

Vergaderjaar 2008–2009

31 031

Financieel jaarverslag van het Rijk 2006

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2008

Met deze brief wil ik u informeren over de voortgang van het experiment «Verbetering verantwoording en begroting». Alvorens in te gaan op de tussentijdse resultaten na één jaar experiment, zal teruggeblikt worden op het ontstaan van dit experiment en zal worden ingegaan op de wijzigingen als gevolg van het experiment. Het experiment loopt tot en met het jaarverslag over het begrotingsjaar 2009. In 2010 zal de eindevaluatie plaatsvinden.

1. Terugblik naar de totstandkoming van het experiment

In het Verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 is onder andere gesproken over de wijze waarop het kabinet zich over de uitvoering van de begroting en over de te bereiken prestaties verantwoordt. Door uw Kamer en door het kabinet is geconstateerd dat die wijze van verantwoorden moet worden verbeterd. De volgende punten zijn tijdens het Verantwoordingsdebat van 22 mei 2007 naar voren gekomen:

- de verantwoording is te weinig politiek, te weinig op hoofdlijnen, heeft te weinig focus en de burger komt er nauwelijks in voor;
- de verantwoording leidt tot een overmaat aan gedetailleerde gegevens wat leidt tot een toename van de bureaucratie/verantwoordinglasten;
- het ontbreekt aan een koppeling tussen verantwoording/beleidsresultaten en de beoogde plannen/beleidsvoornemens;
- er is te weinig aandacht voor de doelmatigheid van beleid.

Naar aanleiding van het Verantwoordingsdebat en de suggesties die de Kamer heeft gedaan, zijn in de brief van 2 juli 2007 (TK 2006–2007, 31 031, nr. 17) vier mogelijke oplossingsrichtingen gepresenteerd. De oplossingsrichtingen zijn in overleg met de departementen, de Commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer verder uitgewerkt. Deze intensieve samenwerking heeft geresulteerd in een gedetailleerde uitwerking van één van de oplossingen, beschreven in de brief van 20 december 2007 (TK 2007–2008, 31 031, nr. 19). Dit voorstel, dat later de naam «experiment Verbetering verantwoording en begroting» heeft gekregen, heeft van u

een akkoord gekregen tijdens het Algemeen Overleg op 6 februari 2008. Omdat de verantwoording en de begroting nauw met elkaar samenhangen heeft het experiment ook betrekking gekregen op de begroting. Naast het experiment «Verbetering verantwoording en begroting» behandelde de brief van 20 december 2007 ook de verruiming tolerantiegrenzen en de uniformering en vereenvoudiging van subsidies. Deze brief gaat echter alleen in op het experiment «Verbetering verantwoording en begroting».

Dit experiment is van start gegaan bij het jaarverslag over het begrotingsjaar 2007 met de experimentdepartementen VWS, Buitenlandse Zaken en LNV. Bij de begroting 2009 zijn op verzoek van de Tweede Kamer VROM en WWI toegevoegd aan het experiment. De experimentdepartementen hebben begrotingen die naar aard en omvang sterk van elkaar verschillen: die betekent dat het experiment per departement specifiek wordt ingevuld en tot andere uitkomsten leidt. Op deze manier wordt in belangrijke mate bijgedragen aan de leerfunctie van het experiment.

Belangrijkste doelstelling van het experiment betreft meer focus en politieke relevantie in de begroting en het jaarverslag met inachtneming van het verminderen van verantwoordingslasten en bureaucratie. Randvoorwaarde voor het experiment is om recht te blijven doen aan het budgetrecht van de Tweede Kamer en om ongewenst informatieverlies te voorkomen.

2. Wijzigingen en voorlopige resultaten als gevolg van het experiment

De uitwerking van het experiment heeft gevolgen voor de inrichting van de begroting en het jaarverslag van *alle* departementen. Dit als gevolg van de koppeling met de kabinetsdoelstellingen uit het beleidsprogramma. Aanvullend zijn in het kader van het experiment wijzigingen doorgevoerd in de begrotingen en jaarverslagen van de experiment departementen. Ook in het proces van verantwoorden is een aantal veranderingen doorgevoerd. Hieronder worden voor de begrotingen en de jaarverslagen de veranderingen uiteengezet. Aanluitend worden de voorlopige resultaten besproken.

2.1 Veranderingen in de begrotingen

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

- De departementale begrotingen bestaan uit 2 kernonderdelen: de beleidsagenda en de beleidsartikelen. 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.

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

- In de beleidsartikelen ligt meer nadruk op de kosten van de instrumenten en de historische ontwikkeling van uitgaven en prestaties. Dit komt de onderbouwing van de budgetten en de autorisatiefunctie van de Tweede Kamer ten goede;

- Per beleidsartikel wordt in de tabel «overzicht onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid» aangegeven welke beleidsdoorlichtingen uitgevoerd zullen worden. Per deelnemend departement wordt één beleidsdoorlichting meegezonden met het jaarverslag;
- 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. Daarmee wordt een relatie gelegd tussen het beleidsprogramma van het kabinet en de begrotingen, waardoor de politieke focus van de begrotingen wordt vergroot;
- Beleidsonderwerpen die in de beleidsagenda zijn toegelicht, worden niet meer toegelicht in de begrotingsartikelen, waarmee herhaling wordt voorkomen.

Resultaten ten aanzien van experimenbegrotingen

- De beleidsagenda's in de begrotingen 2009 zijn qua structuur en leesbaarheid een verdere verbetering ten opzichte van de beleidsverslagen 2007. Daarnaast heeft ook het centraal stellen van de kabinetsdoelstelling bijgedragen aan meer politieke focus. Dit komt het autorisatie-recht van uw Kamer ten goede. Zo is de koppeling tussen acties en uitgaven bij WWI vrij duidelijk en vermeldt WWI welke indicatoren worden gebruikt om de effectiviteit van beleid te meten. VROM verwoordt de doelstellingen met een heldere structuur en bovendien sluiten de doelstellingen goed aan op de prioriteiten uit het beleidsprogramma zonder in herhaling te vallen. VWS besteedt ten opzichte van voorgaande jaren duidelijk meer aandacht aan instrumenten en de historische ontwikkeling van de uitgaven en prestaties.
- In de beleidsagenda's en beleidsartikelen zijn effecten prestatie-indicatoren meer dan voorheen met behulp van grafische illustraties weergegeven. Ook dit heeft bijgedragen aan een verbeterde leesbaarheid.
- 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. Ter ondersteuning worden door onder andere LNV en WWI nuttige illustraties toegevoegd.
- Het experiment heeft in ieder geval bij Buitenlandse Zaken geleid tot minder verantwoordingslasten. Zowel de nieuwe opzet die resulteerde in minder tekst en minder dubbeling als een meer efficiënte organisatie droegen bij aan minder verantwoordingslasten.

2.2 Veranderingen in de jaarverslagen

Zoals eerder aangegeven maakten VROM en WWI bij het jaarverslag over het begrotingsjaar 2007 nog geen deel uit van het experiment. De uitwerking van het experiment op het jaarverslag betekent het volgende voor *alle departementen*:

- Ieder departementaal jaarverslag bevat een beleidsverslag dat een integraal beeld geeft van de voortgang van de doelstellingen zoals verwoord in de beleidsagenda van de begroting. Alle beleidsverslagen bij elkaar geven een verantwoording over de doelstellingen en projecten uit het beleidsprogramma van het kabinet, aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten per departement met gerealiseerde prestaties en indien mogelijk effecten. Aan het eind van het beleidsverslag dienen de departementen de belangrijkste beleidsconclusies op te nemen. Deze conclusies hebben betrekking op de lessen die worden getrokken uit de uitvoering van het beleid gedurende het afgelopen jaar. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de motie Vendrik (TK, 2001–2002, 28 380, nr. 81), waarin gevraagd wordt beleidsconclusies aan de verantwoording te verbinden.

- In de verantwoordingsbrief legt de minister-president verantwoording af over de voortgang van het totale beleidsprogramma van het kabinet, waarin een overzicht zal worden gegeven van de voortgang van alle 74 doelen en 10 prioritaire projecten. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de toezegging die is gedaan tijdens de behandeling van begroting van Algemene Zaken door uw Kamer op 8 oktober jongstleden.

Om de doelen van het experiment te realiseren is voor de jaarverslagen van de *experimentdepartementen* over het begrotingsjaar 2007 een aantal aanvullende wijzigingen in de opbouw en presentatie doorgevoerd, te weten:

- De beleidsartikelen in de experimentjaarverslagen over het begrotingsjaar 2007 geven puur een financiële verantwoording. De toelichting op de financiële verantwoording is een zogeheten uitzonderingsrapportage: alleen belangrijke verschillen tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht;
- Met het experimentjaarverslag wordt minstens één beleidsdoorlichting over (idealiter) één begrotingsartikel naar de Kamer gestuurd. Deze beleidsdoorlichting wordt aangekondigd in de begroting. Een beleidsdoorlichting geeft ten opzichte van de prestatiegegevens in begroting en jaarverslag, veel meer mogelijkheden om de effectiviteit van overheidsbeleid te beoordelen. Het is fundamenteel dat in een beleidsdoorlichting antwoord wordt gegeven op de vraag wat het probleem was, waarom de gekozen oplossing zou moeten werken en of dat aantoonbaar is. In een Algemeen Overleg over een experimentjaarverslag met een vakminister kan bij deze beleidsdoorlichting en de conclusies uitgebreid worden stilgestaan. Over het begrotingsjaar 2008 zullen voor het eerst de aangekondigde beleidsdoorlichtingen met de jaarverslagen van de experiment departementen worden meegezonden;
- In het beleidsverslag zijn de kabinetsdoelstellingen en departementale prioriteiten onderbouwd met effect- en prestatiegegevens, waar zinvol met grafische ondersteuning;
- In het experimentjaarverslag is, zoals aangekondigd in de brief van 14 juli 2006 (TK 2005–2006, 29 949, nr. 55), de Slotwet opgenomen. De bedrijfsvoeringsparagraaf en de jaarrekening van de experimentdepartementen zijn niet veranderd.

Resultaten ten aanzien van experimentjaarverslagen

- De beleidsverslagen 2007 (als onderdeel van de jaarverslagen) zijn toegankelijker en leesbaarder geworden. De verslagen zijn gebaseerd op de kabinetsdoelstellingen uit het beleidsprogramma, aangevuld met enkele andere prioriteiten. Dit heeft geleid tot meer politieke focus. Deze verbetering kwam onder andere naar voren tijdens het Algemeen Overleg over het jaarverslag 2007 van LNV waarbij de rapporteur van de Commissie positief was over de manier waarop LNV vorm heeft gegeven aan het experiment. Zo heeft LNV bij alle doelstellingen beleidsconclusies en consequenties van beleid opgenomen en was de informatie over bereikte resultaten uitgebreider dan voorgaande jaren. Ook Buitenlandse Zaken neemt de kabinetsdoelstellingen duidelijk op en heeft enkele verhelderende illustraties toegevoegd.
- De totale beleidsverantwoording over 2007 van de deelnemende departementen (beleidsverslag en beleidsartikelen) is met eenderde afgenomen in omvang ten opzichte van de jaarverslagen 2006.
- Gemiddeld zijn niet meer kamervragen gesteld over de jaarverslagen 2007 dan voorgaande jaren. Dit duidt op er op dat geen sprake was van veel ongewenst informatieverlies aan uw kant.
- De norm voor het opnemen van een toelichting van verschillen tussen raming en realisatie in de beleidsartikelen leidt bij VWS tot verhelde-

ring. VWS hanteert een grensbedrag en grenspercentage voor de toelichting van de mutaties.

- Het experiment heeft bij Buitenlandse Zaken ook geleid tot minder verantwoordingslasten bij de opstelling van het jaarverslag. Zowel de nieuwe opzet die resulteerde in minder tekst en minder dubbeling als een meer efficiënte organisatie droegen bij aan minder verantwoordingslasten.

2.3 Veranderingen rondom Verantwoordingsdag en het verantwoordingsdebat

- Het kabinet heeft de departementale jaarverslagen, met daarin opgenomen de beleidsverslagen aan uw Kamer aangeboden met een algemene verantwoordingsbrief van de minister-president. Deze brief gaf de mogelijkheid prioriteiten te stellen en accenten te leggen. De verantwoordingsbrief en de beleidsverslagen vormden de basis voor een politiek verantwoordingsdebat. De minister-president heeft dit debat gevoerd.
- De inhoud van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) is tevens gewijzigd. Doordat in de departementale beleidsverslagen en in de algemene verantwoordingsbrief van de minister-president is ingegaan op de uitvoering van het beleidsprogramma is dit in het FJR 2007 komen te vervallen (dit betreft het oude hoofdstuk over de speerpunten van beleid). Het FJR 2007 heeft daardoor vooral een financieel/budgettair karakter gekregen.

Resultaten ten aanzien van Verantwoordingsdebat en de Verantwoordingsbrief

- In het afgelopen jaarverslag hebben alle departementen hun verantwoording gericht op de voortgang van kabinetsdoelen en projecten uit het beleidsprogramma Balkenende IV. Het kabinet legde verantwoording af naar de Tweede Kamer over de voortgang van het kabinetsprogramma met een verantwoordingsbrief. In tegenstelling tot eerdere jaren vond het verantwoordingdebat plaats in aanwezigheid van de minister-president en de minister van Financiën. Geconcludeerd kan worden dat Verantwoordingsdag in 2008 succesvoller verliep dan in 2007 in de zin dat er meer politieke aandacht voor de beleidsverantwoording was.
- De kabinetsdoelstellingen en projecten waren niet opgenomen in de begroting 2007, die nog opgesteld was onder het vorige kabinet. De budgettaire consequenties van mogelijke bijstellingen van het beleid konden pas in de Miljoenennota 2009 en in de departementale begrotingen 2009 worden gegeven. Concrete resultaten van het beleidsprogramma in de jaarverslagen 2007 waren dan ook conform verwachting nog beperkt.

3. Vervolgtraject

In samenwerking met de Algemene Rekenkamer en de experimentdepartementen zijn door het ministerie van Financiën workshops georganiseerd, waarbij werd teruggeblikt op de jaarverslagen 2007 en de begrotingen 2009. In deze workshops zijn de belangrijkste resultaten besproken en zijn verdere mogelijkheden tot verbetering van de komende jaarverslagen en begrotingen geïnventariseerd. Deze worden per departement specifiek ingevuld.

Door alle betrokken departementen worden op de volgende punten mogelijkheden tot verdere ontwikkelingen gezien:

- Ondanks de reeds doorgevoerde scherpere focus in de beleidsverslagen/agenda's, kan nog kritisch worden gekeken naar de lengte van de

tekst en het detailniveau van de beleidstoelichting. De beleidsagenda's zijn vaak nog te lang en te gedetailleerd;

- De beleidsartikelen kunnen nog verbeterd worden door de onderbouwing van de uitgaven uit te breiden. Bovendien kunnen de departementen nog meer historische ontwikkeling van de uitgaven en prestaties opnemen, als ook zinvolle indicatoren toevoegen;
- Het systematisch opnemen van beleidsconclusies, waar dit nog onvoldoende het geval is;
- Meer betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de programmering van beleidsdoorlichtingen en een meer integrale evaluatieprogrammering. Over de verbeteringsvoorstellen met betrekking tot beleidsdoorlichtingen wordt u door mij apart geïnformeerd (brief IRF 2008/1583U).

Het experiment zal bij het jaarverslag 2008 worden uitgebreid met het programmaministerie Jeugd en Gezin. Jeugd en Gezin wordt ondersteund door dezelfde Directie Financieel-Economische Zaken als VWS, waardoor aansluiting bij het experiment doelmatig is en de verantwoordingslasten nog verder kunnen worden teruggedrongen.

Concluderend ben ik van mening dat de eerste resultaten van het «experiment Verbetering verantwoording en begroting» positief zijn. In samenwerking met u, de experimentdepartementen en de Algemene Rekenkamer zal door het kabinet verder worden gewerkt aan de verbeteringen.

De minister van Financiën,
W. J. Bos