

Vergaderjaar 2011–2012

33 000

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 60 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2011

Hierbij bieden wij u onze bijsluiters bij de begrotingen 2012 aan.² Deze gaan in op een aantal bezuinigings- en intensiveringsmaatregelen van het kabinet. Daarnaast informeren wij u met deze brief over ontwikkelingen rond de inrichting van de begrotingen (Verantwoord Begroten) en onze visie daarop.

Begroten en verantwoord

Op Prinsjesdag presenteert het kabinet traditiegetrouw de rijksbegroting met daarin de plannen voor het komende jaar. De begroting is het begin van een verantwoordingscyclus die eindigt met het jaarverslag. De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat in de begrotingen goed onderbouwd is wat het kabinet wil bereiken met het beleid, wat zij ervoor gaat doen om dat te bereiken en hoeveel (financiële) middelen daarvoor nodig zijn. In de jaarverslagen kan dan de mate van realisatie op deze drie gebieden worden weergegeven. De Tweede Kamer heeft deze informatie nodig om gefundeerde allocatie- en autorisatiebeslissingen te kunnen nemen (het budgetrecht uit te oefenen).

Met de invoering Verantwoord Begroten komt bij begroting en verantwoording de nadruk meer op de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de te bereiken resultaten te liggen. De minister moet aangeven wat hij of zij wil bereiken, wat hij of zij daarvoor gaat doen en welke kosten hij of zij daarvoor gaat maken. Dit algemene uitgangspunt geldt volgens ons in het bijzonder als er mutaties optreden. Juist in een tijd waarin ingrijpende besluiten moeten worden genomen over omvangrijke bezuinigingen en intensiveringen, is het van belang dat de Staten-Generaal over voldoende bruikbare informatie beschikt om de juiste keuzes te kunnen maken. De minister van Financiën geeft ook aan dat beleidswijzigingen onder andere door voortschrijdend inzicht en evaluatie voortaan een expliciete plek in een begrotingsartikel krijgen.³

¹ I.v.m. een correctie in de aanhef.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Brief van de minister van Financiën, *Overgangsjaar Verantwoord Begroten, toelichting stand van zaken bij begroting 2012*, d.d. 16 september 2011.

Op 15 april 2011 hebben wij u onze reactie toegestuurd op de voorstellen voor Verantwoord Begroten van de minister van Financiën.¹ In die reactie onderschrijven wij de nieuwe opzet. We vinden, met de minister van Financiën, dat met de nieuwe opzet de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en daarmee het budgetrecht in principe zijn gediend.

Op Verantwoordingsdag in mei jl. hebben we de *Bezuinigingsmonitor 2011* gepubliceerd. Daarin staat vermeld in hoeverre het kabinet inzicht geeft in de financiële uitwerking van de bezuinigingen uit het regeerakkoord. Wij hebben bovendien aangegeven op welke begrotingsartikelen die bezuinigingen neerslaan. Ook is aangegeven welke maatregelen genomen worden om de bezuinigingen te realiseren.²

Met de bijsluiters bij de begrotingen 2012 beschrijven we voor een aantal bezuinigingen (en intensiveringen) in hoeverre de begrotingen inzicht geven in de gevolgen van de bezuinigingen en intensiveringen. Dat doen we omdat je mag verwachten dat besluiten over bezuinigingen (en intensiveringen die er soms mee samenvallen) mede zijn gebaseerd op informatie over de verwachte gevolgen voor de nagestreefde prestaties en effecten ervan en dat dit voor de Tweede Kamer relevante informatie is.

Over onze begrotingsbijsluiters

In onze bijsluiters wordt beschreven hoe ministers een selectie van de maatregelen uit het regeerakkoord hebben uitgewerkt in hun begroting 2012. Bij de selectie van onderwerpen is onze bezuinigingsmonitor als uitgangspunt genomen, waarna vervolgens een aantal selectiecriteria is gehanteerd. We wilden bijvoorbeeld verschillende begrotingen raken en vooral onderwerpen met een relatief groot maatschappelijk of financieel belang onderzoeken.

Wij hebben onszelf steeds de vraag gesteld: welke informatie over financiën, prestaties en effecten mogen we in de begroting verwachten? Daartoe hebben we naast informatie uit de begroting ook gekeken naar eventuele onderliggende beleidsinformatie, zoals de *18 miljard monitor*, die het Ministerie van Financiën dit jaar samen met de begrotingen 2012 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.³

Wij geven aan of er informatie aanwezig is over:

- hoeveel de minister wil bezuinigen of intensiveren;
- op welke wijze de minister dat wil gaan realiseren;
- welke doelen en/of effecten de minister daarmee beoogt of welke effecten verwacht worden.

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht opgenomen van de antwoorden. Uit ons onderzoek blijkt dat er in veel gevallen informatie aanwezig is over hoeveel euro de minister op welke beleidsonderdelen wil bezuinigen en welke maatregelen de minister gaat nemen om dit te realiseren. Bij de verwachte effecten constateren wij, dat de meeste ministers deze maar gedeeltelijk in beeld brengen.

¹ Brief van de minister van Financiën van 22 maart 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 865, nr. 26.

² In de *Bezuinigingsmonitor 2011* worden dit de «gevolgen» genoemd, omdat in kaart wordt gebracht op welke activiteit of beleidsinstrument wordt gekort om de bezuiniging te realiseren.

³ Ministerie van Financiën, *18 miljard monitor*, 16 september 2012.

| Hoofdstuk | Onderzochte bezuinigingsmaatregel/intensivering | Geeft de minister informatie over | | |
|-----------|---|-----------------------------------|--------------|--------------|
| | | de bezuiniging/intensivering? | maatregelen? | effecten? |
| V | Ontwikkelingssamenwerking (D1/D2) | Ja | Gedeeltelijk | Nee |
| VI | Politiesterkte (B1) | Ja | Ja | Gedeeltelijk |
| VII | Vreemdelingenbeleid (C3) | Gedeeltelijk | Ja | Gedeeltelijk |
| VIII | Passend onderwijs (G3) | Ja | Ja | Gedeeltelijk |
| X | Afstoten materieel Defensie (A16) | Ja | Gedeeltelijk | Gedeeltelijk |
| XII | Beheer en onderhoud infrastructuur (B IV 4) | Gedeeltelijk | Ja | Gedeeltelijk |
| XIII | Stimulering duurzame energie (B1/F2/L13) | Gedeeltelijk | Ja | Ja |
| XV | Aanpassingen kinderopvangtoeslag (F5) | Ja | Ja | Ja |
| XVI | Bevriezing doelgroep zorgtoeslag (F2) | Gedeeltelijk | Ja | Gedeeltelijk |

Nieuwe begrotings- en verantwoordingsopzet

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop de ministers die begroten en verantwoord worden volgens Verantwoord Begroten, omgaan met de uitdagingen die dat met zich meebrengt. Wel constateren we dat de informatie over de door ons onderzochte wijzigingen vooral inzicht verschaft in financiële consequenties en te nemen maatregelen (prestaties).

Ontwikkelingen als decentralisatie en privatisering maken het ingewikkelder om te sturen op effecten. Dat kan leiden tot het (gedeeltelijk) uit de verantwoordingsstukken verdwijnen van het maatschappelijk belang en de (mogelijke) beleidseffecten als ministers zich steeds meer beperken tot verantwoording over programmakosten, instrumenten en apparaatskosten.

Daarbij geldt dat er een spanningsveld is tussen het streven naar beknopte en goed leesbare verantwoordingsstukken en het streven naar volledigheid. Bovendien is het opstellen van goede beleidsinformatie maatwerk. We willen graag meedenken over wat het gewenste maatwerk is, bijvoorbeeld in het kader van de aangekondigde (tussen)evaluaties.

Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft op 5 oktober 2011 op deze brief gereageerd. Hij geeft aan dat met de invoering van Verantwoord Begroten de nadruk inderdaad meer op de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de te bereiken resultaten komt te liggen. In zijn reactie gaat de minister nader in op de manier waarop invulling wordt gegeven aan het streven naar compacte en leesbare stukken en het streven naar volledigheid. De minister spreekt van een uitruil tussen het verminderen van het aantal weinig- of nietszeggende indicatoren en het gericht inzetten van relevante informatie. Daarbij moeten beleidsevaluaties, beleidsdoorlichtingen en overige onderzoeken een belangrijke rol spelen, zo stelt hij. Wij ondersteunen dat uitgangspunt.

We vinden het positief dat de minister graag ingaat op ons aanbod om mee te denken over het gewenste maatwerk bij het opstellen van goede beleidsinformatie.

Algemene Rekenkamer

Gerrit de Jong,
wnd. president

drs. Eric J. M. Polman,
wnd. secretaris