

1 Aanleiding

Eind 2007 heeft de minister van Financiën in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer besloten een experiment uit te voeren met betrekking tot het begrotings- en verantwoordingsproces, het (later zogenoemde) experiment *Verbetering Verantwoording en Begroting*.¹ Het experiment had twee doelen:

1. het verantwoordingsdebat en de jaarverslagen meer politieke zeggingskracht en focus geven;
2. de verantwoordingslasten van de departementen verminderen.

Met het verschijnen van de jaarverslagen 2009 is het experiment *Verbetering Verantwoording en Begroting* (VVB) afgerond. Vanaf dat moment gelden weer de normale spelregels.

De Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën hebben het experiment VVB gezamenlijk geëvalueerd in de tweede helft van 2010. In het kader van deze evaluatie is onderzocht in hoeverre de doelen van het experiment bereikt zijn en of aan de tussen Kamer en kabinet afgesproken randvoorwaarden is voldaan. Hiervoor is een analyse gemaakt van de verschillende onderdelen van het experiment zoals de experimentele jaarverslagen en de verantwoordingsbrieven. Ook is aan de hand van Kamerstukken (verslagen, moties, Kamervragen) onderzocht hoe de experimentele stukken door de Kamer zijn behandeld en gewaardeerd. Ook de brieven van de Commissie voor de Rijksuitgaven over het experiment vormden een belangrijke bron.

Deze brief gaat in op de belangrijkste bevindingen en conclusies van de evaluatie. In de bijlage bij deze brief wordt in meer detail op de resultaten van de evaluatie ingegaan.

2 Resultaten evaluatie experiment

Ad 1. Meer politieke zeggingskracht en focus

Het experiment VVB is redelijk geslaagd in het bereiken van het eerste doel. Dit komt met name doordat het schrijven van een verantwoordingsbrief door het kabinet en het in de Tweede Kamer verschijnen van de minister-president op verantwoordingsdag, het verantwoordingsdebat een impuls hebben gegeven. Uit de evaluatie is verder naar voren gekomen dat de begrotingen en jaarverslagen toegankelijker zijn geworden en dat deze door de nadruk op de kabinetsprioriteiten ook beter zijn gestructureerd.

Ook het opnemen van beleidsconclusies in de jaarverslagen was een verbetering, waarbij wel de kanttekening geldt dat de beleidsconclusies niet in alle gevallen voldoende specifiek en onderbouwd waren. De beleidsconclusies kunnen duidelijker zijn over wat er meer, minder of anders moet gebeuren om het doel te bereiken. Ieder jaarverslag zou bovendien voldoende informatie

¹ Tweede Kamer 2007-2008, 31 031 en 29 949, nr. 19. Tegelijk met dit experiment startte eind 2007 een experiment met ruimere tolerantiegrenzen en een project voor de ontwikkeling van een uniform subsidiekader.

moeten bevatten voor de onderbouwing en beoordeling van de daarin opgenomen beleidsconclusies. Door explicieter in te gaan op de lessen uit het afgelopen jaar kan de politieke relevantie van de plenaire en departementale verantwoordingsdebatten tussen Kamer en kabinet verder worden vergroot. Het meesturen van *beleidsdoorlichtingen* met jaarverslagen heeft niet het beoogde effect gehad. Beleidsdoorlichtingen kunnen van groot belang zijn voor het debat tussen Kamer en kabinet over de effectiviteit en doelmatigheid van beleid. De meegestuurde doorlichtingen hebben echter geen rol gespeeld in de dialoog tussen departement en Kamer naar aanleiding van het jaarverslag.

Belangrijk knelpunt was verder dat de leesbaarheid en inzichtelijkheid werd bemoeilijkt door de over het algemeen moeizame inhoudelijke en financiële link tussen de kabinetsprioriteiten en de beleidsartikelen. Een ander obstakel voor de nagestreefde focus was dat de kabinetsprioriteiten in veel gevallen niet goed meetbaar waren. Dit bemoeilijkt het afleggen van verantwoording. Ook de Commissie voor de Rijksuitgaven heeft dat opgemerkt (Tweede Kamer, 2009-2010, 32057 nr. 1).

Ad 2. Vermindering verantwoordingslasten departementen

Uit de evaluatie blijkt niet dat het experiment VVB heeft gezorgd voor het verminderen van de verantwoordingslasten voor de departementen. Uit de evaluatie komt naar voren dat er minder tijd is gaan zitten in het opstellen van de teksten voor de beleidsartikelen in de experimentele jaarverslagen. Dit is een direct gevolg van het aldaar niet opnemen van niet-financiële informatie. Tegelijkertijd is er meer tijd gaan zitten in het opstellen van de beleidsagenda en het beleidsverslag. Dit kwam niet alleen doordat deze teksten volgens de kabinetsprioriteiten moesten worden opgebouwd, maar ook door de koppeling die daar met de beleidsartikelen moest worden gelegd. Daarnaast is een aantal externe factoren van grote invloed geweest op de verantwoordingslasten. Met name het separaat aanleveren door de departementen van (delivery-)informatie voor de verantwoordingsbrief van het kabinet heeft extra werk met zich meegebracht. Per saldo was geen sprake van een duidelijke toename of afname van de verantwoordingslasten.

Randvoorwaarden verbonden aan het experiment

Uit de evaluatie is ook gebleken dat aan de voor het experiment VVB afgesproken randvoorwaarden niet volledig is voldaan. Uit de evaluatie bleek namelijk dat er tijdens het experiment sprake is geweest van ongewenst informatieverlies in de experimentele jaarverslagen. Conform de afspraken van het experiment werd niet-financiële beleidsinformatie niet meer opgenomen in de beleidsartikelen van de experimentele jaarverslagen. Dit leidde per definitie tot informatieverlies. Als *ongewenst* is de situatie aangemerkt waarin informatieverlies in de jaarverslagen leidt tot onvoldoende onderbouwde beleidsconclusies. Hiervan zijn we in de evaluatie een aantal gevallen tegengekomen. Ook hebben we opmerkingen en vragen van Kamerleden geïnventariseerd over ontbrekende informatie in de jaarverslagen.

Zowel in relatief als in absoluut opzicht ging het om een gering aantal vragen. Uiteindelijk is de vraag van belang of de Kamer van oordeel was of zij met de experimentstukken beter in staat was haar autorisatie- en controlefunctie uit te oefenen. Voor de Commissie voor de Rijksuitgaven heeft blijkbaar het informatieverlies op artikelniveau het zwaarst gewogen: “De commissie is van oordeel dat tot nu toe de nadelen die de Kamer op dit punt ervaart niet worden gecompenseerd” (Tweede Kamer, 2009-2010, 31 865, nr. 23).

Samengevat: het experiment Verbeteren Verantwoording en Begroting is in redelijke mate geslaagd in het eerste doel, het aanbrenge n van meer politieke zeggingskracht en focus, met dien verstande dat wel enig ongewenst informatieverlies voor de Tweede Kamer is opgetreden. In het tweede doel, het verminderen van de verantwoordingslasten van de departementen, is het experiment niet geslaagd.

3 Tot slot

De uitdaging blijft om jaarstukken te maken die meer gefocust zijn en toegankelijker, zonder dat dit ten koste gaat van de informatieve waarde. De evaluatie heeft laten zien dat dat niet bereikt kan worden door het weglaten van niet-prioritaire informatie uit de beleidsartikelen. Het is wel mogelijk om scherper te zijn op de bruikbaarheid en relevantie van niet-financiële informatie in beleidsartikelen. Een manier om daar te komen is meer uit te gaan van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister. Voor een aantal beleidsartikelen geldt dat het beleidsdoel heel goed afrekenbaar kan worden geformuleerd en dat met behulp van indicatoren de voortgang uitstekend kan worden gevolgd. Voor andere beleidsartikelen geldt echter dat het algemene beleidsdoel slechts in algemene of abstracte termen geformuleerd kan worden. In zulke gevallen zijn indicatoren niet altijd even zinvol. Belangrijk is in zo'n geval dat hoe dan ook uit de stukken duidelijk wordt waartoe het geld aangewend wordt en over welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de minister beschikt om het resultaat te beïnvloeden.

1 Aanleiding tot het experiment

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 verantwoordingsdag ontmoette te weinig politieke belangstelling, de jaarverantwoording was te weinig politiek en te weinig op hoofdlijnen, en het ontbrak in de verantwoording aan een koppeling tussen de beoogde plannen en de beleidsresultaten.

Na overleg met de Algemene Rekenkamer deed de minister van Financiën in december 2007 het voorstel tot een aantal experimentele maatregelen om het verantwoordingsdebat en de jaarverslagen meer politieke zeggingskracht en focus te geven. Tegelijkertijd wilde het kabinet met het experiment de verantwoordingslasten van de departementen verminderen. In februari 2008 ging de Kamer akkoord met de voorstellen van het kabinet. De belangrijkste experimentmaatregelen waren:

- invoering van een verantwoordingsbrief waarin de minister-president zich verantwoordt over de voortgang van de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid;
- meer nadruk op het beleidsverslag in het jaarverslag;
- focus op kabinetsprioriteiten in beleidsagenda en beleidsverslag;
- Niet-financiële informatie niet meer in de beleidsartikelen van de jaarverslagen van aanvankelijk drie (uiteindelijk zes) departementen;
- gelijktijdig meesturen van een beleidsdoorlichting met het jaarverslag naar de Tweede Kamer.

In de brief van december 2007 formuleerde de minister van Financiën tevens een aantal randvoorwaarden voor het experiment:

- handhaving van de kwaliteit van begroting en verantwoording;
- een voldoende koppeling tussen begrotings- en verantwoordingsinformatie;
- geen ongewenst informatieverlies voor de Tweede Kamer;
- volledig recht doen aan het budgetrecht van de Tweede Kamer.

Het geheel aan maatregelen kwam uiteindelijk bekend te staan onder de naam Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting. Met de behandeling van de jaarverslagen 2009 door de Tweede Kamer, eind 2010, is het experiment beëindigd. De evaluatie van het experiment is gezamenlijk door de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën uitgevoerd.

2 Resultaten van de evaluatie

In de tweede helft van 2010 hebben medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer het experiment gezamenlijk geëvalueerd, op basis van een gezamenlijk opgesteld plan van aanpak. Het doel van de evaluatie was om te bepalen of het experiment gebracht heeft wat ermee beoogd werd, en vervolgens de Tweede Kamer te informeren en te adviseren ten behoeve van de discussie over de verbetering van de jaarverantwoording en het verantwoordingsdebat. Deze evaluatie is nu afgerond.

In de evaluatie stonden de volgende hoofdvragen centraal:

- Hoe zijn de vormvereisten (ingezette instrumenten en procesveranderingen) van het Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting nageleefd?
- Is de politieke relevantie bij de jaarverantwoording toegenomen?
- Heeft het experiment bijgedragen aan een efficiënter verantwoordingsproces binnen de experiment departementen?
- Is voldaan aan de bij het experiment gestelde randvoorwaarden?

In hoofdlijnen kunnen we op basis van de evaluatie de volgende conclusies trekken.

2.1 *Vormvereisten*

Algemeen

Ten eerste hebben we vastgesteld dat de vormvereisten van het experiment door de departementen over het algemeen redelijk tot goed zijn nageleefd. We willen hier benadrukken dat deze vaststelling niets meer of minder is dan de noodzakelijke eerste stap van de evaluatie en spreken hiermee geen waardeoordeel uit.

Nadruk op beleidsverslag

Allereerst iets over de naleving van de vormvereisten voor begroting en jaarverslag. In alle begrotingen en jaarverslagen werden de kabinetsprioriteiten gebruikt voor de opbouw van de beleidsagenda's en beleidsverslagen, zij het dat dit soms nog beter had kunnen worden doorgevoerd. Ook werden doorgaans in de beleidsverslagen per kabinetsprioriteit beleidsconclusies getrokken, zoals ook de bedoeling was. Er was hier wel duidelijk sprake van een groeiproces. De beleidsconclusies waren in de eerste jaarverslagen vaak nog weinig concreet, eerder samenvattend dan concluderend. Later is dat verbeterd, in die zin dat steeds meer daadwerkelijke conclusies werden getrokken. Wel zijn wij het met de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) eens dat de beleidsconclusies nog beter moeten aangeven wat meer, anders of

minder zou moeten gebeuren om een doelstelling te realiseren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31865, nr. 23). Hieronder zijn enkele voorbeelden van goede en minder goede beleidsconclusies opgenomen.

Doelstelling: “Extra ondersteuning van consumenten waar nodig”,

“In 2009 is de gedragscode SMS-diensten geëvalueerd, waaruit blijkt dat de code niet goed werkt en aanscherping behoeft. In aanvulling op een door de sector aan te scherpen gedragscode wordt wetgeving voorbereid, waarin voorwaarden worden verbonden aan de mogelijkheid van operators om voor derden, bijvoorbeeld sms-contentaanbieders, de incassofunctie te vervullen. De Tweede Kamer is begin 2010 geïnformeerd over de aanpak van deze problematiek.”

Doelstelling: “Verstedelijking en woningproductie”

“De woningproductie in 2009 bedraagt bijna 90 000 woningen. Hiermee is in 2009 de in het «Actieplan woningproductie» door het Kabinet voor de periode 2007 t/m 2011 opgenomen beleidsdoelstelling van 80 000– 83 000 woningen per jaar gehaald. Over de periode 2007 t/m 2009 bedraagt de woningproductie hiermee bijna 88 000 per jaar. Om, als gevolg van de economische crisis, een forse terugval van de woningproductie in 2010 en 2011 zoveel mogelijk te beperken heeft het Kabinet aanvullende maatregelen genomen.”

Doelstelling: “Invoering OV Chipkaart”

“Zowel de aandacht voor de wijze van aanbesteden als de invoering van de OV-chipkaart komen de kwaliteit van het openbaar vervoer ten goede. De verdere implementatie van beide punten zal de kwaliteit van het OV verder verbeteren.”

Doelstelling: “Verhogen kwaliteit ruimtelijke planvorming”

“Het thema ligt grotendeels op schema: de visie op architectuur en ruimtelijk ontwerp is conform planning gerealiseerd. Het stimuleringsprogramma is voorbereid.”

Verantwoordingsbrief minister-president

Voor de afspraak over de verantwoordingsbrief van de minister-president geldt dat deze gedurende het experiment consequent is uitgevoerd. Dat geldt ook voor de nadere afspraken die Kamer en kabinet in een later stadium hebben gemaakt over de invulling van de brief, bijvoorbeeld de afspraak over de vijf onderwerpen in de verantwoordingsbrief over 2009 (motie Koser Kaya, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32123, nr.30).

Meesturen beleidsdoorlichtingen

De afspraak over het meesturen van een beleidsdoorlichting bij ieder experimenteel jaarverslag is niet altijd nageleefd. Voor verantwoordingsdag 2010 hielden alleen LNV en JenG zich nog aan deze afspraak. Een jaar eerder werden nog bij vijf experimentele jaarverslagen beleidsdoorlichtingen meegezonden, maar deze werden in de meeste gevallen niet geagendeerd voor het wetgevingsoverleg (WGO). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de

beleidsdoorlichtingen die door experimentdepartementen zijn meegestuurd bij de jaarverslagen 2008 en 2009.

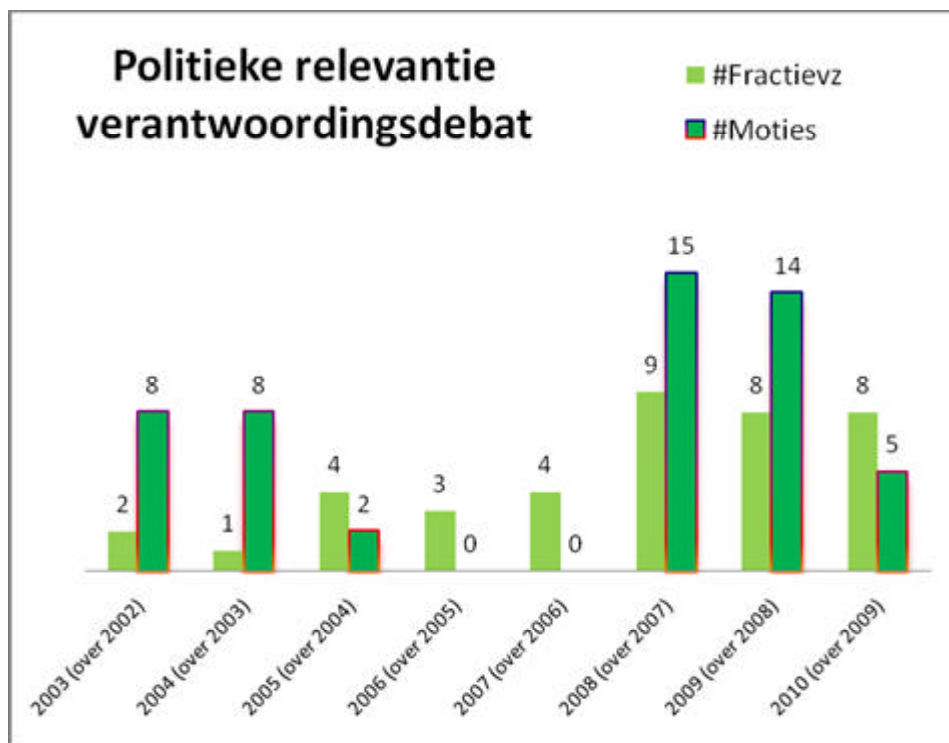
	Onderwerp	Geagendeerd voor WGO	Genoemd in WGO
LNV 2008	Voedselkwaliteit en diergezondheid	Ja	Ja
LNV 2009	Duurzaam ondernemen	Nee	Nee
VWS 2008	Voedselveiligheid	Ja	Nee
J&G 2009	Jeugdbeleid	Nee	Nee
VROM 2008	Bodemsanering	Nee	Nee
WWI 2008	Huurcommissies	Nee	Nee
BuZa 2008	Medefinancieringsstelsel ("MSF")	Nee	Nee

In maart 2009 had een kamermeerderheid bij nader inzien al vraagtekens gezet bij dit onderdeel van het experiment en gesteld dat de beleidsdoorlichtingen ondersneeuwen bij de andere stukken voor verantwoordingsdag (motie Bashir, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31865, nr. 4).

2.2 *Politieke relevantie*

Zoals hierboven aangegeven had het experiment twee doelen. Het eerste doel was de begrotingen en jaarverslagen alsook het verantwoordingsdebat in de Kamer politiek relevanter te maken en meer focus te geven. Onze conclusie is dat het experiment hier in redelijke mate in geslaagd is.

Ten aanzien van het plenaire verantwoordingsdebat hebben de innovaties van het experiment de politieke aandacht een aanzienlijke impuls gegeven. In onderstaande grafiek is weergegeven hoe het aantal ingediende moties en het aantal aanwezige fractievoorzitters zich ontwikkelde sinds de invoering van verantwoordingsdag.



Figuur 1.

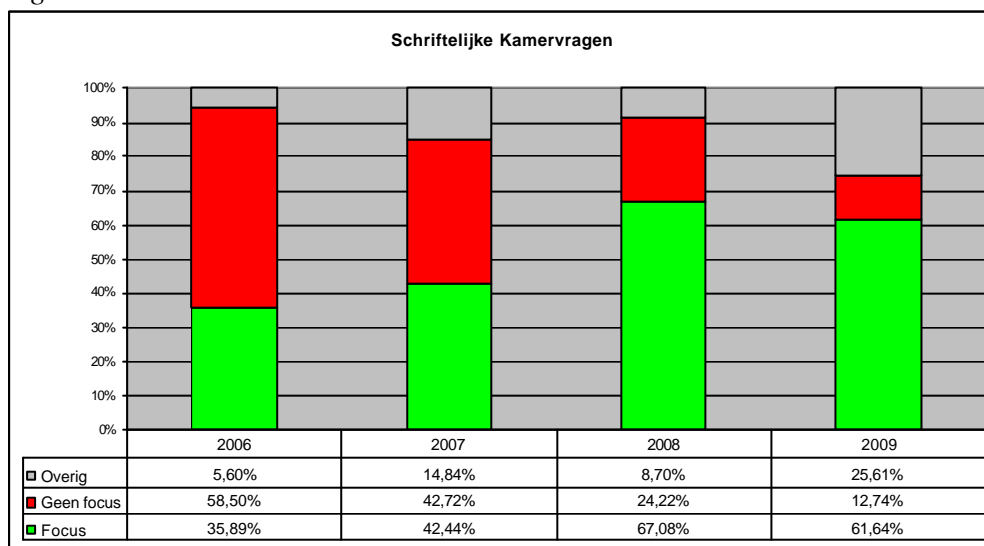
Wat begroting en jaarverslag betreft, hebben we het begrip 'focus' als volgt omschreven:

- minder niet-financiële informatie over de niet-prioritaire beleidsonderwerpen en minder technische informatie;
- meer informatie over departementale prioriteiten en kabinetsprioriteiten, deels ook in de vorm van beleidsconclusies en beleidsdoorlichtingen;
- beter gepresenteerde informatie, dat wil zeggen leesbaarder en met meer grafische ondersteuning.

Zoals we eerder al hebben aangegeven, hebben de departementen over het algemeen redelijk tot goed aan de vormvereisten voor de jaarstukken voldaan. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de begrotingen en jaarverslagen hierdoor toegankelijker zijn geworden en door de nadruk op de kabinetsprioriteiten beter gestructureerd. Het opnemen van meer historische beleidsinformatie bleek ook een goede aanvulling te zijn. Wat wel afbreuk heeft gedaan aan de leesbaarheid en inzichtelijkheid is de soms moeizame link tussen kabinetsprioriteiten en beleidsartikelen (c.q. operationele doelstellingen), zowel inhoudelijk als financieel. Een ander obstakel voor de nagestreefde focus was dat de kabinetsdoelstellingen in veel gevallen niet goed toetsbaar waren. Ook de CRU heeft dat opgemerkt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32057 nr. 1).

Op basis van verschillende bronnen – zoals schriftelijke Kamervragen, verslagen van wetgevingsoverleggen, de brieven van de Commissie voor de Rijksuitgaven over het experiment – hebben we vastgesteld dat het overleg tussen Kamer en kabinet zich in de loop van het experiment meer is gaan richten op de departementale prioriteiten en kabinetsprioriteiten. Zie ter illustratie onderstaande grafiek over de schriftelijke Kamervragen naar aanleiding van de jaarverslagen. Het is aannemelijk dat de experimentele inrichting van de jaarstukken hierop van invloed is geweest.

Figuur 2.



Algemene opmerkingen, bedrijfsvoering, actualiteiten en overige zaken
Beleidsinhoudelijke opmerkingen over kabinetsdoelen of prioriteiten van het departement
Opmerkingen over de overige doelen van het departement

Het meesturen van de beleidsdoorlichtingen (zie blz. 7) heeft de wetgevingsoverleggen tussen de Kamercommissies en de bewindspersonen niet of nauwelijks beïnvloed en dus ook niet voor meer focus gezorgd. Opvallend is dat in de beleidsverslagen niet of nauwelijks van de resultaten van beleidsdoorlichtingen gebruik is gemaakt, bijvoorbeeld bij de formulering van beleidsconclusies.

De rol van de verantwoordingsbrief van de minister-president is met name in het plenaire verantwoordingsdebat zichtbaar geworden. Het verantwoordingsdebat over 2009 was meer gefocust dan voorgaande jaren, waarschijnlijk mede dankzij de verantwoordingsbrief over 2009 die op een beperkt aantal, door de Tweede Kamer gekozen onderwerpen inging. Ook hier was sprake van een groeiproces. De eerste verantwoordingsbrief, over 2007, ontbeerde nog een duidelijke lijn. De tweede brief, over 2008 had weliswaar een duidelijke invalshoek, maar waaierte toch breed uit doordat de stand van

zaken van alle 74 kabinetsprioriteiten en 10 projecten aan de orde kwam. Pas in de verantwoordingsbrief over 2009 was echt sprake van focus, dat wil zeggen een keuze voor een beperkt aantal onderwerpen. Naast de verantwoordingsbrieven heeft ook de aanwezigheid van de minister-president bij het verantwoordingsdebat zeer waarschijnlijk een grote rol gespeeld in de toename van de politieke relevantie hiervan.

2.3 Verantwoordingslasten

Het tweede doel van het experiment was het efficiënter maken van het verantwoordingsproces. Helaas bleek het in de evaluatie niet goed mogelijk om eenduidig vast te stellen of dit is gelukt. Dit kwam vooral door het ontbreken van cijfers over de werkprocessen binnen de departementen, in de vorm van een nulmeting en tijdschrijfgegevens. Daarnaast waren er andere initiatieven, zowel binnen als buiten de departementen, die invloed hebben gehad op de efficiëntie van het verantwoordingsproces. Wij hebben dan ook enkel een kwalitatief onderzoek kunnen uitvoeren.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de verwachting dat er minder tijd is gestoken in de beleidsartikelen in het jaarverslag en dat er meer tijd is gaan zitten in de beleidsagenda en het beleidsverslag, door de departementen wordt bevestigd. Het kader hieronder is gebaseerd op de interviews die in het kader van de evaluatie zijn gehouden met de experimentdepartementen.

Welke specifieke werkzaamheden zijn afgenomen?

Het opstellen van de teksten voor beleidsartikelen, het afstemmen van deze teksten en de beleidstoetsing op de teksten is mogelijk afgenomen, vanwege het feit dat veel informatie is verplaatst naar het beleidsverslag en dubbelingen zijn geschrapt. De tijd die hierdoor wordt ingenomen neemt af doordat er minder hoeft te worden geschreven, minder geschreven teksten moeten worden besproken met collega's, andere directies en meerderen, de toetsing op deze teksten niet nodig is, en dat de kans dat het proces van afstemming na wijziging vaker moet worden doorlopen minder groot is.

Welke specifieke werkzaamheden zijn toegenomen?

Werkzaamheden voor de beleidsagenda en het beleidsverslag zijn mogelijk toege-nomen, naar aanleiding van de koppeling aan de kabinetsprioriteiten. Daarnaast heeft de Tweede Kamer verzocht om de kabinetsprioriteiten in de departementale begrotingen en jaarverslagen te koppelen aan budget en realisatie. Dit heeft voor meer werk gezorgd. Dit aangezien de prioriteiten niet SMART waren en de informatiesystemen niet toereikend, waardoor veel overleg nodig bleek.

Er is onvoldoende duidelijk op te maken of er per saldo minder of meer inspanningen benodigd zijn geweest om begroting en jaarverslag op te stellen. Het aanleveren van informatie ten behoeve van de delivery-functie, die bij Algemene Zaken was belegd, werd wel vaak en nadrukkelijk genoemd door de departementen als een extra inspanning. De delivery-systematiek maakte overigens geen deel uit van de maatregelen die als gevolg van dit experiment zijn ingevoerd.

Eigen innovaties in het interne verantwoordingsproces bij departementen kunnen minstens zo'n grote positieve invloed op de verantwoordingslasten hebben als verandering van de voorschriften. Zo is bij het Ministerie van VWS sinds 2009 een internet-tool (Wiki) in gebruik waarop redacteurs de meest actuele versie van beleidsteksten kunnen zien, aanpassen of becommentariëren. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft haar interne proces ten aanzien van verantwoording en begrotingsvoorbereiding herzien door een klein redactieteam samen te stellen uit leden van

beleidsdirecties, gecoördineerd door FEZ. Op deze manier wordt het aantal mede-redacteuren en daarmee de hoeveelheid afstemming fors verminderd.

2.4 Randvoorwaarden

Tot slot staan we stil bij de vraag of het experiment aan de geformuleerde *randvoorwaarden* (zie blz. 5) heeft voldaan.

Kwaliteit van begroting en jaarverslag

Aan de *kwaliteit van begroting en jaarverslag* zijn verschillende aspecten te onderscheiden. De verbeterde toegankelijkheid is al in paragraaf 2.1 genoemd. Een ander aspect, en een directe consequentie van het experiment, is de ont koppeling van de niet-financiële beleidsinformatie (in het beleidsverslag) van de financiële informatie (in de beleidsartikelen) in de experimentele jaarverslagen. Dit werd opgevangen door een tabel in het beleidsverslag op te nemen met verwijzingen naar de relevante beleidsartikelen per kabinetsdoelstelling. Toch konden de verantwoorde uitgaven in de beleidsartikelen niet altijd duidelijk aan de kabinetsprioriteiten gekoppeld worden (en vice versa). Dit probleem ontstaat doordat de gevoerde administratie is ingericht op de beleidsartikelen en niet op de per kabinet wisselende politieke prioriteiten uit het kabinetsprogramma. In de praktijk bleek bovendien dat de mate waarin de kabinetsprioriteiten de omvang van de begroting afdekte, sterk verschilde van departement tot departement; zie ter illustratie onderstaande tabel.

Tabel. Percentage van de totale financiële omvang van de begroting dat in de overzichtstabel in het beleidsverslag wordt afgedekt

BuiZa	LNV	VROM	WWI	VWS	JenG
90	90	5	20	5	30

Bron: Algemene Rekenkamer, *Rijk verantwoord 2009*. Percentages zijn afgerond.

Ook de CRU geeft bij de evaluatie van de verantwoordingsstukken 2008 aan dat de kosten van het beleid niet inzichtelijk zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32057, nr. 1). In mindere mate deed hetzelfde probleem zich voor in de begrotingen; in de beleidsartikelen was (en is) weliswaar niet-financiële informatie opgenomen, maar de samenhang tussen beleidsagenda en beleidsartikelen kende dezelfde beperkingen als in het jaarverslag.

Koppeling tussen begroting en jaarverslag

De *koppeling tussen begroting en jaarverslag* bleef in voldoende mate aanwezig. In de beleidsverslagen vond doorgaans een confrontatie plaats tussen de beoogde en gerealiseerde activiteiten en prestaties per kabinetsprioriteit. De confrontatie ging weinig in op de effecten van het beleid. Ook van confrontatie tussen begrote en gerealiseerde uitgaven per kabinetsdoelstelling was in de beleidsverslagen nauwelijks sprake. Dit was ook lastig, vanwege de al genoemde, soms gebrekkige samenhang op dit punt tussen de beleidsagenda/verslag en de beleidsartikelen. Dit gold voor alle jaarstukken, de experimentele en de niet-experimentele. Ter illustratie twee

voorbeelden van beleidsverslagen uit 2009: in het eerste voorbeeld wordt in het beleidsverslag een confrontatie gegeven van de begrote en gerealiseerde uitgaven per kabinetsprioriteit, in het tweede voorbeeld niet.

Beleidsverslag VWS 2009

Bedragen x € 1 000					
Kabinetsdoelstelling	Beleids-artikel/OD	Financieel belang begroting 2009	Financieel belang realisatie 2009	Behaalde tussenresultaten in 2009 volgens delivery-overzicht	Relevante beleids-noten
36. Uitbreiding van het aantal vrijwilligers en behoud van het aantal mantelzorgers in 2011	44.3.2	27 800	27 689	Nulmeting en rapportage monitor/evaluatie van de makelaarsfunctie vrijwilligerswerk en maatschappelijke stages is uitgevoerd door Regioplan. Aanbevelingen zijn in actie omgezet; een nulmeting (ten behoeve van trendmeting) mantelzorg is opgenomen in de CBS/POLS enquête 2010.	TK 30 169, nr. 11 TK 30 169, nr. 19
45a. De vermijdbare schade in de ziekenhuiszorg, waaronder de vermijdbare sterfte, is in 2012 gehalveerd	42.3.2 98.3.4	9 400	7 341	De herhaling van het dossieronderzoek naar vermijdbare schade en sterfte is gestart (voor dossiers 2008); Alle ziekenhuizen werken met een veiligheidsmanagementsysteem; Thema's voor de tweede fase binnen het veiligheidsprogramma «Voorkom schade, werk veilig» zijn aan de ziekenhuizen beschikbaar gesteld.	TK 31 016, nr. 8 TK 28 439, nr. 18

Beleidsverslag VROM 2009

Nr. kabinetsdoelstelling	Omschrijving	Nr. Beleidsartikel/OD	Geraamde uitgaven 2009 (x 1 000)	Geraamde uitgaven 2010 (x 1 000)	Geraamde uitgaven 2011 (x 1 000)	Stand van zaken	Relevante beleidsnota's
8	Totstandkoming van ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen na 2012	3.2.2	1 795	900	900	In voorbereiding	
16 (zie ook doelstelling 69)	Minder regels, minder instrumenten, minder loketten	7.2.1 en 9.2.3	2 641	2 615	2 611	In uitvoering	Vervolgprogramma Slimmero Regels, betere uitvoering en Minder lasten
Urgentieprogramma Randsstad	Randsstad ontwikkelt zich tot een duurzame en concurrerende Europese toepassing	2.2.1	*	*	*	In voorbereiding	Urgentieprogramma Randsstad (Kamerstukken II, 2006-2007, 31 089, bijlage bij nr. 1)
21	De overheid hanteert in 2010 duurzaamheid als prioriteitscriterium mee te nemen in al haar aankopen	7.2.1	4 000			In uitvoering	Brief over duurzaam inkopen d.d. 29 februari 2008 (Kamerstukken II, 2007-2008, 30 196, nr. 20)
22	Het stimuleren van duurzame consumptie en productie	3.2.1, 3.2.4, 4.2.1, 4.2.3, 5.2.1, 5.2.3, 5.2.4, 6.2.2, 7.2.1 en 7.2.3	**	**	**	In uitvoering	Brief over duurzaam inkopen d.d. 29 februari 2008 (Kamerstukken II, 2007-2008, 30 196, nr. 20)

Ongewenst informatieverlies in jaarverslagen

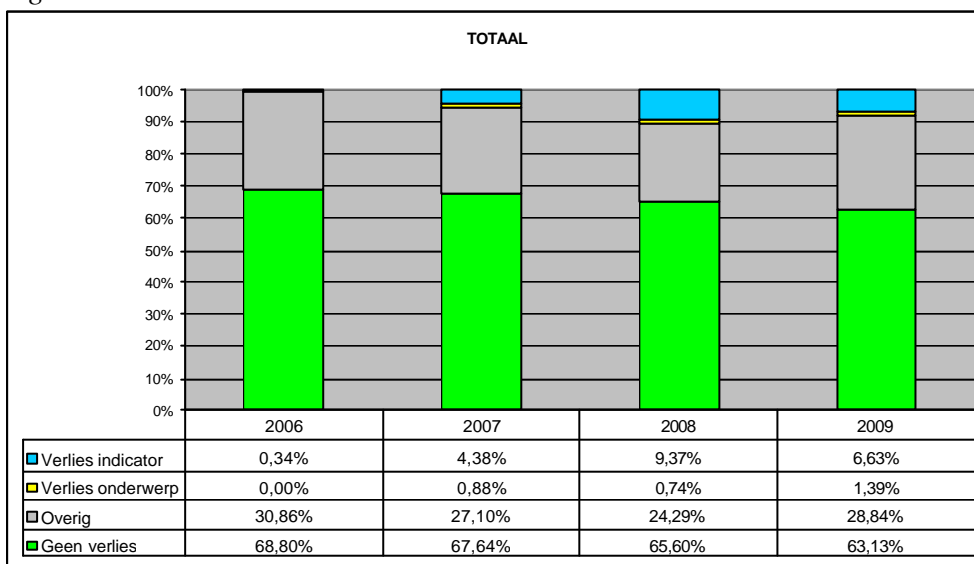
Tot slot hebben we vastgesteld of er sprake is geweest van *ongewenst informatieverlies* in de jaarverslagen. Conform de afspraken van het experiment werd geen niet-financiële beleidsinformatie meer opgenomen in de beleidsartikelen van de experimentele jaarverslagen. Dit leidde natuurlijk per definitie tot enige mate van informatieverlies. Als *ongewenst* hebben we vervolgens de situatie aangemerkt waarin informatieverlies in de jaarverslagen leidt tot onvoldoende onderbouwde beleidsconclusies. Hiervan zijn we een aantal gevallen tegengekomen. Ook hebben we opmerkingen en vragen van Kamerleden geïnventariseerd over ontbrekende informatie in de jaarverslagen.

Kamerleden hebben op verschillende momenten en bij verschillende departementen opmerkingen gemaakt over het informatieverlies in de experimentele jaarverslagen. In haar eindevaluatie van het experiment wees de CRU erop dat met name het verlies aan beleidsinformatie op artikelniveau (in de experimentele jaarverslagen) door diverse Kamercommissies als een achteruitgang werd ervaren. De commissie was in de eindevaluatie van oordeel dat de nadelen die de Kamer op dit punt ervaart, niet gecompenseerd werden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31865, nr. 23).

In figuur 3 is het totaal aantal gestelde vragen door Kamerleden (zowel de schriftelijke Kamervragen als vragen uit de wetgevingsoverleggen) onderverdeeld in een viertal categorieën van ongewenst verlies van beleidsinformatie. In de analyse zijn alle experimentdepartementen opgenomen. Het jaar 2006 is het controlejaar omdat de jaarverslagen 2006 niet experimenteel waren. In 2007 ging het om een mix van pre-experimentele jaarverslagen (WWI, VROM en J&G) en experimentele (LNV, VWS en BuZa). In 2008 en 2009 ging het om zes experimentjaarverslagen.

Uit figuur 3 blijkt met name dat na de start van het experiment meer vragen worden gesteld over ontbrekende indicatoren die in de begroting stonden, dan voorafgaand aan het experiment. Dit aantal varieert tussen de 4% en 10% van alle Kamervragen over de experimentjaarverslagen. Ook in absolute zin gaat het om een beperkt aantal vragen. Het gemiddelde aantal vragen over *ontbrekende indicatoren* liep eerst op tot bijna 6 over 2007, 7 over 2008 en daalde toen naar 2 over 2009. Hieruit kan niet worden afgeleid dat er sprake is geweest van een grote mate van ongewenst informatieverlies.

Figuur 3.



Algemene opmerkingen, bedrijfsvoering, actualiteiten en overige zaken
Beleidsinhoudelijke vragen over zaken waar in het jaarverslag op ingegaan wordt.
Vragen over beleidsinformatie uit de begroting die ontbreekt in het jaarverslag
Beleidsinhoudelijk vragen over indicatoren uit de begroting die ontbreken in het jaarverslag.

Het bovenstaande overziend is ten slotte de vraag wat de gevolgen zijn geweest van het experiment voor het *budgetrecht* van de Tweede Kamer. Deze randvoorwaarde omvat in feite de drie hiervoor behandelde randvoorwaarden. Uiteindelijk is de vraag van belang of de Kamer van oordeel was of zij met de experimentstukken beter in staat was haar autorisatie- en controlefunctie uit te oefenen. Voor de CRU heeft blijkbaar het informatieverlies op artikelniveau het zwaarst gewogen: ‘De commissie is van oordeel dat tot nu toe de nadelen die de Kamer op dit punt ervaart niet worden gecompenseerd’ (Tweede Kamer, 2009-2010, 31 865, nr. 23).