hierbij dat de minister en de secretaris-generaal zelf bepalen met welke diepgang de onderliggende informatie getoetst wordt en welke informatie hierover wordt verstrekt.

- De departementale auditdienst (DAD) gaat een getrouwbeeldverklaring opstellen voor de minister (daarmee vervalt de rechtmatigheidsparagraaf in de DAD-verklaring). De reikwijdte van deze verklaring is gelijk aan de reikwijdte van de bedrijfsvoeringsparagraaf van de minister en van de interne managementparagraaf van de secretaris-generaal.

Wij zijn het eens met het uitgangspunt om de verklaring over de rechtmatigheid expliciet door de minister te laten afleggen. Daarmee legt het kabinet de verantwoordelijkheid daar, waar zij hoort. Wij zijn het echter niet eens met de onderbouwing van die verklaring van de minister.

Problemen die ontstaan door kabinetsvoorstel

Het probleem zit in de combinatie van de drie voorstellen. De verklaring van de minister bevat geen verplichte koppeling tussen rechtmatigheid en artikelniveau, evenmin als de onderliggende managementparagraaf van de secretaris-generaal en evenmin als de beeldverklaring van de departementale accountant.

In de nieuwe situatie krijgt de Tweede Kamer meer informatie van de minister dan in de huidige situatie. De Tweede Kamer is echter minder zeker over de rechtmatigheid op artikelniveau nu geen van de drie (minister, secretaris-generaal, DAD) expliciet de wettelijke opdracht heeft zich te verantwoorden over, dan wel de controle in te richten op rechtmatigheid op artikelniveau.

De verklaring van de minister sluit derhalve niet verplicht meer aan bij het niveau van uw autorisatie van de slotwetten en decharge: artikelniveau.

Kan de Algemene Rekenkamer de mismatch tussen de structuur van verantwoording en decharge dichten?

Ook de Algemene Rekenkamer kan u die zekerheid niet meer als vanzelfsprekend bieden. Door de maatregelen die het kabinet voorstelt, vervalt de waarborg dat departementale auditdiensten voldoende werk maken van de rechtmatigheidstoetsing op artikelniveau. Zij hoeven geen «te stellen eisen»-verklaring meer op te stellen, maar geven een getrouwbeeldverklaring. Dat betekent dat zij alleen dat hoeven te toetsen wat de minister meldt. De toezegging aan de Algemene Rekenkamer dat wij nog steeds bevindingen op artikelniveau zullen krijgen, stelt ons niet gerust.

De ministeriële verantwoordelijkheid om u op artikelniveau redelijke zekerheid over de rechtmatigheid te geven, zodat u de slotwetten kunt autoriseren en tot dechargeverlening over kunt gaan, kan niet bij de externe controleur belegd worden. U heeft geen «contracten» met de Algemene Rekenkamer, maar politieke afspraken met de ministers.

Het stelt ons ook niet gerust, omdat de DAD's niet meer verplicht zijn afdoende werkzaamheden op artikelniveau te verrichten in het kader van hun getrouwbeeldverklaring bij de verantwoording. De kans dat zij dit uitsluitend voor ons zullen doen, zonder wettelijke verplichting dit voor hun minister te doen, achten wij illusoir. In feite zouden zij dan twee – verschillende – controleopdrachten moeten krijgen: één voor de minister en één voor ons. Dat lijkt geen passende situatie.

Oplossing Algemene Rekenkamer voor waarborgen budgetrecht

Het kabinetsstandpunt stelt uw Kamer in onze ogen voor de volgende keuzes:

1. of u laat autorisatie en decharge per begrotingsartikel los en verandert op dit punt de wet;

2. of u houdt vast aan uw budgetrecht op artikelniveau, zowel bij de autorisatie als bij de decharge.

Kiest u voor de tweede optie, en accepteert u de voorstellen van het kabinet ten aanzien van het IBO *Regeldruk en controletoren*, dan accepteert u tevens dat:

- wij hoogstwaarschijnlijk aanvullende werkzaamheden zullen moeten verrichten om nog uitspraken over rechtmatigheid op artikelniveau «met redelijke zekerheid» te kunnen doen;
- de informatie van de minister en die van de Algemene Rekenkamer uit elkaar kunnen gaan lopen (immers de minister rapporteert op verantwoordingsniveau en de Algemene Rekenkamer op artikelniveau);
- de informatie over de rechtmatigheid per begrotingswet niet meer vergelijkbaar is.

De Algemene Rekenkamer beveelt de Tweede Kamer aan er bij het kabinet op aan te dringen zijn standpunt ten aanzien van het IBO *Regeldruk en controletoren* als volgt te wijzigen:

Zorg ervoor dat de minister, alvorens hij het jaarverslag naar de Kamer stuurt, zich ervan vergewist heeft dat de rechtmatigheid op artikelniveau geborgd is. De minister kan dit vormgeven door:

- dit in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf expliciet op te nemen, of door
- dit verplicht op te laten nemen in de interne managementparagraaf van de secretaris-generaal, of door
- de huidige interne «te-stellen-eisen»-accountantsverklaring ongemoeid te laten met inachtneming van voldoende controle-inspanning op artikelniveau.

Belangrijk is dus dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor rechtmatigheid op artikelniveau geankerd is in één van de twee paragrafen of in de accountantscontrole en rapportering.

Alleen dan sluit de verklaring van de minister verplicht aan bij het niveau van uw autorisatie van de slotwetten en decharge: artikelniveau. Ook dan pas kunnen wij op die werkzaamheden steunen en onze oordelen aan de Tweede Kamer op artikelniveau blijven geven – in overeenstemming met het budgetrecht van de Tweede Kamer.

Overige aandachtspunten IBO Regeldruk en controletoren

1. Risico-georiënteerde audit

De Algemene Rekenkamer is positief over de voorgestelde rechtmatigheidsdefinitie. Daarbij past echter niet dat de departementale auditdienst bij de controle kiest welke wettelijke kaders essentieel zijn. Wij delen het uitgangspunt dat de departementale auditdienst zijn controlewerkzaamheden baseert op risicoanalyse. Dit is immers reeds vele jaren praktijk. Het kabinet stelt echter voor om de audit te richten op de naleving van de «essentiële onderdelen in de wettelijke kaders». Wij vinden dat het de DAD niet past om te bepalen of een wettelijk kader essentieel is of niet. Het feit dat iets in de wet staat, betekent dat de wetgever het belangrijk vindt.

Reductie van controlewerkzaamheden zal wel bereikt kunnen worden door de regeldruk te verminderen. Dit kan alleen de wetgever zelf doen.

2. Kwaliteit beleidsinformatie

Het kabinet wil geen eisen meer stellen aan de kwaliteit en de controle op de kwaliteit van niet-financiële informatie, en wil dus de motie-Van Walsem (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849, nr. 24) anders

uitvoeren. Deze motie stelt: «Ontwikkel een normenkader voor niet-financiële informatie en een passende controlestructuur.» De Algemene Rekenkamer is bij wet (Comptabiliteitswet 2001 art. 82 en juncto art. 58) verplicht om de kwaliteit van de beleidsinformatie te controleren. Een en ander in afwachting van een wetswijziging waarbij ook de DAD verplicht wordt dit te controleren. Dat zou de bij de rechtmatigheidscontrole gebruikelijke situatie vastleggen dat de Algemene Rekenkamer bij haar werkzaamheden gebruik maakt van de controles van de DAD.

Mocht uw Kamer instemmen met het voorstel van het kabinet om dit deel van de uitvoering van de motie-Van Walsem niet uit te voeren, dan zouden wij graag zien dat u onze controleverplichting ook uit de Comptabiliteitswet 2001 schrapt en vervangt door een «kan»-bepaling. Wij zijn daar zelf echter geen voorstander van. Volgens ons leidt het loslaten van kwaliteitseisen aan en controle van beleidsinformatie tot een verarming van VBTB.

De Tweede Kamer wil beleidsbegrotingen en verantwoordingen. Die wens heeft u met de start van de VBTB-operatie te kennen gegeven. Gegeven deze wens, zult u zeker willen zijn van de kwaliteit van de beleidsinformatie voordat u begrotingen autoriseert en ministers decharge verleent over hun gevoerde beleid. Om te bepalen of de kwaliteit van de informatie goed is, zullen er eisen aan gesteld moeten worden. Dat deze eisen minder «hard» zijn dan de eisen die aan de financiële informatie worden gesteld, onderkennen wij. Dit laat onverlet dat de basiseisen die aan de informatie moeten worden gesteld, wel (vooraf) geformuleerd dienen te worden en dat de geboden informatie gecontroleerd moet worden. Allereerst binnen de ministeriële verantwoordelijkheid, intern, door de DAD¹. Vervolgens onafhankelijk, extern, door de Algemene Rekenkamer.

De motie-Van Walsem komt ook aan de orde in het kabinetsstandpunt over de VBTB-evaluatie. Daar gaan wij in het tweede deel van deze brief op in.

Reactie Algemene Rekenkamer op het kabinetsstandpunt VBTB – evaluatie

Het IBO *Regeldruk en controletoren* richt zich met name op de financiële kaders in de begrotingscyclus. Met de invoering van VBTB zijn deze financiële kaders gekoppeld aan de beleidsprestaties en de beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid.

Net als u hechten wij zeer aan het VBTB-gedachtegoed. Het VBTB-proces getuigt van ambitie en past in de internationale ontwikkelingen op het gebied van «good governance». De conclusie dat de implementatie van VBTB nog niet is afgerond, delen wij. Hiervoor zullen nog meer inspanningen nodig zijn. De operatie-VBTB is een groeitraject, net als destijds de Operatie Comptabel Bestel. Het heeft vijftien jaar gekost om de rechtmatige inning en besteding van de rijksmiddelen op het huidige niveau te krijgen. Om ook met VBTB een dergelijk duurzaam resultaat te bereiken, zijn nog enkele jaren van inspanningen noodzakelijk.

Wij zijn verheugd dat het kabinet er in zijn voorstellen voor kiest om door te gaan met het VBTB-proces. Het kabinet doet een groot aantal voorstellen ter verbetering van VBTB. Met veel voorstellen zijn wij het eens. Het kabinet doet echter ook enkele voorstellen die afbreuk doen aan de kwaliteit van de informatie over doelen en prestaties in begroting en jaarverslag en daarmee de waarde van VBTB voor de Tweede Kamer verminderen.

De betreffende voorstellen gaan ons inziens ten koste van:

- De beschikbaarheid van de informatie over doelen en prestaties in begroting en jaarverslag.

¹ Dan wel door de secretaris-generaal in zijn managementparagraaf of door de minister in zijn verklaring als onderdeel van de bedrijfsvoeringparagraaf, afhankelijk van de plaats waar de rechtmatigheid op artikel-niveau wordt geankerd.

- De relevantie van de informatie over doelen en prestaties in begroting en jaarverslag.
- De betrouwbaarheid van informatie over doelen en prestaties in begroting en jaarverslag.

Hieronder lichten wij onze kanttekeningen bij deze voorstellen toe.

Ad. 1 De beschikbaarheid van de informatie over doelen en prestaties

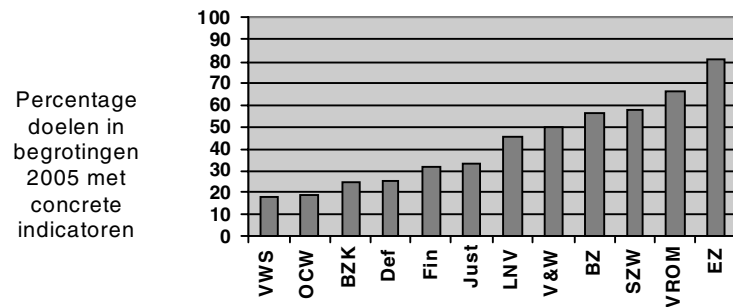
De bedoeling van VBTB is dat de Kamer beter kan controleren of de minister ook gedaan heeft wat hij van plan was te gaan doen en of hij heeft bereikt wat hij wilde bereiken. Volgens de Algemene Rekenkamer kan de minister zich pas goed verantwoorden over de prestaties die hij heeft geleverd en de effecten die hij daarbij heeft gerealiseerd als hij zijn beoogde doelen en geplande prestaties concreet formuleert in zijn begroting. Voor het concreet formuleren van doelen en prestaties zijn indicatoren noodzakelijk. Daarbij benadrukken wij wel dat indicatoren zowel kwantitatief als kwalitatief kunnen zijn.

Het kabinet concludeert dat het concreet maken van de beoogde en gerealiseerde doelen in begroting en jaarverslag soms te moeilijk en niet zinvol is. Het verbindt hier vervolgens de conclusie aan dat het ook niet meer per se hoeft. Vooruitlopend op de besluitvorming door de Tweede Kamer over de VBTB-evaluatie heeft het Ministerie van Financiën de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 (RBV) op dit punt al aangepast. De nieuwe formulering luidt: «*De (...) doelstellingen, motivering, instrumenten, doelgroep en prestaties worden toegelicht met prestatiegegevens. Indien zinvol en relevant worden prestatie-indicatoren, basiswaarden, streefwaarden en/of een concrete tijdsplanning toegevoegd.*» Deze Rijksbegrotingsvoorschriften betreffen zowel het opstellen van de departementale verantwoordingen 2004, als het lopende jaar, als de opstelling van de begrotingen 2006.

Wij zijn het hier niet mee eens. Wij vinden dat een goede doelstelling altijd concreet moet zijn gemaakt met kwantitatieve en/of kwalitatieve indicatoren. Door te stellen dat een toelichting met indicatoren niet altijd hoeft, creëert het kabinet de mogelijkheid voor de ministers om zich alleen in algemene termen te verantwoorden over bereikte doelen en geleverde prestaties. Dit maakt de VBTB-operatie tot een (te) vrijblijvende exercitie.

Wij hebben onderzocht of de doelen, prestaties en middelen in de begrotingen van ministeries concreet zijn geformuleerd. Uit het onderzoek (zie volgende grafiek) blijkt niet alleen dat ministeries de afgelopen jaren «beter» zijn geworden in het formuleren van concrete doelen en prestaties. Ook blijken ministeries onderling sterk te verschillen in de mate waarin zij hun doelen concreet hebben gemaakt met prestatie-indicatoren. De verschillen zijn niet te verklaren door specifieke eigenschappen van beleidsvelden. Op grond hiervan concluderen wij dat het formuleren van concrete doelen en prestaties vaak een kwestie is van «willen» en minder een kwestie van «kunnen». En natuurlijk, ook wij erkennen dat het soms erg moeilijk en gekunsteld lijkt. Maar in die gevallen moet het mogelijk zijn zich over de worsteling te verantwoorden in overeenstemming met het adagium «comply or explain».

Beschikbaarheid van beleidsinformatie



** Verschillen tussen departementen kunnen niet worden verklaard vanuit verschillen in beleidsterrein. Het is een kwestie van 'willen'.

Wij beschouwen het als een gemiste kans dat het kabinet de VBTB-evaluatie niet aangrijpt om verbetering op de concretisering van de doelen te realiseren.

Wij geven er de voorkeur aan dat u bij de minister van Financiën bepleit om de bepaling in de RBV 2005 alsnog te veranderen in de volgende tekst: «Licht toe met zinvolle en relevante prestatiegegevens», in plaats van de huidige tekst «licht toe alleen indien zinvol en relevant.»

Ad 2 De relevantie van informatie over doelen en prestaties

Het kabinet beveelt aan om VBTB concreter te maken door informatie in begroting en jaarverslag meer te richten op de concrete prestaties van de overheid. Wij vrezen dat de informatie hierdoor technischer wordt, en in maatschappelijk opzicht minder relevant voor uw Kamer zal zijn.

Het probleem dat we hier aan de orde stellen – de relevantie van de informatie aan de Tweede Kamer – speelt bij alle beleidsterreinen die door derden worden uitgevoerd, zoals Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's), decentrale overheden of private rechtspersonen. De eigen prestaties van de ministers beperken zich op deze terreinen tot kaderstellende, coördinerende, stimulerende en/of informatieverwervende activiteiten, zoals het wijzigen van beleidskaders, het voeren van overleg met andere bestuursorganen en het opleveren van evaluatiestudies en monitorrapportages. Voor de Tweede Kamer is informatie over deze activiteiten zeker relevant: het biedt u inzicht in de wijze waarop de minister de uitvoerende instellingen aanstuurt. Voor het politieke debat in de Tweede Kamer echter, is het van grotere waarde dat u concrete informatie krijgt over de prestaties van de uitvoerende instellingen en het effect daarvan op het bereiken van de maatschappelijke doelen.

Wij bevelen u dan ook aan om naast informatie over outputs (prestatie van de minister) informatie over outcomes (maatschappelijke effecten) van de ministers in hun jaarverslagen te vragen.



Ad 3 Kwaliteit beleidsinformatie

Net als in zijn standpunt op het IBO *Regeldruk en controletoren* gaat het kabinet in zijn standpunt over de VBTB-evaluatie in op de kwaliteitsborging van de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag. Een belangrijk punt, want de waarde van de informatie in het jaarverslag van een minister wordt bepaald door de betrouwbaarheid ervan.

De Tweede Kamer heeft in 2001 de motie-Van Walsem ingediend om deze betrouwbaarheid te waarborgen. In 2003 heeft de minister van Financiën deze motie uitgewerkt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 849, nr. 25). Voor beleidsinformatie in het jaarverslag zouden de drie kwaliteitseisen uit de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) van toepassing worden. Bovendien zou de controletaak van de departementale auditdiensten gefaseerd worden uitgebreid. Dit alles zou in de Compatiliteitswet 2001 worden opgenomen.

Uw Kamer en wijzelf hebben destijds met deze uitwerking ingestemd. Het kabinet stelt nu echter voor om de motie-Van Walsem op een andere wijze uit te voeren. Het kondigt aan zowel de kwaliteitseisen als de voorgenomen uitbreiding van de controletaak van de departementale auditdiensten te schrappen.

Wij vinden dat hiermee essentiële onderdelen voor de borging van de kwaliteit van de beleidsinformatie worden weggenomen. Afschaffing van de kwaliteitseisen betekent dat er geen vast referentiepunt meer bestaat voor de kwaliteit van beleidsinformatie en de toetsing daarvan. Inconsequentie is het gevolg: de kwaliteit van de informatie zal in de tijd en tussen ministeries (en wellicht zelfs tussen beleidsdirecties binnen ministeries) voor uw Kamer niet vergelijkbaar zijn.

Het terugdraaien van de uitbreiding van de controletaak van de DAD's betekent dat er een hiaat in de controlestructuur ontstaat. Een belangrijke waarborg voor de betrouwbaarheid komt hiermee te vervallen. De Algemene Rekenkamer kan dit niet «even» opvangen. (Zie punt 2 «Kwaliteit beleidsinformatie», bij het onderdeel «Overige aandachtspunten IBO *Regeldruk en controletoren*» in deze brief, pagina 9 en 10).

Het kabinet draagt zelf alternatieven aan voor de borging van de kwaliteit van beleidsinformatie. Het stelt voor dat Tweede Kamer en minister een Algemeen (Start)Overleg houden over de inhoud van de beleidsin-

formatie. Daarnaast kan de Tweede Kamer de minister ter verantwoording roepen bij twijfel over de kwaliteit van de informatie.

Wij plaatsen vraagtekens bij deze alternatieven. De controleverplichting op de kwaliteit van de informatie komt zo geheel bij de Tweede Kamer te liggen. Daarmee worden uw controlewerkzaamheden ernstig verzwakt en is er niemand die een soort voorcontrole voor de Kamer doet. De Tweede Kamer zal dan in ieder geval beter gefaciliteerd moeten worden. Wij geven u in overweging aan te dringen op het alsnog opnemen van een controleverplichting voor de DAD's (zie voetnoot 1). Het is hierbij van belang te weten dat de toepassing van de kwaliteitsnormen in de controle op de kwaliteit van beleidsinformatie in de praktijk goed uitvoerbaar is, indien de bereidheid aanwezig is. Zo heeft de accountantsdienst van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), in lijn met de motie-Van Walsem, de betrouwbaarheid vastgesteld van de totstandkoming van de bij EZ gebruikte prestatie-indicatoren. Zijn bevindingen hebben ertoe bijgedragen dat het percentage van de prestatie-indicatoren die betrouwbaar totstandkomen, is toegenomen van 36 procent in 2001 naar 94 procent in de begroting 2003.¹

Ten slotte

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de sanering van regeldruk, als oorzaak van de ervaren controledruk, de eerste prioriteit moet krijgen boven verandering van de controletoren. De regeldruk kan op drie manieren verminderd worden: minder regels, beter uitvoerbare regels en kwalitatief betere regels. Alledrie zullen leiden tot een controledruk die door alle betrokkenen als minder belastend wordt ervaren en die de kwaliteit van het openbaar bestuur zullen bevorderen.

Afschrift van deze brief zenden wij aan de minister van Financiën, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voorzitter van de Commissie voor de Rijksuitgaven van uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

Drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

¹ Departementale auditdienst EZ, Rapport inzake bedrijfsvoeringonderzoek naar organisatie en kwaliteit van de prestatie-indicatoren bij EZ, 5 maart 2004.