

Vergaderjaar 2010–2011

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 28

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2011

Hierbij geven wij onze reactie op de voorstellen van de minister van Financiën inzake de verbetering van verantwoording en begroting.¹

1. Inleiding

Op 22 maart jl. ontving u van de minister van Financiën een brief over een aanpassing van de opzet van de begrotingen en verantwoordingen. Aan de voorstellen van de minister van Financiën, onder de benaming Verantwoord begroten, liggen verschillende redenen ten grondslag:

- het streven naar een compacte rijksdienst dient naar de mening van het kabinet ook vertaald te worden naar compacte begrotingen en jaarverslagen;
- onvrede vanuit de Tweede Kamer met de huidige informatie in begrotingen en jaarverslagen;
- de lessen uit het Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting (VVB).

In deze brief geven wij onze visie op de voorstellen van de minister van Financiën.

We sluiten daarbij aan op de drie hoofdthema's in de brief: de aanpak van de programma-uitgaven (beleidsartikelen), de bundeling van de apparaatsuitgaven in één artikel en het belang van beleidsevaluatie voor een goede verantwoording en leervermogen van de overheid.

Voorafgaand hebben wij twee algemene opmerkingen:

- 1) De brief van de minister van Financiën gaat niet in op verantwoordingsdag zelf en de behandeling van de jaarverslagen in de Kamer. Uit de evaluatie van het experiment VVB kwam naar voren dat de verantwoordingsbrief van de minister-president en zijn aanwezigheid in de Tweede Kamer bij het debat hebben bijgedragen aan meer focus en verbeterde aandacht.

Wij zijn van mening dat een verantwoordingsbrief met daarin beleidsconclusies een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben

¹ Brief van de minister van Financiën van 22 maart 2011, Tweede Kamer 2010–2011, 31 865, nr. 26.

voor de politieke relevantie van de verantwoordingsstukken en bij kan dragen aan de verdere versterking van VBTB. Het heeft daarbij onze sterke voorkeur dat de informatie in de brief voortkomt uit de reguliere (en geaudite) verantwoordingsinformatie.

- 2) Een bijzonder aandachtspunt voor de toekomstige verantwoording op het niveau van het Rijk vormt de ontwikkeling naar een «compacte rijksdienst» met meer «shared services». Met name de vraag wat deze ontwikkeling betekent voor de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de departementale verantwoording verdient nadere uitwerking.

2. Aanpak van de programma-uitgaven (beleidsartikelen)

De minister van Financiën bouwt in zijn brief voort op het goede van de VBTB-begrotingen en probeert op onderdelen de VBTB-systematiek te versterken. De kerngedachte daarbij is dat een duidelijke beleidsinzet van de minister in de begroting, die aansluit bij zijn taken en verantwoordelijkheden, een goede basis biedt voor een heldere verantwoording in het jaarverslag.

Wij ondersteunen de gedachte van de minister van Financiën als het gaat om het behouden van het goede van de VBTB-begrotingen en het versterken van de informatiewaarde waar mogelijk. Juist op het punt van de informatiewaarde van de nieuwe begrotingspresentatie zal veel afhangen van de verdere uitwerking. De uitdaging zit vooral in de concretisering van de beleidsinzet in de te leveren prestaties. Daarbij dient de vraag wat de minister wil bereiken niet te veel uit het zicht te raken. Hieronder gaan we nader in op deze punten.

Versterking VBTB

Met de voorstellen uit Verantwoord begroten staat de directe samenhang tussen budget en beleidsinformatie op artikelniveau weer centraal overeenkomstig de Comptabiliteitswet. Dat betekent een breuk met de insteek van het experiment, waar de beleidsinformatie gekoppeld was aan de beleidsagenda/de beleidsprioriteiten en niet meer terug te vinden was bij de beleidsartikelen. Dat ging, zo blijkt uit de evaluatie van het experiment VVB, ten koste van de samenhang en leidde tot ongewenst informatieverlies.

We onderschrijven daarom de nieuwe opzet. De informatievoorziening aan de Kamer en daarmee het budgetrecht zijn hiermee gediend.

Informatie over wat de minister wil bereiken

De herijking van VBTB houdt ook in dat de drie zogenaamde w- en h-vragen¹ anders geformuleerd worden. De minister van Financiën stelt voor om de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de te bereiken resultaten en de hem ter beschikking staande financiële instrumenten centraal te stellen. Het streven is om met minder informatie toe te kunnen en om met name in de «wollige beleidsverhalen» te snijden. Dit kan vooral spelen bij beleidsartikelen waar geen directe causale relatie tussen het handelen van de minister en de beleidsresultaten gelegd kan worden. Hier wordt nu soms een gekunsteld verband gelegd, waarvan de relevantie niet altijd evident is.

Wij kunnen ons vinden in deze redenering. Tegelijkertijd zou de minister, in het belang van de informatiewaarde van de begroting en verantwoording voor de Tweede Kamer, zich maximaal moeten inspannen om de relatie tussen zijn beleid en de realisatie van de beleidsdoelen aannemelijk te maken. Volgens ons zou de minister per beleidsartikel expliciet moeten maken of, en zo ja hoe, en zo nee waarom niet, er sprake

¹ Voor ieder beleidsartikel in de begroting moet antwoord gegeven worden op de vragen: Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten? (De drie w-vragen). In de jaarverslagen moet vervolgens voor elk beleidsartikel antwoord gegeven worden op de vragen: Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?, Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen? en Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? (de drie h-vragen).

is van een causaal verband tussen beleidsprestaties en effect. Op die manier krijgt de Tweede Kamer de mogelijkheid de minister aan te spreken op de wenselijkheid en toegevoegde waarde van het betreffende beleid en de uitgaven die daarvoor gedaan (moeten) worden. Waar de minister van Financiën stelt dat nu eenmaal niet alle beleidsdoelstellingen meetbaar zijn, zou wat ons betreft in ieder geval in de begroting aanneemelijk gemaakt moeten worden dat de beleidsinzet van de minister bijdraagt aan de realisatie van het beleidsdoel (plausibiliteitsbeginsel). In het streven naar efficiency en effectiviteit van beleid zou de minister waar mogelijk en zinvol doelen meetbaar moeten maken en in ieder geval de te leveren prestaties moeten benoemen. Dit is ook van belang om te kunnen leren van beleidsresultaten en evaluaties en aldus bij te dragen aan verbeteringen in het presteren en functioneren van de rijksoverheid.

Het ontbreken van de vraag *Welke prestaties gaat de minister daarvoor leveren* binnen de W2-vraag verdient in de nadere uitwerking aandacht. In de brief wordt nu gesproken van instrumenten in plaats van prestaties. Natuurlijk is de inzet van instrumenten belangrijk. Waar dit leidt tot concrete door de overheid – of door toedoen van de overheid – geleverde prestaties (producten en diensten), zou deze informatie in ieder geval in begroting en jaarverslag opgenomen moeten worden. Alleen dan is een goede beantwoording mogelijk van de vraag *Wat gaat de minister daarvoor doen*.

De redenering omtrent budgetflexibiliteit kunnen wij volgen waar het de praktische waarde van de huidige kwantitatieve informatie betreft. De huidige praktijk is inderdaad, zoals de minister van Financiën schrijft, dat veel uitgaven al voor 100% als juridisch verplicht aangemerkt worden. Hoewel dat formeel juist is, aldus de brief, wordt op deze manier aan de Tweede Kamer te weinig inzicht geboden in de mogelijkheden tot amenderen. Deze blijken in de praktijk toch vaak ruimer te zijn dan de huidige gegevens over budgetflexibiliteit suggereren. Als met de beoogde kwalitatieve toelichting aangegeven kan worden welke (juridische) stappen gezet moeten worden om budget vrij te maken en aldus een reëler beeld van de budgetflexibiliteit geschetst kan worden, dan vinden wij dat een goede zaak. Wij zijn benieuwd naar de verdere invulling van dit instrument.

Het streven om te komen tot een verbeterde toegankelijkheid en leesbaarheid («dunnere stukken») van begrotingen en jaarverslagen, onder andere door een strakkere koppeling van geld-beleid-indicator aan te brengen, ondersteunen wij. Het aangekondigde ondersteunend gebruik van digitaal beschikbare overzichten past in dit streven en opent goede mogelijkheden tot een verdere kwaliteitsslag in de informatievoorziening.

3. Apparaatsuitgaven

Het kabinet stelt voor om de apparaatsuitgaven van de kerndepartementen te bundelen in een centraal apparaatsuitgavenartikel, waarmee inzicht gegeven kan worden in het totaal en deze informatie dus niet langer verspreid over de beleidsartikelen wordt gepresenteerd. Hiermee wordt invulling gegeven aan de behoefte die de Tweede Kamer regelmatig heeft aangegeven, namelijk inzicht in «input»-categorieën als personeel, ICT-uitgaven, inhuur externen etc. Voor baten-lastendiensten blijven de apparaatskosten onderdeel uitmaken van hun verantwoording. Om het totaal van een departement in beeld te houden, wordt voor departementen met baten-lastendiensten een extracomptabel totaaloverzicht gemaakt, waarin apparaatsuitgaven (kerndepartement) en -kosten (baten-lastendiensten) opgenomen zijn.

Wij onderschrijven het belang van een geaggregeerd inzicht in personele en materiële uitgaven. Zoals de minister van Financiën terecht signaleert is met de invoering van VBTB de output- en outcome-informatie centraal komen te staan en zijn de inputgegevens min of meer uit zicht geraakt. Met het voorliggende voorstel wordt gepoogd deze «weeffout» van VBTB te herstellen en de apparaatskosten per kernministerie te presenteren. Daarbij achten wij het van belang om ook de aan beleidsartikelen toe te rekenen apparaatsuitgaven zichtbaar te blijven maken en het «integrale» beeld op artikelniveau (in beginsel het niveau van een te onderscheiden beleidsterrein) zoveel als mogelijk te schetsen. Dit doet recht aan de door de Commissie voor de Rijksuitgaven geformuleerde voorwaarde om door middel van een aparte tabel inzicht te geven in de mate waarin apparaatsuitgaven toe te rekenen zijn aan beleid en drukken op de verschillende beleidsartikelen van de begroting¹. Bij het maken van keuzes tot bijvoorbeeld bezuiniging en bij aandacht voor efficiency kan deze informatie juist van belang zijn.

4. Beleidsinformatie door evaluatie

Het instrument beleidsdoorlichtingen wordt versterkt. Dit is in de optiek van de minister van Financiën een belangrijke bouwsteen voor beter onderbouwde en compactere begrotingen en jaarverslagen. De beleidsdoorlichtingen moeten meer dan tot nu toe het geval is feitelijk inzicht geven in de vraag hoe beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat er bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van beleid. Er zou volgens de brief sprake moeten zijn van een uitruil tussen het verminderen van het aantal weinigzeggende indicatoren en het gericht inzetten van beleidsdoorlichtingen. Daarmee zou meer gerichte en dus bruikbaarere beleidsinformatie over het beleid van de minister beschikbaar moeten komen. De insteek is om de beleidsdoorlichtingen op het niveau van de beleidsartikelen uit te voeren. De informatie die dat oplevert kan dan weer goed gebruikt worden in begroting en verantwoording.

Wij staan achter het idee van het versterken van de beleidsdoorlichtingen. Deze kunnen op de door de minister aangegeven wijze inderdaad bijdragen aan een verbeterde informatievoorziening over de effectiviteit van beleid. Voor goede beleidsdoorlichtingen is goed basismateriaal nodig. Dat begint bij het verzamelen van informatie over de uitvoering van het beleid, zodat het beleid indien nodig kan worden bijgestuurd. En eindigt bij het benutten van die informatie voor de evaluatie van dat beleid. Wij zouden daarbij in begroting en jaarverslag graag op het niveau van de beleidsartikelen zicht houden op de evaluatie-inspanningen en –uitkomsten en niet willen volstaan met een totaaloverzicht van evaluaties zoals het kabinet nu voorstelt.

Kortom, wij zijn positief over de beoogde versterking van het instrument beleidsdoorlichtingen en menen dat veel zal afhangen van de verdere uitwerking. Wij zijn graag bereid mee te werken aan de verdere uitwerking van de gepresenteerde voorstellen.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M. A. van Schoten RA,
secretaris

¹ Brief van de voorzitter van de Commissie voor de Rijksuitgaven aan de minister van Financiën (als bijlage opgenomen bij de brief van de minister van Financiën, Tweede Kamer 2010–2011, 31 865, nr. 26).