

Vergaderjaar 2009–2010

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 23

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2010

Inleiding

De commissie voor de Rijksuitgaven (verder commissie) heeft zich de afgelopen drie jaar intensief beziggehouden met het experiment «Verbetering verantwoording en begroting» dat in overleg met het Kabinet en de Algemene Rekenkamer in 2007 is ingesteld. De eindevaluatie van dat experiment was voorzien in het najaar 2010. Door de val van het kabinet kan het laatste onderdeel van het experiment, de behandeling jaarverslagen 2009, pas dit najaar plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat de voor het najaar 2010 geplande eindevaluatie, met instemming van de commissie, pas in 2011 zal plaatsvinden.

Ter overdracht en vooruitlopend op deze eindevaluatie wenst de commissie een samenvattende visie¹ aan de Kamer te doen toekomen. Hiermee geeft de commissie invulling aan de gewenste betrokkenheid van de Kamer bij de eindevaluatie van het experiment. De visie bouwt voort op de begin 2009 vastgestelde tussenevaluatie van het experiment en de jaarlijkse evaluaties van de behandeling van begrotingen en jaarverslagen.

De commissie geeft haar visie op de volgende punten:

- de aansluiting van het (toekomstige) regeringsprogramma op de begrotingen en jaarverslagen;
- de opzet van verantwoordingsdag en -debat;
- de inrichting van de begrotingen en jaarverslagen;
- overige zaken.

Aansluiting regeringsprogramma op de begrotingen en jaarverslagen

Allereerst benadrukt de commissie het belang van een goede aansluiting van een (toekomstig) regeringsprogramma op de departementale begrotingen en jaarverslagen. Daarbij zijn met name de formulering en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

meetbaarheid van doelstellingen alsmede de koppeling met begrotingsartikelen de afgelopen jaren belangrijke aandachtspunten geweest, die ideaaltypisch meteen vanaf het begin goed geregeld zouden moeten worden. Het blijft zaak dat de Kamer hier de volgende jaren scherp op toeziet.

De commissie vindt de verantwoordingsbrief over het regeringsprogramma, de zogenaamde «delivery», een stap in de goede richting. Deze brief van de minister-president heeft zijn nut bewezen in de recente verantwoordingsdebatten. Het belang van meetbare doelstellingen die meer omvatten dan alleen de beoogde prestaties is hierbij duidelijk geworden.

De commissie is van mening dat een goed meetbaar regeringsprogramma onderdeel zou kunnen uitmaken van de reguliere begrotings- en verantwoordingsstukken, meer in het bijzonder de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Hiermee zou een aparte brief in principe overbodig worden gemaakt en zou de verantwoording over het regeringsprogramma ook object zijn van de reguliere controlemechanismen, waarvoor de Algemene Rekenkamer reeds enkele jaren pleit.

De commissie is tevens van oordeel dat helder en meetbaar regeringsprogramma als randvoorwaarde geldt voor het kunnen aanbrengen van politieke focus, een van de doelstellingen van het experiment, in de verantwoordingsdebatten.

Verantwoordingsdag en -debat

De commissie onderstreept de conclusie uit eerdere evaluaties: de verbeteringen rond Verantwoordingsdag en het verantwoordingsdebat die in het kader van het experiment zijn doorgevoerd, moeten worden geconsolideerd. Hierbij gaat het in het bijzonder om het volgende:

- verantwoordingsstukken (onder embargo) op vrijdag voorafgaand aan Verantwoordingsdag beschikbaar;
- daags na de derde woensdag in mei (Verantwoordingsdag) een plenair debat tussen de fractievoorzitters en de minister-president en de minister van Financiën;
- in de weken daarna de commissiegewijze behandeling van de jaarverslagen.

Zoals eerder gesteld vindt de commissie de verantwoordingsbrief een waardevolle toevoeging aan de verantwoordingsstukken.

Over de door een meerderheid van de Kamer gewenste focus in het aankomende verantwoordingsdebat (motie Koşer Kaya¹), waaraan de commissie de afgelopen jaren de nodige aandacht heeft besteed, kunnen pas na het komende verantwoordingsdebat conclusies worden getrokken.

Inrichting begrotingen

De commissie concludeert dat het inrichten van de beleidsagenda's in de begrotingen aan de hand van de 74 kabinetsdoelstellingen uit het beleidsprogramma, aangevuld met enkele departementale prioriteiten, structurerend heeft gewerkt. De beleidsagenda's voorzien in een koppeling tussen de begrotingsartikelen en het beleidsprogramma, al blijft deze koppeling nog een punt van zorg. De beleidsagenda's zijn wel uniformer en beter leesbaar dan voorheen.

¹ Kamerstuk 32 123, nr. 30.

De commissie vraagt zich af of een structurering van de beleidsagenda's op basis van het regeringsprogramma ook een zinvolle aanpak zal blijken te zijn bij minder uitgebreide regeringsprogramma's.

Inrichting jaarverslagen

Discontinuïteit als gevolg van wijzigingen in het regeringsprogramma is met name bij de experimentele jaarverslagen een punt van zorg. De realisatie van doelstellingen en prestaties wordt bij de experimentele jaarverslagen immers uitsluitend verantwoord voor de beleidsprioriteiten in het beleidsverslag, en niet meer bij de begrotingsartikelen.

De commissie is vanaf de start van het experiment kritisch geweest over nut en noodzaak van het loslaten van integrale verantwoording over beleidseffecten en beleidsprestaties op het niveau van de begrotingsartikelen. Bij de evaluatie van de behandeling jaarverslagen 2008 heeft de commissie geconstateerd dat het experiment Verbetering verantwoording en begroting toen nog niet de gewenste uitwerking had. Met name het verlies aan beleidsinformatie op artikelniveau werd binnen diverse commissies als achteruitgang ervaren, terwijl daar ten opzichte van de reguliere jaarverslagen voornamelijk geen noemenswaardige verbetering in de informatievoorziening over de kabinetsprioriteiten tegenover stond.

De commissie is van oordeel dat tot nu toe de nadelen die de Kamer op dit punt ervaart niet worden gecompenseerd. De commissie beveelt dan ook aan om nut en noodzaak hiervan met de eindevaluatie zorgvuldig af te wegen. Wel geldt voor de beleidsverslagen in de jaarverslagen dezelfde constatering als voor de begrotingen: inrichting op basis van het regeringsprogramma en departementale prioriteiten heeft structurerend gewerkt. Dit geldt echter voor alle jaarverslagen en niet alleen voor de experimentele jaarverslagen.

Overige zaken

Beleidsconclusies

De commissie vindt de beleidsconclusies in de jaarverslagen nog een punt van zorg. Hoewel in steeds meer jaarverslagen beleidsconclusies worden opgenomen, is de formulering hiervan vaak nog oppervlakkig. Volgens de commissie moet het mogelijk zijn om bij de jaarverslagen aan te geven wat er meer, anders of minder moet om de beleidsdoelstellingen te realiseren, zonder dat daarmee de facto al een beslissing wordt genomen over de allocatie van begrotingsmiddelen, die immers middels een eigen afwegingsproces tot stand komt.

Beleidsdoorlichtingen

De commissie constateert dat beleidsdoorlichtingen niet voldoen aan de door het kabinet gewekte verwachtingen bij aanvang van het experiment, namelijk dat deze agendabepalend voor de commissiebehandeling van de jaarverslagen zouden zijn. Daarnaast kan worden vastgesteld dat de commissies zelf ook niet structureel gebruik maken van de mogelijkheid om bij de begrotingsbehandeling aan te geven welke beleidsdoorlichtingen zij graag zouden ontvangen.

Met de motie Irrgang/Bashir¹ heeft de Kamer al laten weten dat de beleidsdoorlichtingen «ondersneeuwen» als deze gelijktijdig met de jaarverslagen worden aangeboden.

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 4.

Maar ook inhoudelijk doen de beleidsdoorlichtingen vaak niet waarvoor ze bedoeld waren: de effectiviteit van het beleid meten. De commissie beveelt aan om ook dit aspect mee te nemen in de eindevaluatie.

Inputinformatie

De commissie constateert een zekere behoefte bij de Tweede Kamer om ook inzicht – en inspraak – te hebben in inputgegevens, zoals bijvoorbeeld aantallen ambtenaren, externe inhuur en ICT-budgetten. Deze gegevens zijn met de invoering van VBTB uit de begrotingen en jaarverslagen verdwenen. De commissie heeft deze behoefte diverse malen onder de aandacht gebracht van het kabinet.¹

De minister van Financiën heeft aanvankelijk toegezegd dat inputinformatie onderdeel zou moeten zijn van de evaluatie van het experiment², maar uit zijn brief van 18 maart jl. blijkt niet dat dit het geval zal zijn.³ De commissie hecht er aan dat ook dit aspect wordt meegenomen bij de eindevaluatie van het experiment.

Brede evaluatie VBTB

De commissie heeft bij het kabinet aangedrongen op een bredere evaluatie van 10 jaar VBTB dan alleen een evaluatie van het experiment verbetering jaarverslag en begroting.⁴ In het licht van de vervroegde verkiezingen heeft de minister van Financiën voorgesteld om de behoefte aan een bredere evaluatie te bepalen aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie van het experiment.⁵ De commissie is daarmee akkoord gegaan.⁶

Tot slot

Een bredere evaluatie is volgens de commissie van belang om te bepalen in hoeverre de doelstellingen van VBTB nu zijn gerealiseerd en in hoeverre en op welke wijze begrotingen en jaarverslagen verder verbeterd kunnen worden, zodat optimaal recht wordt gedaan aan de autorisatiefunctie, informatiepositie en het budgetrecht van de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De Griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

¹ Brieven d.d. 6 juli 2009 (2009Z14370) en 19 januari 2010 (201005020).

² Kamerstuk 31 700 IXB, nr. 30.

³ Kamerstuk 31 865, nr. 21.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 21.

⁵ Kamerstuk 31 865, nr. 21.

⁶ Brief d.d. 1 april 2010 (2010Z05909).