

Bijlage 1. Bevindingen en conclusies uit evaluaties van de commissie voor de Rijksuitgaven

In deze bijlage zijn bevindingen en conclusies opgenomen die afkomstig zijn uit enkele evaluaties die de commissie voor de Rijksuitgaven de afgelopen jaren heeft uitgevoerd. Drie van deze evaluaties hebben betrekking op de behandeling van begrotingen en verantwoordingsstukken door de Tweede Kamer. De vierde evaluatie is een tussenevaluatie van het experiment zelf.

Alleen de bevindingen en conclusies die relevantie hebben voor het experiment verbetering jaarverslag en begroting zijn opgenomen in deze bijlage. De evaluaties worden in een omgekeerde chronologische volgorde gepresenteerd.

1. Evaluatie behandeling begroting 2010 (TK 32 865, nr. 22)

Maart 2010

Experiment verbetering verantwoording en begroting

Naar aanleiding van het verantwoordingsdebat in 2007 heeft de minister van Financiën op verzoek van de Tweede Kamer voorstellen gedaan ter verbetering van de verantwoording en de begroting. Dit heeft onder andere geresulteerd in het voorstel om een tweejarig experiment uit te voeren om de begrotingen en jaarverslagen meer politieke focus te geven. Dit experiment is later uitgebreid naar drie jaar om ook de jaarverslagen 2009 te kunnen omvatten. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft sinds de uitvoering van dit experiment de resultaten jaarlijks betrokken bij de evaluaties van de behandeling van de begrotingen en jaarverslagen.

Het ministerie van Financiën gaat de resultaten van het experiment verbetering verantwoording en begroting dit jaar evalueren. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft de minister van Financiën onder andere verzocht om de reikwijdte van deze evaluatie van het experiment uit te breiden door tevens op hoofdlijnen breder te kijken naar de oorspronkelijke doelen van de VBTB-operatie³ en de voornaamste leerpunten van de afgelopen tien jaar.

De commissie constateert op basis van de begrotingen 2010 dat het inrichten van de beleidsagenda aan de hand van de 74 kabinetsdoelstellingen uit het beleidsprogramma, aangevuld met enkele departementale prioriteiten, structurerend heeft gewerkt. Daarbij vraagt de commissie zich af of een dergelijke structurering een zinvolle aanpak zal blijken te zijn bij minder uitgebreide kabinetsprogramma's en in hoeverre bij een wisseling van kabinetsprogramma discontinuïteit zal optreden in de informatievoorziening aan de Kamer. De meetbaarheid van de kabinetsdoelstellingen en de koppeling van de kabinetsprioriteiten in de beleidsagenda met de begrotingsartikelen blijft een punt van zorg. De evaluatie van de experimenten zal onder meer moeten uitwijzen in hoeverre de informatie over de beleidsprioriteiten en de informatiewaarde van de totale begroting zijn verbeterd.

2. Evaluatie Verantwoordingsstukken 2008 (TK 32 057, nr. 1)

September 2009

Bevindingen

De commissie voor de Rijksuitgaven ziet vooruitgang bij de behandeling van de jaarverslagen over 2008. De verbeteringen die vorig jaar zijn ingevoerd, zoals een volwaardig verantwoordingsdebat tussen alle fractievoorzitters en de minister-president en de minister van Financiën daags na de derde woensdag in mei (Verantwoordingsdag) en het opstellen van een verantwoordingsbrief door het kabinet, hebben ook dit jaar hun nut weer bewezen. Zo viel het de commissie op dat er een stevig verantwoordingsdebat is gevoerd over verschillende politiek relevante en actuele onderwerpen en dat Verantwoordingsdag op veel aandacht van de media kon rekenen. Nieuw dit jaar was de expliciete aandacht voor dechargeverlening. Vanuit het oogpunt van de controlerende taak van de Kamer is dechargeverlening van groot belang en deze is in het afgelopen jaar in de praktijk ook waardevol gebleken.

Vastgesteld kan worden dat de behandeling van de verantwoordingstukken zowel qua procedure als in termen van politiek gewicht, steeds meer op gelijke voet komt te staan met de begrotingsbehandeling. De behandeling van de jaarverslagen in de commissies mochten wederom op de nodige belangstelling rekenen, al er is wel een lichte daling te zien in de opkomst tijdens de wetgevingsoverleggen en het gebruik van rapporteurs. Wel bleek, evenals vorig jaar, dat in de commissies waar gebruik werd gemaakt van een rapporteur, over het geheel genomen meer en een gestructureerde aandacht was voor de kwaliteit van het jaarverslag.

De commissie voor de Rijksuitgaven signaleert op grond van de evaluatie dat er niettemin nog verbeterpunten zijn:

- de effecten en kosten van beleid zijn nog steeds niet inzichtelijk;
- de kabinetsdoelstellingen zijn nog steeds niet afrekenbaar;
- hoewel er wel meer jaarverslagen zijn met beleidsconclusies, zijn veel beleidsconclusies nog vaag of oppervlakkig geformuleerd;
- het experiment Verbetering verantwoording en begroting blijkt nog niet de gewenste uitwerking te hebben;
- de voorlichting rondom dechargeverlening verbeterd kan worden.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de evaluatie en gegeven de hiervoor genoemde bevindingen wil de commissie voor de Rijksuitgaven de volgende punten onder de aandacht van de Kamer en de vaste commissies brengen.

1. Huidige opzet van het verantwoordingsproces consolideren

De opzet van het verantwoordingsproces kwam dit jaar overeen met het proces van vorig jaar. De commissie voor de Rijksuitgaven pleit ervoor om deze opzet te handhaven.

2. Meer politieke focus in de verantwoordingsstukken

Het kabinet heeft ook dit jaar verschillende toezeggingen gedaan (zowel in het plenaire verantwoordingsdebat als in de commissiegewijze behandeling) om volgend jaar te komen tot verbeteringen op het vlak van de afrekenbaarheid van het beleidsprogramma. De motie-

Pechtold en de reactie van het kabinet hierop lijken een goede aanzet te bieden om de controlebaarheid van de kabinetsdoelstellingen te verbeteren. Het is zaak dat de Kamer, respectievelijk de desbetreffende vaste commissie, daar volgend jaar scherp op zullen toezien. Een andere aanzet om de inhoud van de verantwoordingsdebatten meer scherpte te geven is de suggestie om het verantwoordingsdebat in 2010 nog meer te focussen op een beperkt aantal thema's. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft het voornemen om in september 2009 een voorstel voor te selecteren thema's aan de Kamer voor te leggen.

3. Nieuwe invulling van dechargeverlening continueren

De nieuwe invulling van dechargeverlening is in het afgelopen jaar in de praktijk waardevol gebleken. Wel blijkt dat er sprake was van enige onwennigheid met het fenomeen dechargeverlening en dat er sprake was van variëteit in de wijze waarop de commissies hieraan invulling hebben gegeven. Een belangrijk aandachtspunt dat de commissie voor de Rijksuitgaven zelf ter hand zal nemen is een verdere verbetering van de voorlichting aan de vaste en algemene commissies, gericht op een eenduidigere aanpak.

Uit bijlage:

4.3. Conclusie

Zes departementale jaarverslagen zijn opgezet via een andere indeling dan de overige jaarverslagen, volgens het al langer lopende experiment Verbetering verantwoording en begroting. De experimentjaarverslagen wijken van de andere verslagen af doordat ze geen beleidsinformatie meer bieden over de beleidsartikelen die niet tot prioriteit zijn bestempeld. Het jaarverslag en het debat hierover zouden hierdoor meer focus moeten krijgen. Tot dusver constateert zowel de Kamer als de Algemene Rekenkamer dat het experiment Verbetering verantwoording en begroting nog niet de gewenste uitwerking heeft. Hoewel dus in herent aan het experiment, wordt met name het verlies aan beleidsinformatie op artikelniveau als achteruitgang ervaren, terwijl daar ten opzichte van de reguliere jaarverslagen vooralsnog geen noemenswaardige verbetering in de informatie over de kabinetsprioriteiten tegenover staat. In 2010 zal het experiment geëvalueerd worden.

3. Tussenevaluatie Experiment verbetering jaarverslag en begroting (TK 31 865, nr. 1)

Februari 2009

II. BEVINDINGEN

A. Bevindingen met betrekking tot de behandeling van de (experiment) jaarverslagen

De commissie voor de Rijksuitgaven kijkt overwegend met tevredenheid terug op zowel de behandeling van de jaarverslagen over 2007 als op de behandeling van de begrotingen 2009.

Ten aanzien van het gehele verantwoordingsproces heeft de commissie van de Rijksuitgaven al eerder geconcludeerd dat de voorgestelde verbeteringen hun nut hebben bewezen, zoals:

- een volwaardig verantwoordingsdebat tussen alle fractievoorzitters en de minister-president en de minister van Financiën daags na de derde woensdag in mei (Verantwoordingsdag);
- het opstellen van een verantwoordingsbrief door het kabinet;
- toenemende politieke focus in de jaarverslagen (bijvoorbeeld: kabinetdoelen meer centraal; er worden steeds vaker beleidsconclusies vermeld);

- het opstellen van drie experimentele jaarverslagen¹ waarbij gepoogd is het jaarverslag compacter, toegankelijker en meer politiek relevant te maken;
- toezending van de verantwoordingstukken aan de Kamer enkele dagen voorafgaand aan het Verantwoordingsdebat.

Vastgesteld kan worden dat de behandeling van de verantwoordingstukken, zowel qua procedure als in termen van politiek gewicht, steeds meer op gelijke voet komt te staan met de begrotingsbehandeling.

(...)

Wat betreft de experimentele jaarverslagen waren de meningen in de desbetreffende commissies verdeeld (zie ook paragraaf 3.4.2 van de betreffende evaluatie²). Bij de jaarverslagen zijn de veranderingen die het gevolg kunnen zijn van het experiment ook beduidend groter dan bij de begrotingen. Bij de jaarverslagen is bijvoorbeeld het risico van informatieverlies voor de Kamer veel groter. Omdat het experiment zich uitstrekt over drie rondes van jaarverslagen is het nog niet opportuun om nu een vergaand tussentijds oordeel te vellen op basis van één ronde met drie experimentele jaarverslagen. De volgende ronde van jaarverslagen in mei 2009 zal verder inzicht geven in de merites van de nieuwe aanpak, temeer omdat dan de eerste ervaringen uit het experiment meegenomen kunnen worden door het kabinet bij de opstelling van de jaarverslagen 2008 en omdat er dan zes jaarverslagen deel uitmaken van het experiment.

Verbeterpunten verantwoordingsproces

De commissie voor de Rijksuitgaven signaleert op grond van de evaluatie dat er niettemin nog verbeterpunten zijn:

- de concrete uitwerking van de doelen uit het beleidsprogramma van het kabinet en de afrekenbaarheid daarvan laat nog te wensen over;
- veel beleidsconclusies zijn nog vaag of oppervlakkig geformuleerd en in sommige jaarverslagen ontbreken zelfs beleidsconclusies;
- de verantwoordingstukken zijn op verschillende tijdstippen beschikbaar;
- de procedure van dechargeverlening is slechts een formaliteit die geen politieke betekenis lijkt te hebben.

B. Bevindingen met betrekking tot de behandeling van de (experiment) begrotingen

(...)

3. Rapporteurschap lijkt effectief

Een derde conclusie is dat er, zeker in vergelijking tot de behandeling van de jaarverslagen, in beperkte mate bij de begrotingsbehandeling gewerkt wordt met één of meerdere rapporteurs. Toch lijkt het gebruik maken van een rapporteur, juist ook bij de behandeling van de begroting, een positief effect te hebben en tot toezeggingen te leiden. Daarnaast brengen rapporteurs vaak concrete verbeterpunten voor het voetlicht. Door rapporteurs zijn onder meer de volgende zaken naar voren gebracht:

1. De begroting is beter gestructureerd en leesbaarder
2. Effectindicatoren ontbreken vaak
3. Effectindicatoren veelal vaag geformuleerd

¹ In casu: de jaarverslagen van LNV, BuiZa en VWS.

² TK 31 589, nr. 1.

4. Streefwaarden voor het begrotingsjaar ontbreken nog vaak
5. Netto-effecten van beleid vaak niet inzichtelijk
6. Prestatie-indicatoren ontbreken regelmatig
7. Budgetflexibiliteit kan groter en inzichtelijker
8. Meer focus in de begroting mogelijk

De commissie voor de Rijksuitgaven concludeert dat er enerzijds verbeteringen zijn gemaakt, maar anderzijds dat er tegelijk ook nog voldoende mogelijkheden zijn begrotingen verder te verbeteren (zie verder paragraaf III. Aanbevelingen).

4. Beleidsdoelen kunnen nog beter in de stukken verwerkt worden

Een conclusie, die gedeeld lijkt te worden door de Kamer en het kabinet, is dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop de 74 doelstellingen van het kabinet in de begroting uitgewerkt en in het jaarverslag verantwoord kunnen worden. Het kabinet heeft bij monde van de minister-president op dit punt verbeteringen toegezegd. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet deze met belangstelling tegemoet.

5. Blijvende aandacht voor de kwaliteit van de beleidsartikelen

Daarnaast dient ook de kwaliteit van de toelichting op de begrotingsartikelen niet uit het oog te worden verloren. De commissie voor de Rijksuitgaven is verheugd over het initiatief van de Algemene Rekenkamer om de toetsing die zij jaarlijks uitvoert naar de kwaliteit van de beleidsinformatie van de beleidsartikelen in de jaarverslagen, dit jaar ook uit te voeren bij de begroting. De commissie voor de Rijksuitgaven stelt vast dat in verschillende begrotingsonderzoeken gerefereerd is aan deze toetsing en roept vaste commissies op om in de toekomst nadrukkelijk gebruik te blijven maken van de oordelen van de Algemene Rekenkamer bij de behandeling van het jaarverslag en de begroting.

6. Experiment op koers

De commissie voor de Rijksuitgaven concludeert dat het experiment voor zowel de «gewone begrotingen» als voor de «experiment-begrotingen» een zichtbare, maar nog bescheiden vooruitgang heeft geboekt. Voor de experiment-begrotingen is het verschil met vorig jaar en het verschil met de overige begrotingen niet erg groot. Bij de jaarverslagen is dit verschil veel groter. Dit neemt niet weg dat de experiment-begrotingen hebben voldaan aan de verwachtingen en een voorbeeld kunnen vormen voor de andere begrotingen.

III. AANBEVELINGEN

Op basis van deze bevindingen wil de commissie voor de Rijksuitgaven de volgende punten onder de aandacht van de Kamer en de vaste commissies brengen.

1. Huidige opzet van de opzet van het verantwoordings- en begrotingsproces consolideren

De evaluatie van de jaarverslagen illustreert dat de opzet van Verantwoordingsdag de afgelopen vier jaar steeds weer anders was. De commissie voor de Rijksuitgaven pleit ervoor om de opzet die dit jaar is gekozen³, te handhaven.

Ook voor aanpassingen van de opzet van het begrotingsproces ziet de commissie voor de Rijksuitgaven geen aanleiding. Het zogenaamde «cafetaria-model», waarbij de vaste

³ Dat wil zeggen: (1) verantwoordingsstukken, (onder embargo) op vrijdag voorafgaand aan Verantwoordingsdag beschikbaar; (2) daags na Verantwoordingsdag een plenair debat tussen de fractievoorzitters en de minister-president en de minister van Financiën; (3) aansluitend de commissiegewijze behandeling van de jaarverslagen.

commissies jaarlijks voor de zomer bepalen hoe zij de begrotingsbehandeling naar eigen inzicht vorm willen geven, werkt in de praktijk naar tevredenheid.

2. Meer politieke focus in de verantwoordingsstukken en begrotingen

Bij de behandeling van de jaarverslagen heeft het kabinet verschillende toezeggingen gedaan (zowel in het plenaire verantwoordingsdebat als in de commissiegewijze behandeling) om volgend jaar te komen tot verbeteringen op het vlak van de afrekenbaarheid van het beleidsprogramma, als ten aanzien van het verbeteren (c.q. het alsnog opnemen van) beleidsconclusies. Het is zaak dat de Kamer, respectievelijk de desbetreffende vaste commissies daar volgend jaar scherp op zullen toezien.

Hetzelfde geldt voor de toezeggingen die bij de behandeling van de begrotingen 2009 zijn gedaan ten aanzien van de wijze waarop de 74 doelen van het kabinetsbeleid in de toekomst in de verantwoordings- en begrotingsstukken opgenomen zullen worden.

Verdere verbetering van begroting en jaarverslag kan naar het oordeel van de commissie voor de Rijksuitgaven ook nog worden gevonden in het (nog verder) omvormen van beleidsagenda's van opsommende verhalen tot kernachtige stukken waarin de gemaakte politieke keuzes en de afrekenbaarheid van doelen centraal staan.

3. Dechargeverlening door de Kamer verdient meer politiek gewicht

De verschillende verbeteringen die zijn doorgevoerd om het verantwoordingsproces te verbeteren en het politieke karakter ervan te vergroten, hebben zichtbaar resultaat gehad aan de «voorkant van het proces» (door onder meer het plenaire Algemene Verantwoordingsdebat). De commissie voor de Rijksuitgaven stelt vast dat het slotstuk van dit proces, de verlening van decharge per minister, nog steeds een a-politieke formaliteit is.

4. Alle begrotingen versneld naar hoger niveau

De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat overwogen zou kunnen worden om de eisen die gesteld worden aan de experimentbegrotingen volgend jaar ook al van toepassing te verklaren op de overige niet bij het experiment betrokken begrotingen.

Gezien het feit dat de experimentbegrotingen zichtbaar zijn verbeterd, rijst de vraag of de extra eisen die nu alleen nog aan de experimentbegrotingen worden gesteld, niet voor alle begrotingen van toepassing verklaard kunnen worden.

5. Mogelijke concrete verbeteringen

Op grond van de conclusies ten aanzien van de behandeling van de begroting 2009 zou overwogen kunnen worden:

– in jaarverslagen en begrotingen voortaan standaard een zogenaamde «groeiparagraaf» in de beleidsagenda op te nemen waarin kort en bondig uiteengezet wordt welke concrete verbeteringen er ten opzichte van het voorgaande jaar in de begroting of het jaarverslag zijn doorgevoerd.

– dat de minister van Financiën een duidelijke richtlijn opstelt ter uniformering van de wijze waarop de budgetflexibiliteit in begroting dient te worden gepresenteerd. In het bijlagenboek van de Miljoenennota zou daarbij een totaaloverzicht van de budgetflexibiliteit per begroting kunnen worden opgenomen.

– te verlangen dat de 74 beleidsdoelstellingen herkenbaar en zoveel mogelijk SMART geformuleerd in de begroting worden opgenomen. In het jaarverslag en de begroting zal duidelijk gemaakt moeten worden wat de actuele status van de doelstelling is.

– nadrukkelijk gebruik te maken van de toetsing die de Algemene Rekenkamer uitvoert naar de kwaliteit van de beleidsinformatie van de beleidsartikelen in de jaarverslagen én (dit jaar voor het eerst) in de begrotingen.

4. Evaluatie Verantwoordingsstukken 2007 (TK 31 589, nr. 1)

September 2008

(Zie Tussenevaluatie Experiment verbetering jaarverslag en begroting (TK 31 865, nr. 1) hiervoor)

Uit bijlage:

Experimentele jaarverslagen

Van de drie commissies die de experimentele jaarverslagen hebben behandeld (BuZa, VWS en LNV) waren met name de commissie BuZa en VWS kritisch over het informatiegehalte van deze jaarverslagen. Het vervallen van de informatie over de bereikte resultaten op artikelniveau werd daarbij als een achteruitgang gezien, die niet werd gecompenseerd door een verbetering van het beleidsverslag in het jaarverslag (meer en betere informatie in combinatie met duidelijke beleidsconclusies). De commissie LNV was veel positiever over het experimentele jaarverslag van het Ministerie van LNV, met name over de opzet van het beleidsverslag. Ook de commissie LNV wenste echter verdere uitwerking in prestatie- en effectindicatoren van de beleidsdoelstellingen van het kabinet in de begroting en de verantwoording.