

Vergaderjaar 2012–2013

**31 865**

## **Verbetering verantwoording en begroting**

**Nr. 48**

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2013

Op woensdag 6 maart overlegt uw Kamer met de minister van Financiën over de Tussenevaluatie Verantwoord Begroten. Deze nieuwe begrotings-systematiek is in 2011 geïntroduceerd en in de ontwerpbegrotingen 2013 begrotingbreed ingevoerd. Een goede toepassing van Verantwoord Begroten is nodig voor een adequate invulling van uw budgetrecht. Daarom hebben we in de aanloop naar de begrotingsbehandelingen voor 2013 in een reeks van brieven een aantal aandachtspunten bij de implementatie van Verantwoord Begroten onder uw aandacht gebracht.

Met deze brief willen we u attenderen op een aantal problemen en verbetermogelijkheden bij het implementeren van Verantwoord Begroten. Het aanbrengen van meer scherpheid in de ambities van ministers, het beter benutten van (elders) aanwezige informatie en het toepassen van «open spending» zien wij daarbij als belangrijke onderdelen.

#### **Aandachtspunten uit de brieven**

Onze conclusie is dat de beloftes van Verantwoord Begroten op dit moment nog niet worden waargemaakt. De uitwerking van deze systematiek in de begrotingen biedt op dit moment minder informatie dan voorheen over de ambities en concrete beleidsinzet van ministers. Hierdoor wordt het voor het parlement moeilijker om de minister aan te spreken op de resultaten van beleid. Meer in het bijzonder zien wij de volgende aandachtspunten:

- Bij veel beleidsartikelen maken ministers slechts duidelijk welke activiteiten ze gaan ondernemen en niet welke concrete doelen daarmee worden nagestreefd. Streefwaarden en indicatoren ontbreken daarbij soms in het geheel, terwijl er bijvoorbeeld wel duidelijke ambities zijn of zelfs Europese verplichtingen gelden.
- De oorzaak voor het wegvallen van deze informatie ligt voor een deel in het veelal open formuleren van de verantwoordelijkheid van de minister. Doordat in de systematiek van Verantwoord Begroten voor het opnemen van informatie wordt aangesloten bij de – vaak beperkte

- directe verantwoordelijkheid van de minister, is de hoeveelheid informatie over beoogde effecten, maar ook over prestaties, aanzienlijk afgenomen. Basisinformatie over financieel belangrijke terreinen als zorg, onderwijs en sociale zekerheid ontbreekt dan ook.
- Ook het vervallen van de vaak meer concrete operationele doelstellingen draagt bij aan verminderde scherpste in te bereiken beleidsdoelen. Beleidsartikelen zijn hierdoor abstracter geworden.
- Het bovenstaande leidt er bovendien toe dat er soms weinig samenhang is tussen de inzet van geld, te leveren prestaties en daarmee te realiseren effecten. Hierdoor worden soms substantiële delen van de begrotingen (overdrachtsuitgaven, lumpsum, apparaatsuitgaven) niet toegelicht. Omgekeerd worden soms belangrijke beleidsprogramma's onvoldoende voorzien van informatie over benodigde middelen, beoogde prestaties en nagestreefde beleidsdoelen. Als gevolg hiervan is in sommige gevallen niet duidelijk of de inzet van de minister voldoende is om beleidsambities te realiseren. Dit bemoeilijkt het uitoefenen van het budgetrecht door de Tweede Kamer.

### **Verbetermogelijkheden**

Voor een adequate invulling van het budgetrecht van uw Kamer zien we verschillende verbetermogelijkheden. Wij geloven dat het binnen de systematiek van Verantwoord Begroten goed mogelijk is om de Tweede Kamer wel relevante informatie te verschaffen, zonder dat dit leidt tot extra administratieve lasten. We zien daarvoor een aantal mogelijkheden:

- Begrotingen kunnen fors aan scherpste en informatiewaarde winnen wanneer beleidsdoelstellingen daadwerkelijk meer richtinggevend worden voor het opnemen van informatie in de departementale begrotingen. Nu betreft de informatie in begrotingen veelal door de minister verrichte activiteiten.
- Er kan in de begrotingen veel meer worden gebruikgemaakt van informatie die elders voorhanden is. Feitelijke informatie en prognoses van planbureaus, het CBS of departementale diensten, maar ook van burgers<sup>1</sup> en andere stakeholders, kunnen behulpzaam zijn bij het bepalen van nut en noodzaak van beleid. Tegelijkertijd kan ook vaker verwezen worden naar elders beschikbare informatie, zoals die bijvoorbeeld al te vinden is in beleidsnota's of uitvoeringsrapportages. Ook het beter benutten van aanwezige «evidence» over de effectiviteit van voorgestelde interventies is van belang om verantwoorde keuzes in het beleid te maken. Hierbij kan het kabinet aansluiten bij het door de Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen geformuleerde toetsingskader voor een zorgvuldig beleidsproces.<sup>2</sup>
- In het bijzonder kan aan relevantie en transparantie worden gewonnen, wanneer (bij de inrichting van de rijksbegroting) meer volgens de principes van «open spending» wordt gewerkt.<sup>3</sup> Een meer continue en open informatievoorziening biedt de Tweede Kamer betere mogelijkheden om zich op elk gewenst moment op de hoogte te stellen van ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen, de besteding van middelen en de geleverde prestaties en bereikte resultaten.<sup>4</sup> Op dit moment zijn in binnen- en buitenland al verschillende websites ontwikkeld die beter inzicht geven in geldstromen

<sup>1</sup> Burgers kunnen worden ingeschakeld bij de verschillende fasen van beleid. Zo wordt in Finland wetgeving «gecrowdsourced» en worden in Brazilië burgers ingezet bij het controleren van de besteding van publieke gelden (via het *Portal da Transparência*).

<sup>2</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 007, nr.6. Den Haag: Sdu.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld <http://openspending.org>.

<sup>4</sup> Zie ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2011*.

([www.recovery.gov](http://www.recovery.gov))<sup>5</sup>, beleidsresultaten ([www.volginnovatie.nl](http://www.volginnovatie.nl))<sup>6</sup> of basisinformatie ontsluiten ([www.pdok.nl](http://www.pdok.nl))<sup>7</sup>. Dergelijke initiatieven passen goed binnen het *Open Government Initiative*, waar de Nederlandse overheid zich ook bij heeft aangesloten.<sup>8</sup> Het open maken van de rijksuitgaven zien wij als een belangrijke stap in de door de overheid nagestreefde transparantie.

- Specifieke aandacht zou hierbij moeten worden gegeven aan de financiële en maatschappelijke effecten van de hervormingen en bezuiningsmaatregelen van huidige en vorige kabinetten.<sup>9</sup> Eveneens zou in de rapportages moeten worden aangesloten bij de door uw Kamer aangegeven focusonderwerpen voor Verantwoordingsdag.<sup>10</sup>

Bovenstaande verbetermogelijkheden zijn naar onze overtuiging belangrijke elementen voor een wijze van begroten en verantwoorden die bij de tijd is en recht doet aan het budgetrecht van de Tweede Kamer. Ze sluiten aan bij de voornemens van de minister van Financiën om begrotingen te digitaliseren en meer gebruik te gaan maken van open data.<sup>11</sup> Ze zijn van belang voor het autoriseren van begrotingen, het monitoren van prestaties en effecten en voor uw inzicht in de vraag of de burger waar voor zijn belastinggeld krijgt.

### **Tot slot**

Wij zijn met het ministerie van Financiën in gesprek over de verbeterpunten. Graag wisselen wij met uw Kamer en de Minister van Financiën nader van gedachten over de verdere verbetering van de uitwerking van Verantwoord Begroten.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de voorzitter van de Eerste Kamer en aan de minister van Financiën.

Algemene Rekenkamer

C.C.M. Vendrik,  
wnd. president

E.M.A. van Schoten RA,  
secretaris

---

<sup>5</sup> Deze website, in 2009 opgezet als onderdeel van de American Recovery and Reinvestment Act, biedt burgers de mogelijkheid om op interactieve wijze te volgen hoe de recovery-gelden worden besteed.

<sup>6</sup> Opgezet naar aanleiding van ons rapport Innovatiebeleid (2011).

<sup>7</sup> PDOK (Publieke dienstverlening op de kaart) is een samenwerkingsverband tussen onder meer het Kadaster en de ministeries van IenM en EZ.

<sup>8</sup> <http://www.opengovpartnership.org>.

<sup>9</sup> Zie onze rapporten *Bezuinigingen op uitvoeringsinstellingen* (2013) en *Bezuinigingsmonitor* (2011).

<sup>10</sup> Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, d.d. 1 februari 2013.

<sup>11</sup> [http://rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/verantwoord\\_begroten.pdf](http://rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/verantwoord_begroten.pdf)