

Vergaderjaar 2007–2008

31 308

Evaluatie-instrument beleidsdoorlichting

29 949

Evaluatie VBTB

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2008

Op 6 februari jongstleden heb ik met de commissie van de Rijksuitgaven gesproken over het verantwoordingsproces, toleranties en subsidies (31 308/29 949, nr. 3). Naar aanleiding van dit overleg heeft u enkele vragen gesteld die ik in deze brief zal beantwoorden.

Begroting en jaarverslag

De Commissie voor de Rijksuitgaven geeft aan dat het nog onduidelijk is hoe concreet de doelstellingen van het kabinet uit het beleidsprogramma worden gemaakt in de begrotingen en het jaarverslag. U vraagt daarom te specificeren hoe en wanneer deze doelstellingen nader worden geoperationaliseerd en wat dit concreet betekent voor de verantwoording over respectievelijk 2007, 2008 en 2009?

De verantwoording over 2007 heeft een bijzonder karakter. De begroting voor 2007 is opgesteld door het vorige kabinet. In de loop van 2007 is het beleidsprogramma opgesteld. Dit beleidsprogramma is geschreven voor de periode 2008 tot 2011. In het jaarverslag 2007 wordt waar mogelijk toch geprobeerd om de eerste resultaten van het in gang gezette beleid in het beleidsverslag op te nemen. Ook is ervoor gekozen om in de beleidsconclusies een vooruitblik te geven op het jaar 2008, waarbij de doelstellingen voor 2008 nader worden geconcretiseerd.

In de verantwoording over het jaar 2008 is het mogelijk om meer in te gaan op concrete resultaten, alhoewel de begroting voor 2008 vlak na het beleidsprogramma is verschenen. In het beleidsverslag 2008 zullen aanvullend de volgende vragen worden beantwoord:

- a. Is er voldoende voortgang geboekt in de richting van het bereiken van het einddoel in 2011?
- b. Geeft de mate van voortgang aanleiding tot aanpassing van de voorgenomen inzet van instrumenten? Wat kan beter?
- c. Kunnen de verschillen tussen de raming en daadwerkelijke uitgaven worden verklaard?

Het jaar 2009 is het eerste jaar waarin de gehele begrotingscyclus op de nieuwe systematiek is gebaseerd. Voor alle departementen geldt dat in de beleidsagenda 2009 wordt ingegaan op de 74 doelstellingen en 10 projecten eventueel aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten per departement. Per doelstelling zal worden ingegaan op:

- a. De inzet van de overheid
- b. In principe toetsbare doelen
- c. Beoogde effecten
- d. Onderbouwing van de in te zetten instrumenten
- e. Budget (met een verwijzing naar het betreffende begrotingsartikel)

Hiermee vindt een concretisering plaats van de doelstellingen en projecten voor het jaar 2009. Het beleidsverslag over 2009 bevat een verantwoording over de kabinetsdoelen zoals geoperationaliseerd in de begroting 2009.

De commissie verzoekt om al een indicatie te geven van de onderwerpen die, naast de 10 projecten uit het beleidsprogramma, in de Verantwoordingsbrief van mei aanstaande aan de orde zullen komen. Het kabinet stelt zich voor in de komende algemene verantwoordingsbrief van de minister-president in mei in te gaan op de uitwerking tot nu toe van de door het kabinet beoogde bestuurlijke aanpak en beleidsfilosofie zoals die ten grondslag ligt aan het beleidsprogramma en de daarin opgenomen beleidsdoelstellingen.

Naast de voortgang van de 10 projecten zal in de brief aandacht zijn voor de thema's duurzaamheid, dynamiek en ondernemerschap en respect. Deze thema's worden geïllustreerd met voorbeelden.

De commissie geeft verder aan dat zij graag een bevestiging ziet van het uitgangspunt dat er geen informatie over de resultaten van het beleid verloren gaat.

Vooraf moet opgemerkt worden dat het alleen op basis van het jaarverslag moeilijk te beoordelen is of beleid resultaat heeft gehad. Louter het weergeven van de outcome-resultaten geeft nog niet aan dat de resultaten het gevolg van het beleid zijn. Ook door allerlei overige omstandigheden kunnen de resultaten zijn bereikt. Daarom wordt er met behulp van beleidsdoorlichtingen een beter beeld gegeven van de gevolgen van beleid. Het voorstel is dat ieder departement in ieder geval één beleidsdoorlichting (idealiter) over één beleidsartikel meestuurt met het jaarverslag.

Verder geldt dat met de vernieuwing van begroting en jaarverslag er geen *relevante* informatie over de resultaten van beleid verloren gaat. Een verschil met voorheen is dat, wat betreft de jaarverslagen 2007 van VWS, BuZa en LNV slechts actief wordt gerapporteerd over die doelstellingen die tot de beleidsprioriteiten hoorden of waar opvallende verschillen tussen planning en realisatie plaats hebben gevonden. Dit betekent dus dat er bij niet-beleidsprioriteiten die conform de begroting worden uitgevoerd, niet actief wordt gerapporteerd. Een ander verschil is dat de niet-financiële verantwoording (de beleidsinformatie) is geconcentreerd in het beleidsverslag en niet langer in de artikelen staat. In de begroting blijft de huidige opzet in de artikelen in stand. Om deze reden zal het verzamelen van relevante prestatie- en effectgegevens dan ook niet worden gestaakt. Voor de begroting 2009 en het jaarverslag 2008 zal de nieuwe werkwijze ook voor VROM en WWI worden toegepast.

Los van wat er wijzigt in de presentatie en rapportage van gegevens kan, net zoals in voorgaande jaren, de keuze voor bepaalde indicatoren veranderen omdat steeds wordt gewerkt aan de verbetering van begroting en jaarverslag. Indicatoren worden alleen opgenomen als deze zinvol en relevant zijn voor het beoordelen van de bijdrage van de overheid aan het beleid en de uitvoering hiervan.

De commissie vraagt vervolgens aan te geven waarom (conform de bestaande systematiek van comply or explain) een onderscheid in beleidsarm en beleidsrijk per artikel/doelstelling niet het uitgangspunt kan zijn voor het bepalen van de informatiebehoefte van de Tweede Kamer in het begrotings- en verantwoordingsproces. Een indeling van de artikelen/doelstellingen in beleidsarm en beleidsrijk geeft afbakeningsproblemen en levert onvoldoende focus op. De vraag welk artikel of artikelonderdeel beleidsrijk is en welk beleidsarm is niet eenduidig te beantwoorden. Bovendien kunnen onderdelen van beleidsartikelen beleidsrijk zijn en andere onderdelen beleidsarm. Zo is op zich de bekostiging van het primair onderwijs beleidsarm, want het behelst niet meer dan het uitkeren van lump-sumbedragen volgens een vaste formule aan scholen. Tegelijkertijd is natuurlijk de kwaliteit van het primair onderwijs een zeer beleidsrijke kwestie.

Belangrijk uitgangspunt bij het verbeteren van het verantwoordingsproces is meer focus op de politiek relevante doelstellingen van het kabinet en vermindering van de administratieve lasten bij de departementen. Daarom is gekozen om in de jaarverslagen en de begrotingen van de komende jaren te focussen op de 74 kabinetsdoelstellingen en 10 projecten uit beleidsprogramma. Deze kunnen worden aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten van het departement. De informatie aan de Kamer zal hierop worden afgestemd. Op deze wijze kan de Kamer de voortgang/resultaten van de prioritaire kabinetsdoelstellingen controleren. De Kamer kan invloed uitoefenen op de prioriteiten van het kabinet, zodat deze in de tijd zo mogelijk kunnen worden aangepast. Dit laat onverlet dat de doelstellingen en projecten van het kabinet voor deze kabinetsperiode leidend zullen zijn. Focus hierop leidt bovendien tot een vermindering van de administratieve lasten van departementen.

De Commissie voor de Rijksuitgaven vraagt zich af of de Tweede Kamer over de beoordeling van de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de niet-financiële informatie expliciet kan worden geïnformeerd bij de jaarverslagen, door hierover altijd een oordeel op te nemen. De Tweede Kamer wordt door alle ministers afzonderlijk geïnformeerd over de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de niet-financiële informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf per begroting. De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage. Alleen als er afwijkingen te melden zijn i.c. als er tekortkomingen zijn in de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de niet-financiële informatie zal dit door de betreffende minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf moeten worden gerapporteerd. De beschikbare managementinformatie van de minister vormt hiervoor de basis. De auditdienst rapporteert aan de minister of alle relevante tekortkomingen in de totstandkoming in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn vermeld. De Algemene Rekenkamer geeft naar aanleiding van haar onderzoek in haar rapporten bij de jaarverslagen een oordeel over de totstandkoming van niet-financiële informatie. De Tweede Kamer wordt dus nu al voorzien van een oordeel per jaarverslag over de totstandkoming van de niet-financiële informatie over beleid en bedrijfsvoering.

Beleidsdoorlichtingen

Naar aanleiding van het toezenden van het bestaande toetsingskader voor beleidsdoorlichtingen (RPE 2006), vraagt de commissie om in te gaan op de tijdens het algemeen overleg bepleitte regierol van het Ministerie van Financiën. Dit in combinatie met de vraag welke nadere waarborgen in het proces ingebouwd gaan worden om te voorkomen dat «de slager zijn eigen vlees keurt».

In mijn brief van 7 december 2007 heb ik aangegeven dat als een substan-

tieel aantal beleidsdoorlichtingen beschikbaar is, zal worden bezien of meer regie van de Minister van Financiën de vorm van het aanscherpen van de RPE noodzakelijk is. Inmiddels is een tussenevaluatie in gang gezet, waarin de stand van zaken met betrekking tot beleidsdoorlichtingen in kaart wordt gebracht. Over de uitkomsten zal ik u dit najaar informeren. In de evaluatie zal worden nagegaan in hoeverre met de verplichte betrokkenheid van onafhankelijken wordt voorkomen dat (alleen) de slager zijn eigen vlees keurt.

Tolerantiegrenzen

Tot slot vraagt de commissie zich af wat de ruimere tolerantiegrenzen bij de accountantscontrole concreet betekenen voor het controle- en sanctiebeleid. De ruimere tolerantiegrenzen leiden in de eerste plaats tot het rapporteren van fouten en/of onzekerheden boven een hogere drempel. Dit voorkomt al te grote aandacht voor relatief geringe afwijkingen. Als gevolg van de ruimere tolerantiegrenzen neemt ook het aantal individuele posten waarop controle plaatsvindt af. De controle op financiële systemen en processen is meer kwalitatief van aard en blijft ongewijzigd. Ten aanzien van sancties ten aanzien van overschrijding van tolerantiegrenzen merk ik het volgende op. Op grond van artikel 39 van de Comptabiliteitswet 2001 ben ik belast met het toezicht op de begrotingsuitvoering. In het kader van dit toezicht zie ik er op toe dat de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering op een voldoende hoog niveau blijft. Wanneer er op individuele artikelen of bij begrotingshoofdstukken overschrijdingen zijn van de acceptabele grenzen zie ik toe op het in gang zetten van verbeteringen om binnen de acceptabele tolerantiegrenzen te komen. Zo nodig zal ik op grond van artikel 40 lid 2 van de Comptabiliteitswet artikelen aanwijzen waarvoor voorafgaande toestemming nodig is alvorens verplichtingen mogen worden aangegaan. De proportionaliteit van deze maatregel in relatie tot de gevolgen is daarbij altijd een belangrijk afwegingscriterium. Deze maatregel is in de achterliggende jaren overigens bij geen enkele begroting nodig gebleken.

De minister van Financiën,
W. J. Bos