

Vergaderjaar 2008–2009

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

31 031

Financieel jaarverslag van het Rijk 2006

Nr. 1

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2009

I. INLEIDING

Hierbij biedt de commissie voor de Rijksuitgaven u de door haar uitgevoerde evaluatie aan van de behandeling van de ontwerpbegrotingen 2009. Tevens zal de commissie in deze brief ingaan op het experiment ter verbetering van het begrotings- en verantwoordingsproces.

Naar aanleiding van het verantwoordingsdebat in 2007 heeft de minister van Financiën op verzoek van de Tweede Kamer voorstellen gedaan ter verbetering van de verantwoording en de begroting. Eén van deze voorstellen betreft het uitvoeren van een tweejarig experiment om zowel de jaarverslagen als de begrotingen meer politieke focus te geven. Deze voorstellen zijn op 6 februari 2008 in een Algemeen Overleg door de commissie voor de Rijksuitgaven besproken.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft besloten om het experiment op de voet te volgen en ook tussentijds te evalueren. Deze brief kan beschouwd worden als de tussenevaluatie, betrokken zijn daarbij:

- zowel het experiment, alsmede het gehele proces van de behandeling van de jaarverslagen en begrotingen in het jaar 2008 bij de tussenevaluatie;
- de bevindingen en conclusies die de commissie heeft getrokken op basis van de al verschenen evaluatie van de jaarverslagen 2007 (Kamerstuk 31 598, nr. 1) en de door haar uitgevoerde evaluatie van de behandeling van de begrotingen 2009 (bijlage bij deze brief).

De Kamer heeft op 26 januari 2009¹ een eerste reactie van de Algemene Rekenkamer ontvangen met betrekking tot het experiment. Ook de minister van Financiën gaat per brief d.d. 22 december 2008² nader in op de eerste resultaten van het eerste jaar van het experiment. Deze evaluatie van de commissie voor de Rijksuitgaven staat los van deze brieven en gaat daar ook niet inhoudelijk op in. Wel wordt in paragraaf 3.6 van de

¹ Kamerstuk 31 031, nr. 23.

² Kamerstuk 31 031, nr. 22.

evaluatie gerefereerd aan de eisen en criteria die gelden voor begrotingen en experimentbegroting zoals die zijn opgenomen in de brief van de minister.

II. BEVINDINGEN

A. Bevindingen met betrekking tot de behandeling van de (experiment) jaarverslagen

De commissie voor de Rijksuitgaven kijkt overwegend met tevredenheid terug op zowel de behandeling van de jaarverslagen over 2007 als op de behandeling van de begrotingen 2009.

Ten aanzien van het gehele verantwoordingsproces heeft de commissie van de Rijksuitgaven al eerder geconcludeerd dat de voorgestelde verbeteringen hun nut hebben bewezen, zoals:

- een volwaardig verantwoordingsdebat tussen alle fractievoorzitters en de minister-president en de minister van Financiën daags na de derde woensdag in mei (Verantwoordingsdag);
- het opstellen van een verantwoordingsbrief door het kabinet;
- toenemende politieke focus in de jaarverslagen (bijvoorbeeld: kabinetdoelen meer centraal; er worden steeds vaker beleidsconclusies vermeld);
- het opstellen van drie experimentele jaarverslagen¹ waarbij gepoogd is het jaarverslag compacter, toegankelijker en meer politiek relevant te maken;
- toezending van de verantwoordingstukken aan de Kamer enkele dagen voorafgaand aan het Verantwoordingsdebat.

Vastgesteld kan worden dat de behandeling van de verantwoordingstukken, zowel qua procedure als in termen van politiek gewicht, steeds meer op gelijke voet komt te staan met de begrotingsbehandeling.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie van de jaarverslagen dat, net als de voorgaande behandeling in 2007, ook de behandeling van de jaarverslagen in de commissies op veel belangstelling mocht rekenen (veel wetgevingsoverleggen die goed werden bezocht en waarbij veel moties zijn ingediend). Evenals in 2007, is gebleken dat het werken met een rapporteur, die namens de commissie specifiek ingaat op de kwaliteit van het jaarverslag, meerwaarde heeft.

Wat betreft de experimentele jaarverslagen waren de meningen in de desbetreffende commissies verdeeld (zie ook paragraaf 3.4.2 van de betreffende evaluatie). Bij de jaarverslagen zijn de veranderingen die het gevolg kunnen zijn van het experiment ook beduidend groter dan bij de begrotingen. Bij de jaarverslagen is bijvoorbeeld het risico van informatieverlies voor de Kamer veel groter. Omdat het experiment zich uitstrekt over drie rondes van jaarverslagen is het nog niet opportuun om nu een vergaand tussentijds oordeel te vellen op basis van één ronde met drie experimentele jaarverslagen. De volgende ronde van jaarverslagen in mei 2009 zal verder inzicht geven in de merites van de nieuwe aanpak, temeer omdat dan de eerste ervaringen uit het experiment meegenomen kunnen worden door het kabinet bij de opstelling van de jaarverslagen 2008 en omdat er dan zes jaarverslagen deel uitmaken van het experiment.

Verbeterpunten verantwoordingsproces

¹ In casu: de jaarverslagen van LNV, BuiZa en VWS.

De commissie voor de Rijksuitgaven signaleert op grond van de evaluatie dat er niettemin nog verbeterpunten zijn:

- de concrete uitwerking van de doelen uit het beleidsprogramma van het kabinet en de afrekenbaarheid daarvan laat nog te wensen over;
- veel beleidsconclusies zijn nog vaag of oppervlakkig geformuleerd en in sommige jaarverslagen ontbreken zelfs nog beleidsconclusies;
- de verantwoordingstukken zijn op verschillende tijdstippen beschikbaar;
- de procedure van dechargeverlening is slechts een formaliteit die geen politieke betekenis lijkt te hebben.

B. Bevindingen met betrekking tot de behandeling van de (experiment) begrotingen

1. Begrotingsoverleg niet in trek

Een eerste conclusie die op basis van de evaluatie van de behandeling van de begroting 2009 kan worden getrokken is dat het fenomeen «begrotingsoverleg» een zachte dood lijkt te zijn gestorven. De commissie voor de Rijksuitgaven betreurt dat. Het basisidee van het begrotingsoverleg is namelijk dat de gehele begroting systematisch wordt langsgelopen in een voorbereidend overleg, waarbij dan aandacht besteed kan worden aan de kwaliteit van alle begrotingsartikelen. Echter, ten dele kan dit ook ondergaan worden in een begrotingsonderzoek. Zeker wanneer daarbij gebruik gemaakt wordt van een rapporteur.

2. Begrotingsonderzoek wel in trek

Om die reden constateert de commissie voor de Rijksuitgaven met instemming dat steeds meer vaste commissies gebruik maken van het instrument begrotingsonderzoek. In vergelijking met de begrotingsbehandeling 2008 is bij de begrotingsbehandeling 2009 meer aandacht besteed aan de opzet en kwaliteit van de begroting in termen van adequate doelen, prestatiegegevens en effectindicatoren. Hoewel de belangstelling voor het begrotingsonderzoek iets lijkt af te nemen (er komen gemiddeld gezien minder leden en er wordt gemiddeld genomen iets minder tijd voor uitgetrokken dan vorig jaar), lijkt de effectiviteit toe te nemen. In de begrotingsonderzoeken zijn vele toezeggingen gedaan en ook zijn er dit jaar moties ingediend tijdens twee begrotingsonderzoeken.

3. Rapporteurschap lijkt effectief

Een derde conclusie is dat er, zeker in vergelijking tot de behandeling van de jaarverslagen, in beperkte mate bij de begrotingsbehandeling gewerkt wordt met één of meerdere rapporteurs. Toch lijkt het gebruik maken van een rapporteur, juist ook bij de behandeling van de begroting, een positief effect te hebben en tot toezeggingen te leiden. Daarnaast brengen rapporteurs vaak concrete verbeterpunten voor het voetlicht. Door rapporteurs zijn onder meer de volgende zaken naar voren gebracht:

1. De begroting is beter gestructureerd en leesbaarder
2. Effectindicatoren ontbreken vaak
3. Effectindicatoren veelal vaag geformuleerd
4. Streefwaarden voor het begrotingsjaar ontbreken nog vaak
5. Netto-effecten van beleid vaak niet inzichtelijk
6. Prestatie-indicatoren ontbreken regelmatig
7. Budgetflexibiliteit kan groter en inzichtelijker
8. Meer focus in de begroting mogelijk

De commissie voor de Rijksuitgaven concludeert dat er enerzijds verbeteringen zijn gemaakt, maar anderzijds dat er tegelijk ook nog voldoende mogelijkheden zijn begrotingen verder te verbeteren (zie verder paragraaf III. Aanbevelingen).

4. Beleidsdoelen kunnen nog beter in de stukken verwerkt worden

Een conclusie, die gedeeld lijkt te worden door de Kamer en het kabinet, is dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop de 74 doelstellingen van het kabinet in de begroting uitgewerkt en in het jaarverslag verantwoord kunnen worden. Het kabinet heeft bij monde van de minister-president op dit punt verbeteringen toegezegd. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet deze met belangstelling tegemoet.

5. Blijvende aandacht voor de kwaliteit van de beleidsartikelen

Daarnaast dient ook de kwaliteit van de toelichting op de begrotingsartikelen niet uit het oog te worden verloren. De commissie voor de Rijksuitgaven is verheugd over het initiatief van de Algemene Rekenkamer om de toetsing die zij jaarlijks uitvoert naar de kwaliteit van de beleidsinformatie van de beleidsartikelen in de jaarverslagen, dit jaar ook uit te voeren bij de begroting. De commissie voor de Rijksuitgaven stelt vast dat in verschillende begrotingsonderzoeken gerefereerd is aan deze toetsing en roept vaste commissies op om in de toekomst nadrukkelijk gebruik te blijven maken van de oordelen van de Algemene Rekenkamer bij de behandeling van het jaarverslag en de begroting.

6. Experiment op koers

De commissie voor de Rijksuitgaven concludeert dat het experiment voor zowel de «gewone begrotingen» als voor de «experiment-begrotingen» een zichtbare, maar nog bescheiden vooruitgang heeft geboekt. Voor de experiment-begrotingen is het verschil met vorig jaar en het verschil met de overige begrotingen niet erg groot. Bij de jaarverslagen is dit verschil veel groter. Dit neemt niet weg dat de experiment-begrotingen hebben voldaan aan de verwachtingen en een voorbeeld kunnen vormen voor de andere begrotingen.

III. AANBEVELINGEN

Op basis van deze bevindingen wil de commissie voor de Rijksuitgaven de volgende punten onder de aandacht van de Kamer en de vaste commissies brengen.

1. Huidige opzet van de opzet van het verantwoordings- en begrotingsproces consolideren

De evaluatie van de jaarverslagen illustreert dat de opzet van Verantwoordingsdag de afgelopen vier jaar steeds weer anders was. De commissie voor de Rijksuitgaven pleit ervoor om de opzet die dit jaar is gekozen¹, te handhaven.

Ook voor aanpassingen van de opzet van het begrotingsproces ziet de commissie voor de Rijksuitgaven geen aanleiding. Het zogenaamde «cafeteria-model», waarbij de vaste commissies jaarlijks voor de zomer bepalen hoe zij de begrotingsbehandeling naar eigen inzicht vorm willen geven, werkt in de praktijk naar tevredenheid.

2. Meer politieke focus in de verantwoordingsstukken en begrotingen

Bij de behandeling van de jaarverslagen heeft het kabinet verschillende toezeggingen gedaan (zowel in het plenaire verantwoordingsdebat als in de commissiegewijze behandeling) om volgend jaar te komen tot verbeteringen op het vlak van de afrekenbaarheid van het beleidsprogramma, als ten aanzien van het verbeteren (c.q. het alsnog opnemen van) beleids-

¹ Dat wil zeggen: (1) verantwoordingsstukken, (onder embargo) op vrijdag voorafgaand aan Verantwoordingsdag beschikbaar; (2) daags na Verantwoordingsdag een plenair debat tussen de fractievoorzitters en de minister-president en de minister van Financiën; (3) aansluitend de commissiegewijze behandeling van de jaarverslagen.

conclusies. Het is zaak dat de Kamer, respectievelijk de desbetreffende vaste commissies daar volgend jaar scherp op zullen toezien. Hetzelfde geldt voor de toezeggingen die bij de behandeling van de begrotingen 2009 zijn gedaan ten aanzien van de wijze waarop de 74 doelen van het kabinetsbeleid in de toekomst in de verantwoordings- en begrotingsstukken opgenomen zullen worden.

Verdere verbetering van begroting en jaarverslag kan naar het oordeel van de commissie voor de Rijksuitgaven ook nog worden gevonden in het (nog verder) omvormen van beleidsagenda's van opsommende verhalen tot kernachtige stukken waarin de gemaakte politieke keuzes en de afrekenbaarheid van doelen centraal staan.

3. Déchargeverlening door de Kamer verdient meer politiek gewicht

De verschillende verbeteringen die zijn doorgevoerd om het verantwoordingsproces te verbeteren en het politieke karakter ervan te vergroten, hebben zichtbaar resultaat gehad aan de «voorkant van het proces» (door onder meer het plenaire Algemene Verantwoordingsdebat). De commissie voor de Rijksuitgaven stelt vast dat het slotstuk van dit proces, de verlening van décharge per minister, nog steeds een a-politieke formaliteit is.

4. Alle begrotingen versneld naar hoger niveau

De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat overwogen zou kunnen worden om de eisen die gesteld worden aan de experimentbegrotingen volgend jaar ook al van toepassing te verklaren op de overige niet bij het experiment betrokken begrotingen. Gezien het feit dat de experimentbegrotingen zichtbaar zijn verbeterd, rijst de vraag of de extra eisen die nu alleen nog aan de experimentbegrotingen worden gesteld, niet voor alle begrotingen van toepassing verklaard kunnen worden.

5. Mogelijke concrete verbeteringen

Op grond van de conclusies ten aanzien van de behandeling van de begroting 2009 zou overwogen kunnen worden:

- in jaarverslagen en begrotingen voortaan standaard een zogenaamde «groeiparagraaf» in de beleidsagenda op te nemen waarin kort en bondig uiteengezet wordt welke concrete verbeteringen er ten opzichte van het voorgaande jaar in de begroting of het jaarverslag zijn doorgevoerd.
- dat de minister van Financiën een duidelijke richtlijn opstelt ter uniformering van de wijze waarop de budgetflexibiliteit in begroting dient te worden gepresenteerd. In het bijlagenboek van de Miljoenennota zou daarbij een totaaloverzicht van de budgetflexibiliteit per begroting kunnen worden opgenomen.
- te verlangen dat de 74 beleidsdoelstellingen herkenbaar en zoveel mogelijk SMART geformuleerd in de begroting worden opgenomen. In het jaarverslag en de begroting zal duidelijk gemaakt moeten worden wat de actuele status van de doelstelling is.
- nadrukkelijk gebruik te maken van de toetsing die de Algemene Rekenkamer uitvoert naar de kwaliteit van de beleidsinformatie van de beleidsartikelen in de jaarverslagen én (dit jaar voor het eerst) in de begrotingen.

De commissie voor de Rijksuitgaven zal voorgaande aanbevelingen tevens onder de aandacht brengen bij de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer, teneinde gezamenlijk een verdere verbetering van het verantwoordings- en begrotingsproces te bereiken.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Evaluatie van de behandeling van de ontwerpbegrotingen 2009

1. Evaluaties begrotingsproces door de commissie voor de Rijksuitgaven

De commissie voor de Rijksuitgaven houdt zich, op basis van het Reglement van Orde, nadrukkelijk bezig met de wijze van inrichting en behandeling van de begroting en de jaarverslagen. In dit kader heeft de commissie voor de Rijksuitgaven de afgelopen jaren systematisch de behandeling van de jaarverslagen geëvalueerd en voorstellen gedaan aan Kamer en kabinet voor verbeteringen.

Hetzelfde geldt voor de begrotingsbehandeling. In 2005 is door de commissie voor de Rijksuitgaven het initiatief genomen tot het introduceren van het zogenaamde begrotingsoverleg. Dit model is in 2006 door de commissie uitvoerig geëvalueerd. Deze evaluatie, en de reactie daarop van het Presidium en de commissie voor de Werkwijze, is gedrukt als Kamerstuk nr. 30 534, nr. 1. Sindsdien evalueert de commissie voor de Rijksuitgaven jaarlijks voor intern gebruik de begrotingsbehandeling. Op basis daarvan stuurt zij in het voorjaar een brief aan alle vaste commissies met aanbevelingen en suggesties voor de komende begrotingsbehandeling¹.

In lijn met de hiervoor beschreven «traditie» wordt in deze evaluatie teruggekeken op de behandeling van de begroting 2009 en worden voorstellen gedaan voor de behandeling in 2010. Daarnaast wordt in deze evaluatie ook apart aandacht besteed aan de veranderingen die zijn doorgevoerd in het kader van het zogenaamde «experiment verbetering verantwoording en begroting».

2. Mogelijkheden voor de begrotingsbehandeling in het algemeen

De Tweede Kamer beschikt over verschillende instrumenten die bij de begrotingsbehandeling kunnen worden gekozen. In onderstaand overzicht zijn alle opties die een commissie heeft bij de begrotingsbehandeling uiteengezet.

Tabel 1a. Mogelijkheden voor de begrotingsbehandeling

1. schriftelijke vragen	
2a. begrotingsonderzoek	2b. begrotingsoverleg
3. wetgevingsoverleg over een onderdeel van de begroting	
4. plenaire begrotingsbehandeling	

Tabel 1b. Toelichting op de verschillende modaliteiten

Ad 1. schriftelijke vragen

Door vrijwel alle commissies wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in eerste instantie schriftelijke vragen te stellen aan bewindspersonen over de ontwerpbegroting. De termijn van beantwoording wordt bij voorkeur zodanig vastgesteld dat antwoorden beschikbaar zijn bij een eventueel te houden begrotingsonderzoek of begrotingsoverleg.

¹ Zie: brief d.d. 20 juni 2007 (07-RU-B-027) inzake behandeling van de ontwerpbegroting 2008 en brief d.d. 5 juni 2008 (08-RU-B-036) inzake behandeling van de ontwerpbegroting 2009.

Ad 2. Begrotingsonderzoek (optie a) of begrotingsoverleg (optie b)

Optie 2a: Begrotingsonderzoek

Een begrotingsonderzoek is een wetgevingsoverleg van doorgaans twee uur, dat veelal de week voorafgaand aan de plenaire begrotingsbehandeling wordt gehouden. Op de agenda staan door de commissie vooraf geselecteerde onderwerpen, waaronder soms ook enkele beleidsartikelen van de begroting. Het systematisch langslopen van de gehele begroting is gezien de tijdsduur niet mogelijk. Traditioneel heeft het begrotingsonderzoek vooral een technisch, a-politiek karakter.

Optie 2b: Begrotingsoverleg

Bij deze overlegvorm wordt de begroting eerst systematisch en uitgebreid – bij voorkeur artikelsgewijs – in commissieverband behandeld, waardoor de plenaire afronding meer toegespitst kan worden op de politieke hoofdpunten. Behandeling geschiedt in een uitvoerig wetgevingsoverleg dat in beginsel een gehele (maan)dag kan beslaan. De commissie kan vooraf besluiten over de vergadervolgorde, de tijdsindeling, maar vooral ook hoe daarbij de politieke hoofd- en bijzaken worden verdeeld over het begrotingsoverleg en de plenaire afronding. Omdat de begroting een beleidsbegroting is geworden, heeft het begrotingsoverleg per definitie een zeker politiek karakter.

Zowel bij een begrotingsonderzoek als een begrotingsoverleg kan in een eerste gedeelte ook nadrukkelijk aandacht besteed worden aan de kwaliteit van de begroting, bijvoorbeeld door een rapporteur namens de commissie.

Ad 3. wetgevingsoverleg over een onderdeel van de begroting

In sommige gevallen besluit een commissie een bepaald onderdeel van de begroting in een afzonderlijk wetgevingsoverleg te behandelen. Veelal zijn dit uitvoerige overleggen op maandag van een aantal uren of een hele dag. Deze variant werd in het verleden vaak gekozen met het oog op verdeling van beleidsterreinen tussen bewindslieden, respectievelijk verdeling van woordvoerderschappen binnen fracties. Bijvoorbeeld over visserij (onderdeel LNV-begroting), cultuur (onderdeel OCW-begroting), politie (onderdeel BZK-begroting).

Ad 4. plenaire begrotingsbehandeling

De afronding van iedere begrotingsbehandeling vindt plaats in een plenair debat. Veelal wordt dit gehouden in twee termijnen en die bewust over twee vergaderdagen worden gespreid. Voor de totale spreektijd die de fracties krijgen voor alle plenaire begrotingsbehandelingen wordt vooraf centraal een verdeelsleutel vastgesteld. De fracties kunnen vervolgens de hun toebedeelde spreektijd naar eigen inzicht verdelen over de verschillende begrotingsbehandelingen.

Uit tabel 1a. blijkt dat iedere commissie een heel palet aan mogelijkheden heeft om de wijze van behandeling van de begroting af te stemmen op de eigen wensen. Voordeel van deze werkwijze is dat maatwerk geboden wordt. Iedere commissie kan immers zelf kiezen welke instrumenten zij op welke wijze wenst in te zetten. Nadeel van deze situatie is dat er weinig uniformiteit is in de begrotingsbehandeling. Voor Kamer, bewindslieden en burgers is het ieder jaar weer afwachten hoe een bepaalde begroting precies behandeld zal worden.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft echter – mede naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van het fenomeen «begrotingsoverleg» in 2006¹ – besloten het zogenaamde «cafeteria-model» te hanteren. Dat wil zeggen, de vaste commissies bepalen jaarlijks (kort voor het zomerreces) op welke wijze zij de aanstaande ontwerp-begroting willen behandelen.

Daarbij geeft de commissie voor de Rijksuitgaven de vaste commissies jaarlijks in overweging om, naar analogie met de jaarverslagen, gebruik te

¹ TK 30 534, nr. 1.

maken van een rapporteur die specifiek ingaat op de VBTB-kwaliteit van de begroting.

3. De begrotingsbehandeling 2009: feiten en cijfers

Aan de hand van Kamerstukken is geanalyseerd hoe in het najaar van 2008 de begrotingsbehandeling is vormgegeven. Daarbij zijn soms relevante uitspraken die gedaan zijn tijdens de begrotingsbehandeling ter illustratie opgenomen als boxteksten. Op basis van raadpleging van deze schriftelijke bronnen ontstaat een behoorlijk totaalbeeld van de begrotingsbehandeling, maar dit is uiteraard niet uitputtend.

3.1 Gekozen modaliteiten

Evenals voorgaande jaren hebben alle vaste commissies in ieder geval gekozen voor het stellen van schriftelijke vragen en was er uiteraard een plenair begrotingsdebat.

Daarnaast is gekeken welke commissies, ter voorbereiding op de plenaire afrondende begrotingsbehandeling, ook hebben gekozen voor de overige opties: een begrotingsonderzoek, begrotingsoverleg of een wetgevingsoverleg over een specifiek deel van de begroting. Tabel 2 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 2. Wijze van begrotingsbehandeling (naast schriftelijke vragen en plenair debat)

Commissie	Begroting 2008	Begroting 2009
NAAZ	Alleen plenair	Alleen plenair
BuZa	Alleen plenair	Alleen plenair
Justitie	Alleen plenair	Begrotingsonderzoek
BZK	WGO Politie	WGO Politie
OCW	Begrotingsonderzoek; WGO Media; WGO Cultuur	WGO Binnenlands Bestuur Begrotingsonderzoek; WGO Media; WGO Cultuur; WGO Hoger Onderwijs
Financiën	Alleen Plenair (onderdeel van de Algemene financiële beschouwingen)	Alleen Plenair (onderdeel van de Algemene financiële beschouwingen)
Defensie	WGO Personeel; WGO Materieel	WGO Personeel; WGO Materieel
VROM	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek
VenW	Begrotingsonderzoek; Notaoverleg MIRT	Begrotingsonderzoek; Notaoverleg MIRT
EZ	Alleen plenair	Alleen plenair
LNV	Begrotingsonderzoek; WGO Visserij WGO Natuur	Begrotingsonderzoek; WGO Visserij
SZW	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek
VWS	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek WGO Sport
J&G	Alleen plenair	Technische Briefing Begrotingsonderzoek
WWI	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek

3.2 Schriftelijke behandeling

Over alle ontwerpbegrotingen zijn door alle vaste commissies schriftelijke vragen gesteld. In tabel 3 is een overzicht gegeven van het aantal gestelde vragen.

Tabel 3. Aantal schriftelijke vragen over begroting

Commissie	Begroting 2008	Begroting 2009
NAAZ	80	64
BuZa	325	208 ¹
Justitie	286	253
BZK	191	203
OCW	318	308
Financiën	17	45
Defensie	121	195
VROM	271	167
VenW	122 ²	234 ³
EZ	185	161
LNV	204	275
SZW	275	199
VWS	323	246
J&G	154	115
WWI	150	157

¹ 208 vragen, waarvan 189 over begroting BuZa (V) en 19 over HGIS-nota/ontwikkelingssamenwerking.

² 122 vragen, waarvan 86 begroting VW (XII) en 36 begroting Infrastructuurfonds (A).

³ 234 vragen, waarvan 262 begroting VW (XII) en 72 begroting Infrastructuurfonds (A).

De cijfers uit tabel 3 laten zien dat het aantal vragen dat wordt gesteld per commissie, maar ook per jaar nogal kan verschillen. Een quick scan van de aard van de schriftelijke vragen maakt echter duidelijk dat het lastig is hier conclusies aan te verbinden. Voor vrijwel alle commissie geldt namelijk dat de vragen variëren van technische en verduidelijkende vragen tot vragen die een min of meer politiek karakter hebben. Bij de behandeling van de begroting 2009 zijn in totaal ruim 2800 vragen gesteld (gemiddeld 189 per begroting), hetgeen iets minder is dan het jaar ervoor toen er ruim 3000 vragen werden gesteld (gemiddeld 201 per begroting).

3.3 Het begrotingsonderzoek/begrotingsoverleg en de plenaire debatten

Vastgesteld kan worden dat geen van de commissies de afgelopen twee jaar gebruik meer heeft gemaakt van de mogelijkheid om een begrotingsoverleg te houden (zie tabel 1b optie 2b). Daarentegen wordt het instrument van het begrotingsonderzoek wel steeds vaker benut. Bij de behandeling van de begroting 2008 werd zeven maal een begrotingsonderzoek gehouden en bij de afgelopen begrotingsbehandeling (van de begroting 2009) zelfs negen maal (zie tabel 4a en 4b).

Tabel 4a. Begrotingsonderzoeken in 2007 (over de begroting 2008)

Commissie	Datum overleg	aantal aanwezige leden (incl vz)	duur van het overleg
LNV	10-10-2007	8	2 uur
OCW	21-11-2007	5	2½ uur
SZW	29-11-2007	4	2 uur
VenW	28-11-2007	8	2 uur
VROM	31-10-2007	8	2 uur
VWS	8-11-2007	9	2¾ uur
WWI	21-11-2007	7	2¼ uur

Tabel 4b. Begrotingsonderzoeken in 2008 (over de begroting 2009)

Commissie	Datum overleg	aantal aanwezige leden (incl vz)	duur van het overleg	Moties ingediend?	Toezeggingen gedaan?
JenG	6-11-2008	6	2 uur	Nee	Ja
Justitie	30-10-2008	8	2 uur	Ja (1)	Nee
LNV	12-11-2008	6	2 uur	Nee	Ja
OCW	3-12-2008	5	2½ uur	Nee	Ja
SZW	19-11-2008	5	3 uur	Nee	Nee
VenW	19-11-2008	6	2 uur	Nee	Ja
VROM	13-11-2008	5	2 uur	Ja (1)	Ja
VWS	30-10-2008	7	1½ uur	Nee	Ja
WWI	27-11-2008	5	2¼ uur	Nee	Ja

Uit de tabellen 4a en 4b kan worden afgeleid dat er weliswaar meer begrotingsonderzoeken worden gehouden, maar dat de belangstelling van leden voor het begrotingsonderzoek iets lijkt terug te lopen, van gemiddeld 7 leden per begrotingsonderzoek in 2007 naar gemiddeld 6 leden in 2008.

De tijd die commissies uittrekken voor het begrotingsonderzoek varieert steeds meer (van 1½ uur tot 3 uur). Uit de verslagen van de begrotingsonderzoeken kan worden opgemaakt dat de lengte van het begrotingsonderzoek vooral wordt bepaald door het aantal onderwerpen dat de commissies vooraf heeft geagendeerd. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen van begrotingsonderzoeken waarbij de beschikbare tijd te kort was, noch van begrotingsonderzoeken waar «onvoldoende gespreksstof» was.

Tabel 4b illustreert dat het begrotingsonderzoek in een aantal gevallen een direct zichtbare rol heeft vervuld in de voorbereiding van de plenaire begrotingsbehandeling, omdat (in 8 gevallen) toezeggingen zijn gedaan en (in 2 gevallen) zelfs moties zijn ingediend tijdens het begrotingsonderzoek.

Enkele plenaire debatten zijn door de volle Kameragenda in de late avonden gevoerd (begrotingen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, alsmede die van Landbouw, Voedselvoorziening en Natuur. Behandeling van de begroting overdag heeft de voorkeur, mede in verband met het volgen van de debatten door belangstellenden. De behandeling van de begroting Economische Zaken was aanvankelijk in een blok gepland (de termijnen van de Kamer en van de regering op één dag). Uiteindelijk heeft behandeling in twee blokken plaatsgevonden. Behandeling in twee blokken heeft de voorkeur (tenzij onvoorziene omstandigheden dit verhinderen): eerste termijn Kamer en op een andere dag eerste termijn regering en de re- en duplieken.

3.4 Gebruik van rapporteurs

In een aantal gevallen hebben vaste commissies bij het begrotingsonderzoek gebruik gemaakt van een rapporteur. Dat wil zeggen, dat binnen de commissie van te voren was afgesproken dat één van de leden het voortouw zou nemen bij de behandeling van een bepaald thema. Het rapporteurschap is daarbij op twee manieren gebruikt. Soms was sprake van één of zelfs meer rapporteurs die een bepaald onderwerp nader uitdiepten (WWI, VROM). In andere gevallen was sprake van een «rapporteur kwaliteit begroting», die inging op de zogenaamde VBTB-kwaliteit¹ van de begroting. Het gebruik maken van een dergelijke rapporteur was ook vooraf aanbevolen aan de vaste commissies door de Commissie voor de Rijksuitgaven. Bij de behandeling van de begroting 2009 hebben 5 commissies gebruik gemaakt van een rapporteur. Dit zijn overigens dezelfde commissies die het voorgaande jaar ook al gewerkt hadden met een rapporteur (zie tabel 5).

¹ Kern van de aanpak van het proces van «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB), is dat begrotingen systematisch inzicht geven in de relatie tussen doelen (outcome), prestaties (output) en middelen (input).

Tabel 5. Gebruik van een rapporteur

Commissie	Begroting 2008	Begroting 2009
NAAZ		
BuZa		
Justitie		
BZK		
OCW	X	X
Financiën		
Defensie		
VROM	X	X
VenW	X	X
EZ		
LNV	X	X
SZW		
VWS		
J&G		
WWI	X	X

Uit de analyse van de verslagen van de begrotingsonderzoeken blijkt dat de inbreng van een rapporteur «kwaliteit begroting» in veel gevallen expliciet positieve bijval kreeg vanuit de commissie en soms ook van de kant van het kabinet. Zo merkte de minister van LNV tijdens het begrotingsonderzoek op: «Ik vind het heel goed dat u er als Kamer voor kiest te werken met een rapporteur.»

Ook leidde de inbreng van de rapporteur in veel gevallen tot concrete toezeggingen van bewindslieden om (alsnog) te komen met bepaalde informatie of indicatoren. Hierna wordt een overzicht gegeven van enkele hoofdpunten die door rapporteurs naar voren zijn gebracht¹.

1. Begroting is beter gestructureerd en leesbaarder.

VROM: «De opmerkingen die de Kamer verleden jaar heeft gemaakt, de eigen initiatieven van het ministerie en de brief van de minister van Financiën hebben toch gezorgd voor een meer gestructureerde uiteenzetting van de bedoelingen en de beleidsprioriteiten. De leesbaarheid is ook verbeterd.»

OCW: «Ten eerste ben ik van mening dat de begroting van OCW in technische zin vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van het jaar 2008 en met name ten opzichte van het jaar 2007. De inzichtelijkheid van de begroting en daarmee ook de mogelijkheden voor het kabinet om zich te verantwoorden over de geleverde en de te leveren prestaties, zijn in technische zin wederom toegenomen. Over de politieke wegging van de verschillende begrotingsposten gaan natuurlijk de afzonderlijke fracties. Wij kunnen in samenspraak met het ons ondersteunende Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven zeggen dat de begroting er wat dat betreft op vooruitgaat.

Ten tweede wil ik ingaan op het feit dat deze begroting is gebaseerd op het beleidsprogramma Samen werken, samen leven. In dat programma zijn maar liefst 74 beleidsprioriteiten aangegeven. Een vijftiental daarvan komt terug in de onderwijsbegroting. Wij zien dat de beleidsprioriteiten in de beleidsagenda zijn opgenomen, in dit geval dus voor het departement van OCW. Wij hebben in het VBTB-systeem bedacht dat die beleidsagenda's in operationele doelstellingen moeten worden geformuleerd. Ook dat is in de begroting 2009 weer verder geperfectioneerd.»

LNV: »De beleidsagenda van het experimentele begrotingsvoorstel van het ministerie van LNV is in grote lijnen opgezet volgens de afspraken die daarover door Kamer en kabinet zijn gemaakt. In een eerdere analyse door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven werd al opgemerkt dat in de experimentenbegroting en in het bijzonder in de begroting van het ministerie van LNV de doelstellingen uit het beleidsprogramma op een goede manier zijn vertaald. De conclusie is dat de LNV-begroting een uitermate helder en systematisch overzicht biedt van doelstellingen, prestaties en kosten in de beleidsagenda. De begroting blinkt vooral uit in haar heldere weergave. Wij zijn de minister en haar ambtenaren daarvoor erkentelijk. Ik complimenteer de minister hiermee met graagte.»

¹ Van het begrotingsonderzoek van VenW is geen woordelijk verslag beschikbaar, waardoor relevante citaten uit dat begrotingsonderzoek in het overzicht ontbreken.

Behalve deze verbeteringen, signaleerden rapporteurs echter ook nog een aantal verbeterpunten.

2. Effectindicatoren ontbreken vaak

VROM: «Als je kijkt naar de kabinetsprioriteiten, valt op dat de streefwaarden voor 2009 en de indicatoren ontbreken. Wat is het effect dat men wil bereiken? ... Wij willen graag weten welke effecten precies worden beoogd en waarom geen prestatie-indicatoren zijn opgenomen in de beleidsagenda. De begroting is al uitgebracht, maar hoe gaat de minister dat straks verwerken in het jaarverslag? ... Dat geldt ook voor de operationele doelen. Ook op dat punt vragen wij hoe beter kan worden verwerkt wat men wil bereiken. Wil de minister dat gaan doen? Komen wij daarop terug bij de afrekening van dit jaar?»

LNV: «Er is nog wel een aantal aandachtspunten. Zo is niet duidelijk waarom soms geen effect- of prestatieindicatoren worden vermeld. In de leeswijzer van de begroting geeft de minister aan dat zij voor drie kabinetsdoelstellingen geen effectindicatoren heeft geformuleerd. Dat kan, maar dan moet de minister wel aangeven waarom dat niet is gedaan of waarom het wellicht niet mogelijk is om in plaats daarvan duidelijke prestatie-indicatoren te formuleren. Dat is niet gebeurd.»

3. Effectindicatoren vaag geformuleerd

OCW: «Dan kom ik bij de effectindicatoren. Wat willen wij nu eigenlijk bereiken? Ik heb helaas moeten vaststellen dat een aantal van die effectindicatoren nog redelijk vaag zijn. Ik zal daar straks een paar voorbeelden van noemen. Welke voortgang willen de bewindslieden de komende tijd op dat terrein boeken? In de operationele doelstelling 1.1 uit de beleidsagenda staat bijvoorbeeld: leerlingen volgen onderwijs op voldoende toegeruste scholen voor primair onderwijs. Wat staat daar nu precies en hoe meten de bewindslieden of zij goed op weg zijn? Is dat een effectindicator die zij zelf willen aangeven of moet de inspectie dat doen? Wat zegt dit over die operationele doelstelling?»

LNV: «Voor de meeste doelstellingen in de beleidsagenda zijn indicatoren opgenomen. Opvallend is daarbij dat deze indicatoren steeds aangekondigd worden als beoogde effecten en resultaten, maar dat niet altijd helder is of het gaat om effectindicatoren of om prestatie-indicatoren. Zo is de indicator «aantal vmbo-groen einddiploma's» een prestatie-indicator, maar in dezelfde tabel op bladzijde 20 staat ook de indicator «percentage voortijdig schoolverlaters» en dat is meer een effectindicator. Soms wordt in de tabellen met indicatoren aangegeven dat het gaat om de outcome-effectindicatoren, maar soms ontbreekt die aanduiding. Kan de minister in de volgende begroting bij alle indicatoren steeds duidelijk aangeven wanneer sprake is van een prestatie-indicator en wanneer sprake is van een effectindicator?»

4. Streefwaarden voor het begrotingsjaar ontbreken nog vaak

VROM: «Als je kijkt naar de kabinetsprioriteiten, valt op dat de streefwaarden voor 2009 en de indicatoren ontbreken. Wat is het effect dat men wil bereiken?»

OCW: «De derde opmerking gaat over de zogenaamde streefwaarden voor het jaar 2009. (...) Het gaat nu bijvoorbeeld wel om – een concreet voorbeeld – het actieplan LeerKracht van Nederland. Wij kunnen zeggen dat wij daarmee begonnen zijn en dat de Kamer er regelmatig overleg over heeft, maar wat willen wij bij dit actieplan in 2009 bereiken op weg naar de eindafrekening in 2011? Hetzelfde geldt voor de kinderopvang, waarover ik dadelijk nog apart kom te spreken. Dit kabinet heeft een duidelijke inzet op de kinderopvang. Is 2009 een stabiliteitsjaar, een rustpunt op weg naar meer? Zijn wij op de helft van wat wij willen bereiken? Wat is de streefwaarde voor 2009?»

LNV: «In de tabellen met de beoogde effecten en resultaten bij elke doelstelling worden meestal streefwaarden gegeven. Daarbij wordt de streefwaarde gegeven en voor het begrotingsjaar 2009 een zogenaamde raming. Dat wekt verwarring. Het streefcijfer voor 2009 is immers een streefwaarde. Dat wil zeggen dat de minister afrekenbaar is op de waarde die voor 2009 wordt genoemd. De aanduiding «raming» impliceert dat het slechts om een inschatting van de ontwikkeling op de betreffende effect of prestatie-indicator gaat.»

5. Netto-effecten van beleid vaak niet inzichtelijk

OCW: «De vierde opmerking gaat over de netto effecten van het beleid. Op een aantal punten is nog niet helder wat de effecten van het beleid zijn, met name – dat vond ik wel een grappige zin in de notitie – als de minister het beleid achterwege zou laten. Er zijn processen in Nederland die beter lopen als er geen beleid op wordt gevoerd. Dat zal bij het departement van deze bewindspersonen ongetwijfeld niet het geval zijn, maar de prestatie-indicatoren, dus wat wij hebben bereikt met het beleid en wat wij willen bereiken, zou ik op een aantal onderdelen in de begroting nog wel willen verstevigen.»

6. Prestatie-indicatoren ontbreken regelmatig

VROM: «Vervolgens is de vraag wat de minister ervoor gaat doen. Dat is niet goed terug te vinden in de begroting. Wij denken daarom af en toe dat er toch meer zou kunnen worden gedaan. Als het gaat om de Kyoto-klimaatverplichtingen zouden meer prestatie-indicatoren kunnen worden opgenomen. Wat is de daadwerkelijk gerealiseerde emissie-reductie voor CDM? Dat is een enorme uitgavenpost op de begroting. Daar zouden wij graag wat meer over kunnen lezen in de stukken.»

7. Budgetflexibiliteit kan groter en inzichtelijker

OCW: «Mijn cri de coeur betreft de budgetflexibiliteit. (...) ik zou bijna een motie willen indienen voor meer budgetflexibiliteit in de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De bewindspersonen hebben het met zijn allen toch wat stalinistisch dichtgetimmerd. Van de 35 mld. aan programma-uitgaven is slechts €1 073 000 onverplicht. De rest is allemaal juridisch verplicht of – dat is helemaal een mooie term – bestuurlijk gebonden. Ik weet wel dat mijn collega's, met name die van de oppositie, zich niet te veel zullen aantrekken van die geringe budgetflexibiliteit, maar het zou toch wat gepaster zijn als de Kamer wat meer ruimte krijgt om beleidsprioriteiten aan te passen respectievelijk bij te plussen. Op een begroting van 35 mld., waarvoor ik de minister overigens complimenteer, zou iets meer budgetflexibiliteit dan €1 073 000 niet slecht zijn.»

VW: (N.B. geen woordelijke verslag beschikbaar) In begrotingsonderzoek VW stelde de rapporteur dat de budgetflexibiliteit in procenten was uitgedrukt waardoor de Kamer zelf moet uitrekenen om welke bedragen het gaat. De minister zegde toe de Kamer een overzicht te sturen van de budgetflexibiliteit op de VW-begroting in euro's.

8. Meer focus in de begroting

LNV: «Kan de minister nog eens goed kijken naar de toelichting in de beleidsagenda op de doelstellingen en de bijbehorende indicatoren om te bezien of met minder, maar wel essentiële toelichting kan worden volstaan? Kan de minister verder ook nog eens goed kijken naar de artikelsgewijze toelichting om te bezien of alle daarin opgenomen informatie echt noodzakelijk is?»

3.5 De beleidsdoelen van het kabinet in de begroting 2009

Een thema dat niet alleen door rapporteurs naar voren is gebracht, maar ook bij andere (plenaire) begrotingsbehandelingen dit jaar een rol speelde, betrof de wijze waarop de 74 doelstellingen van het kabinetsbeleid in de begroting 2009 was verwerkt. Korthedshalve wordt in deze evaluatie hiervoor verwezen naar een analyse die hierover is opgesteld door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer.¹ Deze analyse is op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken openbaar gemaakt en betrokken in het debat met de minister-president bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken. De hoofdconclusies luiden:

Conclusies:

- 28 van de 74 doelstellingen uit het beleidsprogramma (37%) zijn goed afrekenbaar en door de Kamer te controleren, doordat er in de departementale begrotingen duidelijke informatie is opgenomen over doelstellingen, prestaties én kosten voor 2009. Voor 6 doelstellingen (8%) is helemaal geen informatie over doelstelling, prestaties of kosten terug te vinden. Voor de overige 40 doelstellingen is in ieder geval informatie over de prestaties opgenomen, soms aangevuld met informatie over de beoogde effecten of kosten. Over het algemeen ligt de focus in de begrotingen erg op de te leveren prestaties, minder op de beoogde effecten en de kosten.
- Er bestaan nog grote verschillen tussen de departementale begrotingen en de kwaliteit van de informatie is in een aantal begrotingen teleurstellend te noemen. Uitschieters naar beneden vormen de begroting van Economische Zaken en Defensie. Positieve voorbeelden zijn LNV, Buitenlandse Zaken en Jeugd en Gezin.
- De zogenaamde experimentele begrotingen bieden zoals beoogd meer en betere informatie over de beoogde effecten, te leveren prestaties en verwachte kosten dan de overige begrotingen.
- In 5 begrotingen is geen informatie opgenomen over de status van de doelstellingen uit het beleidsprogramma. In 9 van de 14 begrotingen is in de beleidsagenda een tabel opgenomen met informatie over de status van de doelstellingen. De kwaliteit en meerwaarde van deze statusinformatie voor de Kamer zijn zeer minimaal, omdat de statusbeschrijving te globaal en vaag is.

Notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, d.d. 1 oktober 2008 (TK 31 700, nr. 32, p. 2)

De notitie bevatte daarnaast ook conclusies en bevindingen per begroting, waarover ook in verschillende begrotingsonderzoeken is gesproken. Over het totaalbeeld is gesproken met de minister-president. In onderstaande boxtekst zijn enkele relevante passages uit dit debat opgenomen.

Behandeling begroting Algemene Zaken, d.d. 8 oktober 2008. (Handelingen TK 11, p. 779–780)

Minister **Balkenende**: (...) Door sommige leden van deze Kamer is gesteld dat de doelen uit het beleidsprogramma niet volledig herkenbaar zijn in de Miljoenennota en in de begrotingen en dat de doelen lang niet allemaal kwantificeerbaar zijn. Kan de realisatie van de doelen uit het beleidsprogramma op een voor de Kamer controleerbare wijze worden verantwoord? (...)

Het is misschien goed om iets te zeggen over mijn eigen rol als minister-president in dit proces. Dat raakt ook de vraag hoe specifiek wij kunnen zijn. Als u dit beleidsprogramma vergelijkt met de twee vorige dan is er vooruitgang te zien. De doelen zijn scherper omschreven en de financiële keuzen zijn harder ingevuld, maar dat geldt niet in alle gevallen. In die zin beschouw ik ook de notitie van het BOR niet zozeer als kritiek om de

¹ Zie Kamerstuk 31 700, nr. 32.

kritiek, als wel als een aanwijzing hoe het proces vervolmaakt kan worden. Zal het mogelijk zijn om in 100% van de gevallen met kwantitatieve doelen te werken? Nee, dat kan niet. Ik heb ook gezegd dat er verschillende elementen een rol spelen bij de manier waarop je je doelen definieert. Soms zal dat kwantitatief kunnen en soms zal dat kwalitatief moeten vanwege de aard van het vraagstuk. Aan het begin van het jaar heb ik gesprekken gevoerd met de afzonderlijke bewindslieden om te bekijken hoe de voortgang is, en daar ga ik de komende tijd mee verder. Ik heb ook tegen de kabinetsleden gezegd, in Catshuissessies en bilaterale gesprekken, dat de volgende keer de delivery versterkt zal moeten zijn. Daarom heb ik net gezegd dat er op de eerstvolgende verantwoordingsdag een volledig overzicht zal zijn van de 74 doelen, teneinde heel duidelijk te maken wat wij beloofd hebben en hoe het met de zaak staat. En al doende leert men. Daarom beschouw ik de opmerkingen van de Kamer ook als een aansporing om het beter te doen.

De heer **Pechtold** (D66): Prima. Dat klinkt goed. Dat geldt ook voor de rol die u daarin pakt. Echter, om te voorkomen dat wij straks bij verantwoordingsdag, wanneer u het stuk af heeft, gaan zeggen dat wij het toch anders hadden gewild, heb ik graag dat u voor die tijd een aanzetje geeft hoe u dat wilt doen. Want net als u zie ik wel het probleem. Een doel als honderduizend minder gestolen fietsen ligt vooral bij de gemeenten. Daar kunt u iets aan doen maar u bent daarin niet de enige actor. Over vrede in het Midden-Oosten zou ik bijna zeggen: zet die maar in de categorie «niet meetbaar». Ik wil graag dat u van tevoren een keer kenbaar maakt – dat mag via een brief of op een andere manier – hoe u dat wilt doen. Ik meen dat zoiets als vrede in het Midden-Oosten niet thuishoort bij die 74 meetbare doelen maar bij een andere categorie. Een aantal andere doelen, zoals banen en financiën, wil ik veel verder uitgewerkt hebben. Ziet u ook in dat zo'n opzet en differentiatie in de 74 doelen eigenlijk belangrijk zijn voordat u straks verantwoording aflegt?

Minister **Balkenende**: Laat ik toezeggen dat ik dit met het kabinet en meer in het bijzonder met de minister van Financiën bespreek. Wij werken straks toe naar verantwoordingsdag volgend jaar. Ook in het verband van de vaste commissie voor Financiën van deze Kamer kan worden gesproken over de verdere voorbereidingen. Ik kan mij voorstellen dat in dat kader op enig moment zal worden gesproken over de vraag hoe wij daar verder mee om zullen gaan. Ik meen dat ik daarmee tegemoetkom aan uw suggestie, namelijk dat er niet ineens plompverloren een stuk ligt ten behoeve van verantwoordingsdag, maar dat er in procedurele zin ook vooraf opmerkingen gemaakt kunnen worden. Ik zal bekijken hoe dat het beste gedaan kan worden, maar dit lijkt mij de beste methode.

Vastgesteld kan worden dat voor de komende ronde van jaarverslagen (die in mei 2009 aan de Kamer aangeboden zullen worden) is toegezegd dat er een volledig overzicht zal zijn van de 74 kabinetsdoelen, teneinde heel duidelijk te maken wat het kabinet beloofd heeft en hoe het met de zaak staat. De minister-president heeft gezegd de opmerkingen van de Kamer als een aansporing te beschouwen om het beter te doen. Hij heeft toegezegd in overleg met de minister van Financiën te treden.

3.6 Het experiment ter verbetering van verantwoording en begroting

De reikwijdte van het experiment ter verbetering van verantwoording en begroting groeit. Aanvankelijk is gestart met de jaarverslagen van drie ministeries. Mede op verzoek van de Kamer zijn daar later nog twee ministeries aan toegevoegd. De minister van Financiën stelt in zijn brief van 22 december 2008 voor om ook het jaarverslag en de begroting van Jeugd en Gezin bij het experiment te betrekken. In tabel 6 is uiteengezet wat dan de reikwijdte van het totale experiment is.

Tabel 6. Overzicht reikwijdte experiment

Document	Aanbieding aan Tweede Kamer	Betrokken bij experiment
Jaarverslag over 2007	Mei 2008	BuZa, LNV, VWS
Begroting voor 2009	Sept 2008	BuZa, LNV, VWS, VROM, WWI
Jaarverslag over 2008	Mei 2009	BuZa, LNV, VWS, VROM, WWI, J&G
Begroting voor 2010	Sept 2009	BuZa, LNV, VWS, VROM, WWI, J&G
Jaarverslag over 2009	Mei 2010	BuZa, LNV, VWS, VROM, WWI, J&G

De tabel laat zien dat het experiment in feite uit 5 «rondes» bestaat (3 rondes jaarverslagen en 2 rondes begrotingen) en in mei 2010 eindigt. Zo bezien is het experiment thans nog niet halverwege.

Bedacht dient te worden dat het experiment overigens niet beperkt is tot de genoemde ministeries. In het kader van het experiment wordt ook in den brede gestreefd naar een verbetering van de kwaliteit van alle jaarverslagen en alle begrotingen. De minister van Financiën verwoordt in zijn brief van 22 december 2008 de uitgangspunten die voor alle begrotingen gelden als volgt:

Voor alle departementen betreft de uitwerking van de doelen van het experiment op de begroting het volgende:

- In de beleidsagenda's van alle departementen zijn de kabinetsdoelstellingen en projecten uit het beleidsprogramma leidend. In de beleidsagenda worden achtereenvolgens de inzet van de overheid, de toetsbare doelen en de beoogde effecten toegelicht. Tevens is er meer aandacht voor de onderbouwing van de belangrijkste instrumenten;
- Aan het einde van de beleidsagenda's van alle departementen moet een overzichtstabel zijn opgenomen met daarin de voortgang van kabinetsdoelstellingen en projecten waarvoor het departement verantwoordelijk is.

Ten aanzien van de begrotingen die deel uitmaken van het experiment stelt de minister van Financiën in genoemde brief het volgende:

Voor de begrotingen van de *experimentdepartementen* over 2009 zijn tevens enkele aanvullende wijzigingen in de opbouw en presentatie doorgevoerd, te weten:

1. In de beleidsartikelen ligt meer nadruk op de kosten van de instrumenten en de historische ontwikkeling van uitgaven en prestaties.
2. Per beleidsartikel wordt in de tabel «overzicht onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid» aangegeven welke beleidsdoorlichtingen uitgevoerd zullen worden.
3. In de beleidsagenda is een overzichtstabel opgenomen waarin naast de voortgang van de kabinetsdoelstellingen en projecten, de budgettaire omvang en de koppeling naar de operationele doelstellingen wordt gelegd.
4. De beleidsagenda's in de begrotingen 2009 zijn qua structuur en leesbaarheid een verdere verbetering ten opzichte van de beleidsverslagen 2007.
5. In de beleidsagenda's en beleidsartikelen zijn effect- en prestatieindicatoren meer dan voorheen met behulp van grafische illustraties weergegeven.
6. De beleidsartikelen van de ontwerpbegroting 2009 geven gemiddeld een betere onderbouwing van de raming, er is meer aandacht voor de instrumenten en de beleidsartikelen geven een beter inzicht in de historische ontwikkeling van uitgaven en prestaties.

Een systematische vergelijking van de experimentbegrotingen 2009 met de begrotingen van het jaar daarvoor, leidt tot de conclusie dat voor alle experimentbegrotingen inderdaad in meer of mindere mate voldaan is aan de hiervoor genoemde 6 wijzigingen. Dit spoort ook met de conclusie uit de BOR-notitie dat experimentele begrotingen, zoals beoogd, meer en betere informatie over de beoogde effecten, te leveren prestaties en verwachte kosten bevatten dan de overige begrotingen. De kwaliteit van de informatie bij de begrotingen van LNV, VWS en Buitenlandse Zaken (allen experimentbegrotingen) valt in positieve zin op.

Echter, ook voor veel andere begrotingen blijkt te gelden dat er verbeteringen zijn opgetreden ten opzichte van vorig jaar. In sommige gevallen is daardoor het onderscheid tussen experimentenbegrotingen en «goede niet-experiment» begrotingen niet meer waarneembaar.

3.7 Informatieverlies

Bij de begrotingsbehandeling van Defensie (in casu het wetgevings-overleg over het onderdeel personeel) kwam een thema naar voren dat ook raakvlakken heeft met het VBTB-proces. Het ging om het dilemma dat in het kader van het VBTB-proces de Kamer geïnformeerd wordt over prestaties en effecten (output en outcome), maar dat het voor de controlerende taak van de Kamer toch soms nuttig kan zijn om te beschikken over inputgegevens. In dit geval, gegevens over de samenstelling van het Defensiepersoneel.

Staatssecretaris **De Vries**: Mevrouw Eijsink vraagt om nog meer specifieke informatie. Bij de vragen die de Kamer heeft gesteld bij de schriftelijke behandeling van de begroting valt mij een grote mate van detail op. Het kabinet heeft in het kader van het VBTB-proces met de Kamer afgesproken om meer op output te sturen.

Mevrouw **Eijsink** (PvdA): (...) Daar begint natuurlijk het probleem, want de Kamer krijgt niet vanzelfsprekend één keer per jaar cijfers van het ministerie van Defensie. Het Flexibel Personeelsysteem is niet toegerust op de vragen die de Kamer stelt. Als op output wordt gestuurd, dan heeft de Kamer al een probleem. Hoe kan zij een begroting autoriseren als zij geen cijfers heeft?

De heer **Poppe** (SP): Ik ben blij dat de PvdA-fractie er ook zo op doorgaat. Het is namelijk precies datgene wat ik steeds probeer in te brengen. Wij moeten kunnen meten of het geld op een effectieve manier voor de juiste doelen wordt uitgegeven. Dat gaat over al die maatregelen die genomen worden. Het gaat om allemaal gegevens die wij, verdorie, moeten hebben.

Staatssecretaris **De Vries**: (...) Ik ben op zoek naar wat voor de Kamer het beste aggregatieniveau is waarop zij de informatie wil hebben. Is dat brigadeniveau, bataljonsniveau, compagniesniveau of peletonsniveau? Ik wil best de vergelijking maken met wat Onderwijs aan informatie verschaft in zijn begroting, teneinde na te gaan of ik dat kan projecteren op het aggregatieniveau in de Defensiebegroting, opdat wij er als kabinet één lijn in kunnen trekken. Dat lijkt mij in het kader van het VBTB-proces het meest redelijke. (...)

Ik vind het heel goed om dat binnen de kring van de vaste commissie nog eens te bekijken, in goede afstemming met de commissie voor de Rijksuitgaven. Zo kunnen wij bepalen of wij een verandering gaan aanbrengen in de zaken waarop een kabinet bij een jaarverslag wordt afgerekend. Dat heeft betrekking op de output en niet op de input.

De heer Boekestijn (VVD): De discussie verwatert nu. Daarom heb ik een voorstel. De staatssecretaris maakte een opmerking over het VBTB-proces dat alleen maar output-gelateerd is. Ik zou het voorstel willen omarmen dat wij dit in samenwerking met de commissie voor de Rijksuitgaven gaan veranderen. Het gaat zo niet goed en wij kunnen het niet alleen redden met output.

WGO Personeel Defensie 3 november 2008 (TK 31 700 X, nr. 27 p. 31–35)

De vraag die zich hier aandient is welke informatie de Tweede Kamer precies wenst te ontvangen en of deze informatie in de begroting dient te zijn opgenomen of anderszins wordt aangeboden. De vaste commissie van Defensie beraadt zich nog nader op deze vraag.

4. Conclusies

a. Begrotingsoverleg niet in trek

Een eerste conclusie die op basis van de evaluatie van de behandeling van de begroting 2009 kan worden getrokken is dat het fenomeen «begrotingsoverleg» een zachte dood lijkt te zijn gestorven. De commissie voor de Rijksuitgaven betreurt dat. Het basisidee van het begrotings-overleg is namelijk dat de gehele begroting systematisch wordt langsgelopen in een voorbereidend overleg, waarbij dan aandacht besteed kan worden aan de kwaliteit van alle begrotingsartikelen. Echter, ten dele kan dit ook ondervangen worden in een begrotingsonderzoek. Zeker wanneer daarbij gebruik gemaakt wordt van een rapporteur.

b. Begrotingsonderzoek wel in trek

Om die reden constateert de commissie voor de Rijksuitgaven met instemming dat steeds meer vaste commissies gebruik maken van het instrument begrotingsonderzoek. In vergelijking met de begrotingsbehandeling 2008 is bij de begrotingsbehandeling 2009 meer aandacht besteed aan de opzet en kwaliteit van de begroting in termen van adequate doelen, prestatiegegevens en effectindicatoren. Hoewel de belangstelling voor het begrotingsonderzoek iets lijkt af te nemen (er komen gemiddeld gezien minder leden en er wordt gemiddeld genomen iets minder tijd voor uitgetrokken dan vorig jaar), lijkt de effectiviteit toe te nemen. In de begrotingsonderzoeken zijn vele toezeggingen gedaan en ook zijn er dit jaar moties ingediend tijdens twee begrotingsonderzoeken.

c. Rapporteurschap lijkt effectief

Een derde conclusie is dat er, zeker in vergelijking tot de behandeling van de jaarverslagen, in beperkte mate bij de begrotingsbehandeling gewerkt wordt met één of meerdere rapporteurs. Toch lijkt het gebruik maken van een rapporteur, juist ook bij de behandeling van de begroting, een positief effect te hebben en tot toezeggingen te leiden. Daarnaast brengen rapporteurs vaak concrete verbeterpunten voor het voetlicht. Door rapporteurs zijn onder meer de volgende zaken naar voren gebracht:

1. De begroting is beter gestructureerd en leesbaarder
2. Effectindicatoren ontbreken vaak
3. Effectindicatoren veelal vaag geformuleerd
4. Streefwaarden voor het begrotingsjaar ontbreken nog vaak
5. Netto-effecten van beleid vaak niet inzichtelijk
6. Prestatie-indicatoren ontbreken regelmatig
7. Budgetflexibiliteit kan groter en inzichtelijker
8. Meer focus in de begroting mogelijk

De commissie voor de Rijksuitgaven concludeert dat er enerzijds verbeteringen zijn gemaakt, maar anderzijds dat er tegelijk ook nog voldoende mogelijkheden zijn begrotingen verder te verbeteren (zie paragraaf III. Aanbevelingen).

d. Beleidsdoelen kunnen nog beter in de stukken verwerkt worden

Een conclusie, die gedeeld lijkt te worden door de Kamer en het kabinet, is dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop de 74 doelstellingen van het kabinet in de begroting uitgewerkt en in het jaarverslag verantwoord kunnen worden. Het kabinet heeft bij monde van de minister-president op dit punt verbeteringen toegezegd. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet deze met belangstelling tegemoet.

e. Blijvende aandacht voor de kwaliteit van de beleidsartikelen

Daarnaast dient ook de kwaliteit van de toelichting op de begrotingsartikelen niet uit het oog te worden verloren. De commissie voor de Rijksuitgaven is verheugd over het initiatief van de Algemene Rekenkamer om de toetsing die zij jaarlijks uitvoert naar de kwaliteit van de beleidsinformatie van de beleidsartikelen in de jaarverslagen, dit jaar ook uit te voeren bij de begroting. De commissie voor de Rijksuitgaven stelt vast dat in verschillende begrotingsonderzoeken gerefereerd is aan deze toetsing en roept vaste commissies op om in de toekomst nadrukkelijk gebruik te blijven maken van de oordelen van de Algemene Rekenkamer bij de behandeling van het jaarverslag en de begroting.

f. Experiment op koers

De commissie voor de Rijksuitgaven concludeert dat het experiment voor zowel de «gewone begrotingen» als voor de «experiment-begrotingen» een zichtbare, maar nog bescheiden vooruitgang heeft geboekt. Voor de experiment-begrotingen is het verschil met vorig jaar en het verschil met de overige begrotingen niet erg groot. Bij de jaarverslagen is dit verschil veel groter. Dit neemt niet weg dat de experiment-begrotingen hebben voldaan aan de verwachtingen en een voorbeeld kunnen vormen voor de andere begrotingen.

De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat overwogen kan worden om de eisen die gesteld worden aan de experiment-begrotingen volgend jaar ook al van toepassing te verklaren op alle begrotingen.

g. Mogelijkheden ter verbetering

Op grond van de conclusies ten aanzien van de behandeling van de begroting 2009 zou overwogen kunnen worden:

- in jaarverslagen en begrotingen voortaan standaard een zogenaamde «groeiparagraaf» in de beleidsagenda op te nemen waarin kort en bondig uiteengezet wordt welke concrete verbeteringen er ten opzichte van het voorgaande jaar in de begroting of het jaarverslag zijn doorgevoerd.
- dat de minister van Financiën een duidelijke richtlijn opstelt ter uniformering van de wijze waarop de budgetflexibiliteit in begroting dient te worden gepresenteerd. In het bijlagenboek van de Miljoenennota zou daarbij een totaaloverzicht van de budgetflexibiliteit per begroting kunnen worden opgenomen.
- te verlangen dat de 74 beleidsdoelstellingen herkenbaar en zoveel mogelijk SMART geformuleerd in de begroting worden opgenomen. In het jaarverslag en de begroting zal duidelijk gemaakt moeten worden wat de actuele status van de doelstelling is.

- nadrukkelijk gebruik te maken van de toetsing die de Algemene Rekenkamer uitvoert naar de kwaliteit van de beleidsinformatie van de beleidsartikelen in de jaarverslagen én (dit jaar voor het eerst) in de begrotingen.