

De aandacht voor de bedrijfsvoering van departementen is duidelijk toegenomen. Maar er valt nog veel te winnen, met name wat betreft de vergelijkbaarheid van informatie. Het is tijd voor interdepartementale afspraken.

ELLEN VAN SCHOTEN*



Gehaktdag of v

de **Overheids**
accountant

Iedere derde woensdag van mei presenteren de ministeries hun jaarverslagen aan de Tweede Kamer en publiceert de Algemene Rekenkamer haar beoordelingen daarvan. Deze dag staat ook wel bekend als Verantwoordingsdag of Gehaktdag. Dit jaar constateerde de Algemene Rekenkamer dat het financieel beheer bij het Rijk is verslechterd. Er is sprake van een achteruitgang in de bedrijfsvoering en met name het financieel beheer van ministeries. Naast een toename van het aantal ernstige onvolkomenheden constateert men ook een toename van het aantal onvolkomenheden ten opzichte van voorafgaande jaren.

VBTB-proces

De verantwoording van departementen moet sinds de invoering van het traject Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) antwoord geven op drie vragen: 'Wat wilden we bereiken, wat hebben we daarvoor gedaan en wat heeft dit gekost?' Bedrijfsvoering wordt in VBTB gedefinieerd als de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de gestelde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Dit betreft zowel de

primaire als de faciliterende processen. Met ingang van het begrotingsjaar 2002 moeten de ministeries in hun jaarverslag verantwoording afleggen over de bedrijfsvoering. In februari 2002 is daartoe het Referentiekader Mededeling over de bedrijfsvoering opgesteld. In de systematiek van bedrijfsvoering staat risicomanagement centraal. Het gaat hierbij om het inzicht in de risico's die leiden tot het niet bereiken van de geformuleerde doelen. De belangrijke risico's moeten worden beheerst door middel van beleid en adequate maatregelen van risicobeheersing.

Positief

De rapportage over de bedrijfsvoering vindt plaats door middel van een mededeling van het management. Daarin wordt aangegeven in hoeverre sprake is van beheerste bedrijfsprocessen. De mededeling bedrijfsvoering heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage. Dat wil zeggen dat ministeries inzicht moeten geven in belangrijke risico's voor het realiseren van de beleidsdoelen en relevante aandachtspunten moeten vermelden. De Rekenkamer constateert over 2002 een ach-



FOTO: WFA

Vlaggetjesdag?

teruitgang in de bedrijfsvoering en met name het financieel beheer van ministeries. De onvolkomenheden hebben betrekking op het contractbeheer, de informatiebeveiliging en het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen te voorkomen. Toch is de Algemene Rekenkamer positief over de mededeling bedrijfsvoering. Zij stelt vast dat veel ministeries in de mededelingen over de bedrijfsvoering voor intern gebruik al verder zijn gegaan dan alleen het financieel en materieel beheer.

Vergelijkbaarheid

De Miljoenennota 2003 memoreert dat op het terrein van de informatievoorziening van bedrijfsprocessen nog veel winst is te behalen. Binnen het Rijk en soms binnen afzonderlijke ministeries worden voor vergelijkbare processen nog veel verschillende informatiesystemen gebruikt. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk over 2002 wordt dan ook geconcludeerd dat de Tweede Kamer duidelijkheid moet worden geboden over de resterende voornemens tot verbetering in de richting van volwaardige VBTB-begrotingen.

Ondanks deze conclusie blijven de vergelijkbaarheid en inzichtelijkheid van overheidsinformatie naar mijn mening toch te veel onderbelicht. Doordat de bedrijfsvoeringparagraaf in de begroting en de mededeling bedrijfsvoering in de verantwoording het karakter hebben van uitzonderingsrapportage, is het onmogelijk om op basis daarvan tot een zelfstandig oordeel te komen over de kwaliteit van de bedrijfsvoering van departementen. Ook bestaan er zoveel onderlinge verschillen tussen departementen, zowel in de inrichting van de bedrijfsvoering als de informatievoorziening, dat de informatie moeilijk is te vergelijken.

Afspraken nodig

Daarbij kan worden opgemerkt dat, ondanks een goede risicobeheersing, het maatschappelijk effect van beleidsinspanningen van individuele departementen vaak moeilijk te bepalen is. Vele actoren en factoren zijn immers verantwoordelijk voor de uitkomsten van het beleid. Ook zijn prestaties vaak niet in één jaar zichtbaar maar is meer tijd nodig, bijvoorbeeld op bestuurlijk vlak. Ten slotte dwingt VBTB weliswaar tot nadenken over de vraag welke acti-

viteiten je gaat uitvoeren om prestaties te realiseren, het laat de keuze voor een specifieke instrumentenmix nog open.

Bovenstaande overwegingen komen niet in de mededeling bedrijfsvoering tot uiting en er zijn ook geen regels voor. Naar mijn mening moet worden voorkomen dat ieder departement hierin zijn eigen oplossingen kiest. Belangrijk is om interdepartementaal afspraken te maken, bijvoorbeeld door het transparant maken van keuzes en de argumenten die daarbij een rol hebben gespeeld.

Vlaggetjesdag

Gehaktdag 2003 is in zekere zin ook vlaggetjesdag. Immers, het is het eerste jaar dat de ministeries verantwoording moeten afleggen over de bedrijfsvoering. De verplichting heeft duidelijk positieve effecten; door VBTB is de aandacht voor de bedrijfsvoering van departementen toegenomen. De regels en kaders waren hiervoor de belangrijkste motor. Enerzijds is dit een compliment waard voor de betrokken 'ontwerpers' en beleidsmakers. Anderzijds is het een belangrijk risico, want het betekent dat de verbetering van de stu- ►

Misschien is de tijd aangebroken om VBTB uit de hoek van beleidsmakers en financiële deskundigen te trekken.



ring en beheersing niet wordt bepaald door de kracht van het VBTB-concept zelf. Je zou de vraag kunnen stellen waarom die aanvullende regels nodig zijn. Hoe kun je adequaat verantwoording afleggen over beleid, prestaties en geld als je sturing en beheersing

niet op orde is? Bovendien valt er ondanks alle regels, kaders en richtlijnen nog het nodige af te dingen op de werking ervan in de praktijk, zoals blijkt uit de opmerkingen over de achteruitgang in de bedrijfsvoering van de Algemene Rekenkamer.

Aanbevelingen

Hoe kan de achteruitgang in de bedrijfsvoering worden tegengegaan? De toekomst is naar mijn mening niet gebaat bij nog meer regels. In plaats daarvan zullen maatregelen moeten worden getroffen die helpen het gedrag van de beleidsmakers te veranderen. Het probleem met steeds meer regels is, dat ze op zijn best ongewenst gedrag voorkomen. In plaats van gewenst gedrag (in termen van VBTB) bevorderen. Misschien is de tijd aangebroken om VBTB uit de hoek van beleidsmakers en financiële deskundigen te trekken. Wellicht dat de personen die verantwoordelijk zijn voor human resource management methoden kunnen ontwikkelen om gewenst gedrag te belonen en ongewenst gedrag te voorkomen. Daarnaast maakt de vrijheid die departementen hebben bij de inrichting van hun planning- en control-cyclus het moeilijk om informatie over departementen te vergelijken en de aansluiting tussen interne en externe informatievoorziening te verbeteren. Op dit terrein zouden interdepartementaal afspraken moeten worden gemaakt, die leiden tot een betere vergelijkbaarheid van informatie van en over departementen. ■

Noot

* Ellen van Schoten is adjunct-directeur van het Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (IOO). Dit artikel is een bewerking van een uitgebreid artikel dat ultimo mei 2003 is verschenen in de VBTB-artikelenreeks van IOO.

Bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van een departement hangt samen met de inrichting van de interne planning- en controlcyclus: de wijze waarop een departement de sturing en beheersing heeft ingericht. Departementen hebben bij die inrichting de nodige vrijheid. Idealiter worden de beleidsdoelstellingen in de begroting vertaald naar interne sturingsinstrumenten, zoals jaarplannen, uitvoeringsrapportages en signaleringsrapportages. Op welk niveau en op welke wijze deze instrumenten worden ingevuld, is mede afhankelijk van de wijze waarop taken en verantwoordelijkheden in een departement zijn neergelegd. Zo kan worden gekozen voor een getrappt model, waarin directeuren voor hun directie een jaarplan opstellen en in voortgangsrapportages over de realisatie van het jaarplan rapporteren aan hun directeur-generaal. Op dezelfde wijze kunnen directeuren-generaal verantwoording afleggen aan de secretaris-generaal. Dit model kan worden aangevuld door de verantwoording over de bedrijfsvoering op dezelfde niveaus te beleggen. In dit voorbeeld geeft een directeur de mededeling af dat zijn directie 'in control' is, een directeur-generaal doet dit voor zijn directies en de secretaris-generaal doet dit voor de hele ambtelijke organisatie. Het relatieve succes van een dergelijke werkwijze is in belangrijke mate afhankelijk van de vraag in hoeverre verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op elkaar aansluiten en hoe consequent de organisatie stuurt op eenmaal vastgestelde doelstellingen en risico's. De inrichting van de sturing en beheersing moet aansluiten op de omgeving, de organisatie en de managementstijl. Een kleine organisatie van professionals vraagt om een andere aanpak dan een grote uitvoeringsorganisatie. En contractmanagement gedijt niet bij een informele vorm van leiderschap. Als de inrichting van de planning- en control-cyclus niet aansluiten op de in de begrotingscyclus vastgestelde beleidsprioriteiten, bestaat het risico dat besturing en beheersing niet effectief zijn. Bijvoorbeeld omdat informatie uitsluitend wordt opgesteld omdat het moet, niet omdat het nuttig is. Ook bestaat het risico dat gegevens niet, of juist dubbel, worden geregistreerd.