

Vergaderjaar 2005–2006

29 949

Evaluatie VBTB

29 950

**Interdepartementaal beleidsonderzoek:
Regeldruk en controletoren**

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2006

De Commissie voor de Rijksuitgaven verzoekt in haar brief van 16 maart (zie bijlage) nader in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot het normenkader voor het proces van totstandkoming van niet-financiële informatie. Daarnaast gaat zij in haar brief nader in op de «comply or explain»-brieven. Onderstaand wordt achtereenvolgens op beide onderwerpen ingegaan.

1. Niet-financiële informatie

De afgelopen periode is overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer over de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006.

De RPE 2006 is onlangs vastgesteld met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006. In de RPE 2006 is regelgeving over beleidsevaluaties en het normenkader voor het proces van totstandkoming van niet-financiële informatie opgenomen. Op uw verzoek is de RPE 2006 ter informatie bij deze brief gevoegd.

In samenwerking met de Algemene Rekenkamer zullen de komende periode workshops niet-financiële informatie worden georganiseerd voor alle departementen. In deze workshops zal aan de hand van concrete casussen worden bekeken hoe het totstandkomingsproces is georganiseerd, welke waarborgen in het totstandkomingsproces zijn opgenomen en waar verbeteringen mogelijk zijn. Op basis van de uitkomsten uit de workshops en de verdere ervaringen in de praktijk bij de departementen zal in samenwerking met de Algemene Rekenkamer worden bezien of en waar er mogelijkheden zijn voor verdere verbeteringen in het normenkader. Dit kan zonodig leiden tot aanpassing van de regelgeving (RPE).

2. «Comply or explain»-brieven

Alvorens in te gaan op de door de Commissie voor de Rijksuitgaven gesuggereerde mogelijkheden om de effectiviteit van de «comply or explain»-brieven te verbeteren, is het goed om de bedoeling van deze exercitie terug te halen.

De basisgedachte is dat in de begroting en het jaarverslag gegevens worden opgenomen over outcome en output, maar dat het mogelijk moet zijn om hier van af te wijken. Vorig jaar hebben we afgesproken dat indien gekwantificeerde gegevens niet kunnen worden opgenomen een minister de Kamer hiervan met een brief (op basis van «comply or explain») voorafgaande aan de begroting op de hoogte stelt. De gedachte hierachter was dat de Kamer hem of haar van tevoren aan de tand kon voelen of hij of zij daar wel een goede verklaring voor heeft. Zo zou deze discussie in één keer goed en zorgvuldig gevoerd kunnen worden.

Ondertussen hebben de departementen niet stil gezeten en zijn er de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet voor de verbetering van de begrotingsdocumenten. De aandacht is hierbij vooral uitgegaan naar de kwalitatieve verbetering van de beleidsagenda en de beleidsartikelen. In 2005 en 2006 zijn workshops met departementen georganiseerd over het schrijven van een goede beleidsagenda en van goede samenhangende beleidsartikelen.

Dit jaar is nog nadrukkelijker de aandacht gevestigd op de relatie tussen een doelstelling, de daarvoor geraamde middelen en de effecten in of voor de maatschappij. Een specifiek aandachtspunt hierbij is de wijze waarop doelstellingen en prestaties zo goed mogelijk meetbaar worden gemaakt. Dit betekent voor de begrotingsvoorbereiding 2007 dat de meetbare gegevens zelf worden opgenomen en niet alleen een omschrijving ervan. Daarnaast is een onderscheid aangebracht tussen kengetallen en indicatoren. Kengetallen zijn gegevens die wel relevant zijn voor de Tweede Kamer, maar waarbij niet direct een relatie kan worden gelegd met de doelstellingen van het overheidsbeleid («nice to know»). Indicatoren zijn gegevens die een goed beeld geven van de ontwikkeling of het niveau van een algemene of operationele doelstelling («need to know»).

Het is de bedoeling de informatieve waarde van de begroting voor de Tweede Kamer hiermee te vergroten.

De workshops voor de departementen zullen eind april worden afgerond. Op basis van de workshops vindt vervolgens binnen departementen een nadere uitwerking plaats van de structuur, inhoud en tekstuele kwaliteit van de begroting. In de loop van juni is de kwaliteitsslag van de beleidsartikelen en daarmee van de meetbare gegevens afgerond. Hierna kan de conceptbegroting, en de «comply or explain»-brief als afgeleide daarvan, worden opgesteld. Natuurlijk wordt er naar gestreefd om u de «comply or explain»-brieven zo snel mogelijk te doen toekomen.

De goede suggestie van de Commissie voor de Rijksuitgaven om de «comply or explain»-brieven meer te uniformeren neem ik over. Aan de ministeries zal daarom worden verzocht bij het opstellen van «comply or explain»-brieven zoveel mogelijk de volgende vormvereisten in acht te nemen. De «comply or explain»-brief:

- biedt een uitputtend overzicht van de algemene c.q. operationele doelstellingen waarvoor geen outcome (bruto-effect)gegevens, maar ook geen output (prestatie) in de begroting zullen worden opgenomen;

- motiveert per algemeen c.q. operationeel doel waarom outcome én outputgegevens momenteel ontbreken. Mogelijke redenen zijn:
 - maatregel/regeling is nog maar kort van kracht. Organisatie is pas onlangs opgericht. In dit geval moet wel worden aangegeven wanneer naar verwachting wel outcome- danwel outputgegevens te verwachten zijn.
 - Regeling loopt af, organisatie houdt op te bestaan.
 - Output/outcome zijn moeilijk objectief meetbaar. Bruikbare gegevens zijn niet beschikbaar én kunnen niet (tijdig) worden verzameld. Dit zal wel aannemelijk gemaakt moeten worden.
 - Output/outcome zijn in beginsel wel meetbaar maar in verhouding tot de uitgaven en/of administratieve lasten relatief kostbaar en tijdrovend
- hanteert het begrippenkader uit de RPE-2006:
 - Outcome (bruto-effect): het (maatschappelijke) resultaat, waarop de beleidsinspanningen zijn gericht.
 - Output (prestaties): productie voortkomend uit werkprocessen die binnen een organisatie (binnen en buiten de rijksoverheid) worden doorlopen ten einde het algemene en/of operationele of doel te realiseren.

Deze uniformering kan een bijdrage leveren aan de meerwaarde van de brieven voor de Tweede Kamer. Een andere suggestie voor het vergroten van de aandacht voor de brieven is het nadrukkelijk agenderen van de brieven tijdens de begrotingsbehandeling door de vaste commissies. Zo is het mogelijk de «comply or explain»-brieven in de brede context van de begroting te plaatsen; de meetbare gegevens moeten immers worden gezien in relatie tot de doelen die zijn gesteld en de middelen die daarvoor worden geraamd. Uiteraard kan de Tweede Kamer vooruitlopend hierop meer informatie vragen of opmerkingen maken over de «comply or explain»-brieven, zodat hier tijdens het opstellen van de begroting door de departementen rekening mee kan worden gehouden.

Het streven is er primair op gericht de begrotingsdocumenten zelf te verbeteren. Het autorisatie- en budgetrecht van de Tweede Kamer is gediend met een begroting die goede en leesbare informatie bevat over doelstellingen, de middelen die daarvoor nodig zijn en de meetbare gegevens hierbij. Daarbij zal uiteraard rekening worden gehouden met opmerkingen over de begroting vanuit de Tweede Kamer. De opmerkingen die bij de laatste begrotingsbehandeling door de Kamer zijn gemaakt en de wijze waarop hier mee om is gegaan, zullen dan ook in de «comply or explain»-brieven worden toegelicht.

De komende jaren blijven wij ons veelvuldig inspannen om de begrotingsdocumenten te verbeteren.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Bijlage¹

- Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Den Haag, 16 maart 2006

Op 14 december 2005 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven u per brief aandacht gevraagd voor de concrete uitwerking van de motie Mastwijk c.s. en daarnaast enkele suggesties aangedragen voor het verbeteren van de effectiviteit van de zogenaamde «comply-or-explain-brieven» die dit voorjaar aan de Tweede Kamer zullen worden gestuurd. In uw brief van 28 februari 2006 beantwoordt u onze brief. Uw reactie geeft de commissie voor de Rijksuitgaven evenwel aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in haar brief van 14 december 2005 verzocht om op de hoogte gehouden te worden van de ontwikkelingen rond het opstellen van een normenkader dat de departementale auditdienst kan gebruiken bij het beoordelen van de deugdelijkheid van het proces van totstandkoming van niet-financiële informatie. Een proces waarbij ook de Algemene Rekenkamer nauw betrokken zou worden. In uw brief van 28 februari gaat u echter niet in op deze materie. Graag zou de commissie voor de Rijksuitgaven alsnog geïnformeerd willen worden over de stand van zaken.

In een algemeen overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven op 17 november 2005 heeft u expliciet uw teleurstelling uitgesproken over het feit dat geen enkele kamercommissie de comply-or-explain-brieven aan de orde heeft gesteld bij de behandeling van de begroting 2006 (zie kamerstuk 28 779, nr. 5; p. 3). Dit is mede de aanleiding geweest voor de commissie voor de Rijksuitgaven om na te denken over manieren om het belang van deze brieven bij de komende begrotingsbehandeling te vergroten. De commissie ziet daarbij als mogelijkheden:

1. vervroeging van toezending. Dit biedt enerzijds de vaste commissies meer tijd om de brieven te behandelen en stelt anderzijds het kabinet nog in staat om eventuele wensen van de Kamer alsdan bij de feitelijke opstelling van de begroting mee te nemen.
2. uniformering en uitbreiding van de brieven. De commissie voor de Rijksuitgaven dringt er op aan voor elke begroting op uniforme en herkenbare wijze een totaaloverzicht te doen presenteren waarbij per begrotingsartikel duidelijk wordt gemaakt op basis waarvan inzicht gegeven wordt in de outcome én de output van het voorgenomen beleid (= «comply»-exponent). Vervolgens kan een motivering volgen bij die artikelen waarbij outcomegegevens ontbreken omdat deze niet zinvol of relevant geacht worden (= «explain»-component).
3. nadruk op verbeteringen. Een derde onderdeel dat de «comply-or-explain-brieven» meer betekenisvol kan maken voor het politiek debat, is een overzicht van verwachte verbeteringen ten opzichte van de vorige begroting, alsmede een overzicht van wat gedaan is met opmerkingen die bij de laatste begrotingsbehandeling door de Kamer zijn gemaakt over VBTB-gerelateerde aspecten van de begroting.

De strekking van uw brief is dat uitsluitend aan het tweede deel van de derde suggestie van de commissie tegemoet gekomen zal worden. Alle overige suggesties worden als niet zinvol bestempeld of onuitvoerbaar geacht. De commissie voor de Rijksuitgaven is hiervan echter niet geheel overtuigd. De commissie hoopt dat er toch nog mogelijkheden gevonden kunnen worden die zullen voorkomen dat de comply-or-explain-brieven qua inhoud en procedure niet veranderen ten opzichte van vorig jaar. De

commissie voor de Rijksuitgaven verzoekt u derhalve, in lijn met de geest van onze brief van 14 december 2005, op zoek te gaan naar mogelijkheden om de meerwaarde van de comply-or-explain-brieven te vergroten.

Hierover wenst de commissie graag in de tweede helft van april 2006, in een algemeen overleg, met u van gedachten wisselen. Ter voorbereiding van dit algemeen overleg ontvangt zij van u graag een brief waarin u weergeeft welke mogelijkheden u ziet om de meerwaarde van de comply-or-explain-brieven te vergroten, indachtig de door de commissie hiervoor beschreven mogelijkheden. De commissie ontvangt deze brief graag 10 dagen voor dit algemeen overleg.

Verder zal de commissie met u in het genoemd algemeen overleg spreken over het Instrumentenoverzicht Rijk dat u onlangs naar de Tweede Kamer zond. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de mate waarin dit overzicht voldoet aan de wensen die de Kamer in het verleden heeft uitgesproken over het evaluatieve karakter van dit overzicht overeenkomstig motie-Van As (28 600 nr. 51). Tevens zij daarbij verwezen naar de aan u geadresseerde brief van de commissie voor de Rijksuitgaven van 22 november 2000.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries