Ter introductie en besluit

Rapporteurs van de vorige vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat hebben veel werk gestoken in het verbeteren van de informatiewaarde van begrotings- en verantwoordingsstukken. Terugblikkend zijn er weliswaar stappen gezet, maar in onze ogen zijn deze helaas niet groot en snel genoeg gebleken.

We zijn dit begrotingsonderzoek gestart vanuit de gedachte dat er wellicht onderliggende oorzaken zijn die grote, snelle stappen in de weg staan. We zijn er van overtuigd dat heldere verantwoordingsstukken, met een hoge informatiewaarde, in ieders belang zijn: voor het Ministerie, voor het parlement en niet in de laatste plaats voor burgers en bedrijven. Tegen de achtergrond van de discussie over informatievoorziening aan de Tweede Kamer is nu het moment om te kijken of we gezamenlijk echt nieuwe stappen kunnen zetten.

Een belangrijk deel van de oplossing is dat wij als commissie ook beter onze informatiebehoefte articuleren. Vanuit dat perspectief achten we het wenselijk deze notitie openbaar te maken en te delen met het Ministerie van EZK. Daarnaast denken we dat onze bevindingen ook voor andere commissies relevant zijn. Net zo zeer als bevindingen van hen voor ons relevant zijn. Daarom stellen we voor deze notitie te delen met de commissie Rijksuitgaven met het verzoek om Kamerbreed ervaringen te verzamelen, duiden en te delen.

*Beslispunten:*

* *Stemt u in met het openbaar maken van deze notitie en het actief delen met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat?*
* *Stemt u in met het delen van deze notitie met de commissie Rijksuitgaven en hen te verzoeken Kamerbreed ervaringen te verzamelen, duiden en te delen?*

Wat komt in deze notitie aan de orde?

Ons verslag is als volgt opgebouwd. We vangen in H1 aan met een beschouwing van het jaarverslag op hoofdlijnen. Daar benoemen we ook de belangrijkste aandachtspunten die we ten aanzien van de informatiewaarde zijn tegengekomen. Die punten sluiten aan bij de problematiek die geconstateerd is door eerdere rapporteurs van deze commissie. In H2 doen we onze analyse van onderliggende oorzaken die verbeteringen in de weg staan. Bij elk van de benoemde oorzaken benoemen we onze verbetersuggesties. In H3, tot slot, schetsen wij onze inbreng voor tijdens het wetgevingsoverleg.

Behandeling van het rapporteursverslag

Op de procedurevergadering van de vaste commissie voor EZK van 22 juni (om 16:30) zullen wij onze bevindingen met u delen en is er gelegenheid voor vragen. Met uw instemming zullen we het verslag daarna ook delen met het Ministerie van EZK en de Commissie Rijksuitgaven.

Op 24 juni (om 19:00) is het Wetgevingsoverleg over het Jaarverslag. Conform gebruik van deze commissie trappen wij als rapporteurs dit overleg af en leggen wij onze analyse en aanbevelingen ter reactie aan de minister voor. Hij kan daar vervolgens op reageren. Waarna wij nog de gelegenheid hebben om enkele slotopmerkingen te maken. Na de behandeling van het rapporteursverslag vangt het Wetgevingsoverleg aan volgens de reguliere procedure.

1. EZK Jaarverslag in vogelvlucht

Het jaar 2020 stond voor heel Nederland in het teken van corona. Dat blijkt ook uit dit jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Met hoge urgentie is gewerkt en uitvoering gegeven aan regelingen om bedrijven te ondersteunen die zwaar geraakt werden door de contact-beperkende maatregelen. Daarmee zijn ook forse uitgaven gemoeid, blijkt uit dit jaarverslag. Mede ten gevolge hiervan werd in 2020 in totaal € 3,6 miljard (ofwel: 67%) meer uitgegeven dan het jaar ervoor.

Meer uitgaven EZK door corona-steun, SDE en uitvoeringskosten

Dat de uitgaven in 2020 circa € 3,6 miljard hoger liggen dan het jaar ervoor is grotendeels toe te schrijven aan uitgaven in het kader van de corona-crisis: € 1,9 miljard voor de TOGS/TVL, een storting van 584 miljoen in de begrotingsreserves voor garantieregelingen en 300 miljoen aan kapitaalversterking van de ROMs (i.v.m. met de COL-regeling. Daarnaast deed het ministerie nog enkele relatief kleinere uitgaven. Naast de corona-uitgaven namen in 2020 ook de uitgaven aan het energie- en klimaatbeleid toe. Grotendeels door € 500 miljoen aan extra uitgekeerde subsidies (m.n. SDE+); in beperktere mate door een grotere storting (dan in 2019) in de begrotingsreserve (circa 260 miljoen hoger). Ook stegen de totale apparaatskosten (inclusief agentschappen, ZBO en RWTs) met bijna € 200 miljoen.

* 1. Uitgaven in grote lijnen

De EZK-begroting kent vele tientallen uitgavenposten en toelichtingen daarop. Dat maakt de begroting een uitgebreid document. Tegelijkertijd kan een groot deel van de uitgaven worden verklaard aan de hand van een aantal grote begrotingsposten. De grootste kostenpost op de begroting van het ministerie zijn de totale ‘apparaatskosten’. Dat omvat uitvoeringskosten van het ministerie zelf, van uitvoeringsorganisaties en door haar gefinancierde instellingen (zoals het CBS en de KvK). In totaal gaf het ministerie hier 2,3 miljard euro aan uit (zie tabel 42, p106). Daarnaast kende de EZK-begroting nog een aantal andere miljardenuitgaven:

* De TOGS/TVL: 1,9 miljard
* Subsidies duurzame energie (SDE, SDE+): 1,8 miljard
* Stortingen div. begrotingsreserves: 1,8 miljard

Samen zijn deze posten goed voor circa 85% van de EZK-begroting. Het is goed om daarbij te vermelden dat van deze vier miljardenuitgaven, de uitgaven aan apparaatskosten breder zijn dan ‘uitvoeringskosten’ maar ook diverse beleidsdoelen dienen: van het bevorderen van toegepast onderzoek (via TNO), tot het voorzien in publiek cijfermateriaal (via CBS), het houden van markttoezicht (via ACM) en dienstverlening aan ondernemers (via KvK). Het omvat ook alle inspanningen van het ministerie in haar rol als wetgever en netwerkpartner voor het bedrijfsleven.

Ten aanzien van de stortingen in begrotingsreserves is goed om te realiseren dat het geld niet feitelijk is uitgegeven. Het is in een begrotingsreserve gestopt en blijft daarmee beschikbaar voor uitgaven in latere jaren aan een beleidsdoel dat aan de begrotingsreserve is gekoppeld. In principe wordt er daarbij vanuit gegaan dat het geld noodzakelijk zal zijn om aan aangegane financiële verplichtingen te voldoen.

Naast deze vier miljardenposten zijn er ook enkele posten die relatief misschien wat kleiner zijn, maar waarmee nog altijd een substantieel bedrag aan begrotingsmiddelen is gemoeid. Het gaat om drie uitgavenposten:

* Uitkeringen voor schade en waardedaling in Groningen: € 497 miljoen
* Bijdragen aan overige organisaties bedrijvenbeleid (o.a. de TO2 instituten, ESA en de toeslag voor publiek-private kennissamenwerking: € 341 miljoen
* Kapitaalverstrekking ROM’s voor de COL: € 300 miljoen.

Met inbegrip van deze uitgaven kom je dan al uit op ruim meer dan 95% van de EZK-begroting. Het overige deel omvat relatief kleinere subsidieregelingen, leningen aan bedrijven en opdrachtverstrekkingen.

* + 1. Goed inzicht in de financiële stromen – enkele kanttekeningen

Over het algemeen kan op basis van het jaarverslag een goed beeld worden gevormd waar de middelen in 2020 naar toe zijn gegaan. In de toelichting daarop wordt doorgaans ook goed uitgelicht hoe de uitgaven te interpreteren zijn. Tegelijkertijd is het van belang om enkele aandachtspunten aan te kaarten. Die hebben betrekking op de proportionaliteit (omvang uitgave in relatie tot het detailniveau van de uitleg), de volledigheid (of alle beleidsrelevante uitgaven staan benoemd EN toegelicht) en de transparantie (is het voldoende helder en navolgbaar).

Proportionaliteit: we merken op dat het jaarverslag een uitvoerig document is met een niet altijd duidelijk onderscheid tussen hoofdzaken en bijzaken. Zoals hierboven beschreven is een groot deel van de uitgaven terug te voeren op een beperkt aantal uitgavenposten. Dat grote financiële gewicht is niet evenredig met het aandeel in het jaarverslag. Het jaarverslag zou wat ons betreft deze proportionaliteit beter kunnen laten reflecteren. Dus meer details en duiding over de miljarden uitgaven voor o.a. corona steun en duurzame energie, en minder voor relatief kleine beleidsinitiatieven. Dat lijkt ons in het bijzonder van belang voor geïnteresseerde burgers die een beeld willen vormen waar belastinggeld aan is besteed en wat dat opleverde.

Volledigheid: we merken op dat het EZK-beleid relatief veel ‘extracomptabele’ uitgaven kent. Dat zijn uitgaven die financieel-technisch niet door het ministerie worden gedaan, maar wel relevantie hebben voor haar beleidsdoelen. Het Jaarverslag weerspiegelt het belang van deze uitgaven in onze ogen onvoldoende in termen van duiding en toelichting. Het gaat in het bijzonder om fiscale maatregelen en om relevante uitgaven die lopen via bijvoorbeeld staatsdeelnemingen. Ook ten aanzien van Rijksbrede programma’s zoals de groeistrategie, het klimaatbeleid en de digitaliseringsstrategie is een betere integrale duiding op besteding en voortgang wenselijk.

Transparantie: we merken op dat in een aantal gevallen de transparantie beperkt wordt door complexe financiële constructies. Het gaat bijvoorbeeld om de SDE/ODE en gerelateerde begrotingsreserve en de financiële transacties die plaatsvinden in het kader van het Groningendossier. In het geval van complexe financiële constructies met gevolgen voor de Rijksbegroting – en het budgetrecht van de Kamer – is het van belang dat dit zo inzichtelijk mogelijk wordt gemaakt. Hoewel daar duidelijk ook stappen zijn gezet, blijft het moeilijk te volgen.

* 1. Doelbereik: welke ontwikkeling beschrijft het jaarverslag?

Uiteindelijk is het uitgeven van middelen geen doel op zich. De uitgaven staan in het kader van een achterliggend maatschappelijk doel. Hoewel het bereiken van grote maatschappelijke doelen altijd van meer afhankelijk is dan het beleid van het ministerie, zijn ze wel van belang als richtpunt. Zo kan in elk geval worden vastgesteld of het doel (snel genoeg) dichterbij raakt, of juist verder uit beeld.

Door vorige rapporteurs van deze commissie is veel aandacht besteed aan het belang van concrete en toetsbare doelen om de ontwikkelrichting van een beleidsterrein vast te stellen. Elk begrotingsartikel bevat in principe doelen, maar niet allemaal zijn ze concreet en toetsbaar. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de doelen/ambities die we wel zien als concreet en toetsbaar.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Doelen/beleidsterreinen** | **Toetsbaar doel/ambitie)** |
| Artikel 1 | Marktwerking, mededinging, digitalisering, telecom, consumentenbeleid, post | - Positie DESI index (koploper)  - Digitale radio |
| Artikel 2 | Innovatie, ondernemerschap, corona-steun, publiek-private samenwerking, financiering, mkb, regeldruk, verduurzaming | - % R&D uitgaven van bbp  - Omvang PPS-projecten  - Arbeidsproductiviteit  - Diverse internationale rankings |
| Artikel 3 | Financiering innovatief MKB, financiering onderzoek, behoud vermogen | - Geen (maar levert bijdrage aan doelen onder artikel 2) |
| Artikel 4 | Broeikasgasreductie, duurzame energievoorziening, energie innovatie, klimaatakkoord | - Reductiedoelen broeikasgas  - Indicatoren uit monitor klimaatbeleid (alleen geen specifiek doel/ambitie)  - % hernieuwbare energie |
| Artikel 5 | Beëindigen gaswinning, schade en compensatie, nationaal programma Groningen | - Afbouw gaswinning |

Welk beeld levert het op als we kijken naar deze doelen? Voor artikel **1, 2 (en 3)** komt het beeld naar voren dat Nederland er relatief goed voorstaat met een goede positie op ranglijsten als de Digital Economy & Society Index (DESI), de Global Competitiveness Index, de European Innovation Scoreboard en de relatieve hoogte van de arbeidsproductiviteit. Punt van aandacht voor deze beleidsartikelen is dat de positie van Nederland zowel op de ranglijst van arbeidsproductiviteit als op de DESI Nederland enkele jaren eerder nog hoger was en het dus van belang is dat **Nederland niet verder afzakt**. Ten aanzien van het percentage R&D uitgaven geldt dat – feitelijke al meerdere jaren – er weinig progressie in de ontwikkeling daarvan is. Hier heeft de Kamer ook meermaals op gewezen.

Voor **artikel 4** (het klimaatbeleid) volgt het doelbereik niet direct uit een heldere overzichtstabel. Wel wordt er tekstueel het een en ander over gezegd. Uit die tekst – met name onder ‘beleidsconclusies’ – kan worden opgemaakt dat het ministerie constateert dat het doelbereik op zowel korte als lange termijn met het ingezette beleid onaannemelijk was. Tegen die achtergrond benoemt de minister ook concreet welke acties hij in gang heeft gezet om hier iets aan te doen.

Voor **artikel 5** (Groningen) laat het jaarverslag duidelijk zien hoe het steeds verdere stappen heeft gezet in de afbouw van de gaswinning. De gaswinning uit het Groningerveld kwam in 2020 uit op 8 miljard, bijna een halvering ten opzichte van het jaar ervoor. Ten opzichte van 2013 is de winning met 46 miljard gedaald. In het kopje beleidsconclusies geeft de minister aan op koers te liggen voor het stoppen met de gaswinning medio 2022 onder normale condities.

* + 1. Kanttekeningen bij gekozen meetpunten voor doelbereik

Het is goed en belangrijk dat de minister enkele toetsbare doelen heeft op basis waarvan een indicatie kan worden verkregen welke richting het opgaat m.b.t een maatschappelijke en/of beleidsmatige opgave. Tegelijkertijd zijn ook hier enkele kanttekeningen te maken, die ook door eerdere rapporteurs zijn gemaakt. Die hebben betrekking op de volledigheid (niet alle prioriteiten worden afgedekt), de relatie met het beleid (wat zijn de achterliggende mechanismes hoe het beleid hierop van invloed is) en de onderbouwing (waarom zijn deze indicatoren het meest geschikt om de ontwikkeling in beeld te brengen).

Volledigheid: we merken op dat de set aan toetsbare indicatoren nog en niet alle belangrijke prioriteiten van het beleid afdekt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het vaststellen van de ontwikkelrichting m.b.t. marktwerking en mededinging (artikel 1), de markt voor bedrijfsfinanciering (artikel 2 en 3), de vorderingen in de ontwikkeling van energie-infrastructuur (artikel 4) of hoe wordt bepaald in welke mate er ook echt een beter perspectief voor Groningers aan het ontstaan is (artikel 5).

Relatie met het beleid: maatschappij en economie ontwikkelen zich in een bepaalde richting en doen dat ook zonder overheidsbeleid. Het is daarom van belang om expliciet te maken welke (extra) werking de concrete maatregelen veronderstellen, en waarom het dus aannemelijk is dat aan het gestelde doel wordt bijgedragen en hoeveel. Deze zogenaamde ‘theory of change’ of ‘beleidstheorie’ ontbreekt in vrijwel alle gevallen (constateert ook de Algemene Rekenkamer).

Onderbouwing: in de huidige ‘information age’ zijn er vele mogelijkheden om op basis van data en onderzoeksmethoden ontwikkelingen te monitoren. Bij de set opgenomen indicatoren is het daarom goed om te beseffen dat het om een selectie gaat uit een veel grotere poel aan beschikbare – of potentieel nog te ontwikkelen – alternatieven. Het is tegen deze achtergrond van belang dat de minister goed motiveert waarom hij de voortgang van een beleidsterrein juist aan deze gekozen indicatoren afmeet. Tegen die achtergrond is het bijvoorbeeld opmerkelijk dat bij het beoordelen van dit Jaarverslag alle cijfers m.b.t. artikel 2 maar tot 2019 lopen.

* 1. Wat merkten burgers en bedrijven van/dankzij het beleid?

Tussen de informatiewaarde ten aanzien van de *inzet* (paragraaf 1.1; mensen en middelen) en maatschappelijke doelen (paragraaf 1.2; algemene en grote ontwikkelingen) staat de merkbare praktijk van burgers en bedrijven. Wat vermeldt het jaarverslag nu precies hierover? Welke invloed hadden de corona steunmaatregelen bijvoorbeeld voor ondernemers, wat leverde de subsidies voor duurzame energie op en welke voortgang merkten Groningers van genomen beleidsmaatregelen.

Rapporteurs van deze commissie hebben aangegeven dat het van belang is om dit een (veel) centralere positie te geven in verantwoordingsstukken. Concreet is verzocht om voor elk begrotingsartikel tabellen met prestatie-indicatoren op te nemen op basis waarvan snel en overzichtelijk valt te zien wat het beleid aan concrete, zichtbare en merkbare effecten voor burgers en bedrijven heeft opgeleverd. In de tabel op de volgende pagina vatten we samen wat we met betrekking hierop hebben kunnen terugvinden in het Jaarverslag 2020.

Voor **artikel 1** geldt dat er geen tabel is opgenomen met concrete prestatie-indicatoren, anders dan de generieke indicatoren uit de DESI en op het gebied van digitale radio. Een nadere blik op de beleidsconclusies levert vooral inzicht in beleidsmatige processtappen en informatie over de besteding van beschikbare middelen (inputinformatie). Op enkele plekken staat wel iets over merkbare effecten, zoals het “opt-in systeem” voor telemarketing, het bereiken van de AI-coalitie en het bereik van de campagne “doejeupdates”. Verder wordt doorverwezen naar aan het beleid gerelateerde websites voor meer informatie.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Doelen/beleidsterreinen** | **Merkbare effecten** |
| Artikel 1 | Marktwerking, mededinging, digitalisering, telecom, consumentenbeleid, post | - geen tabel |
| Artikel 2 | Innovatie, ondernemerschap, corona-steun, publiek-private samenwerking, financiering, mkb, regeldruk, verduurzaming | - aantal gebruikers van regelingen  - ondersteunde investeringen  - klanttevredenheidscijfers  - werkgelegenheidseffect (alleen NFIA) |
| Artikel 3 | Financiering innovatief MKB, financiering onderzoek, behoud vermogen | - aantal gebruikers van regelingen  - ondersteunde investeringen |
| Artikel 4 | Broeikasgasreductie, duurzame energievoorziening, energie innovatie, klimaatakkoord | - veel informatie klimaatmonitor maar onduidelijk of dit output van beleid is of breder (en dus meer indicatoren zijn die iets zeggen over de totale ontwikkelrichting) |
| Artikel 5 | Beëindigen gaswinning, schade en compensatie, nationaal programma Groningen | - alleen eerdergenoemde tabel over de afbouw van de gaswinning |

Eerdere rapporteurs constateerden al dat **artikel 2 en 3** voorziet in relatief veel gegevens over concrete, merkbare output van beleid. Zij hebben ook gesuggereerd dit voorbeeld door te voeren bij de andere artikelen. Er is in het jaarverslag niet een aparte tabel opgenomen voor de corona-steun. Net als artikel 1 verwijzen ook deze artikelen voor belangrijke informatie door naar andere bronnen/websites (zoals de monitor bedrijvenbeleid en monitor van de corona-steunuitgaven).

**Artikel 4** bevat ten opzichte van eerdere jaren meer indicatoren die worden gehaald uit de monitor klimaatbeleid en in een tabel in het jaarverslag zijn opgenomen. Dit maakt het makkelijker om snel enkele relevante inzichten te verkrijgen. Het lijkt er echter op dat deze indicatoren **niet** betrekking hebben op wat er dankzij het beleid tot stand is gekomen, maar wat er in zijn totaliteit is gebeurd (inclusief beleid, maar breder dan beleid alleen). Dat maakt het nog steeds lastig om te zien tot welke concrete merkbare effecten het beleid heeft geleid.

**Artikel 5** bevat wat betreft prestatiegegevens enkel de eerdergenoemd tabel met betrekking tot de afbouw van de gaswinning. Dat is deels te zien als maatschappelijk doel, maar ook deels als direct en merkbaar gevolg van het beleid. Voor andere relevante cijfers wordt doorverwezen naar externe websites.

* + 1. Kanttekeningen bij prestatiegegevens

Er kan op twee manieren gekeken worden naar de informatiewaarde ten aanzien van concrete, merkbare effecten in het Jaarverslag. De eerste manier is naar wat er feitelijk staat opgenomen. Zoals blijkt uit tabel 1 kunnen daarbij kanttekeningen worden opgenomen ten aanzien van volledigheid (is het makkelijk te zien welke merkbare effecten voor burgers en bedrijven zijn gerealiseerd).

Het tweede perspectief is of de informatie bij elkaar te puzzelen is via de vele hyperlinks. Dan is er weliswaar meer informatie ter beschikking, maar ook hier gelden serieuze kanttekeningen ten aanzien van de werkbaarheid (is deze manier van de informeren werkbaar) en de bruikbaarheid (zijn de bronnen geduid in het kader van dit Jaarverslag en zijn de cijfers nuttig en ook actueel).

Volledigheid: onze observatie is dat het nog altijd te lastig is om op basis van enkel dit jaarverslag een beeld te hebben welke merkbare effecten er voor burgers en bedrijven is geleverd met de hiervoor geinde belasting. Wij zijn van mening dat het voor een Kamerlid – en net zo goed voor een geïnteresseerd burger – mogelijk moet zijn om dit op basis van het jaarverslag vast te stellen. Daarbij helpt het ook als deze resultaten worden afgezet tegen de ambities/voornemens die hier aan het begin van het jaar over bestonden. De huidige inzichten voorzien daar nu niet in.

Werkbaarheid: wij denken dat het onwerkbaar is om voor nuttige informatie door te verwijzen naar vele honderden – zo niet duizenden – achterliggende pagina’s, zowel in pdf als via websites. Die beperking zien we niet alleen in termen van de omvang, maar gegeven het feit dat het hier ook nog eens ongestructureerde informatie betreft, waarvan het belang en de relevante in het kader van dit Jaarverslag niet expliciet geduid worden. We vinden het **aan de minister** om binnen het jaarverslag te duiden welke inzichten hij hieruit van belang vindt.

Bruikbaarheid: op basis van een quickscan van de links is ons opgevallen dat de bruikbaarheid van deze secundaire bronnen in veel gevallen ook beperkt wordt doordat links niet werken, of de opgenomen informatie niet de gewenste actualiteit heeft. Het is niet mogelijk om een oordeel over de voortgang over 2020 uit te spreken als de cijfers maar tot 2019 of daarvoor lopen.

1. Wat staat betere informatie in de weg?

In hoofdstuk 1 hebben we onze inhoudelijke beschouwing van het Jaarverslag 2020 gegeven. We maakten diverse kanttekeningen en benoemden enkele verbeterpunten. Als we deze nu leggen op bevindingen van eerdere rapporteurs dan komen die vrijwel geheel overeen. Dat maakt dat we ons afvragen: wat maakt nu dat de voortgang op deze punten tot nog toe beperkt is?

Ons antwoord op die vraag is dat ten aanzien van het vraagstuk over de informatiewaarde vooral – en ook begrijpelijk – is gekeken naar de ‘***wat’*** vraag: waar schiet het Jaarverslag tekort en *wat* ontbreekt er dan precies? Minder aandacht is er uitgegaan naar de ‘***waarom*’** vraag: *waarom* is het lastig om aanbevelingen van voorgaande rapporteurs om te zetten in het verbeteren van de informatiewaarde van Jaarverslag en begroting?

* 1. Regels: focus op input niet op output

In de publicatie ‘[inzicht in publiek geld – deel II](https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/09/12/inzicht-in-publiek-geld-deel-2)’ geeft de algemene rekenkamer een overzicht van 20 jaar begrotingsstukken. Dat geeft een goed inzicht hoe de huidige kaders tot stand zijn gekomen en welke implicaties dat heeft. De kern is dat het kader van ‘Verantwoord Begroten’ vooral focust op het inzichtelijk maken van de uitgaven die zijn gedaan, en veel minder op de resultaten die daaruit volgen.

**Verantwoord begroten: focus op resultaten beperkt**

De slotzin van de publicatie ‘inzicht in publiek geld van de Algemene Rekenkamer, deel II’ luidt: “*De huidige papieren begroting en de bestaande eisen aan de opmaak van Kamerstukken belemmeren een toekomstbestendige beleidsbegroting*”.

De kern is dat sinds de laatste begrotingshervorming (2011) de nadruk op informatie over de ‘**inzet’** ligt en er minder inzicht in de effectiviteit oftewel de ‘**outcome’** van het beleid is. Daarnaast biedt de departementale indeling weinig inzicht in de aanpak van **departement overstijgende** problemen (zoals klimaat en digitalisering).

Hoewel het kader van ‘Verantwoord Begroten’ vooral voor de papieren (pdf) begroting beperkt ruimte biedt, constateert de rekenkamer dat er kansen liggen in het bredere (digitale) stelsel van informatie. Ze wijzen op kansen om een begroting bijvoorbeeld gelaagd op te bouwen, met de mogelijkheid tot doorklikken op details, nadere informatiebronnen en andere websites. “*De mogelijkheden zijn er. Internationale voorbeelden laten het zien*.” Aldus de Algemene Rekenkamer.

***O.b.v. inzicht in publiek geld, deel II (Algemene Rekenkamer)***

Het is van belang te erkennen dat er een zekere spanning bestaat m.b.t. bepaalde informatiewensen vanuit de Kamer en het kader waar ze ingepast dienen te worden. Dat geldt in het bijzonder voor een focus op merkbare effecten. De beantwoording van vragen van de vorige rapporteur laat dat ook zien. Gevraagd naar de mogelijkheden voor meer focus op merkbare effecten merkt de minister op: “*Dit [doorverwijzingen in hyperlinks] is in overeenstemming met de geldende begrotingsvoorschriften gebaseerd op Verantwoord Begroten die als uitgangspunt hebben dat de begroting in de eerste plaats een* ***financieel document*** *is en dat informatie digitaal ontsloten kan worden om de stukken compact te houden*”.

De boodschap is daarmee dat aanpassingen in het Jaarverslag zelf lastig zijn, maar dat er wel mogelijkheden kunnen worden gezien in ‘complementaire digitale producten’ aan het formele, papieren (pdf) jaarverslag. Zoals blijkt uit onze analyse, werken digitale producten die op dit moment echter nog onvoldoende complementair.

* + 1. Verbetersuggestie: een volwaardige digitale verantwoordingssite

We nemen aan dat het veranderen of aanpassen van het kader van “Verantwoord Begroten” buiten de invloedsfeer ligt van de Minister van EZK en in het verlengde daarvan van deze commissie. De regels van het Verantwoord Begroten gelden Rijksbreed en zijn belegd bij de minister van Financiën. Hier loopt de operatie ‘Inzicht in Kwaliteit’ waarvan de minister van EZK aangeeft dat de uitkomsten hiervan op het gebied van betere beleidsevaluatie kunnen resulteren in “*nieuwe mogelijkheden om indicatoren in het jaarverslag verder te verbeteren*.”

Tegen die achtergrond achter we het van belang dat deze discussie gevoerd wordt en dat het vanuit het perspectief van de Kamer het van belang is dat wij relevante signalen en analyses op de juiste plek onder de aandacht brengen. We denken daarom dat het belangrijk is dat onze commissie haar bevindingen deelt met de vaste commissie voor Rijksuitgaven. Zij kunnen dan hierover het gesprek met de minister van Financiën aangaan en onze input meenemen.

Meer voor de hand liggend – en in lijn met de aanbeveling van de rekenkamer en het antwoord van de minister op eerdere vragen– zien we de meeste kansen in volwaardige, complementaire digitale ‘producten’. Daarbij denken we aan twee zaken. De eerste is een goed werkend, actueel en **centraal digitaal platform** waarin alle relevante ‘extra’ informatie wordt **gebundeld**, **gestructureerd** en **geduid**. Het tweede element – wellicht op dat platform – is een **burgerversie van het jaarverslag** waarin toegankelijk en in begrijpelijke taal wordt samengevat welke merkbare effecten het ministerie in een jaar heeft gerealiseerd. Het gaat uiteindelijk om publiek geld en het zou ook voor iedereen mogelijk moeten zijn om – in zo begrijpelijke taal als mogelijk– uitgelegd te krijgen wat er met ons belastinggeld is gedaan.

Daarnaast denken we dat een deel van onze opmerkingen ook prima binnen de spelregels van het Verantwoord Begroten kan worden gerealiseerd. Daarbij gaat het om een herijking van het ‘papieren (pdf) jaarverslag’ op de genoemde punten van proportionaliteit, volledigheid en transparantie (zie paragraaf 1.1.1.). We willen de minister dan ook vragen de mogelijkheden hiervoor te verkennen.

* 1. Werkproces biedt beperkte ruimte voor vernieuwing

Het opstellen van verantwoordingsstukken gebeurt naar ons inzicht door een goed geoliede machine die strak wordt aangestuurd. De vorige begroting en de hierboven genoemde kaders (uitgewerkt in de [Rijksbegrotingsvoorschriften](https://rbv.rijksfinancien.nl)) zijn het startpunt voor het proces. Enerzijds stelt een dergelijk proces de betrokken mensen in staat om een veelomvattend en complex project in goede banen te leiden. Anderzijds is het in een dergelijk strak geregisseerd proces aannemelijk dat aanpassingen eigenlijk altijd vooral incrementeel zijn (als ze al mogelijk zijn). Meer verdergaande veranderingen kunnen namelijk op gespannen voet komen te staan met het tempo van de uitvoering en zijn niet gemakkelijk in te passen.

Er valt echter iets voor te zeggen dat het proces meer ruimte biedt voor maatwerk en vooral, voor **input en reflectie van buitenaf**. Het kan namelijk zo zijn dat in het betrekkelijk gesloten proces van de begrotingsvoorbereiding, veel nuttige ideeën en suggesties die “buiten” bestaan niet goed hun weg vinden. Het strikt volgen van de gedetailleerde voorschriften zorgt dan weliswaar voor consistentie, maar voortdurend werken aan een betere informatiewaarde vraagt in de eerste plaats ook ruimte om nieuwe ideeën op te halen, uit te werken en te testen.

We zijn van mening dat, indien hier in termen van tijd en middelen, ruimte aan wordt geboden er heel veel mogelijkheden bestaan om inspiratie en ideeën van buiten naar binnen te halen die de informatiewaarde vergroten.

* + 1. Verbetersuggestie: ruimte voor input en kennis van buitenaf

Het centrale uitgangspunt bij deze suggestie is het een plek geven aan de verwerking van feedback en suggesties van buitenaf. Een belangrijke eerste stap hierin is om reeds bestaande **feedback, suggesties en ideeën goed te documenteren**. Zo kan hier in het proces telkens op worden teruggegrepen om te kijken wat er eventueel op het gebied van de informatiewaarde kan worden verbeterd.

Een belangrijke eerste stap in dit kader is in onze ogen al gezet met het starten van een ambtelijke dialoog. Wij zijn van mening dat m.b.t. die ambtelijke dialoog deze documentatie goed wordt bijgehouden besproken. Ontstaan er nieuwe suggesties vanuit onze commissie, dan kunnen die daar aan worden toegevoegd. In onze ogen is de ambtelijke dialoog een waarborg dat **verbetersuggesties op het netvlies** blijven en goed uit te zoeken onder welke condities een verzoek *wel* haalbaar is.

De tweede mogelijke stap die wij op dit punt zien is gerelateerd aan de aangedragen suggesties onder 2.1.1. ten aanzien van een centraal digitaal platform en een burgerversie van het jaarverslag. Mocht de minister hiermee instemmen willen we hem verzoeken hiervoor te rade te gaan (consulteren) bij externe partijen die hier (ideeën voor) een goede invulling aan kunnen geven.

* 1. Reflectie: beperkte aandacht voor verantwoording

Het laatste puzzelstukje in de totstandkoming van een betere informatiepositie van de Tweede Kamer is de Tweede Kamer zelf, in dit geval de vaste commissie voor EZK. De beperkte aandacht voor verantwoording – in verhouding tot beleidsvorming – is een vaker benoemd aandachtspunt.

Voor een deel zouden Kamerleden zelf kunnen reflecteren op manieren waarop (informatie rondom) verantwoording in hun werk meer tot leven komt en een plek krijgt in het politieke proces. Voor een ander deel is het ook denkbaar dat het op dit moment onvoldoende geborgd is in het reguliere werkproces. En zijn er wellicht mogelijkheden om dat te verbeteren.

De Kamer beschikt over diverse tools die behulpzaam zijn vanuit het perspectief van goede verantwoording. Zo heeft deze commissie ervaring opgedaan met de inzet van wetenschappers m.b.t. welke verantwoordingsinformatie wenselijk is om de voortgang van een bepaald beleidsgebied goed te kunnen volgen (de zogenaamde CW3.1. toets door wetenschappers). Ook heeft de commissie mogelijkheden om bij het ontbreken van gewenste verantwoordingsinformatie zelf de handschoen op te pakken en de informatie zelf te organiseren. Weer andere voorbeelden zijn de inzet/insteek van dit rapporteurschap en het genoemde ambtelijk overleg.

* + 1. Verbetersuggestie: gerichter werk maken van verantwoording

We denken dat het van belang is dat de commissie gericht antwoord dient te zoeken op de vraag hoe aandacht voor verantwoording als het ware meer vanzelfsprekend (automatisch) in het werkproces kan worden geborgd. En hoe diverse activiteiten op dit gebied met elkaar samenhangen en elkaar eventueel verder zouden kunnen versterken. We denken dat het goed is om de staf te vragen om dit vraagstuk nader te analyseren en met een plan van aanpak te komen. We stellen voor dat de commissie leden aanwijst die dit proces begeleiden.

Daarnaast denken we dat we ook zelf duidelijkere consequenties (en vervolgstappen) mogen verbinden als we constateren dat iets niet op orde is en we een duidelijk beeld hebben wat een mogelijke oplossing is. Concreet stellen we voor om op het gebied van een burgerversie van het Jaarverslag experts op dit gebied, bijvoorbeeld de ‘Stichting lezen en schrijven’, te benaderen om hier hun ideeën over te krijgen. Hun bevindingen kunnen wij dan doorgeleiden naar het ministerie. Ook kunnen we – bij wijze van experiment – een brede web consultatie initiëren waarbij we een open oproep doen voor verbetersuggesties m.b.t. het jaarverslag. Na de bespreking van ons verslag met de commissie (22 juni) en tijdens het wetgevingsoverleg (24 juni) komen we met een apart voorstel op deze punten terug.

Tot slot denken we dat we ook van een bepaald realisme moeten uitgaan dat niet alles wat we willen mogelijk is en niet alles tegelijkertijd kan worden gerealiseerd. Vanuit dat perspectief hebben we een laatste voorstel voor de inrichting en insteek van het volgende rapporteurschap. In plaats van naar de gehele EZK-begroting te kijken denken dat het nuttig is om het rapporteurschap zo in te steken dat er telkens heel specifiek naar één onderdeel wordt gekeken. Met het toepassen van bijvoorbeeld de methode-Duisenberg kunnen scherpe conclusies worden getrokken die de commissie kan helpen in haar informatievoorziening en zorgen voor focus bij het ministerie rondom de verantwoording.

1. Inbreng WGO

In het vorige hoofdstuk hebben we onze analyse gedaan met betrekking tot hoe wij denken dat er nieuwe, grotere stappen in de informatiewaarde van begroting en jaarverslag kunnen worden gezet. In dit hoofdstuk hebben we dat uitgewerkt tot onze concrete inbreng en de vragen die we aan de minister willen voorleggen.

Ter introductie van deze inbreng blikken we terug op wat er twee jaar tussen de commissie en de minister gewisseld is over het EZK Jaarverslag van 2019. Op basis van het betreffende debatverslag maken we op dat de minister zich in grote lijnen kon vinden in de probleemanalyse van de rapporteurs. Dat gold bijvoorbeeld voor de wenselijkheid van toetsbare (kwantitatieve) doelen, het uitgangspunt dat merkbare resultaten een meer centrale plek verdienen en de beperkte overzichtelijkheid door het groot aantal doorverwijzingen (hyperlinks). Hij deed dan ook enkele toezeggingen tijdens het WGO om aan de slag te gaan.

***Oud-minister Wiebes over informatiewaarde jaarverslag***

*“Ja, dat vind ik wel een goede: hoe werken we toe naar een inzichtelijker jaarverslag? Ik denk dat het stap voor stap gaat. Dat zegt de heer Wörsdörfer eigenlijk ook. We zijn bezig met een verfijning. Daarbij moeten de aanbieder en de vrager ook af en toe met elkaar in gesprek over hoe de informatie nu valt. We hebben bijvoorbeeld het punt van de overzichtelijkheid en meer kwantificering. Dat is een punt dat wij op dit moment uitwisselen en waarmee ik aan het werk ga. Ik denk dat elk volgend jaarverslag niet alleen een rapportage is van wat het departement heeft gedaan, maar ook een toets van het afleggen van verantwoording daarover en van de helderheid en de inzichtelijkheid daarvan. Ik denk dus dat wij bij het verschijnen van het jaarverslag niet alleen moeten praten over wat we eigenlijk met elkaar hebben gedaan, maar ook over hoe helder het nou eigenlijk is.”*

***WGO Jaarverslag EZK 2018***

Deze terugblik is een goed startpunt van onze inbreng tijdens het WGO. Want wij denken – zoals aangegeven in onze introductie – dat heldere verantwoordingsstukken, met een hoge informatiewaarde, uiteindelijk in ieders belang zijn: voor het Ministerie, voor het parlement en niet in de laatste plaats voor burgers en bedrijven. En wij proeven een welwillendheid bij zowel het ministerie als onze commissie om daar de benodigde stappen in te zetten.

Tegelijkertijd zijn we realistisch en zien we dat de voortgang beperkt is. En we willen niet in dezelfde valkuilen lopen en achteraf constateren dat er ook na onze analyse weinig is veranderd. Vandaar dat we hebben ingezoomd op onderliggende oorzaken die ons inziens grote(re) stappen in de weg staan: de geldende regels, de vormgeving van het werkproces en de onderliggende verantwoordingsgebruiken. Met dat in het achterhoofd willen we het volgende inbrengen.

* 1. Verbetering informatievoorziening, binnen de kaders van Verantwoord Begroten

Uit eerdere reacties van de minister op vragen van rapporteurs verwijst hij naar het kader van Verantwoord Begroten als beperkende factor om aan informatiewensen tegemoet te komen. Dat is ook in lijn met constateringen van de algemene Rekenkamer: het kader van ‘verantwoord begroten’ biedt maar beperkte ruimte om problemen rond de informatiewaarde in het jaarverslag zelf aan te pakken. De tegemoetkoming op dit punt is dat via de alternatieve route van ‘hyperlinks’ en ‘doorverwijzingen’ de Tweede Kamer de informatie zelf bij elkaar dient te puzzelen. Maar dat werkt in onze ogen niet.

Dat werkt niet doordat de informatie niet voorzien is van duiding in de context van het Jaarverslag, ongestructureerd en in omvang ondoenlijk om te raadplegen. Daarnaast werken links niet altijd of is de informatie daarop niet makkelijk te vinden of gedateerd.

We zien als oplossing dat er specifiek in de context van begroting en verantwoording, een **centraal platform** komt die goed geordend en gestructureerd toegang geeft tot alle relevante informatie die door de Kamer is verzocht, in het bijzonder m.b.t. welke merkbare effecten met het beleid beoogd en gerealiseerd worden.

* *Is de minister bereid de eerste stappen te zetten om een centraal digitaal platform te realiseren die in het teken staat van verantwoording en Kamerleden ook feitelijk (en niet alleen in theorie) in staat stelt relevante, additionele informatie te vinden m.b.t. het jaarverslag?*

Daarnaast denken we dat – eventueel op het platform – een toegankelijke en leesbare ‘burgerversie’ van het Jaarverslag gewenst is. Een versie die op hoofdlijnen, duidelijk en in zo begrijpelijk mogelijke taal ingaat op de doelen en taken van het ministerie, en welke concrete merkbare effecten er in een jaar gerealiseerd zijn.

* *Is de minister bereid om te werken aan een burgerversie van zijn Jaarverslag die geïnteresseerde bedrijven en burgers, informeert over de merkbare resultaten waar zijn ministerie aan werkt op een zo begrijpelijk mogelijke manier die de complexiteit niet teniet doet?*

Daarnaast denken we dat ook binnen de kaders van Verantwoord Begroten mogelijkheden bestaan om verbeteringen door te voeren. In dat kader verwijzen we naar onze analyse in hoofdstuk 1 en willen hem vragen dit in het kader van de ambtelijke dialoog te bespreken.

3.2. Een herijking van het werkproces, met ruimte voor vernieuwing

We kunnen ons voorstellen dat het opstellen van jaarverslag en begroting een grote en complexe opgave is. Dat mag in onze ogen niet het doorvoeren van wezenlijke veranderingen in de weg staan. Daarom denken we dat het van belang is dat de minister voldoende expliciete ruimte creëert in het proces voor de inpassing van vernieuwingen die leiden tot een hogere informatiewaarde.

* *Deelt de minister onze observatie dat voortdurend werken aan een betere informatiewaarde in de eerste plaats ook vraagt om voldoende ruimte om nieuwe ideeën op te halen, uit te werken en te testen?*
* *Kan de minister aangeven hoe hij deze ruimte in het proces van de begrotingsvoorbereiding kan borgen?*

We denken dat het goed is om de recent gestarte ambtelijk dialoog de plek te laten zijn waar in de eerste plaats bestaande vragen (vanuit de commissie) en andere aangedragen suggesties worden vastgelegd. Dit vastleggen is van belang om wensen goed op het netvlies te houden en telkens te kijken wat er wel of niet gerealiseerd kan worden. Van belang is ook dat als iets niet gerealiseerd kan worden dat de commissie hier dan ambtelijk een terugkoppeling over ontvangt.

* *Deelt u onze observatie van het belang van het systematisch vastleggen van informatiewensen en suggesties ten aanzien van de informatiewaarde?*
* *Kunt u zich ook vinden dat de onlangs gestarte ambtelijk dialoog een logische plek is om de voortgang daarvan te bespreken?*

Mocht de minister bereid zijn om te werken aan een centraal digitaal platform en een burgerversie van zijn Jaarverslag, dan hechten we eraan dat hij hiervoor extern te rade gaat m.b.t. het vinden van goede voorbeelden en partijen die hier een goede uitvoering aan kunnen geven (of daarbij ondersteunen).

3.3. Ter informatie: ook de Kamer bereid om stappen te zetten

Tot slot hechten we eraan de minister mee te geven dat wij erkennen dat de Tweede Kamer zelf ook voortdurend dient te werken aan de manier waarop zij aandacht heeft voor verantwoording en de manier waarop zij dit borgt in haar werkproces. In dat kader is het onze ambitie om te werken aan een duidelijker en samenhangend plan ten aanzien van de inzet van diverse instrumenten hiervoor (zoals een toets op artikel 3.1. van de comptabiliteitswet door wetenschappers, de inzet van de kennisondersteuning en de insteek van het rapporteurschap).

In dat kader willen we de minister informeren dat wij voornemens zijn een expert op het gebied van begrijpelijke communicaties, zoals de Stichting Lezen en Schrijven, te vragen aanbevelingen te doen met betrekking tot het realiseren van een toegankelijk en begrijpelijk jaarverslag voor burgers en bedrijven. Daarnaast zullen we kijken naar de mogelijkheid van een brede consultatie om ideeën en suggesties aan te dragen hoe het jaarverslag verbeterd kan worden. We willen de minister vragen of hij openstaat voor alle ideeën die daaruit volgen.