

Vergaderjaar 1995–1996

23 796

Wijziging van de Comptabiliteitswet verband houdende met onder andere de introductie van agentschappen, de integratie van de begrotingsartikelen «personeel» en «materieel» en een nadere aanpassing van de financiële verantwoordingsprocedure (zesde wijziging van de Comptabiliteitswet)

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 augustus 1996

1. Inleiding

Tijdens de behandeling van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet in de Tweede Kamer op 24 januari 1995 is gesproken over **de financiële verantwoording**. Ik heb toegezegd hierover in een later stadium nog eens met de Kamer van gedachten te zullen wisselen. Deze brief dient ter inlossing van deze toezegging.

Vooraf wil ik benadrukken, dat de financiële verantwoordingen in het afgelopen decennium door de operatie comptabel bestel ten goede zijn veranderd. Een belangrijke verbetering is dat met de derde wijziging van de CW is bereikt dat de Staten-Generaal negen maanden na afloop van een jaar over de departementale financiële verantwoordingen beschikken, tezamen met de rapporten van de Algemene Rekenkamer. Daarvoor bestond de financiële verantwoording voor de Staten-Generaal alleen uit de Rijksrekening, die in de jaren tachtig zo'n tien jaar na afloop van een jaar bij de Staten-Generaal werd ingediend. Eveneens niet onvermeld mag blijven, dat het financiële beheer aanzienlijk is verbeterd, hetgeen tot uitdrukking is gekomen in de strekking van de accountantsverklaringen en in de bevindingen van de Algemene Rekenkamer.

In de praktijk wordt in de begrotingsonderzoeken zowel aan de begrotingen voor het komende jaar als aan de financiële verantwoordingen van het afgelopen jaar aandacht besteed. Gezien het feit dat deze financiële stukken in zekere zin in elkaars verlengde liggen, acht ik het vasthouden aan deze gelijktijdige behandeling zinvol. Toch is het nuttig om nader over de financiële verantwoording van gedachten te wisselen. Mijns inziens gaat het er met name om de politieke aandacht voor de financiële verantwoordingstukken te verbeteren. Dat heeft direct te maken met de informatie in en de vormgeving van de verantwoordingstukken. In deze brief doe ik daarvoor drie suggesties. Afstemming met de Algemene Rekenkamer heeft reeds plaatsgevonden.

2. Overlap tussen stukken vermijden

De opzet van de toelichting bij de departementale rekening/slotwet nodigt tot dusver niet uit tot lezen. Immers, veelal bevat de toelichting een uiteenzetting van wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting. In veel gevallen komt dit neer op een herhaling van hetgeen ook reeds bij suppletore begrotingen is toegelicht. Dat is dus geen nieuws meer. Een eerste vereiste om meer aandacht voor de financiële verantwoordingstukken te krijgen, is het presenteren van nieuwe informatie.

Met de zesde wijziging van de CW, die voor het eerst over het begrotingsjaar 1995 van toepassing is, zal hierin verandering komen. Informatie die reeds eerder bij suppletore begrotingen is verstrekt, hoeft volgens de CW niet meer als toelichting bij de departementale rekeningen opgenomen te worden. Dit zal met name gelden voor het financiële gedeelte. In de toelichting bij de financiële verantwoording zal de aandacht – naast de gebruikelijke informatie over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde beheer – meer gericht zijn op het gerealiseerde beleid: geleverde prestaties en effecten (doelmatigheids- en doeltreffendheidskengetallen). De financiële verantwoording wordt daarmee beleidsmatiger van aard, terwijl overlap met suppletore begrotingen wordt vermeden.

Voor een overlap van de toelichting tussen de slotwetten en de departementale financiële verantwoordingen – deze documenten zijn niet langer meer geïntegreerd – hoeft evenmin gevreesd te worden. De slotwetten zullen alleen een toelichting bevatten bij de belangrijke (financiële) mutaties ten opzichte van de suppletore begrotingen samenhangende met de Najaarsnota.

De financiële verantwoording van het Rijk, die voortaan tegelijk met de departementale financiële verantwoordingen naar de Staten-Generaal wordt gezonden, zal in de nieuwe situatie alleen nog de totaalstellingen bevatten; deze wordt voorzien van een toelichting, indien in de financiële verantwoording van het Rijk informatie is opgenomen, die niet ook uit de financiële verantwoording van de departementen is af te leiden. Ook hier hoeft niet meer voor een overlap gevreesd te worden.

Wel resteert nog enige overlap tussen de toelichting bij de rekening van een afgelopen jaar en de toelichting bij de ontwerpbegroting voor het komende jaar. Daarbij zij er evenwel op gewezen dat begroting en verantwoording aparte stukken zijn met een eigen functie (begroting: autorisatie en allocatie; financiële verantwoording: verantwoording en controle) en dat ze betrekking hebben op verschillende jaren. Daardoor is het noodzakelijk dat over de stukken afzonderlijk kan worden geoordeeld. Daarom is ook de functie van de opgenomen informatie in de stukken verschillend. In de financiële verantwoording wordt de informatie opgenomen ter beoordeling van hetgeen is uitgevoerd, in de begroting is de informatie van belang om de verhouding tussen de begrotingsvoorstellen en het afgelopen jaar te kunnen vaststellen. Dit is van toegevoegde waarde voor het beoordelen van de voorstellen. De vaststelling van de ontwerpbegroting en de behandeling van de financiële verantwoordingen en dechargeverlening zijn derhalve van elkaar gescheiden zaken. Het feit dat tijdens de begrotingsbehandeling ook aan de financiële verantwoording aandacht wordt besteed, doet daaraan niets af.

3. Kengetallen

Van essentieel belang voor de aandacht voor de stukken is het verzorgen van concrete en toegankelijke toelichtingen bij de cijfers. Dat is meer dan het weghalen van overlap tussen stukken. Ik ben mij ervan bewust dat de kwaliteit van de toelichtingen nog voor verbetering vatbaar is.

Met de zesde wijziging zijn bepalingen opgenomen in de CW om de kwaliteit van de toelichtingen te verbeteren. Zo is nu expliciet bepaald dat de toelichtingen bij de rekening met betrekking tot elk begrotingsartikel een uiteenzetting bevat over de gerealiseerde activiteiten, prestaties en effecten, indien deze in belangrijke mate afwijken van de overeenkomstige gegevens in de ontwerpbegroting. In de begrotingsvoorschriften is met ingang van de verantwoordingen over 1995 de beperking tot de gevallen waar sprake is van «belangrijke afwijkingen» komen te vervallen. Bovendien is in de begrotingsvoorschriften bepaald dat naast de kengetallen over doelmatigheid en doeltreffendheid tevens aandacht wordt besteed aan kengetallen over ramingsaspecten (prognose en realisatie).

Het opnemen van kengetallen in de financiële verantwoordingen heeft een toegevoegde waarde. Ze geven een toelichting bij het beleid dat in een afgelopen periode is gevoerd. De beheersverslagen (financiële verantwoordingen van onderdelen of diensten binnen de departementen) die binnen de departementen worden opgesteld, en die soms ook aan de Tweede Kamer worden gezonden, bevatten vaak al allerlei kengetallen. In die verslagen wordt een beleidsmatige toelichting gegeven, die soms interessanter wordt gevonden dan die in de officiële financiële verantwoordingen.

Het gebruik van kengetallen in de toelichting in de rekening beveel ik ten zeerste aan. Hierbij is gekozen voor een stapsgewijze aanpak. De stapsgewijze aanpak sluit aan bij de drie typen kengetallen die worden onderscheiden: ramingskengetallen, doelmatigheidskengetallen en doeltreffendheidskengetallen. De ministeries hebben in de begrotingen van 1996 aanzienlijke vorderingen gemaakt bij het ontwikkelen en presenteren van ramingskengetallen. Met ingang van de begroting 1997 wordt de tweede stap gezet: het ontwikkelen en gebruiken van doelmatigheidskengetallen. In een later stadium zal de derde stap worden gezet: doeltreffendheidskengetallen. Dat is mede afhankelijk van de vorderingen die op het terrein van de doelmatigheidskengetallen mogelijk zijn gebleken. Op het gebied van de doelmatigheid en met name de doeltreffendheid is het nog een zoeken naar kengetallen die zinvol zijn. Dat probleem doet zich overigens ook voor bij gemeenten en bij overheidsorganisaties in andere landen, die schreden zetten op het pad van de «performance indicators».

Het opnemen van kengetallen in de toelichting bij de financiële verantwoording heeft tot gevolg, dat deze ook onder de reikwijdte van de accountantscontrole en de controle van de Algemene Rekenkamer vallen. Duidelijk is echter dat uniforme en kwantitatieve criteria (normen) waaraan kengetallen kunnen worden getoetst (nog) niet te stellen zijn, in tegenstelling tot het financiële gedeelte van de verantwoording. Dit houdt in dat voor de toelichting bij de rekening geen normen in de vorm van toleranties kunnen worden gesteld. De toetsing van de accountant zal er derhalve op gericht zijn om vast te stellen of de opgenomen kengetallen volledig zijn, in die zin dat zal worden vastgesteld of de kengetallen die in de begroting zijn opgenomen ook in de financiële verantwoording zijn terug te vinden. Verder beziet de accountant of er een administratieve

organisatie bij de departementen is (interne procedures, richtlijnen en afspraken), of het kengetal goed is berekend (cijfermatige analyses) en beziet hij globaal de opzet van voorkomende administraties. Dit betekent tevens dat de verantwoordelijke beleidsfunctionaris gegevens over een bepaald beleidsterrein verzamelt en op een controleerbare wijze vastlegt in een informatiesysteem. Ten slotte kan de accountant bij het opstellen van de begroting (daar wordt immers bepaald welke kengetallen worden opgenomen, de in de begroting opgenomen kengetallen keren in de financiële verantwoording terug) een adviserende rol vervullen ten aanzien van de vraag in hoeverre de in de toelichting opgenomen kengetallen relevant (een goede graadmeter) zijn voor de beoordeling van het gevoerde beleid. In situaties waarin aannemelijk wordt gemaakt dat het niet doelmatig of (technisch) niet mogelijk is om kengetallen met voldoende betrouwbaarheid en/of controlebaarheid op te nemen kan het inzicht van de gebruiker vergroot worden als de opstellers van de financiële verantwoording eerst zelf in algemene bewoordingen aangeven hoe en met welke betrouwbaarheid de opgenomen kengetallen tot stand zijn gekomen en in hoeverre ze controlebaar zijn.

De inzet is het bewerkstelligen van een getrouwe, beleidsmatige toelichting bij de financiële verantwoording, die voor de Staten-Generaal van belang is.

4. Het gevoerde financiële beheer

Een derde suggestie om de financiële verantwoordingen aantrekkelijker te maken betreft het opnemen van informatie over het financiële beheer. In het algemene deel van de financiële verantwoordingen wordt een uiteenzetting gegeven van problemen, die tijdens de uitvoering zijn gebleken. Op hoofdlijnen zou daarbij aandacht kunnen worden geschonken aan problemen op het terrein van de administratieve organisatie en de interne controle. In de rapporten bij de financiële verantwoordingen gaat de Algemene Rekenkamer uitvoerig in op het gevoerde financiële beheer. In de sfeer van de administratieve organisatie is met de oplossing van problemen vaak enige tijd gemoeid. Procedurele maatregelen zijn meestal niet direct ingevoerd. De toelichting van de financiële verantwoording van een volgend jaar lijkt mij een goede gelegenheid om nader in te gaan op de stand van zaken bij maatregelen, die naar aanleiding van de eerdere opmerkingen van de Rekenkamer zijn genomen. In de praktijk besteedt de Rekenkamer in het rapport bij de financiële verantwoording ook aandacht aan de in voorgaande jaren signaleerde tekortkomingen. Door daar ook op in te gaan, sluit de toelichting van de financiële verantwoording daar goed op aan. Overigens wordt dit door een aantal departementen reeds gedaan.

Met de zesde wijziging van de CW is voorts bepaald, dat de minister van Financiën een algemene beschouwing omtrent het gevoerde financiële beheer en de resultaten met betrekking tot de accountantscontrole bij het Rijk opstelt (CW artikel 68, lid 3 onder a). De afgelopen jaren was hiervan in de praktijk overigens ook reeds sprake: de 31-augustusbrief. Graag zeg ik toe te bezien in hoeverre het beleidsmatige karakter van deze beschouwing kan verbeteren. Aandachtspunten zijn bijvoorbeeld:

- de kwaliteit van het financiële beheer bij de ministeries;
- het m&o-beleid bij de ministeries;
- controlebeleid;
- de ontwikkelingen in de organisatie van de rijksdienst;
- de coördinatie en de samenwerking binnen de rijksdienst;
- de mate waarin produktinformatie een rol speelt bij de uitvoering van de begroting alsmede de aansturing en het management;
- de uitvoering van de evaluatieprogramma's door de departementen.

5. Tot slot

Ik hoop dat bovenstaande suggesties aansluiten bij hetgeen de Kamer voor ogen staat bij een verbetering van de informatie in en de vormgeving van de financiële verantwoordingstukken.

De Minister van Financiën,
G. Zalm