

# Overheid worstelt met niet-financiële informatie

Nergens weegt het belang van niet-financiële informatie zwaarder dan bij het openbaar bestuur. Politici en burgers willen zekerheid dat informatie over de effecten van beleidsmaatregelen klopt. Volledige controle is echter duur en bijna onhaalbaar. Het kabinet werkt samen met de Algemene Rekenkamer aan een voorstel om controle toch mogelijk te maken.

HENK VLAMING

## de Publieke sector

Afgelopen zomer stuurde minister Wouter Bos van Financiën

een brief naar de Tweede Kamer. Het was een reactie op klachten van de parlementariërs over de verantwoording van het kabinetsbeleid. De Kamer kreeg wel een stortvloed aan informatie, maar daarmee hadden de volksvertegenwoordigers nog geen goed inzicht in de resultaten van het beleid.

Een futilliteit, zo lijkt het. Correspondentie over transparantie van de politiek is immers een verplicht nummer in Den Haag. Toch is er dit keer meer aan de hand. Niet-financiële informatie is al jaren een thema bij de rijksoverheid, en wil maar niet van de agenda raken.

### Standaard

Het heeft alles te maken met de controlebaarheid van de kabinetsinformatie. In 2001 eiste de Tweede Kamer dat het kabinet een normen- en controlekader zou aanleggen voor niet-financiële informatie. Normen voor de kwaliteit van niet-financiële beleidsinformatie die vanuit de ministeries naar de Tweede Kamer gaat, zijn vastgelegd in de standaard RPE 2006 (Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie). Die schrijft voor dat de beleidsinformatie van departementen voor de Tweede Kamer orde-lijk, deugdelijk en controleerbaar tot stand moet komen.

Maar dit gaat de Tweede Kamer niet ver genoeg, die wil een garantie dat beleidsinfor-

matie van de ministeries inhoudelijk juist is. Als het kabinet deze eis letterlijk honoreert, betekent het dat alle niet-financiële informatie die naar het parlement gaat, inhoudelijk getoetst moet zijn.

### Abstract

“Met de vorige minister van Financiën hebben wij gediscussieerd over accountantsverklaringen voor niet-financiële informatie”, zegt Jan Mastwijk van het CDA, lid van de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. “Wij proberen om de rijksuitgaven te vertalen in effectiviteit van beleid. Dan moet je dus weten wat de beleidsinformatie waard is. Maar een accountantsverklaring hiervoor is lastig, die heeft meestal betrekking op specifieke cijfers. Niet-financiële informatie gaat over abstracte en minder tastbare zaken. Rekenkundig kan het kabinet heel goed verklaren dat een miljard voor het jeugdbeleid goed besteed is. Maar het is een

stuk moeilijker om te controleren wat het maatschappelijk effect is van dat beleid is. Toch willen wij graag informatie daarover. Ook willen wij weten of die informatie op een deugdelijke manier tot stand is gekomen.” Minister Bos heeft beloofd nog dit jaar met een voorstel daartoe te komen. Het belang van zijn antwoord reikt veel verder dan ministeries en Kamerzetels. Niet-financiële informatie heeft de laatste jaren flink aan belang gewonnen, ook buiten de publieke sector. Hiermee worden de prestaties en effecten van bedrijfsvoering inzichtelijk.

### Kerndelen

In het bedrijfsleven komt dit vraagstuk terug in het thema maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarover ondernemingen in maatschappelijke jaarverslagen verantwoording afleggen. Maar nergens is de vraag naar niet-financiële informatie groter dan in de publieke sector, waar de effecten van finan-

### Kenmerken niet-financiële informatie

Al in 2004 boog de Algemene Rekenkamer zich over de niet-financiële informatie. Die heeft een aantal kenmerken die de controle ervan bepaald niet eenvoudig maken. Ten eerste zijn controle en verificatie van maatschappelijke verslaggeving niet het exclusieve werkterrein van accountants. Audits kunnen ook worden uitgevoerd door milieuconsultants, certificatiebureaus en sociale auditors.

Ten tweede ontbreken er algemeen geldende standaarden voor het opstellen en controleren van niet-financiële verslaggeving. Er zijn wel onderling verschillende richtlijnen voor maatschappelijke verslaggeving, zoals de Sustainability Reporting Guidelines van het Global Reporting Initiative (GRI). Voor accountants geldt de richtlijn 3410 (assurance-opdrachten inzake maatschappelijke verslagen). Daarin wordt ook aandacht besteed aan de verantwoording en de controle van niet-financiële informatie. Een derde bijzonderheid van niet-financiële informatie tenslotte is de zachtheid van de normen, aldus de Algemene Rekenkamer.



FOTO: CORBIS

Eén van de oplossingen die in de wandelgangen klinkt, is dat per beleidsterrein een beperkt aantal focuspunten wordt benoemd waarop controle mogelijk is.

ciële uitgaven zichtbaar moeten worden in maatschappelijke veranderingen. Niet-financiële informatie raakt de kerndoelen van de publieke sector, in tegenstelling tot het bedrijfsleven, waar de financiële informatie domineert.

Hoewel er bij de rijksoverheid wel degelijk een toetsing plaatsvindt van niet-financiële informatie, is die controle niet onomstreden. Overheidsaccountants binnen de ministeries checken de procedurele totstandkoming van niet-financiële informatie. De Algemene Rekenkamer baseert zich daarop bij onderzoek naar de betrouwbaarheid van de inhoud van de beleidsinformatie.

### Peperduur

Een algehele controle zoals die geldt voor financiële informatie zal nog heel wat voeten in de aarde hebben, zo is de vrees bij ambtenaren en politici. Niet-financiële informatie is zo gedifferentieerd dat elke soort eigen specifieke beheersmaatregelen vraagt, zo heeft de minister al laten weten aan de Tweede Kamer. Daarmee kan toetsing een kostbare aangelegenheid worden.

“Allereerst moet je zorgen dat je interne huishouding goed is ingericht als je niet-financiële informatie wil bieden”, zegt Philip Wallage, hoogleraar accountantscontrole aan de Universiteit van Amsterdam. “Maar hier zit

een risico aan. Als die systemen goed zijn, dan zegt dat nog niets over de kwaliteit van de informatie. Dat zie je bijvoorbeeld over rapportering over CO<sub>2</sub>-uitstoot. Dat is zo specialistisch dat je bij een goed informatiesysteem nog niets kunt zeggen over de kwaliteit van de informatie. Eén fout in de waarneming en de rapportage klopt niet meer. Bij de controle heb je dus niet alleen een accountant nodig, maar ook een deskundige die kan aangeven wat de betekenis van de waarneming is.”

Die noodzakelijke deskundigheid in de materie maakt controle van de niet financiële informatie peperduur, erkent Wallage. “Ik kan mij dan ook voorstellen dat accountants niet degene zijn die in de beleidssfeer de controles moeten doen.”

### NIVRA-werkgroep

Ook accountants en het NIVRA buigen zich over het vraagstuk van het toetsen van niet-financiële informatie. Binnen het NIVRA buigt een werkgroep zich over de vraag wat onder niet-financiële informatie moet worden worden, en welke bemoeienis de accountant kan hebben bij de kwaliteitsbewaking daarvan. Begin 2008 komt het NIVRA met de handreiking ‘Verantwoording en assurance niet-financiële informatie’ (zie ook ‘de Accountant’ maart en mei 2007).

### Focuspunten

Minister Wouter Bos heeft al iets laten blijken van de oplossing die hij voorstaat. Vorige maand liet hij de Tweede Kamer weten dat niet-financiële informatie die voortkomt uit departementale jaarverslagen, geldt als betrouwbaar. Doordat niet-financiële informatie steeds vaker via automatisering tot stand komt, is de kwaliteit ervan toegenomen, aldus Bos. Betere kwaliteitsgaranties moeten volgens de minister niet worden gezocht in meer regels, maar door per beleidsterrein aan te geven welke beheersmaatregelen zinnig zijn. Eén van de oplossingen die in de wandelgangen klinkt, is dat per beleidsterrein een beperkt aantal focuspunten wordt benoemd waarop controle mogelijk is. Daardoor is het niet nodig om op alle indicatoren te controleren.

### Zwerfjongeren

Maar zal de Tweede Kamer daar genoeg mee nemen? Die zal dit lastige onderwerp niet op de spits gaan drijven, zo blijkt uit de reactie van CDA'er Jan Mastwijk. Loodzware controles zijn niet uit te leggen aan de burger, meent hij. “Als je praat over het terugdringen van administratieve lasten, moet je niet met een voorstel komen dat juist voorziet in extra toeters en bellen die weer extra miljoenen gaan kosten. Waar het uiteindelijk om gaat is dat als we moeten kunnen zien of maatregelen voor zwerfjongeren de beoogde resultaten hebben opgeleverd.” ■

VERA

VOORTGEZETTE EDUCATIE REGISTERACCOUNTANTS

### Niet-financiële informatie in de publieke sector: update en handreiking

Datum: woensdag 11 juni 2008

Locatie: Den Haag

Accountants in de publieke sector worden steeds vaker gevraagd om een oordeel te geven over niet-financiële informatie (NFI). Tijdens dit seminar wordt ingegaan op vragen als: wat is NFI eigenlijk, wat moet de accountant ermee en hoe kan hij over zijn bevindingen rapporteren? Wat zijn de dilemma's en de valkuilen? Hoe wordt een verwachtingskloof voorkomen?

Kijk voor meer informatie op [www.nivra.nl/vera](http://www.nivra.nl/vera). Aanmelding via deze site of het aanmeldingsformulier in de VERA-bijlage.