

Vergaderjaar 2008–2009

31 031

Financieel jaarverslag van het Rijk 2006

Nr. 23

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2009

Met deze brief informeren wij u, net als de minister van Financiën dat heeft gedaan in zijn brief van 22 december 2008 (31 031, nr. 22), tussentijds over het experiment «Verbetering verantwoording en begroting». Het experiment loopt tot en met het jaarverslag over 2009. De evaluatie zal in 2010 plaatsvinden.

Aanleiding

Tijdens het Verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 (Handelingen der kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 87, blz. 6115–6150), heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over het verantwoordingsproces. De verantwoording was te weinig politiek en te weinig op hoofdlijnen. Daarnaast ontbrak het in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de beoogde plannen.

Naar aanleiding hiervan heeft de minister van Financiën aan u een voorstel gedaan voor een experiment met de jaarverslagen en begrotingen van enkele departementen om deze meer focus en politieke relevantie te geven. U heeft daar op 6 februari 2008 mee ingestemd. In de beleidsagenda's en -verslagen van de afzonderlijke ministeries komt meer focus op de kabinetsprioriteiten. Het verantwoordingsdebat kan dan op hoofdlijnen gevoerd worden. Hiermee wordt een nieuwe impuls gegeven aan het begrotings- en verantwoordingsproces.

Onderdeel van het experiment is ook dat het kabinet in de Algemene Verantwoordingsbrief verantwoording aflegt over de voortgang van het kabinetsprogramma om zo het verantwoordingsdebat meer elan te geven.

Een experiment als dit, waarbij de (politieke) focus op de hoofdlijnen van de kabinetsprioriteiten centraal staan, vraagt om een nieuwe begrotingsindeling. De begrotingsindeling was immers van oudsher naar beleidsterrein (beleidsartikel) ingericht, terwijl een focus op verantwoording over kabinetsprioriteiten de grenzen van het beleidsartikel juist overschrijdt. In het experiment, inmiddels omgedoopt tot het experiment Verbetering verantwoording en begroting, wordt door de experimentdepartementen

en het ministerie van Financiën in samenwerking met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer gezocht naar een inrichting van de begroting en verantwoording, die meer recht doet aan de geformuleerde wensen van de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer ondersteunt daarom het experiment van harte.

In deze brief schetsen wij kort onze bevindingen bij de experimentele jaarverslagen van 2007. Vervolgens geven wij een indruk van het vervolgtraject (begrotingen 2009) en noemen wij enkele aandachtspunten, die naar onze mening in de evaluatie in 2010 over het begrotingsjaar 2009, het enige jaar waarin een gehele begrotings- en verantwoordingscyclus onderdeel uitmaakt van het experiment, aandacht verdienen.

Jaarverslagen 2007

In de jaarverslagen over 2007 van de ministeries van Buitenlandse Zaken, LNV en VWS is in het eerste jaar van het experiment gewerkt met een nieuwe inrichting: de beleidsresultaten van de kabinetsdoelstellingen zijn opgenomen in het beleidsverslag, de uitgaven staan verantwoord in de beleidsartikelen. In de beleidsartikelen in de jaarverslagen wordt geen beleidsinformatie meer opgenomen.

In ons rapport Rijk Verantwoord 2007 (verschenen 21 mei 2008; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444, nr. 2) constateerden we dat de loskoppeling van de niet-financiële beleidsinformatie (in het beleidsverslag) van de financiële informatie (in de beleidsartikelen) gedeeltelijk is opgevangen door het opnemen van een tabel in het beleidsverslag met daarin een *verwijzing* naar de beleidsartikelen. In de beleidsartikelen is het echter niet direct duidelijk welk deel van de verantwoorde uitgaven de kabinetsprioriteiten betroffen. Het ministerie van LNV bood dit inzicht wel door in de overzichtstabel aan het einde van het beleidsverslag ook de bij de kabinetsdoelstellingen behorende uitgaven op te nemen.

Een ander gevolg van het experiment is dat er geen volledige aansluiting meer is tussen begroting en verantwoording doordat in de beleidsartikelen in het jaarverslag geen beleidsinformatie wordt verstrekt. De Tweede Kamer kan in de verantwoording dus niet langer zien of *alle* in de begroting beoogde doelen en prestaties zijn gerealiseerd. De informatievoorziening in de beleidsartikelen in de jaarverslagen krijgen de vorm van een uitzonderingsrapportage.

Onderdeel van het experiment is ook dat departementen beleidsconclusies opnemen in het beleidsverslag. Deze kennis kan immers worden meegenomen bij de eerstvolgende begrotingsbehandeling. Wij vinden dat de ministeries van LNV en VWS in hun jaarverslag al een belangrijke stap in de goede richting hebben gezet door in het verslag beleidsconclusies op te nemen en verwachten dat dit initiatief in de komende jaren een vervolg krijgt en verder wordt verbreed.

Begrotingen 2009

Omdat begroting en verantwoording nauw met elkaar samenhangen, heeft het experiment ook betrekking op de begroting. De begrotingen 2009 zijn in september 2008 gepresenteerd.

Voor de begrotingen van de experimentdepartementen zijn enige wijzigingen in opbouw en presentatie voorgesteld. Zo wordt onder andere geëxperimenteerd met de historische ontwikkeling van uitgaven en prestaties en meer nadruk op de kosten van de instrumenten in de beleidsartikelen. Per deelnemend departement wordt ook een beleidsdoorlichting aangekondigd, welke wordt meegezonden met het jaarverslag. Ook het gebruik van beeld kan de politieke zeggingskracht ondersteunen. De

verbetermogelijkheden zoals de betrokken departementen die zelf zien, staan opgenomen in de eerdergenoemde brief van de minister van Financiën.

Vervolgtraject

Door het ministerie van Financiën, in samenwerking met de experimentdepartementen en de Algemene Rekenkamer, zijn dit najaar workshops georganiseerd waarbij is teruggeblikt op de uitwerking van het experiment in de jaarverslagen 2007 en de begrotingen 2009. In de workshops is gesproken over verdere mogelijkheden ter verbetering en goede voorbeelden om van elkaar te leren. Het experiment biedt ook de ruimte om per departement een specifieke invulling te geven aan de wensen van de Tweede Kamer, los van de (gedetailleerde) formats die voor alle departementen hetzelfde zijn. Hieraan willen wij nog een aantal aandachtspunten toevoegen:

- Het karakter van een experiment is dat betrokkenen tijd en ruimte krijgen om aan vernieuwingen te werken en ervan te leren. Het risico bestaat dat er te snel (al gedurende het experiment) over wordt gegaan op planvorming, regelgeving of uitbreiding.
- Een te instrumentele benadering van presentatie van beleidsinformatie komt de leesbaarheid van begroting of jaarverslag niet altijd ten goede.
- Aandacht blijft nodig voor de verzameling van de informatie die niet langer gepresenteerd wordt. De beleidsartikelen krijgen de vorm van een uitzonderingsrapportage. Alleen bij afwijkingen ten opzichte van de begroting zal nog informatie worden gepresenteerd. Overigens is een conclusie over informatieverlies niet alleen uit het aantal kamer-vragen af te leiden.
- Het experiment beoogt onder andere een beperking in de hoeveelheid informatie aan te brengen. De beleidsverslagen en beleidsagenda's bevatten, overigens conform afspraak, soms meer dan alleen de kabinetsprioriteiten. Zo worden ook eigen departementale prioriteiten toegevoegd. Het is aan de Tweede Kamer om te beoordelen of dit ook uiteindelijk leidt tot de door haar gewenste politieke focus.
- De kabinetsdoelstellingen betreffen in sommige gevallen een klein deel van een experimentele begroting en soms een groot deel. Dit kan betekenen dat de hoeveelheid informatie in de jaarverslagen per departement sterk verschilt. Ook is het abstractieniveau waarop de kabinetsdoelstellingen zijn geformuleerd bepalend voor het abstractieniveau van verantwoorden. In sommige gevallen zeer concreet en in andere heel algemeen.
- De koppeling van informatie over doelstellingen en prestaties in het beleidsverslag met de uitgaven zoals veranderd in de beleidsartikelen, blijft een aandachtspunt. De tabellen in de beleidsagenda's van de betrokken begrotingen 2009 toonden verbetering ten opzichte van jaarverslagen 2007, maar verdere verbetering is mogelijk. Zonder een goede tabel is er onvoldoende inzicht in de uitgaven die gemoeid zijn met de kabinetsdoelstellingen.

Al met al zijn wij positief over het verloop van het experiment tot nu toe. De uiteindelijke evaluatie zal pas in 2010 plaatsvinden. Dan kunnen we pas over het jaarverslag en de begroting van begrotingsjaar 2009 (de enige volledige cyclus in het experiment) met Tweede Kamer, de betrokken experimentdepartementen en het ministerie van Financiën beoordelen of het experiment ook inhoudelijk gebracht heeft wat ermee beoogd was: meer focus, meer politieke zeggingskracht, minder administratieve lasten

binnen de randvoorwaarden van recht doen aan het budgetrecht, behoud van een rechtmatige begrotingsuitvoering en het voorkómen van ongewenst informatieverlies.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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