

27 849

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 juni 2002

Bijgaand doe ik u de memorie van antwoord toekomen op bovengenoemd wetsvoorstel. Ik zou het ten zeerste op prijs stellen wanneer de Eerste Kamer de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel nog vóór het komende zomerreces aanvangt.

Algemeen

1. De leden van de PvdA-fractie vragen, in het licht van het uiteindelijke doel dat de regering met de CW 2001 nastreeft,:
 - a. een oordeel te willen geven over de motie-Van Walsem (Kamerstukken II, 27 849, nr. 24);
 - b. een korte beschouwing te willen wijden aan de relatie tussen criteria van goed bestuur en de doelbepaling;
 - c. aan te willen geven met welke ambitie de aangekondigde evaluatie van het VBTB-proces zal worden aangepakt.

Voor de punten b en c wordt verwezen naar de beantwoording onder de punten 6 en 7.

In de motie-Van Walsem wordt vastgesteld dat betrouwbare informatie, zowel financiële als niet-financiële informatie, van essentieel belang is voor het inzicht en de controlefunctie van de Tweede Kamer. Daarbij wordt overwogen dat het normenkader voor deugdelijke niet-financiële informatie aan andere eisen moet voldoen dan het huidige kader voor financiële informatie. In dat licht wordt de regering verzocht een nieuw normenkader te ontwikkelen, gericht op zowel de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie zelf als de totstandkoming ervan, en daarbij een passende controlestructuur uit te werken en het normenkader en de controlestructuur wettelijk te verankeren, zodanig dat deze van kracht is op de begrotingscyclus 2005. Mijn oordeel over de motie is in beginsel positief. Ik heb me bij de behandeling van dit onderwerp in de Tweede Kamer dan ook niet tegen de uitvoering van de motie verzet. Dat wil niet zeggen dat de uitvoering ervan op zich makkelijk zal zijn. Het ontwikkelen van een normenkader voor de betrouwbaarheid van niet-financiële beleidsinformatie zal in interdepartementaal verband nog de nodige hoofdbrekens kosten. De normen om de betrouwbaarheid van financiële informatie te waarborgen, zijn op grond van jarenlange ervaring uitgekris-

talliseerd in een aantal kwantitatieve criteria. Veel beleidsinformatie is niet altijd in kwantitatieve zin samen te vatten. De betrouwbaarheid daarvan wordt dan in kwalitatieve zin beschreven. Ook de beoordeling van de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie door de accountants ligt dan veel minder makkelijk. Vaak kom je niet verder dan een beoordeling van het systeem waarbinnen de informatie wordt gegenereerd en daarmee een beoordeling van het totstandkomingsproces van de informatie. Ook andere deskundigen dan accountants zullen daaraan een bijdrage kunnen leveren. In het kader van de uitwerking van de auditfunctie bij het Rijk zal de komende jaren bekeken worden hoe aan de controlestructuur met betrekking tot de beleidsinformatie vorm en inhoud gegeven kan worden. Het groeitraject tot de begrotingscyclus 2005 zal naar mijn inschatting dan ook zeker nodig zijn.

Er past bij de uitvoering van de motie ook een waarschuwing. Het betere kan een vijand blijken te zijn van het goede. Veel beleidsinformatie wordt aan de Staten-Generaal op een andere wijze gecommuniceerd dan via het begrotings- en verantwoordingsproces (bijvoorbeeld via wetsvoorstellen, beleidsnota's en -brieven, beantwoording van schriftelijke vragen). We moeten met de controle op de betrouwbaarheid van beleidsinformatie ervoor waken dat nog slechts informatie naar de Staten-Generaal kan worden gestuurd die vooraf door niet-politiek verantwoordelijke controleurs is beoordeeld en gecertificeerd. Dat leidt in elk geval tot een verdergaande bureaucratisering van het beleidsproces. Ministers zijn verantwoordelijk voor de informatie die zij aan de Staten-Generaal verstrekken. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop zij organisatorisch binnen hun departement het informatieverwerkende proces vormgeven. Op het verstrekken van onjuiste of niet-betrouwbare informatie worden zij politiek door de Tweede Kamer aangesproken en zo nodig afgerekend. Uiteindelijk is dat de ultieme politieke drive om betrouwbare informatie te overleggen.

Inhoud wetsvoorstel

2. De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van de bepalingen inzake het onderzoek van het departementale jaarverslag door de departementale accountantsdiensten (DAD) en de Algemene Rekenkamer (AR) wat de redenen zijn geweest voor het laten ontstaan van een niet-ingevulde «schakel» in de controlestructuur, in casu voor het laten ontstaan van een niet-sluitende voorcontrole. In het wetsvoorstel, zoals dat er thans ligt, zijn de controletaken van de DAD met betrekking tot het jaarverslag namelijk beperkt tot de controle van de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie in het jaarverslag en tot de deugdelijke wijze van totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering, terwijl de controletaken van de AR niet door deze beperkingen worden gekenmerkt waardoor de AR ook kan beoordelen of de informatie over het gevoerde beleid en de beleidsvoering voldoet aan te stellen kwaliteitseisen.

Ik wijs er allereerst op dat de regering door middel van de ingediende Vierde nota van wijziging er voorstander van was de controletaken van de DAD's en de AR één op één op elkaar te laten aansluiten. Door middel van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement op dit punt is de situatie van een niet-sluitende voorcontrole ontstaan. De regering heeft zich bij de daardoor ontstane situatie neergelegd, omdat de Comptabiliteitswet 2001 niet voorschrijft dat de AR als onafhankelijk hoog college van staat van de controle door de DAD's gebruik moet maken. Artikel 86 eerste lid, bepaalt dat de AR bij de uitvoering van haar taken gebruik kan maken van de resultaten van door anderen verrichte controles, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek. Een sluitende

voorcontrole is vanuit een oogpunt van controledoelmatigheid aan te bevelen, maar is geen doel op zich. Met andere woorden als de AR geen gebruik wil maken of kan maken van de resultaten van de controle van de DAD's heeft zij de mogelijkheid om op grond van eigen onderzoek tot een oordeelsvorming te komen.

Ik ben overigens van mening dat, zolang er nog geen kwaliteitsnormen voor niet-financiële informatie zijn ontwikkeld, het voor (ook) de AR feitelijk moeilijk zal vallen om juist daarover een oordeel uit te spreken, ook al biedt de wettekst daar thans wel al de formele mogelijkheid toe. Beide controle instanties, DAD's en AR, zullen zich de komende jaren dan ook vooral richten op het onderzoeken van de deugdelijke totstandkoming van niet-financiële informatie en hierover rapporteren aan de minister respectievelijk de Staten-Generaal. In dat opzicht kan de AR optimaal gebruik maken van de uitkomsten van de voorcontrole door de DAD's. Het enige verschil tussen de DAD en de AR is dat tekortkomingen inzake de totstandkoming van niet-financiële informatie weliswaar wel worden gerapporteerd en gesignaleerd door de DAD, maar niet worden meegewogen in de strekking van de accountantsverklaring. De AR kan evenwel, op basis van en met gebruikmaking van deze rapporteringen, zelfstandig besluiten deze bevindingen in het Rekenkamer-oordeel over het departementale jaarverslag te betrekken. In dat opzicht is er een theoretische kans dat de strekking van het Rekenkamer-oordeel daardoor beïnvloed wordt terwijl dit voor de accountantsverklaring niet zal gelden. Voorts werkt de regering in de periode 2002–2004 aan de uitwerking van de aanvaarde motie-Van Walsem. In deze motie wordt de regering opgeroepen het normenkader voor de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie en de daarbij behorende controlestructuur nader uit te werken, opdat het in de begrotingscyclus 2005 kan worden toegepast. Op deze wijze wordt er naar gestreefd de nu nog niet ingevulde schakel straks in de controlestructuur te verduidelijken.

3. De CDA-fractie merkt op dat de Vierde nota van wijziging – indien deze nota op het onderdeel van artikel 82 niet zou zijn geamendeerd – belangrijke consequenties voor de oordeelsvorming door de Tweede Kamer zou hebben gehad, omdat de AR dan geen oordeel meer zou hebben kunnen geven over de kwaliteit van de in het jaarverslag opgenomen beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie. Graag ontvangen zij een toelichting op welke gronden deze vergaande beperkingen zijn voorgesteld. Zij menen ook dat een dergelijke ingrijpende wijziging voor advies aan de Raad van State had moeten worden voorgelegd.

Bij de formulering van de bepalingen inzake de interne (accountants)-controle in artikel 66 en inzake de externe controle door de AR in artikel 82 is er waarde aan gehecht om die bepalingen zoveel mogelijk op een gelijke wijze te redigeren. Daarbij is niet beoogd de controle- en beoordelingsmogelijkheden van de AR te beperken. In de toelichting bij de artikelen 66 en 82 in de Nota van wijziging is dat ook aan het eind aangegeven. Er is op gewezen dat de AR op grond van de bepaling in artikel 85 een onderzoekstaak heeft en blijft behouden met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en dat geldt ook met betrekking tot de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Op grond van artikel 95, eerste lid, worden de rapporten die de AR over andere onderzoeken in het kader van artikel 85 vaststelt, ook aan de Staten-Generaal uitgebracht. Dus ook zonder amendering van artikel 82 zou er geen sprake hoeven te zijn van belangrijke consequenties voor de oordeelsvorming door beide kamers der Staten-Generaal. Om die reden is ook niet overwogen de wijziging aan de Raad van State voor te leggen.

4. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of zij het goed gezien hebben dat geen expliciete aandacht wordt gegeven aan het beheer van verleende garanties. Zij vragen een uiteenzetting hoe thans die garanties worden bewaakt om het effectief worden te voorkomen.

De CW 2001 bevat ten opzichte van de oude CW op het punt van de garanties geen nieuwe, noch aangepaste of vervallen bepalingen. Garanties worden als voorwaardelijke verplichtingen beschouwd en in het proces van begrotingsvoorbereiding en -vaststelling als juridische verplichtingen behandeld. Dat geldt ook voor de behandeling in het (financiële) verantwoordingsproces (jaarverslag). Het budgettaire beheer van garanties wordt op verschillende wijze vormgegeven, afhankelijk van de aard van de garanties en de budgettaire risico's die daarmee worden gelopen. Kenmerk van garanties is dat degene die deze afgeeft – in casu het Rijk – door bewaking ervan niet kan voorkomen dat er door de derden – ten behoeve van wie de garanties zijn verleend – op getrokken zal worden. Op het effectief worden van de voorwaarden tot uitbetaling heeft het Rijk normaliter geen invloed. Wel kunnen in een aantal gevallen budgettaire voorzorgsmaatregelen worden getroffen, die ertoe leiden dat op het moment van het effectief worden van de garanties er geen budgettaire problemen ontstaan. Dat is echter niet altijd mogelijk of wenselijk. Het is bijvoorbeeld wel mogelijk bij garanties waar de wet van de grote aantallen een rol speelt – in die gevallen zijn op grond van ervaringsgegevens de budgettaire (kas)consequenties redelijk goed in te schatten -, maar is bijvoorbeeld niet mogelijk noch wenselijk bij garanties die de gevolgen van een kern- of andere ramp geheel of gedeeltelijk afdekken.

5. De leden van de PvdA-fractie achten het verstandig om in de moeilijke maar belangrijke materie inzake het nog te ontwikkelen normenkader voor beleidsinformatie (zie punt 1) nu niet verder te springen dan de polsstok lang is en de tijd te nemen om ervaring op te doen met de nieuwe systematiek van begroten en verantwoorden. Zij vragen zich daarom af of de in de motie-Van Walsem gevraagde wettelijke regeling vóór 2005 haalbaar is.

Bij de beantwoording onder punt 1 heb ik aangegeven dat de uitwerking van het in de motie gevraagde nog de nodige hoofdbrekens zal kosten. Het streven is erop gericht om het voorgestelde tijdpad te realiseren. Mocht dat – gelet op de weerbarstigheid van de materie – onverhoopt toch niet lukken, dan zal daarover tijdig aan de Staten-Generaal mededeling worden gedaan.

6. De leden van de PvdA-fractie vragen of er, naast doelmatigheid en doeltreffendheid, ook rekening wordt gehouden met criteria als algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid en houdbaarheid, waaraan het kabinet het doelbereik van het overheidsoptreden wil toetsen.

In VBTB staan de (algemene en/of operationele) doelen centraal. Daarbij zijn doelmatigheid en doeltreffendheid richtinggevend ontwerpprincipes. Beleidsdoelen worden getoetst aan drie aspecten:

- doelbereikingen (zijn de doelen bereikt?);
- doeltreffendheid (zijn de doelen bereikt als gevolg van overheids-handelen?);
- doelmatigheid (zijn de doelen bereikt tegen zo min mogelijke kosten óf zijn meer effecten in de samenleving bereikt met de beschikbare middelen?)

Wanneer de (algemene en/of operationele) doelen mede betrekking hebben op algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid en

houdbaarheid, dan worden deze automatisch bij de toets betrokken. Zo kent het ministerie van VROM de algemene beleidsdoelstelling «Betaalbaarheid van het wonen». Deze beleidsdoelstelling is geoperationaliseerd naar de volgende doelen:

- Betaalbare woonkeuze huren;
- Bevordering eigen woningbezit, en;
- Versterking van de positie van de burger.

In deze doelstellingen zitten elementen van de algemene rechtsbeginselen en sociale rechtvaardigheid. De mate waarin hieraan wordt voldaan, komt terug bij het bepalen van de doeltreffendheid van deze operationele doelstellingen.

7. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering met welke ambitie de regering de evaluatie van VBTB tegemoet gaat? Het kwam hen voor dat met het uitdrukken in maat en getal van prestaties (output) en doelbereiking (outcome) de weg vrij is om regulering binnen en tussen departementen gaandeweg meer in te vullen met transacties: bindende en afdwingbare afspraken omtrent prestaties en doelbereiking in beleid, bestuur en uitvoering.

De VBTB-evaluatie zal in ieder geval betrekking hebben op de inhoud, structuur en presentatie van de VBTB-begrotingen en -jaarverslagen. VBTB is het koppelen van doelen aan te leveren prestaties en middelen. Om inzicht te krijgen in doelen en prestaties worden in de begrotingen streefwaarden opgenomen. In de jaarverslagen geeft de regering inzicht in de mate waarin de streefwaarden zijn gerealiseerd. De beide Kamers kunnen daarover met de regering van gedachten wisselen.

VBTB en resultaatgericht management (waaronder transactiemangement) zijn twee kanten van dezelfde medaille. Resultaatgericht management betekent onder andere dat tussen organisatieonderdelen afspraken kunnen worden gemaakt over te leveren producten en prestaties. Deze afspraken hebben soms de vorm van managementcontracten. Hoewel deze afspraken in juridische zin niet afdwingbaar zijn, bevordert het wel een zakelijke manier van werken bij de overheid. Kortom door de introductie van resultaatgericht management en VBTB wordt er binnen de rijksoverheid meer gestuurd op prestaties en doelbereiking in beleid, bestuur en uitvoering.

8. De leden van de PvdA-fractie vinden het teleurstellend dat er nu niet verder lijkt gekomen te worden dan het verplicht publiceren van overzichtsconstructies van wat door meerdere ministeries wordt uitgevoerd. Zij vragen zich af of zij daaruit moeten afleiden dat de beoogde samenhang binnen één artikel per beleidsterrein bij de buitendeur van het departement wordt afgestopt? Zij vrezen dat het kabinet erin berust de strijd tegen de verkokering te hebben verloren?

De regering berust geenszins in de strijd tegen de verkokering. Voor de begrotingen 2003 zullen vijf overzichtsconstructies verplicht zijn, te weten: «HGIS», «Grote Stedenbeleid», «Integratiebeleid», «Asiel en migratie» en «Milieu». Verder zijn de ministeries vrij om andere overzichtsconstructies in de begroting op te nemen. Zo is VROM van plan een overzichtsconstructie over «Klimaat» in de begroting 2003 op te nemen. OCW heeft in de begroting 2002 overzichtsconstructies opgenomen over de beroepskolom, internationaal beleid, onderwijspersoneel en ict. Ook kunnen de beide Kamers overzichtsconstructies aandragen, waarbij de beleids-thema's en de coördinerende bewindspersonen worden benoemd. Wil een overzichtsconstructie werkelijk meerwaarde hebben, dan zal de constructie meerjarig politiek relevant moeten zijn. Daarnaast zal afhankelijk van de gewenste informatiewaarde (meerjarig) inzicht

verschafft moeten worden over doelstelling(en), instrumenten en activiteiten en daarmee te realiseren prestaties en de financiële middelen; een en ander toegelicht met relevante prestatiegegevens. Ook kunnen de overzichtconstructies door de betrokken coördinerende bewindslieden in de ministerraad aan de orde worden gesteld, hetgeen de integrale afweging binnen het kabinetsbeleid bevordert; daarmee wordt ook een tegenwicht tegen de verkokering gevormd.

Tot slot is Financiën met een pilot-project gestart om de technische mogelijkheden te verkennen om de op internet gepubliceerde begrotings- en verantwoordingsstukken thematisch te doorzoeken. Aan de hand van een zoekprogramma zou aangegeven kunnen worden welke departementen zich bijvoorbeeld bezighouden met het ouderenbeleid.

Naast de hierboven genoemde begrotingsgerelateerde activiteiten, kan ook het personeelsbeleid van de rijksoverheid met name de ABD en de Mobiliteitsbank worden genoemd als voorbeeld tegen een verkokerde Rijksdienst.

De Minister van Financiën,
G. Zalm