

Vergaderjaar 2019–2020

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 173

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2020

Op 12 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) de publicatie *Inzicht in Publiek Geld (deel 2)*¹ naar buiten gebracht, en ook verstuurd aan het parlement. Naar aanleiding van deze publicatie heb ik – via de commissie BZK – aan de Kamer toegezegd hierop een kabinetsreactie te zullen formuleren².

Ik heb voor deze reactie enige tijd genomen. Enerzijds omdat het geen onderzoeksrapport betreft maar een publicatie, en de Algemene Rekenkamer geen hoor en wederhoor heeft toegepast. Hierdoor was initieel een formele reactie niet aan de orde. Anderzijds en belangrijker: de aard en inhoud van de publicatie zijn zodanig dat ik graag namens het kabinet een gedegen reactie formuleer op de publicatie. In het kader van de Operatie *Inzicht in Kwaliteit* zet het kabinet zich in voor een zo hoog mogelijke kwaliteit van beleid. Deze publicatie van de Algemene Rekenkamer steunt mij daarin en ik wend de uitkomsten dan ook graag aan om deze inzet verder te versterken.

Ik wil mijn reactie op de publicatie inrichten langs de lijn van de zeven knelpunten die de AR signaleert, en koppel daaraan in totaal zes verbeter-suggesties. Als ik dat samenvat leidt dat tot vier overkoepelende onderwerpen die samen de basis vormen van deze brief. Om zo goed mogelijk recht te doen aan de signalen en adviezen van de AR vindt u een overzicht van de knelpunten en verbeter-suggesties in tabel 1. Aan het eind van deze brief zal ik meer in het algemeen ingaan op de evaluatie van *Verantwoord Begroten*, die de AR in de publicatie heeft verweven, en wat een en ander in samenhang verder betekent voor de toekomst.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 86

² Kamerstuk 34 430, nr. 12

Tabel 1: Knelpunten en verbeter suggesties van de Algemene Rekenkamer, met verwijzing naar de onderwerpen in deze brief.

Knelpunt in AR-publicatie (nummering conform AR)	Verbetersuggestie in AR-publicatie (nummering conform AR)	Thema in deze brief
<p>1: aantal artikelen in de beleidsbegroting is gering: parlement verleent goedkeuring aan (te) grote bedragen per artikel</p> <p>5: gebrekkig zicht op «vrije ruimte» voor uitgaven</p>	<p>1: versterk keuzefunctie in de begroting (herziening artikelstructuur/meer inzicht in meerjarige vrije ruimte per artikel)</p>	Budgetrecht
<p>2: geen systematische verantwoording over kabinetsprioriteiten</p> <p>3: ontbreken van goed zicht op maatschappelijke resultaten</p> <p>4: beleidsconclusies en beleidsevaluaties komen niet uit de verf</p> <p>7: onderbouwing van beleid nu in CW 3.1., vooralsnog met weinig resultaat</p>	<p>2: kengetallen voor inzicht in voortgang kabinetsbeleid</p> <p>3: maak werk van beleidstheorie ter onderbouwing van beleidsinzet</p> <p>4: verrijk de begroting met informatie over de doelstellingen van beleid, de onderbouwing van beleid en geld met een duidelijke beleidstheorie met zinvolle indicatoren en bij voorkeur op basis van inzichten uit evaluaties en beleidsdoorlichtingen; of met contextinformatie zoals studies van planbureaus als Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en statistische informatie en de brede welvaartsmonitor van het CBS</p>	Indicatoren bij een regeerakkoord Inzicht in Kwaliteit
<p>6: dataportals bieden kansen, maar zijn erg versnipperd</p>	<p>5: digitale beleidsverantwoording als onderdeel van de begrotingscyclus: de Minister van Financiën is verantwoordelijk voor de rijksbegroting (coördinatie begrotingsproces, kadersteller). Het ligt volgens ons voor de hand dat hij (of misschien wel de Minister-President) de regierol op zich neemt bij het ontwerp en het beheer van een centrale architectuur voor het digitaal ontsluiten van beleidsinformatie.</p> <p>6: betrek het parlement van meet af aan bij de ontwikkeling van een digitale rijksbegroting</p>	Naar een digitale begroting

Budgetrecht

De informatiepositie van de Eerste en Tweede Kamer is zeer belangrijk en vormt een belangrijke voorwaarde voor het budgetrecht. Het budgetrecht gaat erover dat de Staten-Generaal de Rijksbegroting vooraf moeten beoordelen, amenderen (alleen Tweede Kamer) en vaststellen, en zo meebepalen hoe de rijksfinanciën vorm krijgen. Een (departementale) begroting wordt bij wet (begrotingsstaat) vastgesteld. De begrotingsstaat bevat de (geraamde) verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor het kalenderjaar op het niveau van de begrotingsartikelen, en de financiële staat van eventuele agentschappen. Het budgetrecht heeft dus betrekking op het niveau van de totalen van de begrotingsartikelen, die nader worden uitgesplitst en toegelicht in de memorie van toelichting op de begroting.

Aantal artikelen

De AR betoogt dat het parlement goedkeuring verleent aan (te) grote bedragen per artikel. Daar zit achter dat Ministers middelen binnen een begrotingsartikel mogen verplaatsen zonder dat daar afzonderlijk toestemming van het parlement voor nodig is. Zo kan een Minister er

bijvoorbeeld voor kiezen om een budget dat in de begroting als bijdrage aan een medeoverheid aangemerkt was, om te zetten naar een opdracht zonder dat hij of zij de Kamer deze wijziging laat vaststellen. Overigens legt deze Minister over deze wijziging achteraf wel verantwoording af. Daarnaast leiden volgens de AR grote artikelen tot relatief vage algemene doelstellingen en abstracte beleidsmatige verantwoording.

De ontwerpbegroting 2020 telt 168 begrotingsartikelen. Dit aantal is sinds 2001 redelijk stabiel, met een kleine afname in 2011 door het samengaan van ministeries (zie figuur 5 in de AR-publicatie). De internationale vergelijking in de publicatie toont dat er landen zijn met minder artikelen (Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Zuid-Korea) maar ook met heel veel meer artikelen (Duitsland, Portugal, Turkije, Japan, Rusland). In het algemeen zie ik het aantal artikelen dat landen voeren niet als indicator voor de kwaliteit van de toepassing van het budgetrecht.

Het aantal artikelen nam rond 2001 vooral af door een vermindering van het aantal technische artikelen. Zo bestonden er in 1999 bijvoorbeeld separate artikelen voor de loonbijstellingen en voor de prijsbijstellingen (VWS)³, en werden per onderwerp de personele en materiële en overige uitgaven separaat op een artikel verantwoord (OCW)⁴. Ook kregen Inspecties en andere zelfstandige instellingen vaker dan tegenwoordig een eigen artikel. Naast deze technische verschillen was overigens ook het aantal inhoudelijke opsplitsingen iets groter dan nu.

Ik ben in algemene zin van mening dat het volgens de AR geringe aantal artikelen geen indicatie is van een beperking van het budgetrecht van het parlement. De praktijk is namelijk zodanig dat de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal over budgettaire wijzigingen veel gedetailleerder is dan het niveau van artikelen. Ook wijzigt de Tweede Kamer geregeld zaken onder dat artikelniveau. Ik noem een aantal zaken waar dat uit blijkt:

- De Kamer ontvangt vier keer per jaar (bij begroting, eerste en tweede suppletoire begroting en jaarverslag) voor ruim 2000 regels met instrumenten in de budgettaire tabellen van beleid, de stand van de geraamde of gerealiseerde uitgaven in de circa 170 begrotingsartikelen.
- Amendementen die vragen om een verschuiving *binnen een artikel* (dus dieper dan het eigenlijke budgetrecht) worden uitgevoerd (zie bijvoorbeeld aangenomen amendementen bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 7) en bij Infrastructuur en Waterstaat (Kamerstuk 35 300 XII, nr. 10). De Kamer kan dus ook binnen begrotingsartikelen amenderen. Hieruit blijkt dat het geringe aantal artikelen waar de AR op wijst, niet betekent dat het budgetrecht wordt beperkt. Aangenomen amendementen binnen begrotingsartikelen worden ook altijd uitgevoerd.
- De Eerste en Tweede Kamer ontvangen in principe altijd informatie over budgetverschuivingen binnen artikelen.
- Hoewel de begrotingsstaten in principe betrekking hebben op één jaar, worden amendementen van de Tweede Kamer om meerjarig budget te bestemmen conform Artikel 2.3 van de Comptabiliteitswet 2016⁵ uitgevoerd.

Hoewel het aantal begrotingsartikelen in de begroting als totaal mijns inziens geen probleem is ben ik in dit kader met mijn collega's in gesprek gegaan om te zien waar opsplitsingen van artikelen van nut kunnen zijn, bijvoorbeeld vanwege meerdere onderwerpen op een artikel of brede algemene doelstellingen. Bij een aantal begrotingen bestonden al acties om het aantal artikelen uit te breiden. Zo is LNV voornemens het huidige aantal van twee beleidsartikelen uit te breiden. Hierover wordt uw kamer

³ Stcrt. 1999, nr. 187

⁴ Kamerstuk 27 171, nr. 310

⁵ https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2019-01-1/#Hoofdstuk2_Paragraaf2_Artikel2.3

binnenkort separaat geïnformeerd. Verder splitst Defensie het artikel investeringen op in het kader van het Defensie Materieelfonds. Bij Financiën ligt het in de rede dat ook Toeslagen een eigen artikel krijgt binnen de begroting van het Ministerie van Financiën. Daarnaast kan voor de overige departementen een nieuw regeerakkoord reden zijn om de artikelindeling te herijken, vanzelfsprekend in overleg met de Tweede Kamer. De publicatie van de AR prikkelt hierbij eerder richting het uitbreiden dan het verminderen van het aantal artikelen.

Een grootscheepse uitbreiding van het aantal artikelen is hiermee op dit moment dus niet aan de orde. Wel blijkt dat de begrotingsindeling bepaald niet in beton gegoten is: er is voortdurend beweging, en waar logisch en goed is er ruimte om de indeling te veranderen. Daarbij is het natuurlijk wel de bedoeling te streven naar meerjarige vastigheid om geen afbreuk te doen aan de volgbaarheid van middelen en informatie. Daarnaast vergt een herindeling altijd een afweging tussen meerwaarde en transitiekosten. Evengoed staat het de Tweede Kamer natuurlijk vrij de artikelindeling aan de orde te stellen.

Vrije ruimte

De «vrije ruimte» refereert aan dat deel van de begrote uitgaven dat nog niet vastligt. Veel uitgaven die het Rijk doet liggen vast in andere wet- en regelgeving dan de begrotingswetten. Andere redenen waarom budgetten al eerder dan bij begrotingswet verplicht kunnen zijn, zijn eerdere besluiten die meerjarig effect hadden en contracten die uit meerjarige besluiten voortkomen. Dit zijn bijvoorbeeld salarissen van ambtenaren, bekostiging van scholen en aanschaf van defensiematerieel dat in later jaren geleverd en betaald wordt. Ook is het logisch, in het kader van goed bestuur, dat ontvangers van middelen weten wat ze gaan krijgen, en de verplichting dus een jaar eerder vast moet liggen.

Wat resteert is een bepaald percentage van de uitgaven op een artikel dat niet juridisch verplicht is. Dit noemen we vaak de «vrije ruimte», omdat deze middelen niet eerder of elders zijn verplicht, maar bij de (behandeling van de) begrotingswet voorliggen en dus aangepast kunnen worden. Hiervoor moet een Kamermeerderheid overeenstemming hebben.

In de begrotingen van 2019 telt het totaal aan niet-juridisch verplichte uitgaven (de «vrije ruimte», zie bijvoorbeeld de tabel van het ministerie van Financiën ⁶) op tot € 5,4 miljard. In totaal is op begrotingen € 170 miljoen aan amendementen aangenomen (NRC 8 december 2018 ⁷). Daarmee wordt iets meer dan 3% van de vrije ruimte herschikt. Dit is ongeveer 0,08% van het totaal van € 206 miljard in 2019, wat vergelijkbaar is met de 0,11% uit het onderzoek van het toenmalige Bureau Onderzoek Rijksuitgaven (BOR) uit 2015 (*de macht en kracht van het budgetrecht* ⁸). Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat de invloed van de Tweede Kamer veel meer raakt dan alleen het begrotingsproces, denk bijvoorbeeld aan andere wetswijzigingen en debatten daarover. Het BOR benadrukt dit ook in de rapportage uit 2015.

Een richting om in elk geval wel het inzicht in de vrije ruimte te versterken ligt bij de verplichtingen. In bijlage 14 van de Miljoenennota 2020⁹ heb ik aangegeven dat ik hier reeds actie op heb ondernomen door departementen te vragen meer toelichting te geven om inzicht in de meerjarige verplichtingen te vergroten, en door te laten zien welke verplichtingen komen te vervallen. Daarnaast wordt de vrije ruimte duidelijker door te

⁶ http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248599_7.html

⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/08/het-piepkleine-succes-van-de-kamer-a3059941>

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 33 670, nr. 11

⁹ Kamerstuk 35 300, nr. 2, bijlage 14

laten zien welke middelen niet verplicht zijn, en ga ik beter toezien op de naleving hiervan. Dit is ook in lijn met eerdere suggesties van het BOR. Overigens benadruk ik ook de controlerende taak van de Tweede Kamer op dit vlak. Vanuit een stelseloplossing is naar mijn mening het gebodene adequaat, maar men kan in specifieke situaties van vraag en aanbod meer informatie leveren. Daarbij geldt ook zeker de hoofdconclusie van het eerder aangehaalde BOR-rapport: *het budgetrecht is zo machtig en krachtig als de Kamer zelf wil.*

Overig

De AR en ook het eerder aangehaalde rapport van het BOR (pag. 47) suggereren de optie om een bepaald deel van het budget onbestemd te laten of duidelijk alternatief aanwendbaar maken bij de begroting, zodat het parlement daar vrij over kan besluiten. De AR noemt daarbij het voorbeeld van het «kerstbudget» in Finland van € 107 miljoen, en het BOR stelt een percentage per budget voor. Ik vind deze voorstellen sympathiek overkomen. Een naar de Nederlandse situatie vertaald «Sinterklaas-budget» zou naar mijn mening echter niet werken. Doorgaans is dit immers enkel een toename van een budget waar de coalitie een voorstel voor kan doen. Dit is terug te zien in het relatief grote aantal amendementen vanuit coalitiepartijen dat met meerderheid wordt aangenomen. Daarnaast kan dit een onzuinigheid teweegbrengen die we moeten proberen te voorkomen. Ik vertrouw er wel op dat het inzichtelijker maken van wat er al dan niet is verplicht het beter mogelijk maakt om samen tot een optimale allocatie van de middelen te komen.

Indicatoren bij een Regeerakkoord

De AR vindt dat de kabinetsprioriteiten niet goed worden uitgewerkt en verantwoord in de begrotingscyclus, en stelt voor een beperkte set met kengetallen in Miljoenennota en Financieel Jaarverslag Rijk op te nemen. Voor het huidige kabinet voegen grote wijzigingen naar mijn mening geen waarde meer toe, dus ik zie dit advies van de AR vooral als een advies aan een volgend kabinet. Wel wil ik de ervaringen hiermee van de afgelopen jaren beschrijven.

Het laatste kabinet dat een set indicatoren van de kabinetsprioriteiten samenstelde was Balkenende IV (2007–2010). Dit gebeurde naar Engels voorbeeld, en was geïnspireerd op het gedachtegoed rond de beweging van *New Public Management*, dat kortweg de overheid bedrijfsmatig beziet. In die gedachte klopte het goed dat de overheid zich doelen stelde en daarover ook verantwoording aflegde. Dat gebeurde in verantwoordingsbrieven, waarvan de eerste in 2008 aan de Tweede Kamer werd gestuurd¹⁰. De specifieke aanleiding hiervoor waren overigens de zorgen over het verantwoordingsdebat en de jaarverslagen, en pogingen om deze meer politieke zeggingskracht en focus te geven. Aan de hand daarvan startte een experiment *Verbetering Verantwoording en Begroting (VVB)*, waarvan de verantwoordingsbrief één van de instrumenten was. In deze brieven maakte de regering aan de hand van een vastgestelde set van 10 projecten en 74 indicatoren op basis van het beleidsprogramma *Samen werken samen leven*¹¹ de balans van het voorgaande jaar op. Al in 2008 stond het merendeel (82%) van de indicatoren op «op koers». De indicatorset werd per Verantwoordingsbrief 2009¹² naar een website verplaatst. In de evaluatie van VVB¹³ werd de verantwoordingsbrief geslaagd genoemd, omdat het debat op Verantwoordingsdag beter werd.

¹⁰ Kamerstuk 31 951, nr. 1

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 30 891, nr. 4

¹² Kamerstuk 32 387, nr. 1

¹³ Bijlage bij 2011D14619

Over de indicatoren zelf noemt de evaluatie dat de moeizame relatie tussen kabinetsprioriteiten en beleidsartikelen, zowel inhoudelijk als financieel, leidde tot veel werk en discussie. Het is ook ingewikkeld om een volledige set indicatoren te bedenken die recht doet aan de complete situatie van Nederland, en waarop een regering met haar beleid invloed heeft.

In dat kader heeft de Minister-President de verantwoordingsbrief in 2018 afgeschaft, ook in verband met de overlap met het Financieel Jaarverslag Rijk. In de Miljoenennota en in het Financieel Jaarverslag Rijk doe ik verslag van de ontwikkelingen in Nederland in bredere zin, en hoe we als kabinet omgaan met die ontwikkelingen. Daarnaast neemt bijvoorbeeld OCW in de beleidsagenda/het beleidsverslag indicatoren op bij haar beleidsprioriteiten uit het Regeerakkoord.

Inzicht in Kwaliteit

De AR vraagt ook om aandacht voor een goede onderbouwing van beleid, inclusief beleidstheorie, en betere beleidsinformatie in de begroting. Ik onderschrijf het belang van een goede onderbouwing van beleid en werk met departementen aan het verhogen van de kwaliteit daarvan in het kader van de operatie Inzicht in kwaliteit. Ik houd ook toezicht op de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 («CW3.1») bij voorstellen met significante financiële gevolgen. De AR constateert met mij dat de toepassing van CW3.1 nog de nodige ruimte laat voor verbetering. De derde voortgangsrapportage¹⁴ van de operatie Inzicht in Kwaliteit gaat nader in op de acties die worden ondernomen om de onderbouwing van beleid conform CW3.1 verder te verbeteren en om beter inzicht te krijgen in de resultaten van beleid, en deze inzichten meer te benutten om de maatschappelijke waarde van beleid te vergroten. Onderdeel van deze onderbouwing is ook een zogenaamde beleidstheorie, die expliciet maakt waarom beleid en uitgaven naar verwachting bijdragen aan beoogde doelstellingen en maatschappelijke toegevoegde waarde. Zoals de AR terecht aangeeft krijgen dergelijke beleidstheorieën doorgaans een plek in beleidsnota's en wetsvoorstellen. Voor een betere koppeling met de begroting wil ik verkennen of we op Rijksfinanciën.nl kunnen verwijzen naar de relevante onderbouwing bij voorstellen met significante financiële gevolgen.

De AR stelt verder dat deze expliciete en toetsbare beleidstheorie een goede basis biedt voor evaluaties. Ik deel deze constatering en hecht dan ook aan een evaluatieparagraaf bij voorstellen met substantiële beleidswijzingen conform de motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf (Kamerstuk 34 725, nr. 8), waarin wordt aangegeven of en hoe het voorstel wordt geëvalueerd. Ik wil er wel voor waken dat de focus te veel komt te liggen op vooraf vastgestelde beleidstheorieën met toetsing achteraf. De inzichten over hoe en waarom beleid werkt, ontwikkelen zich vaak gaandeweg naar aanleiding van voortschrijdend inzicht op basis van praktijkervaring, monitoring en evaluatie. Daarmee is ook een «beleidstheorie» in principe nooit af, maar altijd in ontwikkeling.

Ik deel het belang van relevante beleidsinformatie in begrotingen. De huidige begrotingsopzet bevat reeds een beleidsagenda, die een toelichting geeft op de hoofdlijnen van beleid en op de meerjarenplanning van beleidsdoorlichtingen. Om dit relevanter te maken wordt in de derde voortgangsrapportage het kader geschetst voor een Strategische Evaluatieagenda (SEA). Departementen maken een verbeterslag op dit punt als onderdeel van de begroting voor 2021. Daarnaast kan in de begroting per beleidsartikel inzicht gegeven worden in de algemene doelstelling, rol en verantwoordelijkheid, instrumenten, beleidswijzingen en budgettaire gevolgen. Binnen het jaarverslag kan relevante

¹⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 168

beleidsinformatie over beleidsresultaten worden opgenomen in het beleidsverslag (beleidsprioriteiten). In het beleidsverslag staat ook een overzicht van de realisatie van beleidsdoorlichtingen. Daarnaast geeft het jaarverslag per beleidsartikel inzicht in de algemene doelstelling, rol en verantwoordelijkheid, instrumenten, beleidsconclusies en budgettaire gevolgen. Vooral het onderdeel beleidsconclusies leent zich voor verantwoordingsinformatie over gerealiseerde beleidsprestaties op basis van monitoring- en evaluatierapporten kunnen – net als voornoemde ex-anteonderbouwing – op Rijksfinanciën.nl landen. De kwaliteit van beleidsinformatie in begrotingsstukken is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van vakdepartementen. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de Rijksbegroting houd ik wel toezicht op de aanwezigheid van relevante beleidsinformatie in de begrotingsstukken.

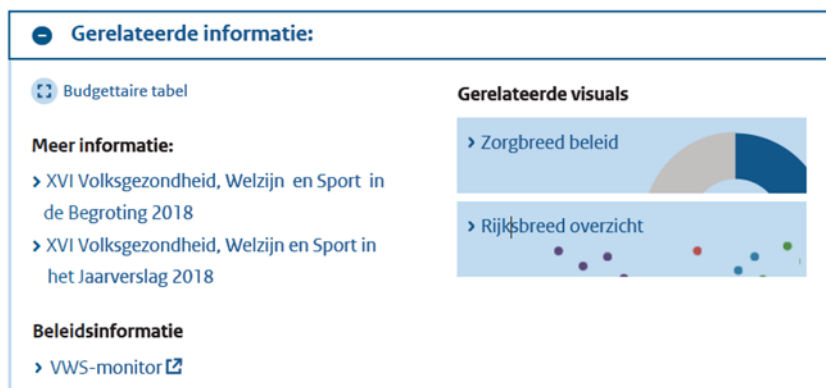
Naar een digitale begroting

In de publicatie beschrijft de AR ontwikkelingen op het digitale vlak. De afgelopen jaren zijn onder meer door de veranderingen in Verantwoord Begroten, door digitale ontwikkelingen en door vragen vanuit de Tweede Kamer, meerdere websites gestart met beleids- dan wel financiële informatie. Op die manier kunnen Ministers van vakdepartementen uitstekend op maat aanvullende informatie verstrekken, via links, zonder dat begrotingen en jaarverslag uitdijen. Daarnaast is er maatschappelijk een beweging die Open Data stimuleert, zodat gegevens steeds meer voor hergebruik beschikbaar zijn. Ik juich deze ontwikkelingen zeer toe, ook vanwege het belang dat ik toeschrijf aan transparantie. Wij geven immers als overheid het belastinggeld uit, en moeten goed laten zien hoe we dat besteden. Daarom werk ik al enige tijd aan modernisering van de begrotingsgerelateerde ICT onder de motorkap, maar ook op de website www.rijksfinancien.nl en www.rijksbegroting.nl. Dit zijn onderdelen van het programma «Naar een digitale begroting». In het Financieel Jaarverslag Rijk 2018 (3.5)¹⁵ stond bijvoorbeeld een update van de stand van zaken van projecten binnen dit programma.

De AR merkt op dat het landschap van informatieaanbod versnipperd is en betoogt dat een *centrale architectuur voor het digitaal ontsluiten van beleidsinformatie* nodig is. Een van de onderdelen van het programma «Naar een digitale begroting» behelst een zogenoemde *enterprise architectuurvisie*. Deze visie beschrijft de samenhang tussen de verschillende projecten (informatie, processen en applicaties). Een informatie-architectuur is daar deel van, maar omvat voornamelijk gegevens die primair met financiële zaken te maken hebben. Daar wil ik aan vasthouden, dat is ook hoe we Verantwoord Begroten hebben ingericht: begrotingen en jaarverslagen zijn primair financieel. Wat daar omheen gebeurt ligt tussen het parlement en de vakministers, en kan bijvoorbeeld met hyperlinks naar brieven of websites in begrotingen en jaarverslagen een koppeling met financiële informatie krijgen. Ik bepleit daarom vrijheid boven de ondergrens van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

¹⁵ Kamerstuk 35 200, nr. 1

Figuur 1: elk begrotingshoofdstuk en -artikel krijgt een box waarin links naar aanvullende informatie kunnen worden toegevoegd (concept).



Ik hecht er echter wel aan om de informatievoorziening te versterken. Ik werk eraan om de websites rijksbegroting.nl en rijksfinancien.nl te integreren tot één nieuwe website. Die website biedt dan als vanouds de stukken rond de begrotingscyclus. Grote toevoeging is dat op hoofdstuk- en artikelniveau de vertrouwde teksten kunnen worden aangevuld met bijvoorbeeld informatie uit de open data, evaluaties, en beleidsinformatie van «buiten», zoals websites van ministeries, uitvoeringsorganisaties en van derden (zie figuur 1). Hier kunnen ook links naar documenten met beleidstheorieën komen. Deze nieuwe website zal daarmee dienen als informatieplatform. Ik zet deze flexibel op, zodat nieuwe informatie eenvoudig kan worden toegevoegd. De departementen worden aangeemoedigd om deze informatie aan te vullen. De data is en blijft van departementen zelf; een Minister is immers zelf verantwoordelijk voor zijn beleid en de informatie daarover, en legt daarover verantwoordelijkheid af. Daarnaast zal ik het CBS verzoeken om bij de artikelen in overleg met de departementen waar mogelijk verwijzingen naar CBS-statistieken toe te voegen. Ik streef ernaar deze vernieuwde website per Prinsjesdag te lanceren.

Ik wil niet zover gaan dit een architectuur te noemen: één architectuur die nooit meer vragen oproept en waarin alle antwoorden te vinden zijn, dat is een illusie. Ook is het bij elkaar aanbieden van informatie nog geen oordeel. Die oordelen moeten nog steeds komen van de vakminister zelf, en bijvoorbeeld van de Auditdienst Rijk, de Algemene Rekenkamer en uw Kamer. Wel is dit een platform waarop ieder hoofdstuk en artikel naar wens kan worden aangevuld met (verwijzingen naar) extra informatie: we koppelen informatie. Op deze manier krijgt de versnippering in informatie die de AR signaleert centraal ordening.

Algemeen en conclusie

De publicatie van de AR bevat de ook eerder aangekondigde¹⁶ evaluatie van de begrotingssystematiek Verantwoord Begroten. Deze evaluatie schetst het pad met de historische aanleidingen voor de verschillende stappen. Daarnaast beziet de publicatie de ontwikkeling van de begroting vanuit de verschillende functies van de begroting.

Ik schets eerst inhoudelijk wat de doelen van Verantwoord Begroten ook al weer waren. De nota *Verbetering verantwoording en begroting* (2011)¹⁷, die Verantwoord Begroten beschrijft en aankondigt, heeft twee hoofdlijnen: 1) de begroting moet de beleidsinzet van de Minister aansluiten aan de taken en verantwoordelijkheden van een Minister. De nota brengt

¹⁶ Kamerstuk 35 000 IX, nr. 10

¹⁷ Kamerstuk 31 865, nr. 26

ook ordening aan in de verschillende doelen van de begroting: «De begroting is in de eerste plaats een financieel document waarin de verdeling van de budgetten wordt vastgesteld.» Daar hoort bij: «(...) relevante en gerichte beleidsinformatie in plaats van grote hoeveelheden beleidsinformatie die niets of weinig zeggen over de concrete beleidsinzet van een Minister.» En 2) «Beleidsdoorlichtingen vormen een belangrijke bouwsteen voor beter onderbouwde en compactere begrotingen en jaarverslagen. Om die reden zullen beleidsdoorlichtingen – meer dan tot dusver – feitelijk weergeven hoe het beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat er bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Er is sprake van een uitruil tussen het verminderen van het aantal weinig/nietszeggende indicatoren en het gericht inzetten van beleidsdoorlichtingen en het beschikbaar hebben van gerichte beleidsinformatie over het beleid van een Minister.» Hiermee wordt duidelijk: Verantwoord Begroten moest leiden tot dunnere en duidelijkere begrotingen, en beleidsdoorlichtingen samen met beleidsnota's zouden meer inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Dit heeft ook een sterke relatie met de eerste figuur uit de publicatie van de AR: De begrotingscyclus heeft een volstrekt ander ritme dan de beleidscyclus.

De AR bespreekt de begrotingsfuncties die voor de begrotingspresentatie relevant zijn: de autorisatiefunctie, de allocatie-/keuzefunctie, de controle-/verantwoordingsfunctie, en de informatiefunctie. De eerste drie functies hebben een duidelijke relatie met het financiële, en passen ook in de eerste hoofdlijn van Verantwoord Begroten. De informatiefunctie hoort bij uitstek in de tweede hoofdlijn, die nadrukkelijk *buiten* de begrotingen en jaarverslagen is gezet. Daarmee bevestigt de evaluatie van Verantwoord Begroten door de AR in feite dat de daarmee gestelde doelen zijn bereikt. Zoals gezegd neemt dat niet weg dat de informatiefunctie steviger kan. Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat beleidsdoorlichtingen maar beperkt slagen in het genereren van inzichten in de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het kabinet heeft dan ook hoog ingezet op verbetering van de tweede hoofdlijn van Verantwoord Begroten door de operatie Inzicht in Kwaliteit te starten, waarmee op een serie beleidsterreinen wordt gewerkt aan beter inzicht en waarmee ook het Rijksbrede «evaluatiestelsel» wordt versterkt. Daarnaast heb ik laten zien dat ik eraan werk om rijksbegroting.nl en rijksfinancien.nl tot één platform te ontwikkelen die de informatiestromen ordent en beter toegankelijk maakt. Nieuwe, aanspreekwaardige indicatoren rollen hier niet uit. Dat is een discussie die de vaste Kamercommissies met vakministers moeten blijven voeren, voor de echte verantwoording op maat.

Resumerend: financiële verantwoording is ingewikkeld. In internationale vergelijkingen doen we dat uitstekend. Het laten zien hoe de geldstromen lopen lukt goed, ik ben trots op de hoge mate van transparantie die we nu bereikt hebben, en ik werk er hard aan om dat nog verder te verbeteren. Van sommige maatregelen zal het altijd ingewikkeld blijven om beoogde resultaten precies te definiëren en te meten, of om de toegevoegde waarde van overheidsinterventie te bepalen. Het lijkt er soms ook op dat de bezorgdheid over de kwaliteit van informatie heeft geleid tot een vraag om méér informatie, waar soms gewoon niet alles meetbaar is. Dit neemt niet weg dat we ons uiterste best moeten doen dit wel zo goed mogelijk te doen en daarbij ook transparant te zijn over de haken en ogen. Inzicht in publiek geld is en blijft belangrijk: de burger en belastingbetaler moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid schaarse publieke middelen zorgvuldig inzet en er alles aan doet om daarmee maximale resultaten te behalen om het land vooruit te helpen, nu en straks. De AR geeft daarom in haar publicatie terecht aan dat het kabinet en parlement gewoontes moeten loslaten die (digitale) vernieuwing blokkeren.

Ik bedank namens het kabinet de Algemene Rekenkamer voor zijn inspirerende publicatie, en ik hoop samen met de Algemene Rekenkamer en het parlement te werken aan een nóg beter begrotings- en verantwoordingstelsel.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra