Ministerie van Financiën

20/4 15.30

TER INFORMATIE
Aan
Minister

Directie Begrotingszaken
Inlichtingen
[redacted]
T 070-[redacted]
F 0
[redacted]@minfin.nl

Datum
18 april 2011

Notitienummer
BZ/2011/284N

Rubriek
BI05 Verbeterslagen begrotingsproces

Auteur
[redacted]

Van
BZ/BBH [redacted] 18/4

Kopie aan
[redacted]

Bijlagen

notitie

Algemeen Overleg Verantwoord Begroten 20 april

Paraaf Minister

Via [redacted] 18/4

Via DG Rijksbegroting [redacted] 11/4

Via [redacted] [redacted] 18/4

Medeparaaf [redacted]

Hierbij ontvangt u een aangepast memoset voor het Algemeen Overleg met de Commissie voor de Rijksuitgaven op 20 april van 15.30 tot 17.30 uur.
Dit AO is op 14 april met u voorbesproken.

Ondertussen heeft u een brief ontvangen van de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) waarin zij aangeeft niet akkoord te kunnen gaan met het voorstel om een gedeelte van de begrotingsstukken via internet aan te bieden. U heeft hierop een antwoordbrief gestuurd, waarin de bezwaren van de CRU hopelijk worden weggenomen.
Ook heeft u een aantal voorbeelduitwerkingen van Verantwoord Begroten aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen van de Algemene Rekenkamer waarin zij haar visie geeft op het voorstel Verantwoord Begroten.
Al deze stukken staan ook geagendeerd voor het Algemeen Overleg.

Dit betekent dat de volgende stukken zijn geagendeerd:

1. Brief Minister van Financiën inzake Verantwoord Begroten (bijlage 1)
   In deze brief doet u voorstellen voor een vernieuwde begrotingspresentatie. Op 21 januari is over deze voorstellen een technische briefing met de CRU geweest. Het verslag van deze technische briefing is als bijlage 2 bijgevoegd.
2. Brief Minister van Financiën en Algemene Rekenkamer over de resultaten van het Experiment Verantwoording en Begroting (bijlage 3).
   Deze evaluatie is een gezamenlijk product van Financiën en de AR. De President van de AR heeft echter terugkerende kanttekeningen gemaakt bij de resultaten van deze evaluatie. Deze zijn niet in de gezamenlijke brief opgenomen, maar de verwachting is dat deze tijden het AO aan de orde

kunnen komen. In haar visie op Verantwoord Begroten stipt de AR deze kanttekeningen wel aan.

3. Evaluatie jaarverslagen 2009 en ontwerpbegrotingen 2011 en beleidsdoorlichtingen 2010 van de Commissie voor de Rijksuitgaven (bijlage 4).
   Door de Commissie voor de Rijksuitgaven zijn twee evaluaties uitgevoerd. In deze evaluaties worden diverse onderwerpen benoemd die aan de orde kunnen komen tijdens het AO van 20 april. Dit betreft onder andere het aanbrengen van focus in het verantwoordingsdebat, de Verantwoordingsbrief en de beleidsdoorlichtingen.
4. Brief Commissie voor de Rijksuitgaven inzake het Kabinetsvoorstel bepaalde begrotingsstukken alleen via internet aan te bieden (bijlage 5).
   Voorafgaand aan het AO heeft de CRU een brief gestuurd waarin zij argumenten geeft waarom zij niet akkoord kan gaan met het aanbieden via internet. Deze brief is voorafgaand gestuurd omdat de CRU tijdens het AO niet te lang bij dit onderwerp wil stilstaan.
5. Brief Minister van Financiën reactie op brief CRU inzake Verantwoord Begroten (bijlage 6).
   Dit betreft u antwoordbrief op de brief van de CRU over het digitaal aanbieden van stukken. In deze brief gaat u in op de bezwaren. De verwachting is dat dit onderwerp kort aan de orde komt tijdens het AO.
6. Brief Minister van Financiën inzake fictieve voorbeelden Verantwoord Begroten (bijlage 7).
   De voorstellen uit de brief Verantwoord Begroten zijn uitgewerkt in een aantal fictieve voorbeelden. Wij verwachten dat deze voorbeelduitwerkingen een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het AO.
7. Brief Algemene Rekenkamer inzake Verbetering verantwoording en begroting (bijlage 8).
   De AR heeft aan de Tweede Kamer een reactie gestuurd over de voorstellen Verantwoord Begroten. De toon van de brief is zeer positief en de AR ondersteunt de voorstellen van het kabinet. Wel heeft zij enige kanttekeningen bij het voorstel die in het AO aan de orde kunnen komen.

Voor de volgende onderwerpen treft u voorbereidende memo's aan:

1A. Verantwoord begroten – Kern van het voorstel
1B. Verantwoord begroten – Tijdpad invoering
1C. Verantwoord begroten – Internetpublicatie en compacte begroting
2. Verantwoord begroten - programma uitgaven/beleidsartikelen;
3. Verantwoord begroten – apparaatsuitgaven
4. Beleidsdoorlichtingen
5. Evaluatie Experiment Verantwoording en Begroting
6. Verantwoordingsbrief

Tijdens het Algemeen Overleg wordt u vergezeld door:

	Begrotingszaken
	Begrotingsbeheer
	Verantwoord Begroten
	Verantwoord Begroten
	Evaluatie Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting

1A. Verantwoord begroten – Algemeen

Kern van het voorstel

- Een duidelijke en concrete beleidsinzet van de minister, die aansluit bij zijn taak en verantwoordelijkheden, waardoor een heldere verantwoording in het jaarverslag mogelijk is.
- Begroting is in de eerste plaats een financieel document. Via welke financiële instrumenten zet de minister het budget in teneinde zijn of haar beleid te realiseren. Ter ondersteuning voor het realiseren van deze beleidsdoelstellingen heeft de minister een ambtelijk apparaat.
- In de begrotingen worden de uitgaven voor programma en de uitgaven voor apparaat gesplitst.
- De apparaatsuitgaven van kerndepartementen worden zoveel mogelijk zichtbaar gemaakt op een centraal apparaatsuitgaven-artikel.
- Op beleidsartikelen blijven alleen de programmagelden staan die worden uitgegeven aan derden voor het realiseren van beleid.
- De programmagelden worden per artikel opgesplitst in een aantal vaste financiële instrumenten (zoals subsidies, bijdragen aan agentschappen etc.). Dit geeft de Kamer extra financiële informatie die nu ontbreekt in de stukken.
- De toelichting op de beleidsartikelen verschuift van vaak wollige beleidsteksten naar een meer feitelijke onderbouwing van de uitgaven.
- De budgetflexibiliteit (mate waarin gelden nog vrij besteedbaar zijn) zal via een kwalitatieve toelichting inzichtelijk gemaakt worden.
- De daadwerkelijke rol en verantwoordelijkheid van de minister en doelstelling op een bepaald beleidsterrein wordt realistischer weergegeven. Nu is te vaak sprake van een forse beleidsambitie waarbij de invloed van de minister uiteindelijk gering blijkt te zijn.
- Veel beleidsteksten en indicatoren die niet gaan over de resultaten van beleid, kunnen verdwijnen. De stukken worden dan ook dunner en toegankelijker.
- Niet alleen dunnere stukken, maar ook aanbieden van enkele overzichten en bijlagen alleen via internet. Het betreft dan de bijlagen: moties en toezeggingen, verdiepingshoofdstuk, subsidies en belastinguitgaven.
- Subsidie-overzicht is een nieuwe jaarlijkse bijlage, waarmee invulling wordt gegeven aan uw toezegging in maart 2010 aan de Tweede Kamer over het vierjaarlijkse Subsidie Overzicht Rijk frequenter uit te brengen.
- De beleidsdoorlichtingen worden niet opgenomen per artikel, maar via een totaaloverzicht opgenomen. Dit overzicht biedt inzicht in de programmering en de vindplaats van de uitkomsten van de onderzoeken.

1B. Verantwoord begroten – Tijdpad

Tijdpad invoering Verantwoord Begroten

Wat kan de Kamer zeggen?

Een voor de hand liggende vraag is wanneer de Kamer de resultaten te zien krijgt van de invoering Verantwoord Begroten.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De Algemene Rekenkamer onderschrijft het invoeringsproces en erkent dat het komende jaar een overgangsjaar zal zijn.

Wat kan de minister zeggen? Oplossing/antwoord.

- Minimaal zal met ingang van Ontwerpbegroting 2012 voor alle departementen één apparaatsartikel zijn gevormd, zij het nog zonder opsplitsing naar de soorten apparaatsuitgaven. Ook de beleidsagenda, de nieuwe tabel beleidsdoorlichtingen en de nieuwe jaarlijkse subsidiebijlage zijn per begroting 2012 haalbaar.
- De opsplitsing van programma-uitgaven zal het meest tijdrovende onderdeel zijn omdat de onderliggende administraties van departementen niet overal aansluiten op deze categorieën. Dit zal pas in de begroting 2013 volledig kunnen.
- **De Begroting 2012 zal een overgangsjaar zijn. De invoering van Verantwoord Begroten zal dan per departement verschillen.. Voor alle overige onderdelen van Verantwoord Begroten zal Financiën met de vakdepartementen binnenkort overleg voeren om precieze afspraken te maken over wat in 2012 verder haalbaar is.**
- **Door het scherper invullen van de doelstelling, de rol en instrumenten van de minister kan het voor de hand liggen om de artikelstructuur enigszins aan te passen.** Zo kan een bepaald operationeel doel worden afgesplitst tot los artikel. Ook kunnen bepaalde artikelen waar weinig geld op blijft staan (nadat de apparaatsuitgaven afgesplitst zijn) worden samengevoegd. **Wanneer een departement nieuwe artikelen wil invoeren, moet een departement dit vooraf aan de Tweede Kamer voorleggen.**
- **Voor de consequenties van Verantwoord Begroten voor de artikelindeling van de departementen kunt u wellicht afspreken dat instemming tijdens het Algemeen Overleg geldt als algemene instemming van de Tweede Kamer.**
- **Indien een algemene afspraak in het AO niet mogelijk is, kunt u afspreken dat de kamer begin juni een algemene brief zal ontvangen met daarin de consequenties voor de artikelindeling voor alle begrotingen.**
- Fundamentele herzieningen van de artikelindeling worden in een aparte brief door het desbetreffende departement aan de kamer voorgelegd (bijvoorbeeld als bij EL&I als gevolg van de integratie van de LNV- en EZ-artikelen).
- **U kunt afspreken in het algemeen overleg een algemene afspraak te maken**

1C. Verantwoord begroten - Internetpublicatie

Internetpublicatie en compacte begroting

Wat kan de Kamer vragen?

Het kabinet stelt voor om nog meer gebruik te maken van digitale publicatie van bijlagen en tevens een maximering aan te brengen voor het aantal pagina's van de hoofdtekst. De Kamer kan wijzen op versnippering van informatie en vragen dat de meest belangrijke informatie toch integraal toegankelijk moet zijn en ook in fysieke vorm bij de Kamer wordt aangeleverd.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR onderschrijft het standpunt van het kabinet. Zij geeft aan dat het ondersteunend gebruik van digitaal beschikbare overzichten past in het streven om te komen tot een verbeterde toegankelijkheid en leesbaarheid. Daarnaast opent het goede mogelijkheden tot een verdere kwaliteitsslag in de informatievoorziening.

Wat kan de minister antwoorden?

- U kunt benadrukken dat de door ons voorgestelde werkwijze zal passen in de huidige systematiek van aanlevering van stukken die de Kamer op dit moment hanteert. Dit heeft U ook reeds aangeven in een brief richting de Kamer.
- Daardoor wordt een integraal overzicht geborgd , bijvoorbeeld op de website www.overheid.nl.
- Wettelijk zijn wij verplicht om één complete fysieke set van de begrotingshoofdstukken, de Miljoenennota en het Belastingplan aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan te bieden.
- Mocht de Kamer aangeven niet akkoord te willen gaan met het voorstel omdat zij 1 fysiek exemplaar onvoldoende vinden, dan kunt u aangeven meerdere exemplaren van de stukken fysiek ter beschikking te stellen. U kunt ook aangeven dat hierover dan in overleg met de Kamer zal worden gehandeld.
- Met de introductie van Verantwoord Begroten, zal nog eens goed naar nut en noodzaak van de huidige publicaties zal worden gekeken.
- Merites van dit voorstel:

  - de hoofdtekst van begroting en jaarverslag wordt cf. de wens van de kamer dunner en toegankelijker;

  - alleen de minder gebruikte onderdelen (moties en toezeggingen, verdiepingshoofdstuk) van begroting en jaarverslag worden als bijlage gepresenteerd;

  - ter illustratie: alle begrotingsstukken 2010 besloegen 3400 pagina's waarvan bijna 1000 pagina's aan bijlagen.

2. Verantwoord begroten – Programma uitgaven/beleidsartikelen

Doelstelling en rol Minister

Wat kan de Kamer zeggen?

Tijdens de technische briefing wees de CRU erop (SP en VVD) dat er een politiek risico kan schuilen in het transparant maken van de inzet van de Minister. Zo zou het kunnen zijn dat in de nieuwe opzet blijkt dat, hoewel er een forse beleidsambitie wordt vermeld, de invloed van de Minister in feite vrij gering is. Dit kan komen doordat dat de rol van de overheid erg beperkt is of de verantwoordelijkheid vooral bij een andere overheid ligt (Europa, gemeenten). Voorbeelden tijdens het vorige kabinet waren respectievelijk klimaatbeleid van VROM of de krachtwijken van WWI.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR ondersteunt het dat er in de stukken meer scherpte komt over de feitelijke invloed van Den Haag. De AR vindt wel dat bij elke euro die de minister uitgeeft het maatschappelijk effect aangetoond moet kunnen worden, omdat geld anders eigenlijk niet goed besteed is. Dit is echter niet realistisch voor alle terreinen waarop het Rijk actief is (denk bijvoorbeeld aan noodhulp bij natuurrampen)

Wat kan de minister zeggen? Oplossing/antwoord.

- **U kunt benadrukken dat het kabinet zich kan vinden in een zakelijke en realistische invulling van de begroting waarin het geld en de instrumenten meer centraal staan.** Dat biedt minder ruimte voor mooie teksten over beleidsambities zonder duidelijke bijbehorende instrumenten of budgettaire middelen. Beleidsambities en de onderbouwing daarvan kunnen uitgebreider verwoord worden in de beleidsnota's van een departement.

Verlies van beleidsinformatie

Wat kan de Kamer zeggen?

De Kamer heeft in het verleden zorgen geuit over het verlies van indicatoren uit begroting en jaarverslag. Dit werd vaak ingefluisterd door de AR die meende dat door informatieverlies het budgetrecht van de Tweede kamer werd uitgehold (zie ook memo over Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting). Ontevredenheid over beleidsinformatie is er eigenlijk continue en eigenlijk is het nooit voldoende. Tegelijkertijd willen we ook geen dikke stukken.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR is bezorgd dat door het weglaten van indicatoren departementen worden aangemoedigd om minder kritisch naar de resultaten van hun beleid te kijken.

Bij de verantwoording over 2009 heeft de AR veel aandacht geschonken aan de beschikbaarheid van zogenoemde beleidsinformatie bij begrotingsartikelen. Met name is gesignaleerd dat er een groeiend beroep wordt gedaan op de 'comply or explain' bepaling. Met de Tweede Kamer en met de Algemene Rekenkamer is afgesproken dat begrotingen en jaarverslagen voorzien worden van concrete informatie over doelen en prestaties (comply). Indien het verstrekken van beleidsinformatie niet zinvol of relevant is, moet dit in de begroting of het jaarverslag worden uitgelegd (explain).

In haar brief stelt de AR dat de minister per beleidsartikel expliciet moet maken of, en zo ja hoe, en zo nee waarom niet, er sprake is van een causaal verband tussen beleidsprestaties en effect. Daarnaast hecht de AR aan het altijd opnemen van prestaties (producten en diensten) in begroting en jaarverslag.

Wat kan de minister zeggen? Oplossing/antwoord.

- Natuurlijk blijft het beoordelen van effect van beleid van onverminderd belang. In de jaarverslagen en begrotingen krijgt het beoordelen van beleid onvoldoende aandacht. De verwachting is dat een goede onderbouwing vooraf in beleidsnota's aan de TK en evaluaties achteraf meer inzicht biedt in de effecten van beleid.
- Over de bijdrage aan het bereiken van het doel (wat de AR in haar brief het plausibiliteitsbeginsel noemt) en het uitleggen waarom er wel of geen causaal verband is zijn we een enigzins terughoudend. Dit kan namelijk op gespannen voet komen te staan met ons streven naar dunnere, beter toegankelijke stukken, dat ook door de Rekenkamer wordt ondersteund. Een gebrek aan causaliteit kan wat ons betreft in elk geval niet worden gecompenseerd met lange wollige teksten. Is het causale verband tussen inzet van de Minister en maatschappelijk effect sterker aanwezig, dan schept dit extra verwachtingen wat betreft de aanwezige beleidsinformatie in de begroting.
- Onze ervaring is dat informatie alleen wordt gemist als deze relevant wordt gevonden door de Kamer (zie memo over evaluatie experiment). Als beleidsinformatie alleen bestaat omwille van de begroting en niet voor de sturing door het departement of Kamer, is deze weinig zinvol.
- In het voorstel Verantwoord Begroten wordt voor het opnemen van beleidsinformatie bij artikelen uitgegaan van maatwerk. Hierbij wordt kritisch bezien hoe ver de invloed van de minister reikt in het bereiken van de beleidsdoelen. Dit betekent dat kritisch bezien zal worden welke prestaties opgenomen zullen worden. Er zijn gevallen denkbaar waarbij dit minder zinvol is, bijvoorbeeld het aantal overleggen met gemeentes, aantal rapporten van een kennisinstituut.
- De verwachting is dat door dit maatwerk het beroep op de explain-regel aanzienlijk kan afnemen.
- **In de stukken is nu te vaak onduidelijk op welke resultaten de Kamer een Minister daadwerkelijk kan aanspreken en op welke niet. Dat willen we scherper naar voren laten komen met deze nieuwe opzet. Bovendien kunnen op deze wijze de stukken dunner en leesbaarder worden.**

Budgetflexibiliteit

Wat kan de Kamer zeggen

In de technische briefing van 27 januari gaf de Kamer aan de huidige informatie van geringe waarde te vinden. In praktijk worden de departementale begrotingen al voor vrijwel 100% als "juridisch verplicht" aangemerkt. Als er een Kamermeerderheid voor een voorstel is, blijkt meestal dat er desalniettemin ergens geld wordt gevonden. Ook de heroverwegingen lieten zien dat er op langere termijn 20% taakstellingen op alle beleidsterreinen mogelijk te zijn. In de evaluatie van de CRU stuurt de Kamer aan op betere technische assistentie vanuit departementen om hen te helpen bij verzoeken tot amendering.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR kan de redenering omtrent budgetflexibiliteit volgen waar het de praktische waarde van de huidige kwantitatieve informatie betreft. Zij is benieuwd naar de praktische uitwerking.

Wat kan de minister zeggen? Oplossing/antwoord.

- De budgetflexibiliteit hoort inzicht te bieden in de mate waarin de begrote uitgaven nog vrij inzetbaar zijn en is daarom van wezenlijk belang voor het uitoefenen van het budgetrecht door de Tweede Kamer.
- Door het opnemen van het percentage in de begroting of absolute bedragen (beide komt nu voor) wordt een te grote schijn van nauwkeurigheid gewekt. Bovendien beperkt de horizon van één jaar het zicht nogal omdat op die termijn erg veel al juridisch verplicht is.
- **Belangrijker voor de Kamer is om concreet te weten welke juridische obstakels een andere besteding van de middelen in de weg staat.**
- **Met een kwalitatieve omschrijving ontstaat meer ruimte om ook meerjarige uitspraken te doen. (Overigens blijft het budgetrecht van de kamer nog steeds tot 1 jaar beperkt).**
- **Over de exacte financiële ruimte kan de Kamer zich beter specifiek laten informeren door de Minister op het moment dat dit werkelijk speelt. Dit kan door technische assistentie van de departementen ten tijde van de begrotingsbehandeling.**

Opsplitsing programma-uitgaven in categorieën

Wat kan de Kamer zeggen?

Mogelijke kritiek op de voorgestelde opsplitsing in financiële categorieën is dat het een vrij financieel-technische invulling van instrumenten is waarin geen ruimte is voor beleidsmatige interpretatie van het begrip instrument. Voorbeelden zijn de instrumenten 'wetgeving' en 'voorlichting' die niet terugkomen in de financiële tabel van het voorstel.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR onderkent dat de inzet van instrumenten belangrijk is. Waar deze inzet leidt tot concrete door de overheid geleverde prestaties, zou deze informatie volgens de AR in ieder geval in begroting en jaarverslag opgenomen moeten worden.

Wat kan de minister zeggen? Oplossing/antwoord.

- Uitgangspunt bij deze vrij technische invulling van de instrumenten vormen de financiële stromen: de wijze waarop het geld het departement verlaat staat centraal. Dit sluit ook aan bij de informatiebehoefte zoals deze de laatste jaren uit de Kamer naar voren is gekomen.
- Deze financiële instrumenten zoals subsidies, bijdragen aan batenlastendiensten, overdracht aan gemeenten en provincies komen tot uitdrukking in de tabel met de budgettaire gevolgen.
- De beleidsmatige instrumenten zoals wetgeving en handhaving komen tot uiting in de beleidsagenda of de teksten over de rol en taak van de minister.
- Wanneer de inzet van de financiële instrumenten leidt tot concrete prestaties zal kritisch bezien worden welke geleverde prestaties worden opgenomen. Niet in alle gevallen is het zinvol om deze prestaties op te nemen. Te denken valt aan het aantal uitgebrachte rapporten van een kennisinstituut of het aantal bijeenkomsten van een overlegorgaan.

3. Verantwoord begroten – Apparaatsuitgaven

Apparaatsuitgaven worden in de nieuwe begrotingssystematiek (Verantwoord Begroten) apart gepresenteerd. De apparaatsuitgaven van het kerndepartement komen in een apparaats-artikel te staan. Naast de apparaatsuitgaven van het kerndepartement worden de apparaatskosten van batenlastendiensten en begrotingsgefinancierde ZBO's/RWT's eveneens in de toelichting op het artikel gepresenteerd. In dit memo worden mogelijke vragen en antwoorden t.a.v. apparaatsuitgaven/kosten besproken.

1. Het aantal categorieën

Wat kan de Kamer vragen?

Tijdens de technische briefing heeft de CRU aangegeven ook zelf te willen nadenken over eventuele categorieën ten aanzien van apparaatsuitgaven. Het is mogelijk dat de CRU met enkele suggesties komt als bijvoorbeeld een categorie huisvesting.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR heeft hier geen problemen mee.

Wat kan de minister antwoorden?

- Met het oog op de administratie- en verantwoordingslasten is terughoudendheid t.a.v. het aantal categorieën geboden. Het kabinet heeft daarom de voorkeur voor de volgende drie categorieën apparaatsuitgaven: eigen personeel, externe inhuur en ICT. Het kabinet kan zich voorstellen dat de TK daar enkele categorieën aan toevoegt.
- U kunt (als het moet) 2 extra categorieën toezeggen: daarbij valt te denken aan huisvesting en communicatie/voorlichting.
- Alle cijfers zullen (in het jaarverslag) onder de accountantscontrole vallen.

2. Kleine begrotingen en begrotingsfondsen

Wat kan de Kamer vragen?

De Kamer zal kunnen vragen hoe het kabinet denkt om te gaan met begrotingsfondsen.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer hiervan?

De AR kan zich waarschijnlijk vinden in de oplossing van het Kabinet.

Wat kan de minister antwoorden?

- De apparaatsuitgaven van de begrotingsfondsen zijn nu zichtbaar in de toelichting in de fondsen. Deze apparaatsuitgaven worden in de nieuwe situatie overgeheveld naar het centrale apparaatsartikel van het moederdepartement.

3. Eén overzicht apparaat

Wat kan de Kamer vragen?

De Kamer kan vragen naar een totaal overzicht (van kosten en uitgaven) voor apparaat van een minister op één apparaatsartikel.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer hiervan?

De AR zal vasthouden aan de hoofdregel dat financiële informatie deugdelijk is weergegeven en rechtmatig tot stand is gekomen (art 58, 1a CW). Op basis hiervan kunnen kosten en uitgaven niet op één artikel verantwoord worden.

Wat kan de minister antwoorden?

- De apparaatsuitgaven van een departement worden meerjarig in een centraal apparaatsartikel weergegeven. Het betreft hier de uitgaven van het kerndepartement (die werken immers met een kas-verplichtingen systeem). Batenlastendiensten en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) geven ook geld uit aan apparaat, hier is echter sprake van apparaatskosten, omdat ze werken met een baten-lastenstelsel.
- Het kabinet stelt voor om extracomptabel een totaaloverzicht te geven van de apparaatsuitgaven en kosten. Daarom zal in de toelichting op het centraal apparaatsartikel worden aangeven wat de totale apparaatskosten voor de batenlastendiensten en ZBO's zijn. Zo heeft de Kamer toch op één plek het totaaloverzicht.

4. Taakstelling

Wat kan de Kamer vragen?

De Kamer kan vragen of het apparaatsartikel één op één te vertalen is met de taakstelling.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR zou dit ook graag willen maar begrijpt dat er verschil kan zitten in de definities die rond het opstellen van de grondslag van de taakstelling zijn gehanteerd en de (vernieuwde) definities die met Verantwoord Begroten worden gehanteerd.

Wat kan de minister antwoorden?

- Voor de departementen, batenlastendiensten en ZBO's is de taakstelling in het regeer-akkoord een financiële taakstelling die niet is vertaald in aantallen personen of in fte's. De grondslag voor deze taakstelling is op basis van de toen geldende definities gemaakt.
- Met Verantwoord Begroten proberen we de definities verder aan te scherpen. Bij het opstellen van de nieuwe definities is wel als uitgangspunt gehanteerd dat deze zoveel als mogelijk aansluiten bij de grondslag van de taakstelling. De taakstelling is dus niet op de euro nauwkeurig te volgen via het apparaatsartikel.
- De taakstelling is budgettair verwerkt in de begrotingen (zowel m.b.t. bedragen voor betrokken organisaties als de verdeling in de tijd).

5. Uitzondering voor beleidsartikelen met uitvoerende taken

Wat kan de Kamer vragen?

Het is mogelijk dat de Kamer voor uitvoerende diensten (dus niet kerndepartement) die geen batenlastendienst of ZBO zijn (bijv. de Belastingdienst of de verschillende krijgsmachtonderdelen van Defensie) geen splitsing van programma-uitgaven (op een beleidsartikel) en apparaatsuitgaven (op een apparaatsartikel) wil. Bijvoorbeeld omdat de kamer de inzetbaarheid van de landmacht, luchtmacht etc afzonderlijk in beeld wil hebben (en niet dat opeens alle militairen op één hoop op het apparaatsartikel terecht komen).

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR begrijpt de wens voor uitzonderingen maar wil wel vasthouden aan een splitsing tussen apparaat en programma. Het maakt de AR niet uit of in deze gevallen de splitsing nu op het apparaatsartikel of het beleidsartikel wordt gemaakt.

Wat kan de minister antwoorden?

- Het kabinet is het eens met de Kamer. Sommige uitvoerende onderdelen van het Rijk zijn nu eenmaal geen batenlastendienst of ZBO. Ze worden vaak op een beleidsartikel begroot en verantwoord (en bijv. niet in een batenlastendienst-paragraaf). Toch zijn deze uitvoerende onderdelen van het Rijk sterk vergelijkbaar met batenlastendiensten. Het is daarom heel begrijpelijk om voor deze diensten op het beleidsartikel zowel de apparaatsuitgaven als programmauitgaven te laten zien. (Net zoals dat voor baten-lastendiensten in de batenlastendienstparagraaf het geval is). U kunt de Belastingdienst als voorbeeld noemen. Een andere mogelijkheid is om in het apparaatsartikel duidelijk te maken welk deel van het apparaat t.b.v. de uitvoerende dienst is.

6. Toerekening van de apparaatsuitgaven aan de beleidsartikelen

Wat kan de Kamer vragen?

De Kamer kan vragen naar een overzicht waarin de apparaatsuitgaven van het kerndepartement worden toegerekend aan de beleidsartikelen.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR onderschrijft het belang om ook de aan beleidsartikelen toe te rekenen apparaatsuitgaven zichtbaar te blijven maken en het 'integrale' beeld op artikelniveau zoveel als mogelijk te schetsen. Dit doet volgens de AR recht aan de door de Commissie voor de Rijksuitgaven geformuleerde voorwaarde om door middel van een aparte tabel inzicht te geven in de mate waarin apparaatsuitgaven toe te rekenen zijn aan beleid en drukken op de verschillende beleidsartikelen van de begroting . Bij het maken van keuzes tot bijvoorbeeld bezuiniging kan deze informatie juist van belang zijn.

Wat kan de minister antwoorden?

Het kabinet onderschrijft het belang van een integraal overzicht van de apparaatsuitgaven. Het voordeel hiervan is een snelle en duidelijke inzicht in alle apparaatsuitgaven.
De verwachting is echter dat het toerekenen van de apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen zal leidden tot een onnodige verzwaring van de verantwoordingslasten. Vooral bij de departementen die op dit moment al een centraal apparaatsartikel hebben en apparaatsuitgaven niet toerekenen aan beleidsartikelen.
Indien de Kamer vraagt om een nadere toerekening van apparaatsuitgaven naar beleidsartikelen, kunt u toezeggen dat een toerekening naar belangrijkste beleidsterreinen wel tot de mogelijkheden behoort.

7. Hoe om te gaan met de apparaatsuitgaven van Shared Services Organisaties (SSO´s)

Wat kan de Kamer vragen?

De Kamer kan vragen hoe in de nieuwe begrotingspresentatie wordt omgegaan met SSO's.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR geeft aan dat een bijzonder aandachtspunt voor de toekomstige verantwoording op het niveau van het Rijk de ontwikkeling vormt naar een 'compacte rijksdienst' met meer 'shared services'. Met name de vraag wat deze ontwikkeling betekent voor de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de departementale verantwoording verdient volgens de AR nadere uitwerking.

Wat kan de minister antwoorden?

De bijdrage aan SSO's die bedrijfsvoeringsdiensten leveren worden toegevoegd aan het centrale apparaatsartikel. Deze uitgaven worden naar analogie met andere batenlastendiensten gelabeld als "Bijdrage aan SSO's", echter niet op een programma artikel maar op het apparaat artikel. Centrale gedacht hierachter is dat in de begroting inzichtelijk is hoeveel het departement in totaal besteedt aan bedrijfsvoeringsuitgaven.

4 Verantwoord begroten – beleidsevaluaties

Samenvatting

Tijdens het AO kunnen twee zaken ter sprake komen:

1) Vragen naar aanleiding van de passage uit uw brief (paragraaf 2.3)
2) Vragen naar uw reactie op een evaluatie van de beleidsdoorlichtingen die de Vaste Kamercommissie voor de Rijksuitgaven recentelijk heeft uitgevoerd.

Ad 1) Met de passage in de brief over beleidsdoorlichtingen willen we het volgende bereiken:

- Feitelijkere beleidsdoorlichtingen: minder theorie, meer cijfers die iets zeggen over het beleid;
- Grotere onderwerpen (bijvoorbeeld een heel begrotingsartikel): dit maakt de programmering overzichtelijker, en zorgt hopelijk voor meer aandacht van de TK voor de doorlichtingen;
- Als in de (periodieke) beleidsdoorlichting goede en nuttige informatie over een beleidsterrein te vinden is, dan kunnen begroting en jaarverslag compacter (minder indicatoren, verwijzen naar beleidsdoorlichting en benutten conclusies in begroting);
- De regelgeving (RBV) hoeft hiervoor niet aangepast. We gaan dus door met het bestaande instrument, met inhoudelijke verbeteringen.

Ad 2) De evaluatie van de beleidsdoorlichtingen door de Tweede Kamer bevat de volgende kritiekpunten en aanbevelingen:

Kritiek

- Beleidsdoorlichtingen zeggen niet genoeg over de effecten van beleid;
- De verplichte onafhankelijke deskundige is in de praktijk niet altijd onafhankelijk (het vakdepartement betaalt hem/haar immers);
- De kabinetsreactie spoort niet altijd met het onderzoek;
- De aandacht van de Tweede Kamer voor de beleidsdoorlichting schiet soms tekort.

Aanbevelingen

- De effectiviteit moet beter aan bod komen;
- Stel de Algemene Rekenkamer aan als onafhankelijke deskundige bij elke beleidsdoorlichting;
- Bewindspersonen moeten betere reacties op het rapport schrijven;
- De Tweede Kamer moet invloed krijgen op de agendering van beleidsdoorlichtingen.

Ad 2) Uw reactie op het onderzoek van de Kamer is in het kort:

- Met de in de brief voorgestelde wijzigingen worden de beleidsdoorlichtingen feitelijker en nuttiger, en dus ook meer aandacht voor de kernzaak: de effectiviteit van beleid en de onderbouwing van de uitgaven;
- Door de onderwerpen substantiëler te maken neemt de aandacht van de TK hopelijk toe;
- Beleidsdoorlichtingen, en de inhoudelijke reactie daarop, zijn en blijven de verantwoordelijkheid van de vakminister;

- De Tweede Kamer heeft al invloed op de agendering, bijvoorbeeld bij de TK behandeling van de ontwerpbegroting. We maken de programmering van de beleidsdoorlichtingen in de nieuwe begroting ook duidelijker zichtbaar (met een overzichtstabel);
- Het is geen goed idee om de Algemene Rekenkamer de rol van onafhankelijke te laten vervullen. Op de onafhankelijke instituties die we hebben moeten we zuinig zijn. De AR heeft een onafhankelijke rol aan het eind, door de onderzoeken die ze zelf uitvoert. Als de Rekenkamer ook vooraf al meegeschreven heeft aan een beleidsdoorlichtingen dan kan dat ten koste gaan van de onafhankelijke rol achteraf. We kunnen wel kijken hoe we de Rekenkamer op een andere manier kunnen betrekken, bijvoorbeeld in een adviserende rol. Overigens kan dat altijd alleen als de Rekenkamer daar zelf akkoord mee gaat; de Rekenkamer bepaalt immers zijn eigen agenda.

Vragen en antwoorden over beleidsdoorlichtingen

Vraag:

Kan de minister een toelichting geven op de passage over beleidsevaluaties?

Antwoord:

De voorgestelde wijzigingen hebben drie doelen.

1) Allereerst wil ik de beleidsdoorlichtingen **feitelijker** en korter maken. De lange passages over nut en noodzaak van het beleid willen we ruilen voor meer nuttige informatie. Zoals: hoe werkt het beleid nu precies, wat kost het en wat is bekend over de effectiviteit.
2) Ten tweede willen we **grotere** onderwerpen, bijvoorbeeld een heel beleidsartikel in een keer. Dat betekent dus een kleiner aantal beleidsdoorlichtingen, waardoor de programmering eenvoudiger wordt, en hopelijk de aandacht van de Tweede Kamer voor elke beleidsdoorlichting groter.
3) Ten derde is er een samenhang met de begroting en het jaarverslag. Als we die stukken compacter willen maken, dan moet de Tweede Kamer er wel van op aan kunnen dat op elk beleidsterrein periodiek een goede beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd. De conclusies van de beleidsdoorlichting kunnen dan ook weer terugkomen in de begroting en het jaarverslag.

Vraag:

Hoe gaat de minister deze verbeteringen afdwingen?

Antwoord:

De beleidsdoorlichting blijft de verantwoordelijkheid van de vakminister. Ik stel de regels op waar beleidsdoorlichtingen aan moeten voldoen. Voor de voorgestelde wijzigingen hoeven de regels niet aangepast, het zijn meer accentverschuivingen: meer aandacht voor feiten en minder aandacht voor lange theoretische verhalen. Die boodschap zullen mijn ambtenaren uitdragen richting de andere departementen.

Vraag:

Waarom staat er in de brief niets over de evaluatie van beleidsdoorlichtingen die deze commissie heeft uitgevoerd?

Antwoord:

Die evaluatie is eind maart uitgebracht, dus die was mij toen nog niet bekend.

Vraag:

Kan de minister ingaan op de uitkomsten van de evaluatie van beleidsdoorlichtingen die deze commissie heeft uitgevoerd.

Antwoord:

Volgens mij bevat de evaluatie vier kritiekpunten.

Als ik die erg kort samenvat:

1) allereerst zeggen de beleidsdoorlichtingen te weinig over de effectiviteit van beleid,
2) ten tweede is de onafhankelijkheid niet altijd voldoende gewaarborgd,
3) ten derde schiet de kabinetsreactie vaak tekort, en
4) ten vierde valt de aandacht van de Tweede Kamer soms tegen (al schijnt daar gelukkig wel een stijgende lijn in te zitten).

Ad1) Ik ben het eens met het eerste kritiekpunt. De effectiviteit moet in de beleidsdoorlichtingen beter aan bod komen. Tegelijkertijd is het vaak moeilijk om effectiviteit te kunnen meten. Vaak is er geen vergelijking te maken met de situatie waarin geen beleid zou zijn gevoerd, of spelen er factoren die het kabinet niet kan beïnvloeden. Dan moet je toch proberen aannemelijk te maken wat het effect van je beleid is geweest. Dat kan inderdaad beter. Ik verwacht ook dat dit makkelijker wordt dankzij 'verantwoord begroten'. Want hoe concreter je beleid formuleert, des te makkelijker is het om achteraf het effect te meten.

Ad 2) Met betrekking tot de onafhankelijke deskundige: als vakdepartementen een beleidsdoorlichting doen zoeken ze zelf een onafhankelijke deskundige. Mijn ambtenaren hebben daarin slechts een adviserende rol, maar ze zullen de aandachtspunten uit de evaluatie (bijvoorbeeld, doet de onafhankelijke vaker opdrachten voor het departement) zeker bij de departementen onder de aandacht brengen.

In de suggestie om de Algemene Rekenkamer altijd als onafhankelijke te vragen kan ik me minder vinden. Allereerst ga ik niet over de agenda of het werkprogramma van de rekenkamer. Daarnaast heeft de Rekenkamer als onafhankelijk instituut een rol aan het einde van het proces. Ze voeren immers zelf onderzoek uit naar doelmatigheid. Die rol moet de Rekenkamer vrijelijk kunnen vervullen, en dan is het niet handig als je eerst al meegeschreven hebt aan een beleidsdoorlichting.

Tegelijkertijd is de Rekenkamer natuurlijk expert op het gebied van effectenonderzoek. Als ze die kennis kunnen en willen delen met de vakdepartementen dan juich ik dat toe. Ik zie dan liever een adviserende rol bij beleidsdoorlichtingen dan een formele betrokkenheid als onafhankelijke. Maar nogmaals, de Rekenkamer bepaalt zijn eigen agenda, dus dat kan alleen als de Rekenkamer dat zelf ook wil.

Vraag:
Wat vindt de minister van de kabinetsreacties op de beleidsdoorlichtingen, die vaak tekort schieten?

Antwoord:
Volgens de Comptabiliteitswet is elke vakminister verantwoordelijk voor zijn eigen beleidsevaluaties.
Mijn rol als minister van Financiën, is om regels op te stellen zodat iedere evaluatie op dezelfde manier te werk gaat. Die regels staan in de rijksbegrotingvoorschriften. In die regels staat dat beleidsdoorlichtingen door de minister aan de Tweede Kamer worden gestuurd, maar dat mag ook zonder een uitgebreide inhoudelijke reactie van de minister. Als er wel een inhoudelijke reactie wordt gestuurd, en de Kamer vindt die onvoldoende, dan neem ik aan dat de Kamer dat ook duidelijk maakt aan de betreffende minister.

Vraag:
Wat is eigenlijk het verschil tussen een beleidsdoorlichting en een IBO?

Antwoord:
De afkorting IBO staat voor 'interdepartementaal beleidsonderzoek'. Een IBO ontwerpt opties voor doelmatiger (of goedkoper) beleid. Het verschil is bovendien dat bij een IBO meerdere departementen samen werken .(het is eigenlijk geen onderzoek), terwijl een beleidsdoorlichting door één departement wordt uitgevoerd. Het starten van een IBO is een kabinetsbesluit, en ook de taakopdracht wordt door het kabinet bepaald. Concreet betekent dit dat IBO's vaak worden gedaan naar brede onderwerpen, waar meerdere departementen bij betrokken zijn. Kenmerkend voor een IBO is ook dat de taakopdracht altijd gericht is op het ontwikkelen van alternatieven voor huidig beleid. Een IBO kijkt dus meer vooruit, waar een beleidsdoorlichtingen terugkijkt.

Vraag:
Komen er nog nieuwe IBO's?

Antwoord:

Of er dit jaar op een beleidsterrein een IBO wordt gestart besluit het kabinet dit voorjaar, daar kan ik niet op vooruitlopen. Eventuele IBO onderwerpen en taakopdrachten worden opgenomen in de Miljoenennota.

Vraag:
Waarom stoppen we niet met beleidsdoorlichtingen, en doen we in plaats daarvan elke paar jaar een ronde heroverwegingen of IBO's?

Antwoord:
Dat gaat niet werken omdat de heroverwegingen en IBO's, voornamelijk vooruit kijken en alternatieven aandragen. Beleidsdoorlichtingen kijken vooral terug. Met beleidsdoorlichtingen leg je dus verantwoording af over het beleid. Tegelijkertijd leert het vakdepartement ervan. Die kennis kunnen ze gebruiken voor nieuw beleid.
Beleidsdoorlichtingen en IBO's zijn dus twee verschillende instrumenten voor twee verschillende doelen. Bij eventuele IBO's kan wel gebruik worden gemaakt van de informatie uit de beleidsdoorlichtingen, dus als er goede beleidsdoorlichtingen liggen, dan maakt dat het uitvoeren van een IBO of heroverweging wel makkelijker.

Aanvullende (achtergrond)informatie over beleidsdoorlichtingen

In de brief 'verantwoord begroten' staat ook een passage over beleidsinformatie en evaluaties. Hieronder wordt kort uitgelegd hoe het beleid nu werkt en welke verbeteringen we voorstellen. Daarna wordt uitgelegd welke kritiek de Tweede Kamer heeft op de huidige werkwijze.

Beleidsdoorlichtingen in brief 'verantwoord begroten'

'Verantwoord begroten' gaat over verbeteringen in het begrotingsproces. De beleidsevaluaties zijn daar een relatief klein onderdeel van (paragraaf 2.3).
Wat we in de brief 'verantwoord begroten' hebben geprobeerd aan te geven is dat er een duidelijke relatie is tussen de verantwoordingsstukken (begroting en jaarverslag) en de beleidsevaluaties. De begrotingen bevatten nu vrij veel indicatoren en kengetallen waarvan het nut twijfelachtig is. Daar die informatie weg te laten kan de begroting compacter worden. De periodieke beleidsdoorlichtingen moeten dan wel meer en betere informatie gaan geven. Op die manier krijgt de Kamer meer informatie over een beleidsterrein dan nu het geval is.
Tegelijkertijd is het idee dat de beleidsdoorlichtingen substantiëler worden. Bij voorkeur wordt voortaan een heel begrotingsartikel tegelijk doorgelicht. Daardoor neemt allereerst het aantal beleidsdoorlichtingen af en wordt de agendering dus overzichtelijker. Daarnaast is onze verwachting dat grotere onderwerpen meer aandacht van de Tweede Kamer zullen krijgen.
De agendering van beleidsdoorlichtingen krijgt een prominentere plek in de begroting door een overzichtstabel van alle geplande beleidsdoorlichtingen op te nemen.

Huidig beleid

Verantwoordelijkheid

Elke vakminister is volgens de Comptabiliteitswet (artikel 20) niet alleen verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van zijn eigen beleid, maar ook voor het periodiek onderzoeken van die doeltreffendheid en doelmatigheid.
Volgens dezelfde Comptabiliteitswet bent u (de minister van Financiën) bevoegd om regels op te stellen om zorg te dragen voor die doeltreffendheid en doelmatigheid, en voor het onderzoek daar naar.
Van deze bevoegdheid heeft u gebruik gemaakt door in de rijksbegrotingsvoorschriften regels op te nemen over beleidsevaluaties.

De spelregels

Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) zijn er twee vormen van evaluaties: vooraf en achteraf (ex-ante en ex-post). Evaluaties vooraf zijn bijvoorbeeld kosten-baten-analyses. Die worden uitgevoerd voordat een besluit genomen wordt. Bij evaluaties achteraf wordt geprobeerd de effectiviteit en doelmatigheid van bestaand overheidsbeleid te meten.

Alle ex-post evaluaties moeten door het departement worden aangekondigd in de begroting. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen beleidsdoorlichtingen en effectenonderzoeken. Aan beleidsdoorlichtingen worden in de RBV speciale eisen gesteld, zie hieronder.

Regels beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting moet aan de volgende eisen voldoen:

- beleidsdoorlichtingen zijn evaluaties op het niveau van een artikel of operationele doelstelling en niet op instrumentniveau, een beleidsdoorlichting heeft hierdoor het karakter van een synthese;
- in een beleidsdoorlichting staan eenvoudige, maar fundamentele vragen naar de nut en noodzaak en naar de effectiviteit van beleid centraal;
- bij de uitvoering worden onafhankelijken betrokken. Met onafhankelijken worden deskundigen bedoeld die geen verantwoordelijkheid dragen voor het te onderzoeken beleid en waarvan een onafhankelijk oordeel mag worden verwacht.
- Elk beleidsterrein wordt periodiek doorgelicht (bijvoorbeeld elke 4 tot 7 jaar).

Met een beleidsdoorlichting legt de minister aan de Tweede Kamer verantwoording af over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn beleid. Tegelijkertijd is het 'leereffect' voor het vakdepartement ook een expliciet doel van de beleidsdoorlichting.

Praktijk

Departementen nemen in de begroting een programmering van beleidsdoorlichtingen en andere effectonderzoeken op. Ambtelijk Financiën wordt meestal betrokken bij het uitvoeren van een beleidsdoorlichting en toetst of er aan de regels is voldaan. De vakminister stuurt het rapport, met eventueel een reactie naar de TK.

Historie beleidsdoorlichtingen

Invoering

De beleidsdoorlichting is in 2006 ingevoerd en is dus een jong instrument. De beleidsdoorlichting was het antwoord op een aantal problemen uit de VBTB-evaluatie (2004):

- een overdaad aan evaluaties, maar een tekort aan informatie over de effecten van beleid
- weinig samenhang in combinatie met een instrumenteel karakter;
- de onafhankelijkheid van de evaluaties was twijfelachtig;
- beperkte rol in het beleidsproces en een plichtmatig karakter.

Tussenevaluatie

In 2008 heeft Financiën een tussenevaluatie van het instrument beleidsdoorlichtingen laten uitvoeren. Er waren toen 23 beleidsdoorlichtingen uitgevoerd. De belangrijkste conclusies waren:

- Niet alle beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd op het niveau van een operationele doelstelling, dus de onderwerpen blijven (te) klein;
- De verplichte vragen worden meestal wel beantwoord, maar de gevraagde analyse van de maatschappelijke effecten ontbreekt vaak en geen enkele beleidsdoorlichting bevat een p*q onderbouwing van het budget
- Bij de meeste beleidsdoorlichtingen is minimaal één onafhankelijke betrokken.

- Hoewel formeel dus aan de meeste voorwaarden wordt voldaan blijft de kwaliteit van de inhoud achter. Er ontbreekt vaak een kwantificering van de effecten van het beleid terwijl ook de doeltreffendheid er bekaaid vanaf komt.
- Het leereffect is beperkt.

In de kabinetsreactie op de tussenevaluatie van de beleidsdoorlichtingen stelt de minister van Financiën het volgende:

- Vakministers zijn verantwoordelijk voor de beleidsdoorlichtingen en moeten dat ook blijven. Het verschuiven van die verantwoordelijkheid naar Financiën, de TK of een andere partij is niet in lijn met de Comptabiliteitswet (of de ministeriele verantwoordelijkheid in den brede);
- Het draagvlak bij departementen voor beleidsdoorlichtingen is groeiende;
- Majeure wijzigingen in de regelgeving zijn niet nodig;
- De programmering van beleidsdoorlichtingen moet beter (veel geagendeerde doorlichtingen werden niet uitgevoerd);
- De rol van de onafhankelijke moet worden versterkt;
- Een grotere rol van de TK bij de programmering van beleidsdoorlichtingen kan zorgen voor meer parlementaire aandacht voor de afgeronde doorlichtingen.

Aanpassingen na de tussenevaluatie

Naar aanleiding van de tussenevaluatie is in de regelgeving de positie van de onafhankelijke deskundige versterkt. Zo mag dit niet langer een rijksambtenaar zijn (medewerkers van inspectiediensten en departementale onderzoeksinstellingen met een onafhankelijke status zoals planbureaus, WODC, IOB, LEI uitgezonderd) en moet de onafhankelijke zijn of haar rol in het proces apart aan de TK toelichten.

Voor de andere toegezegde verbeteringen hoefde de regelgeving niet te worden aangepast. Het idee was tegelijkertijd dat departementen nog moesten wennen aan het instrument, en dat de kwaliteit met verloop van tijd beter zou worden. Tegelijkertijd is geprobeerd om meer parlementaire aandacht voor de beleidsdoorlichtingen te krijgen door bij aan aantal departementale jaarverslagen een beleidsdoorlichting mee te sturen.

Kritiek Tweede Kamer op huidig beleid

Vorige maand heeft de vaste commissie voor de Rijksuitgaven een evaluatie afgerond naar het instrument beleidsdoorlichtingen. De commissie heeft nogal wat kritiek op het instrument. Een samenvatting:

Kritiekpunten Tweede Kamer

- Beleidsdoorlichtingen bieden in de meeste gevallen niet de informatie die ze zouden moeten bieden: (het meten van) de effectiviteit van beleid:
    - Uitspraken over de effectiviteit van het beleid worden vaak niet gedaan;
    - Uitspraken die wel worden gedaan zijn doorgaans niet erg hard.

- De meeste beleidsdoorlichtingen voldoen aan de eis dat een onafhankelijke meekijkt en zijn oordeel geeft, maar:
    - Sommige onafhankelijke deskundigen voeren vaker opdrachten uit voor hetzelfde ministerie;
    - Niet elke onafhankelijke gaat in op de kwaliteit van het onderzoek
    - Onafhankelijke worden soms pas aan het einde van het onderzoek betrokken.
- De kabinetsreactie sluit niet altijd goed aan bij de beleidsdoorlichting:
    - Er wordt niet altijd ingegaan op de conclusies van de beleidsdoorlichting, of de kabinetsreactie trekt zelfs de tegenovergestelde conclusies;
    - Er worden niet altijd concrete maatregelen en/of verbeteringen toegezegd.
- De parlementaire aandacht voor een beleidsdoorlichting verschilt per geval:
    - De Kamer constateert wel een groeiende aandacht, maar nog niet elke beleidsdoorlichting wordt in een Algemeen Overleg geagendeerd.

In de evaluatie staan ook een aantal aanbevelingen om bovenstaande kritiekpunten op te lossen:

Aanbevelingen Tweede Kamer

- Het meten van effectiviteit van beleid moet beter.
- De onafhankelijke deskundige moet een standaardtoets uitvoeren, die meer methodologisch dan inhoudelijk is;
- Nog beter zou het zijn om één deskundige in te schakelen voor alle beleidsdoorlichtingen, bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer;
- Bewindspersonen moeten alle aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting aan bod laten komen in hun kabinetsreactie.
- De Kamercommissies moeten in overleg met de betreffende minister de agendering van beleidsdoorlichtingen afspreken, zodat de beleidsdoorlichtingen beter aansluiten op het debat in de TK.

-o-

5. Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting

Probleem

Het experiment verantwoording begroting en verantwoording is in nauwe samenwerking met de Rekenkamer geëvalueerd. Uiteindelijk is deze evaluatie gezamenlijk door Financiën en de AR aan de Tweede Kamer aangeboden.
Op ambtelijk niveau verliep deze samenwerking prettig en zakelijk. Het College van de AR heeft echter een aantal terugkerende kanttekeningen bij dit experiment die zij graag in de conclusies terug had gezien (deze zijn dus NIET in de gezamenlijke brief opgenomen). Deze betreffen:

- De Verantwoordingsbrief zou door de AR moeten worden getoetst
- Het weglaten van beleidsinformatie uit artikelen in de verantwoording leidt tot ongewenst informatieverlies. De AR vindt dat hiermee de aansluiting tussen beleid en geld is losgelaten.

Deze laatste twee punten zouden het budgetrecht van de Kamer teveel hebben aangetast. Onze (gezamenlijke) evaluatie onderschrijft dit ons inziens niet.

Wat kan de Kamer zeggen

- De Kamer zou kunnen aansluiten bij de zorgen van de Algemene Rekenkamer.
- Vooral de aansluiting tussen beleid en geld blijft bij hen een belangrijk onderwerp.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

- In haar brief stelt de AR dat met de voorstellen uit Verantwoord begroten de directe samenhang tussen budget en beleidsinformatie op artikelniveau weer centraal komt te staan. Dat betekent een breuk met de insteek van het experiment, waar de beleidsinformatie gekoppeld was aan de beleidsagenda/beleidsprioriteiten en niet meer terug te vinden was bij de beleidsartikelen. Dat ging, zo blijkt uit de evaluatie van het experiment, ten koste van de samenhang en leidde tot ongewenst informatieverlies. Daarom onderschrijft de AR de nieuwe opzet. Ook merkt de AR op dat zij niet zozeer de verantwoordingsbrief willen controleren maar dat de informatie in deze brief moet leunen op de gecontroleerde jaarverslagen. Dit zou een versoepeling betekenen van hun standpunt.

Wat kan de minister (toe)zeggen?

- Het is juist dat de onderbouwing van de uitspraken in een verantwoordingsbrief is te vinden bij de verantwoording van de doelstellingen in de jaarverslagen. (Zie

ook memo over de verantwoordingsbrief). Dat maakt controle van de verantwoordingbrief onnodig.

- Uit de evaluatie blijkt dat het informatieverlies dat tijdens het experiment is opgetreden informatie betrof die nauwelijks werd gemist door de Kamer. De Kamer heeft maar weinig vragen gesteld over deze weggelaten informatie (5 a 10% van alle vragen over het jaarverslag). Dit sterkt ons in het idee dat veel van de huidige indicatoren in onze begroting in praktijk niet erg relevant zijn voor het vervullen van de controlerende taak van de Kamer.
- In het voorstel voor Verantwoord Begroten worden de lessen uit de evaluatie meegenomen.
- Een van de verworvenheden van het experiment is de focus in begroting en jaarverslag van de departementen.
- Deze focus kan vormgegeven worden door in beleidsagenda en verslag in te gaan op een aantal prioriteiten van het departement.
- In het nieuwe voorstel voor verantwoord begroten wordt juist heel veel aandacht besteed aan de aansluiting beleid en geld. Namelijk tussen rol en taak minister, (beleids)instrument en budget per instrument.

6. Verantwoordingsbrief

Korte samenvatting:

Mei 2008-2010: Experiment verbetering verantwoording en begroting van kracht. Verantwoordingsbrief naar de Tweede Kamer en aanwezigheid MP bij het debat.
Mei 2011: In afwachting van evaluatie experiment bespreking met de Tweede Kamer en naar aanleiding belofte Rutte in november gaat een brief over 17 hervormingen en stelselherzieningen voor het verantwoordingsdebat naar de Kamer.
Mei 2012 en verder: Aanwezigheid MP en verantwoordingsbrief kunnen worden toegezegd mocht Kamer dit wensen, mits focus wordt toegepast.

Toekomst verantwoordingsbrief

Probleem

In dit AO ligt ook de evaluatie van het experiment voor. Eén van de instrumenten die in het experiment is ingezet is de verantwoordingsbrief en de verschijning van de MP tijdens het verantwoordingsdebat.

Wat kan de Kamer zeggen

- Gaat zeer waarschijnlijk vragen om een continuering van het instrument verantwoordingsbrief, waarmee in het experiment is geëxperimenteerd.
- Kan vragen om een brief waarbij naast de 17 hervormingen ook nog bijvoorbeeld de onderwerpen uit de vragen van Pechtold naar voren komen.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

- Zij verwachten ook in de toekomst een verantwoordingsbrief en de komst van de MP naar het debat.
- De Algemene Rekenkamer geeft in hun brief aan dat zij de voorkeur geven aan een brief waarvan de informatie voortkomt uit de reguliere (en geaudite) verantwoordingsinformatie.

Wat kan de minister (toe)zeggen?

- Dat het kabinet volgend jaar (2012) weer een verantwoordingsbrief naar de Kamer stuurt. Dit wordt nog besproken in de MR van 15 april, waarvoor u ook een notitie ontvangt.
- Aansluiten bij het idee van de Commissie voor de Rijksuitgaven om weer focus aan te brengen in deze brief door de Kamer onderwerpen te laten kiezen. Dit is in 2010 ook gebeurd naar aanleiding van de motie Koser Kaya. De nadruk moet worden gelegd op het beperkt houden van dit aantal. Onze voorkeur is maximaal 4 hervormingen/maatregelen uit het regeerakkoord. Eventueel aangevuld met 1 extra uit het regeerakkoord die niet onder de 17 valt.

- Terughoudend reageren op wens voor méér onderwerpen. Verwezen kan worden naar het verantwoordingsdebat, waarbij de MP ook aanwezig zal zijn.

Brief 17 hervormingen verantwoordingsdag 2011

Probleem

In november heeft Rutte tijdens het debat over de hervormingen en stelselherzieningen toegezegd een brief over de 17 hervormingen, uiterlijk op verantwoordingsdag, naar de Kamer te sturen.

Wat kan de Kamer zeggen

- Kan vragen of en hoe deze toezegging wordt uitgevoerd.
- Méér dan 17 onderwerpen te behandelen.
- Vragen om een extra algemene verantwoordingsbrief over 2010 in aanvulling op de brief over de 17.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

- De Algemene Rekenkamer vindt de 17 hervormingen niet voldoende dekkend voor het kabinetsprogramma. Zij hebben zelf een lijstje opgesteld met de 25 maatregelen uit het regeerakkoord met het grootste financiële belang.
- De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat ze een verantwoordingsbrief willen met daarin gecontroleerde informatie.

Wat kan de minister (toe)zeggen?

- Mocht de Kamer beginnen over deze brief dan kan worden vermeld dat Rutte deze brief op, of voor, verantwoordingsdag naar de Kamer zal sturen. De brief zal in gaan op de stand van zaken rondom de 17 hervormingen en stelselherzieningen vanaf het moment van aantreden van het kabinet tot aan april 2011.
- Mocht de Kamer nog dit jaar in mei een algemene verantwoordingsbrief vragen dan kan worden gemeld dat dit voor mei niet meer gaat gebeuren. Het kabinet is er van uitgegaan dat het experiment was afgerond en dat vervolgafspraken pas in dit AO werden gemaakt. Daarnaast is een brief op deze korte termijn ook niet meer haalbaar.
- Een extra verantwoordingsbrief zou ook geen toegevoegde waarde hebben. Deze zou moeten gaan over het jaar 2010. In mei vorig jaar heeft het kabinet Balkenende IV al een finale verantwoording afgelegd over hun kabinetsperiode. Het kabinet Rutte I legt op het gebied van de 17 hervormingen met de brief verantwoording af over het tot nu toe gevolgde beleid.

- Mocht de Kamer meer willen toevoegen aan de 17 hervormingen (volgend op het standpunt van de AR) dan kan worden gezegd dat de toezegging van toepassing is op de 17 en dat het daarbij wordt gelaten.
- Mocht de Kamer vragen of de informatie uit de brief gecontroleerde verantwoordingsinformatie is , dan kunt u opmerken dat deze brief geen verantwoordingsbrief is. De informatie in de brief is ook afkomstig uit 2011 en kan dus per definitie nog niet gecontroleerd en geaudit zijn.

Geschiktheid maatregelen/doelstellingen regeerakkoord voor reguliere (begrotings)cyclus

Probleem

Tijdens het debat van 18 november met de MP, maar ook in latere communicatie is duidelijk geworden dat een aantal Kamerleden (en ook de AR) de voortgang van de 17 hervormingen en stelselherzieningen niet een goede weergave vinden geven van de voortgang van de uitvoering van het regeerakkoord. Zo heeft Pechtold eind vorig jaar al een set van 455 Kamervragen gestuurd waar hij bij een groot aantal onderwerpen (47) een tiental vragen stelt die het kabinet moest beantwoorden. De kans is vrij groot dat hij hier op terug komt.
Rutte heeft al een aantal keer aangegeven niet terug te willen naar een delivery-systematiek. Alles zou te volgen moeten zijn volgens de normale cyclus.

Wat kan de Kamer zeggen

Kan vragen meer doelstellingen uit het regeerakkoord op te nemen naast de17 hervormingen en stelselherzieningen. Om op die manier een meer compleet beeld te krijgen van de uitvoering van het regeerakkoord.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De AR heeft al een keer een lijst gestuurd met 25 maatregelen die wat hen betreft gevolgd zouden moeten worden om de voortgang van de uitvoering van het regeerakkoord aan af te kunnen meten.

Wat kan de minister (toe)zeggen?

- Kan nogmaals benadrukken dat het kabinet geen nieuwe delivery-systematiek op wil zetten. De uitvoering van het regeerakkoord is dan ook gewoon te volgen via de gebruikelijke beleidscyclus (nota's en dergelijke) en begrotingscyclus.
- De huidige 17 hervormingen en stelselherzieningen zijn ook allemaal te volgen via de normale cyclus, hetzij via de beleidsnota's, hetzij via de begrotingscyclus.
- Kan bij vasthoudendheid van de Kamer op dit punt verwijzen naar het verantwoordingsdebat waarbij ook de MP aanwezig zal zijn. Een uitbreiding of verandering moet eerst besproken worden met het kabinet.

Controle verantwoordingsbrief

Probleem

De Algemene Rekenkamer vraagt al een aantal jaar om een controle van de verantwoordingsbrief. Het kabinet heeft tot nu toe de lijn aangehouden dat het een politieke brief op hoofdlijnen is. Deze is gebaseerd op de informatie uit de jaarverslag, welke wél wordt gecontroleerd.

Wat kan de Kamer zeggen

De Kamer kan het standpunt van de AR herhalen.

Wat vindt de Algemene Rekenkamer ervan?

De Algemene Rekenkamer pleit sinds de invoering van de verantwoordingsbrief voor de controle hiervan.
In hun brief vragen ze niet om controle van de brief zelf, maar alleen om opname van gecontroleerde informatie.

Wat kan de minister (toe)zeggen?

- De verantwoordingsbrief is bedoeld om politieke focus en aandacht voor verantwoording te vergroten. Een brief waarbij de Kamer de onderwerpen kiest en het kabinet op hoofdlijnen verantwoording aflegt is hiervoor het beste instrument.
- Controle van de verantwoordingsbrief is niet nodig omdat de informatie die gebruikt wordt om de brief op de bouwen afkomstig is uit gecontroleerde jaarverslagen. Uitgaande van de laatste brief van de Algemene Rekenkamer kunnen we dus voldoen aan hun wens.
- Ook zou controle de politieke aard van de brief ondermijnen. De Kamer wordt hiermee juist uitgedaagd om zelf onderzoek te doen om te kijken of zij het eens is met de conclusies van het Kabinet op basis van deze informatie

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2011

De Kamer heeft in diverse brieven aangegeven niet tevreden te zijn met de huidige informatie in begrotingen en jaarverslagen[1]. Het kabinet herkent deze knelpunten. Het vorige kabinet heeft het Experiment verbetering verantwoording en begroting ingezet om een verbetering in de jaarstukken en het verantwoordingsproces aan te brengen. De evaluatie van dit experiment[2] geeft aan dat de maatregelen uit het experiment niet de oplossing bieden voor al de gesignaleerde problemen. Wel biedt de evaluatie een aantal lessen voor de toekomst voor verdere verbetering van begroting en jaarverslag.

Het kabinet wil betere en compactere begrotingen en jaarverslagen. Bij een «Compacte Rijksdienst»[3] horen ook compacte begrotingen. Het kabinet wil dit bovendien realiseren met een kleinere overheid. Met de voorstellen uit «Verantwoord begroten» kan dit worden gerealiseerd. In deze brief wordt allereerst ingegaan op de gesignaleerde knelpunten en worden deze kort geanalyseerd. De lessen uit het experiment en de analyse vormen de basis voor de voorstellen «Verantwoord begroten», die vervolgens nader worden uitgewerkt. Tot slot wordt het tijdpad geschetst waarop «Verantwoord begroten» kan worden ingevoerd.

1. Knelpunten en analyse

Knelpunten

In de genoemde brieven heeft de Kamer de volgende knelpunten aangegeven met betrekking tot de begrotingen en jaarverslagen:
- De koppeling tussen conclusies uit het jaarverslag en de volgende begroting (beleidsconclusies) moet duidelijker naar voren komen;
- Begroten en verantwoording conform Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) heeft geleid tot het terugbrengen van 800 artikelen naar circa 160. De Kamer vreest dat dit ten koste is gegaan van de transparantie van grote geldstromen;

[1] Brief 30 juni 2009, kenmerk 09-RU-B-012 zie bijlage en brief 17 februari 2010, kenmerk 31 865-18.
[2] Brief Minister van Financiën, en Algemene Rekenkamer, Kamerstuk 31 865, nr. 25.
[3] Tweede Kamer 2010–2011, 31 490, nr. 54.

kst-31865-26
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

1913363 02790

- De Kamer wil meer inzicht in de budgetflexibiliteit. Bij veel begrotingsartikelen is het grootste deel van de uitgaven al helemaal juridisch verplicht;
- Met VBTB zijn de zogenaamde inputgegevens in begrotingen en jaarverslagen verdwenen. De Kamer acht deze informatie in een aantal gevallen wel nuttig;
- De wijze waarop kabinetsprioriteiten worden geoperationaliseerd en verantwoord en de wijze waarop een relatie wordt gelegd met de budgetten in begrotingen en jaarverslagen kan worden verbeterd;
- De belasting- en premie-uitgaven in begrotingen en jaarverslagen vallen buiten het reguliere begrotingsregime;
- De samenhang van beleidsdoorlichtingen (beleidscyclus) met de begrotingscyclus moet worden verduidelijkt;
- De rol van de Kamer bij dechargeverlening is vooral ceremonieel. De Kamer wil meer aandacht aan de decharge geven.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer herhaaldelijk op Verantwoordingsdag aangegeven ontevreden te zijn met de toename van het gebruik van de regel «comply or explain». Deze regel houdt in dat departementen, indien er geen geschikte indicatoren beschikbaar zijn over het beleid van een minister, dit moeten uitleggen. Op deze regel is in toenemende mate een beroep gedaan. Het percentage comply (het opnemen van geschikte indicatoren) is de afgelopen vrij stabiel gebleven. Het percentage explain (het uitleggen waarom er geen geschikte indicatoren zijn) is in de loop der jaren toegenomen. Dit laatste trouwens ten koste van het percentage waarbij in het geheel geen indicatoren of uitleg wordt opgenomen.

Meer financiële informatie

Ook bestaat de afgelopen jaren meer behoefte aan «inputinformatie» zoals uitgaven aan ICT en externe inhuur. Binnen het huidige concept Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) is deze informatie niet beschikbaar. De apparaatsuitgaven worden juist zoveel mogelijk toegerekend aan beleidsdoelen en zijn niet zichtbaar op het niveau van het begrotingstotaal van het departement. Met aparte overzichten in jaarverslagen en in aparte brieven wordt getracht toch aan de informatiebehoefte van de Kamer tegemoet te komen.

Experiment Verbetering verantwoording en begroting[1]

Het Experiment verbetering verantwoording en begroting was erop gericht verbeteringen aan te brengen in begroting en verantwoording. Tijdens het experiment zijn de experimentbegrotingen beter onderbouwd met historische informatie, zijn beleidsconclusies opgenomen in de jaarverslagen, is de niet-financiële informatie in de beleidsartikelen van jaarverslagen beperkt en is de informatie ten aanzien van prioriteiten in het beleidsverslag juist benadrukt. Daarnaast is de Verantwoordingsbrief geïntroduceerd. Het experiment heeft echter maar ten dele tot de gewenste verbeteringen geleid. Voor «Verantwoord begroten» zijn de volgende lessen uit het experiment belangrijk:
- beleidsconclusies blijken een waardevolle aanvulling op de jaarverslagen te zijn;
- beleidsdoorlichtingen kunnen van belang zijn voor het debat tussen Kamer en kabinet over de effectiviteit van beleid. Om het rendement van dit instrument te vergroten is het goed om de resultaten van de doorlichtingen consequent te benutten in de jaarverslagen of begrotingen;
- het blijft een uitdaging om toegankelijke jaarstukken te maken. De bruikbaarheid en relevantie van niet-financiële informatie in beleidsar-

[1] Tweede Kamer 2007–2008, 31 031, nr. 19.

1913363 02790

tikelen moet scherper. Dit kan door meer uit te gaan van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister;
- voor een aantal beleidsartikelen geldt dat het beleidsdoel heel goed toetsbaar kan worden geformuleerd en dat met behulp van indicatoren de voortgang uitstekend kan worden gevolgd. Voor andere beleidsartikelen geldt echter dat het algemene beleidsdoel slechts in algemene of abstracte termen geformuleerd kan worden en niet goed meetbaar is. In zulke gevallen zijn kwantitatieve indicatoren niet altijd even zinvol. Belangrijk is in zo'n geval dat uit de stukken duidelijk wordt waartoe het geld aangewend wordt en over welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de minister beschikt om het resultaat te beïnvloeden.

In de voorstellen voor «Verantwoord begroten» worden deze lessen zoveel als mogelijk meegenomen.

Analyse problematiek

Midden jaren negentig van de vorige eeuw werden in het beleidsdebat veel ideeën ontleend aan de theorie van het New Public Management. De idee was dat de overheid veel kan leren van de organisatie en werkwijze in de private sector. Op basis van dit denken is onder andere eind jaren negentig de begrotingspresentatie gewijzigd. Van zogenaamde inputbegrotingen is de stap gezet naar output/outcomebegrotingen. Bij inputbegrotingen staan de beschikbare middelen centraal: hoeveel geld is er beschikbaar voor personeel, materieel, subsidies etc. Bij outcomebegrotingen staan de gewenste maatschappelijke effecten centraal: wat wil ik uiteindelijk bereiken en wat kost dat? De stap naar deze begrotingspresentatie heette Van beleidsbegroting naar Beleidsverantwoording (VBTB)[1]. De idee is dat beleid centraal staat: in de begroting de beleidsvoornemens en in de verantwoording de bereikte resultaten.
De huidige begrotingspresentatie volgens VBTB veronderstelt een logische keten tussen beleidsdoelstelling, budget, beleidsinstrumenten en output of outcome. In de praktijk is gebleken is dat niet alle doelstellingen goed te vertalen zijn in meetbare indicatoren in termen van output of outcome. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen waarom de logische keten in de praktijk niet zo logisch kan worden gevolgd. Soms begint het al bij het formuleren van doelstellingen waarbij duidelijk is dat de overheid niet in staat is om deze doelstelling (geheel zelf) te realiseren, omdat ze in grote mate afhankelijk is van onbeïnvloedbare of externe factoren. Een andere verklaring is dat de doelstelling realistisch en haalbaar kan zijn, maar dat dit niet door de rijksoverheid zelf – lees de minister – kan worden gerealiseerd. Het zijn anderen die gaan over de wijze van aanwenden van de middelen (budget, instrumenten), zoals gemeenten, zelfstandige bestuursorganen, stichtingen etc.

Les 1: wat is de beleidsinzet van de minister?

Les is in ieder geval om in de begroting méér aan te sluiten bij de rol, taak, verantwoordelijkheid én beschikbare instrumenten van de minister. In de huidige begrotingen zijn te vaak lange beleidsmatige teksten te lezen die de algemene situatie en wenselijkheden op een beleidsterrein uitvoerig beschrijven. De concrete beleidsinzet van de minister komt daarbij onvoldoende uit de verf. De begroting is allereerst een document waarin de beleidsinzet van de minister wordt beschreven.

Les 2: welke informatie is gewenst?

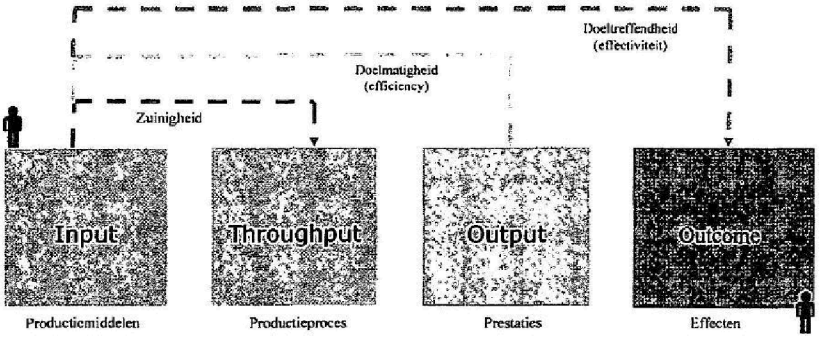
Voor een goede besturing van een beleidsterrein is behoefte aan allerlei informatie: input, throughput en output/outcome.

[1] Nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording», Tweede Kamer 1999–2000, 26 573, nr. 1.

1913363 02790

Informatie over throughput of beter gezegd «procesinformatie» is doorgaans interessant als managementinformatie voor interne sturing. Toch zijn daar ook uitzonderingen op als bepaalde processen de politieke aandacht hebben, bijvoorbeeld «het betalen van facturen moet binnen 30 dagen». Of er tijdig wordt betaald binnen die termijn wordt gevolgd met «procesinformatie».
Met de komst van VBTB is het accent verschoven naar informatie over outcome en output (rechts in figuur 1). In de afgelopen periode is echter gebleken dat in de Kamer veel belangstelling bestaat voor inputinformatie en dan met name over de apparaatsuitgaven. Voor het kabinet is een les dat een begroting meer dan in het verleden een mix moet zijn van verschillende typen informatie.
Een mix van informatie draagt bij aan een versterking van het autorisatierecht van de Kamer. Daarbij is een zorgvuldige afweging van welke informatie relevant is, van belang. Dit betekent dat sprake zal moeten zijn van maatwerk per departement en per doelstelling.

Figuur 1. Overzicht verschillende typen informatie t.b.v. de inrichting van begrotingen



Internationaal bestaat toenemende kritiek op de begrotingspresentatie volgens het principe van output of outcome (in de internationale literatuur «performance budgeting» genoemd). Een OECD-studie[1] geeft aan dat – hoewel er positieve effecten zijn opgetreden – uit geen enkel internationaal onderzoek blijkt dat allocaties door «performance budgeting» zijn verbeterd. Geconcludeerd wordt, dat:

- *Output/outcome moeilijk is te meten;*
- *De formulering van output steeds verandert;*
- *Begroten op basis van output targets in een aantal gevallen heeft geleid tot verlies aan controle voor het parlement en onleesbare begrotingen.*

2. Verantwoord begroten

Algemeen

Op basis van de genoemde knelpunten en de uitkomsten van het experiment trekt het kabinet de conclusie dat de huidige begrotingspresentatie moet worden gewijzigd. De lessen uit het experiment en de korte analyse van de problematiek, zijn daarbij voor het kabinet maatgevend. De voorgestelde begrotingspresentatie bouwt voort op het goede van de VBTB-begrotingen, maar brengt daarin duidelijke wijzigingen aan. Deze nieuwe opzet wordt «Verantwoord begroten» genoemd. De kern is dat een duidelijke beleidsinzet van de minister in de begroting die aansluit bij zijn taak en verantwoordelijkheden, ook leidt tot een heldere verantwoording in het jaarverslag. Nu lopen de beleidsambities en de feitelijke inzet te veel uiteen; dit is het «gat in de verantwoording».

[1] *OECD Value for money study – Building on Basics.* Paper prepared for Working Party of Senior Budget Officials, Paris, 7 July 2010.

1913363 02790

Begroting als financieel document

De begroting is in de eerste plaats een financieel document waarin de verdeling van de budgetten wordt vastgesteld. Vervolgens is belangrijk om te weten: hoe wordt het geld ingezet en wie gaat dat doen? Om het autorisatierecht op een adequate manier te kunnen koppelen aan de beleidscyclus is het van belang te weten waar de minister beleidsmatig verantwoordelijk voor is. Of anders gezegd: via welke instrumenten zet de minister het budget in teneinde zijn of haar beleid te realiseren? Met die instrumenten kan de minister een bijdrage leveren op beleidsterreinen en aan het bereiken van doelstellingen. Hierbij kan gedacht worden aan subsidies, leningen, garanties, inkomensoverdrachten, specifieke uitkeringen en andere instrumenten. Ter ondersteuning hiervan heeft een minister een apparaat (beleidsmakers, uitvoerende diensten etc.).

Het voorgaande leidt tot een scherpere formulering van de bekende WWW-vragen die met de operatie VBTB zijn ingevoerd.

Tabel 1 WWW-vragen

VBTB	Verantwoord begroten
Wat willen we bereiken?	*1. Wat wil de minister bereiken?*
Wat gaan we daar voor doen?	*2. Wat gaat de minister daarvoor doen?* *- Wat is de rol/verantwoordelijkheid van de minister?* *- Welke instrumenten zet de minister in?*
Wat gaat dat kosten?	*3. Wat kosten de instrumenten en wat kost het apparaat van de minister?*

Aan de hand van de W-vragen uit «Verantwoord begroten» zal het voorstel op hoofdlijnen nader worden toegelicht. De nadere uitwerking vergt maatwerk per departement, omdat departementen nu eenmaal van elkaar verschillen. Ook vragen sommige specifieke onderdelen nog een nadere uitwerking, die bij de invoering van het voorstel zal plaatsvinden.

2.1 Programmauitgaven

Wat wil de minister bereiken?

Centraal in begroting en jaarverslag blijven de beleidsartikelen. Het kabinet stelt voor om bij de invulling van het beleidsartikel de verantwoordelijkheid en de beschikbare financiële instrumenten centraal te stellen. Dit betekent per beleidsartikel een opbouw met een algemene doelstelling waarin concreet wordt aangegeven waartoe het geld wordt uitgegeven. Wat wil de minister met dit beleid en de daaraan gekoppelde instrumenten bereiken? Per algemene doelstelling wordt het kader geschetst waarbinnen de minister de doelstellingen wil bereiken.

Wat is de rol/verantwoordelijkheid van de minister en welke instrumenten zet de minister in?

De rol en verantwoordelijkheid van de minister kan per beleidsterrein verschillen. Daarom wordt per begrotingsartikel ingegaan op deze verantwoordelijkheid en op de rol die de minister daarbij speelt. Dit kan variëren van systeemverantwoordelijkheid/regierol (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, pensioenbeleid) tot belangrijke opdrachtgever van beleidsuitvoering (bijvoorbeeld onderwijs of wegenonderhoud) of het zelf uitvoerder zijn van het beleid (bijvoorbeeld belastingdienst).

Bij deze verschillende rollen en verantwoordelijkheden wordt op maat gesneden beleidsinformatie geboden:

1913363 02790

1. Indien er sprake is van een verband tussen de uitgaven op het artikel en de inzet en invloed van de minister en een gewenste maatschappelijke uitkomst, zeggen indicatoren iets over de effecten van de beleidsinzet van de minister. Deze indicatoren worden dan opgenomen bij de beleidsdoelstelling.
2. Wanneer dit verband niet te leggen is, en de minister geen doorslaggevende invloed heeft op de uiteindelijke beleidsresultaten, kan worden volstaan met algemene kengetallen over ontwikkelingen op het beleidsterrein.
3. Indien er geen beleidsrelevante kengetallen zijn die inzicht bieden in de bijdrage van de minister aan de doelstelling, wordt er niets opgenomen. Niet alle beleidsdoelstellingen zijn nu eenmaal meetbaar.

Om de doelstellingen te bereiken beschikt een minister over verschillende beleidsinstrumenten (wet- en regelgeving, handhaving, inspectie, voorlichting e.d.) en financiële instrumenten. Bij de verantwoordelijkheden wordt kort aangegeven welke (mix van) instrumenten de minister inzet voor het bereiken van de doelstelling. Hierbij wordt met name ingegaan op de beleidsinstrumenten. De financiële instrumenten komen naar voren in de tabel budgettaire gevolgen van beleid en worden daar verder toegelicht.

Het beleidsartikel biedt ook de ruimte om belangrijke wijzigingen als gevolg van onder andere beleidsevaluaties te vermelden. Door het opnemen van conclusies uit en verwijzingen naar beleidsdoorlichtingen en -evaluaties wordt de band tussen begrotingscyclus en beleidscyclus versterkt.

Wat kosten de instrumenten?

De begroting is in de eerste plaats een financieel document. Voorgesteld wordt om de tabel «budgettaire gevolgen van beleid» te wijzigen. In die tabel worden nu de budgetten gekoppeld aan de operationele doelstellingen. Het gevolg is dat niet duidelijk wordt hoe het geld wordt uitgegeven. Om die reden is het voorstel van het kabinet om in de tabel inzicht te bieden in de verschillende typen financiële instrumenten die een minister tot zijn beschikking heeft voor de uitvoering van het beleid (subsidies en belastinguitgaven, bekostiging, opdrachten, bijdragen aan batenlastendiensten, ZBO's/RWT's, (inter)nationale organisatie, andere overheden of begrotingsfondsen).
Op deze wijze wordt het financiële inzicht en daarmee het budgetrecht versterkt.

De operationele doelstelling kan gehandhaafd blijven als laag tussen algemene doelstelling en de financiële instrumenten. Dit kan verhelderend zijn om clustering aan te brengen in de financiële instrumenten. De operationele doelstelling wordt dan verder niet toegelicht met indicatoren en beleidsinformatie. Deze toelichting wordt opgenomen onder de algemene doelstelling of bij de toelichting onder de financiële instrumenten. De financiële instrumenten worden voorzien van een toelichting (waar gaat het geld naar toe, waar is het geld voor bedoeld). Hierbij wordt ingegaan op de wijze van financiering met daarbij waar mogelijk een pxq onderbouwing. De instrumenten worden toegelicht met beleidsrelevante kengetallen.

Aansluitend op de tabel wordt, indien van toepassing, een extracomptabele tabel opgenomen met de niet-begrotingsgefinancierde uitgaven (premiegelden, belastingontvangsten en belastinguitgaven).

1913363 02790

De budgetflexibiliteit behoort inzicht te bieden in de mate waarin de begrote uitgaven nog vrij inzetbaar zijn, of in hoeverre hiervoor al juridische verplichtingen zijn aangegaan. De huidige praktijk in de begrotingen is dat veel uitgaven al voor 100% als juridisch verplicht aangemerkt worden. Hoewel deze werkwijze formeel juist is, komt de waarde van het instrument om inzicht te bieden in de mogelijkheden tot amenderen, onvoldoende tot zijn recht. Het voorstel van het kabinet is om deze budgetflexibiliteit niet meer kwantitatief op te nemen in de begroting, maar via een kwalitatieve toelichting inzicht te bieden in de budgetflexibiliteit.

Overige onderwerpen in begroting en jaarverslag

Naast programma-artikelen en apparaatsartikelen bestaan begroting en jaarverslag nog uit enkele andere onderdelen. De beleidsagenda als onderdeel van de begroting en het beleidsverslag als onderdeel van het jaarverslag, hebben in belangrijke mate een politieke functie. Aspecten die in beleidsagenda en -verslag aan de orde kunnen komen zijn departementale prioriteiten, artikeloverstijgend beleid, beleidswijzigingen en bezuinigingen. Ook kunnen artikeloverstijgende kengetallen, overzichtstabellen en beleidsketenkosten (bijvoorbeeld integrale kosten gevangene of leerling) worden opgenomen. De onderwerpen in de beleidsagenda en -verslag worden zo mogelijk toegelicht met meerjarige en grafische overzichten.

In de huidige begrotingsindeling is per beleidsartikel een tabel opgenomen die inzicht moet bieden in de geplande beleidsevaluaties, beleidsdoorlichtingen en overige onderzoeken. De informatie in deze tabel is nu versnipperd naar artikel. Het voorstel van het kabinet is om de huidige tabel per beleidsartikel te laten vervallen en deze te vervangen door een totaaloverzicht. Dit overzicht biedt inzicht in de onderzoeksprogrammering en in de vindplaats van de uitkomsten van de onderzoeken. De conclusies uit deze onderzoeken kunnen opgenomen worden in het beleidsverslag van het jaarverslag en, indien de conclusies aanleiding geven tot beleidswijzigingen, bij de algemene informatie bij de beleidsartikelen.

Dunnere stukken, meer digitaal

De nieuwe opzet van «Verantwoord begroten» maakt transparant wat de doelstelling van de minister is, welke beleidsinstrumenten hij gaat inzetten en welke financiële instrumenten beschikbaar zijn. Door het formuleren van heldere en concrete doelstellingen en een duidelijke omschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de minister, kan ook concrete beleidsinformatie opgenomen worden in de vorm van indicatoren en kengetallen. De koppeling geld-beleid-indicator wordt versterkt. Veel minder vaak dan in het verleden zal aangegeven hoeven te worden, dat relevante indicatoren ontbreken. Het beroep op de zogenoemde «comply or explain»-regel kan worden teruggedrongen.
De verwachting is dat dit alles op zich al zal leiden tot dunnere en leesbaardere stukken.

Naast de hiervoor geschetste afname van de omvang van onderdelen van de begroting en jaarverslag wordt verder voorgesteld om de omvang te beperken door het maximeren van het totaal aantal pagina's. Ook wordt voorgesteld om een aantal overzichten dat nu is opgenomen in begroting en/of jaarverslag alleen via het internet aan de Kamer ter beschikking te stellen. Het betreft dan de bijlagen: moties en toezeggingen, verdiepingshoofdstuk, subsidies en belastinguitgaven. Dit laatste overzicht betreft een nieuw op te nemen overzicht waarmee aanvullend inzicht wordt geboden

1913363 02790

in het totaal van de subsidies en belastinguitgaven per departement. In de beleidsartikelen kunnen de subsidies/belastinguitgaven geclusterd worden weergegeven en/of slechts per regeling. Door het opnemen van deze bijlage wordt invulling gegeven aan de toezegging aan de Kamer om de frequentie van het Subsidie Overzicht Rijk te herzien[1] en inzicht te bieden in de belastinguitgaven[2]. Ook kunnen de inspanningen van departementen om ad hoc, los van het begrotingsritme, subsidieoverzichten op te stellen, aanzienlijk worden verminderd.

2.2 Apparaatsuitgaven

Wat kost het apparaat van de minister?

Het kabinet stelt voor om de apparaatsuitgaven van kerndepartementen zoveel mogelijk zichtbaar te maken op een centraal apparaatsuitgavenartikel. Met zo'n artikel ontstaat een beter (minder gefragmenteerd) inzicht in de totale apparaatsuitgaven per kernministerie.

De apparaatsuitgaven kunnen worden uitgesplitst in personele en materiële uitgaven. Daarbij kan een verdere onderverdeling worden gemaakt in een beperkt aantal categorieën. Het kabinet stelt voor om ten aanzien van de personele uitgaven een onderscheid te maken in uitgaven aan inhuur externen en uitgaven aan eigen personeel. Binnen materieel zullen ICT-uitgaven apart worden gepresenteerd. Het betreft hier de uitgaven aan kantoorautomatisering in de bedrijfsvoering maar niet de uitgaven aan specifieke ICT-systemen voor programma's. Deze laatste ICT-systemen worden als programmauitgaven gepresenteerd bij de beleidsartikelen omdat deze uitgaven zeer sterk verbonden zijn met het primaire proces ofwel het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

De apparaatsuitgaven worden meerjarig in een centraal apparaatsartikel weergegeven. Batenlastendiensten (BLD) en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) geven ook geld uit aan apparaat. Ook dit zal zichtbaar worden gemaakt. Deze uitvoeringsorganisaties hebben resultaatgericht sturingsmodel, ondersteund met een financieel administratief systeem op basis van baten en lasten. Zij kennen daarom geen uitgaven maar kosten. Om een totaal (extracomptabel) overzicht te hebben van de apparaatsuitgaven en -kosten per departement zal daarom in de toelichting op het centraal apparaatsartikel worden aangeven wat de totale apparaatskosten voor de batenlastendiensten en ZBO's zijn.

In de zogenoemde «batenlastendienstparagraaf» van de departementale begroting zal in de tabel «begroting van baten en lasten» een verdere toelichting op de apparaatskosten worden gegeven. Per batenlastendienst wordt, naast de reguliere indeling, een aanvullende uitsplitsing gemaakt worden naar externe inhuur, eigen personeel en ICT.
Van de begrotingsgefinancierde ZBO's worden in de begroting/jaarverslagen van het moederdepartement in de «bijlage ZBO's/RWT's» de apparaatskosten gepresenteerd. Deze apparaatskosten worden niet verder opgesplitst in verschillende categorieën. Het opnemen van gedetailleerde apparaatsinformatie sluit niet aan bij het sturingsmodel van een ZBO.

Kleine begrotingen

De begrotingen van De Koning, Staten Generaal, Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten, Algemene Zaken en Koninkrijksrelaties blijven met betrekking tot de apparaatsuitgaven ongewijzigd, gezien het financieel belang en de administratieve lasten. Voor deze begrotingen wordt geen centraal apparaatsartikel ingevoerd. Vaak bestaan deze begrotingen uit oogpunt van doelmatigheid maar uit één artikel. De apparaatsuitgaven

[1] Tweede Kamer 2009–2010, 32 335, nr. 1.
[2] Tweede Kamer 2009–2010, 31 935, nr. 6.

1913363 02790

van deze kleine begrotingen worden wel inzichtelijk gemaakt in het jaarverslag.

Door het apart presenteren van de apparaatskosten wordt het mogelijk om de ontwikkeling van de apparaatsmiddelen goed te volgen.

2.3. Beleidsinformatie door evaluaties

Beleidsevaluatie, -doorlichtingen en overige onderzoeken kunnen gerichte beleidsinformatie opleveren over het beleid van een minister. Het kabinet kiest bij «Verantwoord begroten» voor het opnemen van relevante en gerichte beleidsinformatie in plaats van grote hoeveelheden beleidsinformatie die niets of weinig zeggen over de concrete beleidsinzet van een minister. Beleidsdoorlichtingen vormen een belangrijke bouwsteen voor beter onderbouwde en compactere begrotingen en jaarverslagen. Om die reden zullen beleidsdoorlichtingen – meer dan tot dusver – feitelijk weergeven hoe het beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat er bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Er is sprake van een uitruil tussen het verminderen van het aantal weinig/nietszeggende indicatoren en het gerichter inzetten van beleidsdoorlichtingen en het beschikbaar hebben van gerichte beleidsinformatie over het beleid van een minister. Om bij de beleidsdoorlichtingen tot een dekkende agendering te komen, zullen de onderwerpen van beleidsdoorlichtingen bovendien substantiëler worden. Met deze beknopte en toegespitste beleidsdoorlichtingen kan de noodzakelijke verantwoording over de doelmatigheid van beleid richting Algemene Rekenkamer en parlement efficiënter worden ingevuld.

3. Tijdpad

Het meest geëigende moment voor de invoering van een nieuwe begrotingspresentatie is in een nieuw begrotingsjaar. Het eerstvolgende moment is dus de ontwerpbegroting 2012, die in september 2011 bij uw Kamer wordt ingediend. Indien de Kamer akkoord gaat met de voorgestelde wijzigingen, stelt het kabinet het volgende tijdpad voor.
Voor de invoering van een centraal apparaatsartikel is het mogelijk om bij begroting 2012 inzicht te bieden in het totaalniveau van apparaatsuitgaven Uitsplitsing naar categorieën van apparaatsuitgaven wordt voorzien bij begroting 2013 (september 2012).
Departementen hebben aangegeven, waar administratief en qua tijdsbeslag mogelijk, wijzigingen in de beleidsartikelen al door te willen voeren bij begroting 2012. Het aanbieden van diverse bijlagen via internet zal per begroting 2012 plaatsvinden. Volledige invoering van de voorgestelde wijzigingen kan plaatsvinden bij begroting 2013.

4. Slot

Het kabinet verwacht met het voorstel «Verantwoord begroten» in belangrijke mate tegemoet te komen aan de gesignaleerde knelpunten. Met de voorgestelde begrotingspresentatie wordt de winst van VBTB behouden. Uitgangspunt is en blijft dat beleid, budget en prestaties worden gekoppeld. De verbeterde begrotingspresentatie zorgt allereerst voor beter inzicht in apparaatsuitgaven, beleidsprogramma's en de financiële instrumenten.
Bij de beleidsartikelen wordt daarnaast duidelijk ingegaan op de rol, taak en verantwoordelijkheden van een minister alsmede de beschikbare beleidsinstrumenten («de beleidsinzet»). Over deze beleidsinzet is – meer dan voorheen – relevante beleidsinformatie beschikbaar. Op die manier wordt tegemoet gekomen aan de kritiek op het toenemende gebruik van de «comply or explain»-regel. Een scherpere, heldere en concretere

1913363 02790

formulering van doelstellingen en verantwoordelijkheden zal leiden tot een vermindering van het gat tussen beleidsambities en beleidsverantwoording. Tot slot worden de begrotingsstukken leesbaarder en compacter.

Ik hoop dat een nadere gedachtewisseling met u op korte termijn over de voorstellen voor «Verantwoord begroten» mogelijk is.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

1913363 02790

BIJLAGE

De minister van Financiën
i.a.a. de minister van BZK

Den Haag, 6 juli 2011

Op 30 juni 2009 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven van u een brief ontvangen met een nadere toelichting op de voornemens om de begrotingen van BZK en Financiën te wijzigen, waarbij afgeweken wordt van het VBTB-principe dat apparaatskosten toegerekend dienen te worden aan beleidsartikelen.

De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat het uitgangspunt voor de Rijksbegroting dient te blijven dat apparaatskosten zoveel mogelijk integraal worden toegerekend aan doelen van beleid. De commissie is echter bereid om – onder nadere voorwaarden – te bezien of in bepaalde gevallen een andere begrotingsindeling meerwaarde kan hebben.

Deze voorwaarden sluiten overigens in grote mate aan bij de voorstellen die u zelf doet in uw brief, namelijk:
- een afwijkende begrotingsindeling ten aanzien van apparaatskosten blijft uitzondering in plaats van regel;
- een afwijkende begrotingsstructuur wordt vooraf besproken met de Algemene Rekenkamer en wordt – ruim van tevoren – ter instemming voorgelegd aan de desbetreffende vaste commissie;
- door middel van een aparte tabel inclusief toelichting, wordt inzicht gegeven in welke mate de apparaatsuitgaven zijn toe te rekenen aan beleid en drukken op de verschillende beleidsartikelen van de begroting;
- wanneer een minister de keuze maakt voor centrale, input-georiënteerde verwerking van apparaatsuitgaven in de begroting, dan impliceert dit ook dat voor de Kamer in de begroting nadere informatie wordt geleverd over deze inputgegevens.

Wat dit laatste punt betreft verzoekt de commissie voor de Rijksuitgaven de minister om in de Rijksbegroting 2010 de niet-beleidsartikelen waarop apparaatsuitgaven staan geboekt zoveel mogelijk uniform weer te geven en te voorzien van de door de Kamer gewenste input-informatie. De invulling hiervan is in de bijlage bij deze brief geconcretiseerd. Vanuit de gedachte van uniformering geldt dit wat de commissie voor de Rijksuitgaven betreft niet alleen voor de begrotingen waarvoor voorstellen zijn ontvangen (BZK en Financiën), maar ook voor andere begrotingen die een niet-beleidsartikel kennen waarop apparaatsuitgaven worden verantwoord (zoals bijvoorbeeld VROM en Justitie).

Tot slot is de commissie voor de Rijksuitgaven met u van mening dat het goed is om deze thematiek ook te betrekken in de evaluatie «Experiment verbetering verantwoording en begroting».

De commissie voor de Rijksuitgaven ziet de begroting 2010 met belangstelling tegemoet en zal, gezien het voorgaande, de vaste commissie in overweging geven extra aandacht te besteden aan de wijze waarop aan de in deze brief geschetste voorwaarden is voldaan. De Kamer behoudt zich daarbij vanzelfsprekend het recht voor om de wijzigingen in de indeling van de begrotingen BZK en Financiën terug te draaien indien zij van oordeel is dat hiermee geen recht wordt gedaan aan haar informatiebehoefte of het budgetrecht.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

BIJLAGE

De commissie voor de Rijksuitgaven zou vanaf de begroting 2010 de in de brief genoemde voorwaarde voor de vormgeving van niet-beleidsartikelen waarop apparaatsuitgaven worden begroot en verantwoord, als volgt uitgewerkt willen zien:

a) een uniforme structuur voor deze niet-beleidsartikelen en een consequente toerekening;
b) uitsplitsing van externe inhuur binnen het apparaatsartikel;
c) presenteren van enkele vaste ramingskengetallen.

ad a). Vaste artikelstructuur en consequente toerekening

Bij apparaatskosten dient tenminste onderscheid gemaakt te worden in personele uitgaven enerzijds en materiële uitgaven anderzijds. In de huidige centrale artikelen met apparaatsuitgaven (bijvoorbeeld het niet-beleidsartikel 91 op zowel de begroting van VROM als Justitie) worden uitsluitend de totale apparaatskosten weergegeven, zonder dat daarbij onderscheid gemaakt wordt tussen materieel en personeel. De commissie voor de Rijksuitgaven vindt het in de rede liggen om rijksbreed voor dit type niet-beleidsartikelen een vaste structuur te hanteren:

Niet-beleidsartikel Personeel
01. Regulier personeel
02. Overige personele uitgaven
03. Materiële uitgaven ten behoeve van personele inhuur
04. Overige materiële uitgaven

Indien er niet sprake is van een centraal beleidartikel waarop alle apparaatskosten worden verantwoord, maar van een combinatie (zoals bij de begroting Financiën waar de kosten van de Generale Thesaurie centraal worden verantwoord en andere apparaatskosten wel worden toegerekend), dan dient de toerekening consequent te worden toegepast. In het voorbeeld van de Generale Thesaurie is het ongewenst dat delen van de apparaatskosten van de Generale Thesaurie ook op beleidsartikelen worden verantwoord.

ad b.) Inzicht in kosten externen

De kosten van externen op centrale apparaatartikelen (onderdeel 02 in de hiervoor geschetste vaste artikelindeling) dienen nader te worden uitgesplitst. Dit conform de categorieën, zoals eerder door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Kamer zijn gemeld (in haar brief van 3 november 2008) naar aanleiding van motie Schinkelshoek, te weten: interim-management; organisatie- en formatieadvies; beleidsadvies; communicatieadvies; juridisch advies; advisering opdrachtgevers automatisering; accountancy, financiën en administratieve organisatie; uitzendkrachten.

ad c.) verplichte ramingsindicatoren centrale personeelsartikel

Wanneer de keuze gemaakt wordt voor een niet-beleidsartikel met apparaatskosten, dienen daarbij de volgende indicatoren in de begroting opgenomen te worden:

- Begrotingssterkte in Fte
- Gemiddelde prijs per Fte
- Externe inhuur in Fte (cf. punt b.)

Indien van toepassing, dit zowel voor het geheel van de begroting als uitgesplitst per directoraat-generaal.

Ministerie van Financiën

TER INFORMATIE
Aan
Minister

Directie Begrotingszaken
Inlichtingen
T 070-
F 0
@minfin.nl

Datum
1 februari 2011

Notitienummer
BZ/2011/ 76N

Rubriek
BIOS Verbeterslagen begrotingsproces

Auteur

Van
BZ/BBH

Kopie aan
PA Minister

Bijlagen
1

notitie

Technische briefing Verantwoord Begroten

Paraaf Minister | Via | Via Rijksb g | Via

Afgelopen donderdag 27 februari heeft de Begrotingszaken in een technische briefing aan de TK een presentatie gegeven over mogelijkheden voor een nieuwe wijze van begrotingspresentatie. De presentatie is als bijlage 1 toegevoegd bij deze notitie.
Voor de technische briefing waren leden van de Commissie Rijksuitgaven en de Vaste Commissie Financiën uitgenodigd.
In onderliggende notitie wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van deze technische briefing en het vervolgtraject.

Hoofdconclusie
Vanuit de aanwezige kamerleden bestond brede steun voor de ingezette lijn van *Verantwoord Begroten*: doelstellingen koppelen aan instrumenten, budgetten en indicatoren, toegankelijke, minder "wollige" en dunnere begrotingsstukken. Financiën zal de komende maanden deze lijn verder uitwerken.

Belangrijkste punten uit de technische briefing
* CDA informeert of er ook meer inzicht komt in historische ontwikkelingen. Financiën geeft aan dat dit wel het uitgangspunt is. Het aantal indicatoren zal minder maar beter moeten worden, dus ook historische reeksen indien relevant. Er bestaat enige zorg dat de departementale herindeling het historisch overzicht gaat bemoeilijken. Financiën geeft aan dat dit niet zo hoeft te zijn maar dat de herindeling juist kansen biedt om hier en daar te kijken naar een logischer samenhang.

*SP gaf aan dat het kabinet wel moet beseffen dat (met Verantwoord Begroten) in begrotingen en jaarverslagen de inzet van de minister erg transparant wordt. Dat brengt een politiek risico met zich mee. Dit werd ondersteund door de VVD. VVD gaf aan dat het voorstel staat of valt met de bereidheid van het kabinet ook deze transparantie op te willen brengen.

Wat bedoelen ze precies?

*Het presenteren van de budgetflexibiliteit in begrotingen is niet transparant. Er worden veel verschillende termen gebruikt om aan te geven dat bedragen

verplicht zijn. Ook wordt veel aangegeven dat bedragen voor 100% verplicht zijn, terwijl het in de praktijk maar de vraag is of dat ook echt zo is. Als er Q-koorts uitbreekt blijkt er opeens wel geld te vinden op de begrotingen (SP). Het is meer een kwestie van politieke wil of er budgetflexibiliteit is . Dit kan moeilijk technisch bepaald worden (D66). De SP stelt voor om alles behalve de categorie 'juridisch verplicht' te laten vervallen om van alle vage categorieën af te komen. Het is daarom de vraag of een kwalitatieve beschrijving van de mogelijkheden om geld vrij te maken (bijvoorbeeld het aanpassen van een wet) voldoende is. Het is een belangrijk onderwerp. Financiën geeft aan dat dit verder uitgewerkt zal worden, waarbij vooral gedacht wordt aan een kwalitatieve invulling waarbij de bewijslast over wat vast ligt meer bij de vakminister komt te liggen.

*CDA vraagt of er een dummy-begroting gemaakt kan worden volgens het concept van Verantwoord Begroten. Financiën geeft aan dat dit kan, maar dat een gedifferentieerde invoering ook mogelijk is. Bijvoorbeeld departementen die toch al hun begroting op de schop moeten nemen (I&M/E,L&I) kunnen het beter in één keer goed doen. Dit kan al bij begroting 2012 (september 2011). De rest voert in eerste instantie alleen een centraal apparaatartikel in. Overigens is tijdens de briefing een voorbeeld uitgedeeld van een programma-artikel nieuwe stijl (OCW, artikel primair onderwijs).

*De CRU leden geven aan het belangrijk te vinden dat de financiële informatie die in de BHO's te vinden is ook in begrotingen terugkomt. Het betreft dan bijvoorbeeld tabellen met financiële instrumententen of p*q gegevens. Daarnaast zijn de overzichtsconstructies uit de BHO's ook erg inzichtelijk (bijv. een Rijksbreed overzicht van het beleidsterrein "Innovatie"). Dit zou ook terug moeten komen in de nieuwe begrotingspresentatie. Financiën geeft aan dat dergelijke overzichten natuurlijk altijd mogelijk zijn, maar dat een compactere overheid ook aanleiding is tot compactere begrotingsstukken. Dergelijke overzichten kosten erg veel tijd. De wens wordt geuit om de BHO-info (staatjes) actueel te houden en te integreren in de begrotingen (CDA, VVD). Deze mogelijkheid zal verder uitgewerkt worden.

*De kamerleden geven aan dat de Brede Heroverwegingen een goed instrument te vinden dat voor herhaling vatbaar is. Financiën geeft aan dat het een mogelijkheid is om zo'n proces een half jaar voor verkiezingen herhaalt. Ook deze optie zal verder uitgewerkt worden.

!! dit is wel erg politiek

*Beleidsevaluaties zijn een belangrijk instrument. Deze instrumenten moeten de effectiviteit van het beleid aantonen. De kwaliteit daarvan moet echter verbeteren en evaluaties zouden over een grotere onderwerpen moeten gaan. "Nu gaat het vaak over de vierkante centimeter, het moet over de vierkante decimeter gaan". De voorlopige conclusies uit de evaluatie met het experiment verbetering Verantwoording en Begroting tonen bovendien aan dat het aanbieden van beleidsdoorlichtingen op Verantwoordingsdag niet tot verbeteringen en meer aandacht heeft geleid. De TK heeft hierin ook een rol. Zij kunnen onderwerpen agenderen. Hoe het beleidsevaluatieinstrumentarium beter kan worden ingezet is iets wat nog verder zal moeten worden uitgewerkt. De VVD suggereert om per jaar twee grote doorlichtingen te agenderen.

* D66 geeft aan dat er 3 hoofdfuncties binnen de beleids- en verantwoordingscyclus zijn: 1. Wat is goed en efficient beleid? 2. wordt transparant verantwoord waar het geld heen gaat? en 3. wat is de voortgang van prioriteiten? De kamer ziet graag dat alledrie deze functies blijven bestaan. D66 vraagt aandacht voor het kunnen monitoren van kabinetsdoelstellingen/17 hervormingen, bij voorkeur op Verantwoordingsdag . Financiën geeft aan dat dit niet in begrotingen hoeft te worden bijgehouden. Het gaat immers maar om zo'n twee miljard euro (t.o.v. €250 mld collectieve uitgaven). Het is de vraag of voor

zo'n beperkt financieel belang de gehele structuur van begrotingen zou moeten veranderen. De hervormingen kunnen ook op een andere manier gemonitord worden.

*D66 geeft aan dat Verantwoordingsdag vooral een politieke discussie over beleid moet zijn. De vraag is of er op zo'n dag wel ruimte is voor AR-rapporten en discussies over rechtmatigheid. Moet dat niet los worden gezien van Verantwoordingsdag? De vraag is hoe krijgen we Verantwoordingsdag politieker? Dit is iets waar de CRU zelf ook over na moet denken. SP: over de waarde van Verantwoordingsdag gaan we zelf. We moeten hier een eerlijk gesprek over voeren. Deze voorstellen zullen Verantwoordingsdag een stuk politieker maken (CDA)

*De kamerleden zijn voor een apart apparaatsartikel. De SP geeft aan veel belang te hechten aan inzicht in ICT en externe inhuur en wil als CRU verder denken over andere categoriën. Hiervoor heeft de SP in de loop der tijd 35 amendementen ingediend die allen stuitten op technische bezwaren.

* Financiën geeft aan dat de definities van apparaat versus programma nog een lastige is. Definieer je bij ICT de computer op een buro als apparaat en een informatiebord boven de snelweg als programma? De kamerleden geven aan dat zij dat i.d.d. zo zien.

Aanwezigen van de Commissies
Commissie Rijksuitgaven:
Koolmees (D66)
Blanksma - van der Heuvel (CDA)
Groot (PvdA)
Harbers (VVD)
Voorzitter: Van Gerven (SP)

Commissie Financiën:
Irrgang (SP)

Vervolgtraject
Tijdens de technische briefing is toegezegd om dat Financiën half maart een brief stuurt aan de TK met daarin de uitgewerkte voorstellen voor een nieuwe begrotingspresentatie. Deze brief kan tijdens een Algemeen Overleg in mei besproken worden. Om de voorstellen nog in de begroting 2012 (gedeeltelijk) te verwerken is in mei duidelijkheid van de TK nodig.

Concreet betekent dit het volgende:

28 februari	(ingepland) briefing Minister over Verantwoord Begroten
Begin Maart	Two-pager over o.a. Verantwoord Begroten in MR
8 Maart	Formeel gesprek President AR en Minister van Financiën over o.a. Verantwoord Begroten
Half Maart	Brief aan TK over Verantwoord Begroten
April	Algemeen Overleg met TK

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2011

Zoals eerder aangekondigd[1] stuur ik u de evaluatie van het Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting (bijlage 1)[2]. Deze is tot stand gekomen in samenwerking met de Algemene Rekenkamer. Om deze reden treft u ook een aanbiedingsbrief aan van de Algemene Rekenkamer[2].

De resultaten van deze evaluatie zijn meegenomen in voorstellen voor *Verantwoord Begroten* waarover u in een aparte brief wordt geïnformeerd[3].

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

[1] Tweede Kamerstuk 31 865, nr. 21, vergaderjaar 2009–2010.
[2] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[3] 31 865, nr. 26.

kst-31865-25
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

1913363 02790

Algemene Rekenkamer

Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-[redacted]
F 070-[redacted]
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 18 maart 2011
BETREFT Resultaten Evaluatie Experiment Verantwoording en Begroting

Geachte mevrouw Verbeet,

Hierbij bieden wij u aan de evaluatie van het Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting (bijlage 1). Deze evaluatie is tot stand gekomen in samenwerking met het Ministerie van Financiën. Om deze reden ontvangt u de evaluatie ook met een aanbiedingsbrief van de minister van Financiën.

Algemene Rekenkamer

[redacted]

[redacted]

UW KENMERK
ONS KENMERK 11002071 R
BIJLAGEN 1

1 Aanleiding

Eind 2007 heeft de minister van Financiën in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer besloten een experiment uit te voeren met betrekking tot het begrotings- en verantwoordingsproces, het (later zogenoemde) experiment *Verbetering Verantwoording en Begroting.*[1] Het experiment had twee doelen:

1. het verantwoordingsdebat en de jaarverslagen meer politieke zeggingskracht en focus geven;
2. de verantwoordingslasten van de departementen verminderen.

Met het verschijnen van de jaarverslagen 2009 is het experiment Verbetering Verantwoording en Begroting (VVB) afgerond. Vanaf dat moment gelden weer de normale spelregels.
De Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën hebben het experiment VVB gezamenlijk geëvalueerd in de tweede helft van 2010. In het kader van deze evaluatie is onderzocht in hoeverre de doelen van het experiment bereikt zijn en of aan de tussen Kamer en kabinet afgesproken randvoorwaarden is voldaan. Hiervoor is een analyse gemaakt van de verschillende onderdelen van het experiment zoals de experimentele jaarverslagen en de verantwoordingsbrieven. Ook is aan de hand van Kamerstukken (verslagen, moties, Kamervragen) onderzocht hoe de experimentele stukken door de Kamer zijn behandeld en gewaardeerd. Ook de brieven van de Commissie voor de Rijksuitgaven over het experiment vormden een belangrijke bron.
Deze brief gaat in op de belangrijkste bevindingen en conclusies van de evaluatie. In de bijlage bij deze brief wordt in meer detail op de resultaten van de evaluatie ingegaan.

2 Resultaten evaluatie experiment

Ad 1. Meer politieke zeggingskracht en focus
Het experiment VVB is redelijk geslaagd in het bereiken van het eerste doel. Dit komt met name doordat het schrijven van een verantwoordingsbrief door het kabinet en het in de Tweede Kamer verschijnen van de minister-president op verantwoordingsdag, het verantwoordingsdebat een impuls hebben gegeven. Uit de evaluatie is verder naar voren gekomen dat de begrotingen en jaarverslagen toegankelijker zijn geworden en dat deze door de nadruk op de kabinetsprioriteiten ook beter zijn gestructureerd.
Ook het opnemen van beleidsconclusies in de jaarverslagen was een verbetering, waarbij wel de kanttekening geldt dat de beleidsconclusies niet in alle gevallen voldoende specifiek en onderbouwd waren. De beleidsconclusies kunnen duidelijker zijn over wat er meer, minder of anders moet gebeuren om het doel te bereiken. Ieder jaarverslag zou bovendien voldoende informatie

[1] Tweede Kamer 2007-2008, 31 031 en 29 949, nr. 19. Tegelijk met dit experiment startte eind 2007 een experiment met ruimere tolerantiegrenzen en een project voor de ontwikkeling van een uniform subsidiekader.

moeten bevatten voor de onderbouwing en beoordeling van de daarin opgenomen beleidsconclusies. Door explicieter in te gaan op de lessen uit het afgelopen jaar kan de politieke relevantie van de plenaire en departementale verantwoordingsdebatten tussen Kamer en kabinet verder worden vergroot.
Het meesturen van *beleidsdoorlichtingen* met jaarverslagen heeft niet het beoogde effect gehad. Beleidsdoorlichtingen kunnen van groot belang zijn voor het debat tussen Kamer en kabinet over de effectiviteit en doelmatigheid van beleid. De meegestuurde doorlichtingen hebben echter geen rol gespeeld in de dialoog tussen departement en Kamer naar aanleiding van het jaarverslag.
Belangrijk knelpunt was verder dat de leesbaarheid en inzichtelijkheid werd bemoeilijkt door de over het algemeen moeizame inhoudelijke en financiële link tussen de kabinetsprioriteiten en de beleidsartikelen. Een ander obstakel voor de nagestreefde focus was dat de kabinetsprioriteiten in veel gevallen niet goed meetbaar waren. Dit bemoeilijkt het afleggen van verantwoording. Ook de Commissie voor de Rijksuitgaven heeft dat opgemerkt (Tweede Kamer, 2009-2010, 32057 nr. 1).

Ad 2. Vermindering verantwoordingslasten departementen
Uit de evaluatie blijkt niet dat het experiment VVB heeft gezorgd voor het verminderen van de verantwoordingslasten voor de departementen. Uit de evaluatie komt naar voren dat er minder tijd is gaan zitten in het opstellen van de teksten voor de beleidsartikelen in de experimentele jaarverslagen. Dit is een direct gevolg van het aldaar niet opnemen van niet-financiële informatie. Tegelijkertijd is er meer tijd gaan zitten in het opstellen van de beleidsagenda en het beleidsverslag. Dit kwam niet alleen doordat deze teksten volgens de kabinetsprioriteiten moesten worden opgebouwd, maar ook door de koppeling die daar met de beleidsartikelen moest worden gelegd. Daarnaast is een aantal externe factoren van grote invloed geweest op de verantwoordingslasten. Met name het separaat aanleveren door de departementen van (delivery-)informatie voor de verantwoordingsbrief van het kabinet heeft extra werk met zich meegebracht. Per saldo was geen sprake van een duidelijke toename of afname van de verantwoordingslasten.

Randvoorwaarden verbonden aan het experiment
Uit de evaluatie is ook gebleken dat aan de voor het experiment VVB afgesproken randvoorwaarden niet volledig is voldaan. Uit de evaluatie bleek namelijk dat er tijdens het experiment sprake is geweest van ongewenst informatieverlies in de experimentele jaarverslagen. Conform de afspraken van het experiment werd niet-financiële beleidsinformatie niet meer opgenomen in de beleidsartikelen van de experimentele jaarverslagen. Dit leidde per definitie tot informatieverlies. Als *ongewenst* is de situatie aangemerkt waarin informatieverlies in de jaarverslagen leidt tot onvoldoende onderbouwde beleidsconclusies. Hiervan zijn we in de evaluatie een aantal gevallen tegengekomen. Ook hebben we opmerkingen en vragen van Kamerleden geïnventariseerd over ontbrekende informatie in de jaarverslagen.

Zowel in relatief als in absoluut opzicht ging het om een gering aantal vragen. Uiteindelijk is de vraag van belang of de Kamer van oordeel was of zij met de experimentstukken beter in staat was haar autorisatie- en controlefunctie uit te oefenen. Voor de Commissie voor de Rijksuitgaven heeft blijkbaar het informatieverlies op artikelniveau het zwaarst gewogen: "De commissie is van oordeel dat tot nu toe de nadelen die de Kamer op dit punt ervaart niet worden gecompenseerd" (Tweede Kamer, 2009-2010, 31 865, nr. 23).

Samengevat: het experiment Verbeteren Verantwoording en Begroting is in redelijke mate geslaagd in het eerste doel, het aanbrengen van meer politieke zeggingskracht en focus, met dien verstande dat wel enig ongewenst informatieverlies voor de Tweede Kamer is opgetreden. In het tweede doel, het verminderen van de verantwoordingslasten van de departementen, is het experiment niet geslaagd.

3 Tot slot

De uitdaging blijft om jaarstukken te maken die meer gefocust zijn en toegankelijker, zonder dat dit ten koste gaat van de informatieve waarde. De evaluatie heeft laten zien dat dat niet bereikt kan worden door het weglaten van niet-prioritaire informatie uit de beleidsartikelen. Het is wel mogelijk om scherper te zijn op de bruikbaarheid en relevantie van niet-financiële informatie in beleidsartikelen. Een manier om daar te komen is meer uit te gaan van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister. Voor een aantal beleidsartikelen geldt dat het beleidsdoel heel goed afrekenbaar kan worden geformuleerd en dat met behulp van indicatoren de voortgang uitstekend kan worden gevolgd. Voor andere beleidsartikelen geldt echter dat het algemene beleidsdoel slechts in algemene of abstracte termen geformuleerd kan worden. In zulke gevallen zijn indicatoren niet altijd even zinvol. Belangrijk is in zo'n geval dat hoe dan ook uit de stukken duidelijk wordt waartoe het geld aangewend wordt en over welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de minister beschikt om het resultaat te beïnvloeden.

Bijlage

1 Aanleiding tot het experiment

Tijdens het Verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 (Handelingen der kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 87, blz. 6115–6150), heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over het verantwoordingsproces. De verantwoordingsdag ontmoette te weinig politieke belangstelling, de jaarverantwoording was te weinig politiek en te weinig op hoofdlijnen, en het ontbrak in de verantwoording aan een koppeling tussen de beoogde plannen en de beleidsresultaten.

Na overleg met de Algemene Rekenkamer deed de minister van Financiën in december 2007 het voorstel tot een aantal experimentele maatregelen om het verantwoordingsdebat en de jaarverslagen meer politieke zeggingskracht en focus te geven. Tegelijkertijd wilde het kabinet met het experiment de verantwoordingslasten van de departementen verminderen. In februari 2008 ging de Kamer akkoord met de voorstellen van het kabinet. De belangrijkste experimentmaatregelen waren:

- invoering van een verantwoordingsbrief waarin de minister-president zich verantwoordt over de voortgang van de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid;
- meer nadruk op het beleidsverslag in het jaarverslag;
- focus op kabinetsprioriteiten in beleidsagenda en beleidsverslag;
- Niet-financiële informatie niet meer in de beleidsartikelen van de jaarverslagen van aanvankelijk drie (uiteindelijk zes) departementen;
- gelijktijdig meesturen van een beleidsdoorlichting met het jaarverslag naar de Tweede Kamer.

In de brief van december 2007 formuleerde de minister van Financiën tevens een aantal randvoorwaarden voor het experiment:

- handhaving van de kwaliteit van begroting en verantwoording;
- een voldoende koppeling tussen begrotings- en verantwoordingsinformatie;
- geen ongewenst informatieverlies voor de Tweede Kamer;
- volledig recht doen aan het budgetrecht van de Tweede Kamer.

Het geheel aan maatregelen kwam uiteindelijk bekend te staan onder de naam Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting. Met de behandeling van de jaarverslagen 2009 door de Tweede Kamer, eind 2010, is het experiment beëindigd. De evaluatie van het experiment is gezamenlijk door de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën uitgevoerd.

2 Resultaten van de evaluatie

In de tweede helft van 2010 hebben medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer het experiment gezamenlijk geëvalueerd, op basis van een gezamenlijk opgesteld plan van aanpak. Het doel van de evaluatie was om te bepalen of het experiment gebracht heeft wat ermee beoogd werd, en vervolgens de Tweede Kamer te informeren en te adviseren ten behoeve van de discussie over de verbetering van de jaarverantwoording en het verantwoordingsdebat. Deze evaluatie is nu afgerond.

In de evaluatie stonden de volgende hoofdvragen centraal:

- Hoe zijn de vormvereisten (ingezette instrumenten en procesveranderingen) van het Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting nageleefd?
- Is de politieke relevantie bij de jaarverantwoording toegenomen?
- Heeft het experiment bijgedragen aan een efficiënter verantwoordingsproces binnen de experiment departementen?
- Is voldaan aan de bij het experiment gestelde randvoorwaarden?

In hoofdlijnen kunnen we op basis van de evaluatie de volgende conclusies trekken.

2. 1 Vormvereisten

Algemeen
Ten eerste hebben we vastgesteld dat de vormvereisten van het experiment door de departementen over het algemeen redelijk tot goed zijn nageleefd. We willen hier benadrukken dat deze vaststelling niets meer of minder is dan de noodzakelijke eerste stap van de evaluatie en spreken hiermee geen waardeoordeel uit.

Nadruk op beleidsverslag
Allereerst iets over de naleving van de vormvereisten voor begroting en jaarverslag. In alle begrotingen en jaarverslagen werden de kabinetsprioriteiten gebruikt voor de opbouw van de beleidsagenda's en beleidsverslagen, zij het dat dit soms nog beter had kunnen worden doorgevoerd. Ook werden doorgaans in de beleidsverslagen per kabinetsprioriteit beleidsconclusies getrokken, zoals ook de bedoeling was. Er was hier wel duidelijk sprake van een groeiproces. De beleidsconclusies waren in de eerste jaarverslagen vaak nog weinig concreet, eerder samenvattend dan concluderend. Later is dat verbeterd, in die zin dat steeds meer daadwerkelijke conclusies werden getrokken. Wel zijn wij het met de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) eens dat de beleidsconclusies nog beter moeten aangeven wat meer, anders of

minder zou moeten gebeuren om een doelstelling te realiseren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31865, nr. 23). Hieronder zijn enkele voorbeelden van goede en minder goede beleidsconclusies opgenomen.

Doelstelling: "Extra ondersteuning van consumenten waar nodig",
"In 2009 is de gedragscode SMS-diensten geëvalueerd, waaruit blijkt dat de code niet goed werkt en aanscherping behoeft. In aanvulling op een door de sector aan te scherpen gedragscode wordt wetgeving voorbereid, waarin voorwaarden worden verbonden aan de mogelijkheid van operators om voor derden, bijvoorbeeld sms-contentaanbieders, de incassofunctie te vervullen. De Tweede Kamer is begin 2010 geïnformeerd over de aanpak van deze problematiek."

Doelstelling: "Verstedelijking en woningproductie"
"De woningproductie in 2009 bedraagt bijna 90 000 woningen. Hiermee is in 2009 de in het «Actieplan woningproductie» door het Kabinet voor de periode 2007 t/m 2011 opgenomen beleidsdoelstelling van 80 000 – 83 000 woningen per jaar gehaald. Over de periode 2007 t/m 2009 bedraagt de woningproductie hiermee bijna 88 000 per jaar. Om, als gevolg van de economische crisis, een forse terugval van de woningproductie in 2010 en 2011 zoveel mogelijk te beperken heeft het Kabinet aanvullende maatregelen genomen."

Doelstelling: "Invoering OV Chipkaart"
"Zowel de aandacht voor de wijze van aanbesteden als de invoering van de OV-chipkaart komen de kwaliteit van het openbaar vervoer ten goede. De verdere implementatie van beide punten zal de kwaliteit van het OV verder verbeteren."

Doelstelling: "Verhogen kwaliteit ruimtelijke planvorming"
"Het thema ligt grotendeels op schema: de visie op architectuur en ruimtelijk ontwerp is conform planning gerealiseerd. Het stimuleringsprogramma is voorbereid."

Verantwoordingsbrief minister-president
Voor de afspraak over de verantwoordingsbrief van de minister-president geldt dat deze gedurende het experiment consequent is uitgevoerd. Dat geldt ook voor de nadere afspraken die Kamer en kabinet in een later stadium hebben gemaakt over de invulling van de brief, bijvoorbeeld de afspraak over de vijf onderwerpen in de verantwoordingsbrief over 2009 (motie Koser Kaya, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32123, nr.30).

Meesturen beleidsdoorlichtingen
De afspraak over het meesturen van een beleidsdoorlichting bij ieder experimenteel jaarverslag is niet altijd nageleefd. Voor verantwoordingsdag 2010 hielden alleen LNV en JenG zich nog aan deze afspraak. Een jaar eerder werden nog bij vijf experimentele jaarverslagen beleidsdoorlichtingen meegezonden, maar deze werden in de meeste gevallen niet geagendeerd voor het wetgevingsoverleg (WGO). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de

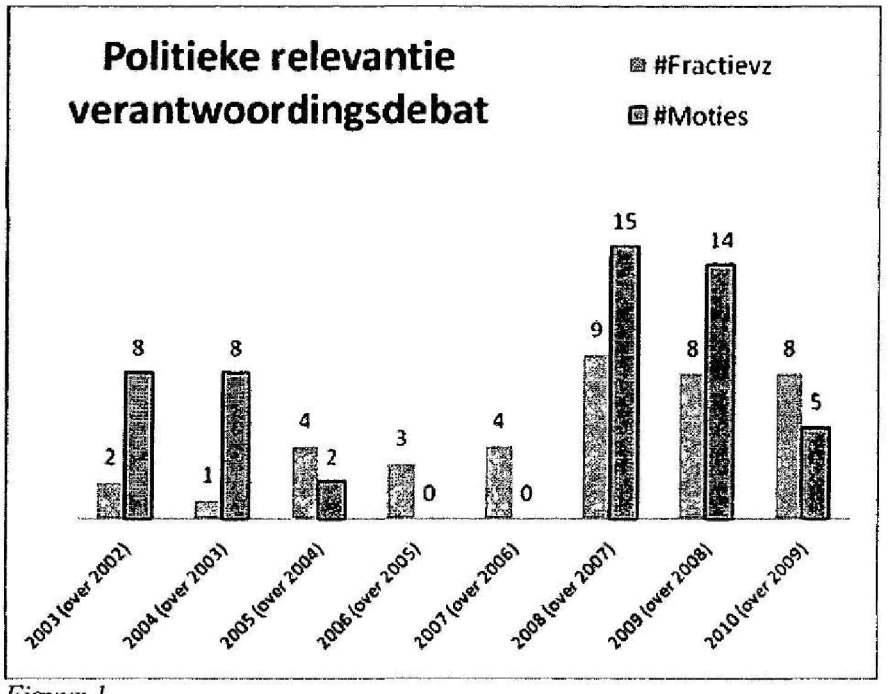
beleidsdoorlichtingen die door experimentdepartementen zijn meegestuurd bij de jaarverslagen 2008 en 2009.

	Onderwerp	Geagendeerd voor WGO	Genoemd in WGO
LNV 2008	Voedselkwaliteit en diergezondheid	Ja	Ja
LNV 2009	Duurzaam ondernemen	Nee	Nee
VWS 2008	Voedselveiligheid	Ja	Nee
J&G 2009	Jeugdbeleid	Nee	Nee
VROM 2008	Bodemsanering	Nee	Nee
WWI 2008	Huurcommissies	Nee	Nee
BuZa 2008	Medefinancieringsstelsel ("MSF")	Nee	Nee

In maart 2009 had een kamermeerderheid bij nader inzien al vraagtekens gezet bij dit onderdeel van het experiment en gesteld dat de beleidsdoorlichtingen ondersneeuwen bij de andere stukken voor verantwoordingsdag (motie Bashir, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31865, nr. 4).

2.2 Politieke relevantie

Zoals hierboven aangegeven had het experiment twee doelen. Het eerste doel was de begrotingen en jaarverslagen alsook het verantwoordingsdebat in de Kamer politiek relevanter te maken en meer focus te geven. Onze conclusie is dat het experiment hier in redelijke mate in geslaagd is.
Ten aanzien van het plenaire verantwoordingsdebat hebben de innovaties van het experiment de politieke aandacht een aanzienlijke impuls gegeven. In onderstaande grafiek is weergegeven hoe het aantal ingediende moties en het aantal aanwezige fractievoorzitters zich ontwikkelde sinds de invoering van verantwoordingsdag.



Figuur 1.

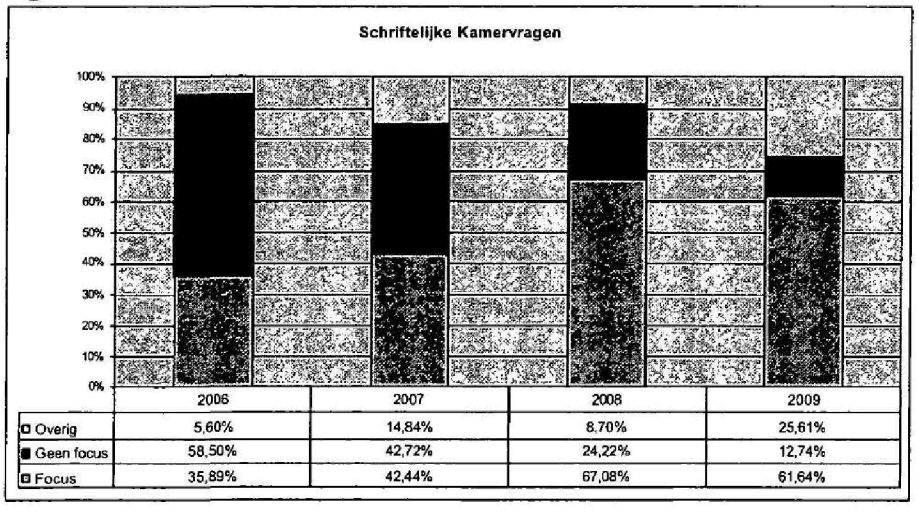
Wat begroting en jaarverslag betreft, hebben we het begrip 'focus' als volgt omschreven:

- minder niet-financiële informatie over de niet-prioritaire beleidsonderwerpen en minder technische informatie;
- meer informatie over departementale prioriteiten en kabinetsprioriteiten, deels ook in de vorm van beleidsconclusies en beleidsdoorlichtingen;
- beter gepresenteerde informatie, dat wil zeggen leesbaarder en met meer grafische ondersteuning.

Zoals we eerder al hebben aangegeven, hebben de departementen over het algemeen redelijk tot goed aan de vormvereisten voor de jaarstukken voldaan. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de begrotingen en jaarverslagen hierdoor toegankelijker zijn geworden en door de nadruk op de kabinetsprioriteiten beter gestructureerd. Het opnemen van meer historische beleidsinformatie bleek ook een goede aanvulling te zijn. Wat wel afbreuk heeft gedaan aan de leesbaarheid en inzichtelijkheid is de soms moeizame link tussen kabinetsprioriteiten en beleidsartikelen (c.q. operationele doelstellingen), zowel inhoudelijk als financieel. Een ander obstakel voor de nagestreefde focus was dat de kabinetsdoelstellingen in veel gevallen niet goed toetsbaar waren. Ook de CRU heeft dat opgemerkt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32057 nr. 1).

Op basis van verschillende bronnen – zoals schriftelijke Kamervragen, verslagen van wetgevingsoverleggen, de brieven van de Commissie voor de Rijksuitgaven over het experiment – hebben we vastgesteld dat het overleg tussen Kamer en kabinet zich in de loop van het experiment meer is gaan richten op de departementale prioriteiten en kabinetsprioriteiten. Zie ter illustratie onderstaande grafiek over de schriftelijke Kamervragen naar aanleiding van de jaarverslagen. Het is aannemelijk dat de experimentele inrichting van de jaarstukken hierop van invloed is geweest.

Figuur 2.



Het meesturen van de beleidsdoorlichtingen (zie blz. 7) heeft de wetgevingsoverleggen tussen de Kamercommissies en de bewindspersonen niet of nauwelijks beïnvloed en dus ook niet voor meer focus gezorgd. Opvallend is dat in de beleidsverslagen niet of nauwelijks van de resultaten van beleidsdoorlichtingen gebruik is gemaakt, bijvoorbeeld bij de formulering van beleidsconclusies.

De rol van de verantwoordingsbrief van de minister-president is met name in het plenaire verantwoordingsdebat zichtbaar geworden. Het verantwoordingsdebat over 2009 was meer gefocust dan voorgaande jaren, waarschijnlijk mede dankzij de verantwoordingsbrief over 2009 die op een beperkt aantal, door de Tweede Kamer gekozen onderwerpen inging. Ook hier was sprake van een groeiproces. De eerste verantwoordingsbrief, over 2007, ontbeerde nog een duidelijke lijn. De tweede brief, over 2008 had weliswaar een duidelijke invalshoek, maar waaierde toch breed uit doordat de stand van

zaken van alle 74 kabinetsprioriteiten en 10 projecten aan de orde kwam. Pas in de verantwoordingsbrief over 2009 was echt sprake van focus, dat wil zeggen een keuze voor een beperkt aantal onderwerpen. Naast de verantwoordingsbrieven heeft ook de aanwezigheid van de minister-president bij het verantwoordingsdebat zeer waarschijnlijk een grote rol gespeeld in de toename van de politieke relevantie hiervan.

2.3 Verantwoordingslasten

Het tweede doel van het experiment was het efficiënter maken van het verantwoordingsproces. Helaas bleek het in de evaluatie niet goed mogelijk om eenduidig vast te stellen of dit is gelukt. Dit kwam vooral door het ontbreken van cijfers over de werkprocessen binnen de departementen, in de vorm van een nulmeting en tijdschrijfgegevens. Daarnaast waren er andere initiatieven, zowel binnen als buiten de departementen, die invloed hebben gehad op de efficiëntie van het verantwoordingsproces. Wij hebben dan ook enkel een kwalitatief onderzoek kunnen uitvoeren.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de verwachting dat er minder tijd is gestoken in de beleidsartikelen in het jaarverslag en dat er meer tijd is gaan zitten in de beleidsagenda en het beleidsverslag, door de departementen wordt bevestigd. Het kader hieronder is gebaseerd op de interviews die in het kader van de evaluatie zijn gehouden met de experimentdepartementen.

Welke specifieke werkzaamheden zijn afgenomen?
Het opstellen van de teksten voor beleidsartikelen, het afstemmen van deze teksten en de beleidstoetsing op de teksten is mogelijk afgenomen, vanwege het feit dat veel informatie is verplaatst naar het beleidsverslag en dubbelingen zijn geschrapt. De tijd die hierdoor wordt ingenomen neemt af doordat er minder hoeft te worden geschreven, minder geschreven teksten moeten worden besproken met collega's, andere directies en meerderen, de toetsing op deze teksten niet nodig is, en dat de kans dat het proces van afstemming na wijziging vaker moet worden doorlopen minder groot is.

Welke specifieke werkzaamheden zijn toegenomen?
Werkzaamheden voor de beleidsagenda en het beleidsverslag zijn mogelijk toege-nomen, naar aanleiding van de koppeling aan de kabinetsprioriteiten. Daarnaast heeft de Tweede Kamer verzocht om de kabinetsprioriteiten in de departementale begrotingen en jaarverslagen te koppelen aan budget en realisatie. Dit heeft voor meer werk gezorgd. Dit aangezien de prioriteiten niet SMART waren en de informatiesystemen niet toereikend, waardoor veel overleg nodig bleek.

Er is onvoldoende duidelijk op te maken of er per saldo minder of meer inspanningen benodigd zijn geweest om begroting en jaarverslag op te stellen. Het aanleveren van informatie ten behoeve van de delivery-functie, die bij Algemene Zaken was belegd, werd wel vaak en nadrukkelijk genoemd door de departementen als een extra inspanning. De delivery-systematiek maakte overigens geen deel uit van de maatregelen die als gevolg van dit experiment zijn ingevoerd.

Eigen innovaties in het interne verantwoordingsproces bij departementen kunnen minstens zo'n grote positieve invloed op de verantwoordingslasten hebben als verandering van de voorschriften. Zo is bij het Min isterie van VWS sinds 2009 een internet-tool (Wiki) in gebruik waarop redacteuren de meest actuele versie van beleidsteksten kunnen zien, aanpassen of becommentariëren. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft haar interne proces ten aanzien van verantwoording en begrotingsvoorbereiding herzien door een klein redactieteam samen te stellen uit leden van

beleidsdirecties, gecoördineerd door FEZ. Op deze manier wordt het aantal mede-redacteuren en daarmee de hoeveelheid afstemming fors verminderd.

2.4 Randvoorwaarden

Tot slot staan we stil bij de vraag of het experiment aan de geformuleerde *randvoorwaarden* (zie blz. 5) heeft voldaan.

Kwaliteit van begroting en jaarverslag

Aan de *kwaliteit van begroting en jaarverslag* zijn verschillende aspecten te onderscheiden. De verbeterde toegankelijkheid is al in paragraaf 2.1 genoemd. Een ander aspect, en een directe consequentie van het experiment, is de ontkoppeling van de niet-financiële beleidsinformatie (in het beleidsverslag) van de financiële informatie (in de beleidsartikelen) in de experimentele jaarverslagen. Dit werd opgevangen door een tabel in het beleidsverslag op te nemen met verwijzingen naar de relevante beleidsartikelen per kabinetsdoelstelling. Toch konden de verantwoorde uitgaven in de beleidsartikelen niet altijd duidelijk aan de kabinetsprioriteiten gekoppeld worden (en vice versa). Dit probleem ontstaat doordat de gevoerde administratie is ingericht op de beleidsartikelen en niet op de per kabinet wisselende politieke prioriteiten uit het kabinetsprogramma. In de praktijk bleek bovendien dat de mate waarin de kabinetsprioriteiten de omvang van de begroting afdekte, sterk verschilde van departement tot departement; zie ter illustratie onderstaande tabel.

Tabel. Percentage van de totale financiële omvang van de begroting dat in de overzichtstabel in het beleidsverslag wordt afgedekt

BuiZa	LNV	VROM	WWI	VWS	JenG
90	90	5	20	5	30

Bron: Algemene Rekenkamer, *Rijk verantwoord 2009*. Percentages zijn afgerond.

Ook de CRU geeft bij de evaluatie van de verantwoordingsstukken 2008 aan dat de kosten van het beleid niet inzichtelijk zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32057, nr. 1). In mindere mate deed hetzelfde probleem zich voor in de begrotingen; in de beleidsartikelen was (en is) weliswaar niet-financiële informatie opgenomen, maar de samenhang tussen beleidsagenda en beleidsartikelen kende dezelfde beperkingen als in het jaarverslag.

Koppeling tussen begroting en jaarverslag

De *koppeling tussen begroting en jaarverslag* bleef in voldoende mate aanwezig. In de beleidsverslagen vond doorgaans een confrontatie plaats tussen de beoogde en gerealiseerde activiteiten en prestaties per kabinetsprioriteit. De confrontatie ging weinig in op de effecten van het beleid. Ook van confrontatie tussen begrote en gerealiseerde uitgaven per kabinetsdoelstelling was in de beleidsverslagen nauwelijks sprake. Dit was ook lastig, vanwege de al genoemde, soms gebrekkige samenhang op dit punt tussen de beleidsagenda/verslag en de beleidsartikelen. Dit gold voor alle jaarstukken, de experimentele en de niet-experimentele. Ter illustratie twee

voorbeelden van beleidsverslagen uit 2009: in het eerste voorbeeld wordt in het beleidsverslag een confrontatie gegeven van de begrote en gerealiseerde uitgaven per kabinetsprioriteit, in het tweede voorbeeld niet.

Beleidsverslag VWS 2009

Bedragen x € 1.000

Kabinetsdoelstelling	Beleidsartikel/OD	Financiële belang (ingroting) 2009	Financiële belang realisatie 2009	Behaalde tussenresultaten in 2009 volgens delivery-overzicht	Relevante beleidsnota's
35. Uitbreiding van het aantal vrijwilligers en behoud van het aantal mantelzorgers in 2011	44.3.2	27 800	27 689	Nulmeting en rapportage monitor evaluatie van de makelaarsfunctie vrijwilligerswerk en maatschappelijke stages is uitgevoerd door Regioplan. Aanbevelingen zijn in actie omgezet; een nulmeting (ten behoeve van trendmeting) mantelzorg is opgenomen in de CBS/POLS enquête 2010.	TK 30 169, nr. 11 TK 30 169, nr. 13
35a. De vermijdbare schade in de ziekenhuiszorg, waaronder de vermijdbare sterfte, is in 2012 gehalveerd	42.3.2 98.3.4	8 400	7 341	De hoshaling van het dossieronderzoek naar vermijdbare schade en sterfte is gestart (over dossiers 2008). Alle ziekenhuizen werken met een veiligheidsmanagementsysteem. Thema's voor de tweede fase binnen het veiligheidsprogramma «Voorkom schade, werk veilig» zijn aan de ziekenhuizen beschikbaar gesteld.	TK 31 016, nr. 8 TK 28 439, nr. 18

Nr. kabinets-doelstelling	Omschrijving	Nr. Beleidsartikel/OD	Geraamde uitgaven 2009 (x 1.000)	Geraamde uitgaven 2010 (x 1.000)	Geraamde uitgaven 2011 (x 1.000)	Stand van zaken	Relevante beleidsnota's
8	Totstandkoming van ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen na 2012	3.2.2	5 796	900	900	In voorbereiding	
16 (o.a. ook doelstelling 69)	Minder regels, minder bestuurslasten, minder kosten	7.2.1 en 9.2.3	2 611	2 615	2 611	In uitvoering	Vervolgprogramma Slimmere Regels, Lichtere uitvoering en Minder lasten
Overige programma-afspraken Regeerakkoord	Resultaat ontwikkelt zich tot een duurzame en concurrerende Europese regio	2.3.1	*	*	*	In voorbereiding	Uitgangspuntennota Ruimtelijk (Kamerstukken II, 2006-2007, 31 089, hiervan bijlage 1)
21	De overheid handelt in 2010 duurzaambudgetten passend criterium voor de eigen in al haar activiteiten	7.2.1	4 003			In uitvoering	Brief over duurzaam inkopen d.d. 29 februari 2008 (Kamerstukken II, 2007-2008, 30 196, nr. 29)
22	Het stimuleren van duurzame consumptie en productie	7.2.1, 3.2.4, 4.2.1, 4.2.3, 5.2.1, 9.2.3, 5.2.1, 6.2.2, 7.2.1 en 7.2.3	**	**	**	In uitvoering	Brief over duurzaam inkopen d.d. 29 februari 2008 (Kamerstukken II, 2007-2008, 30 196, nr. 29)

Ongewenst informatieverlies in jaarverslagen

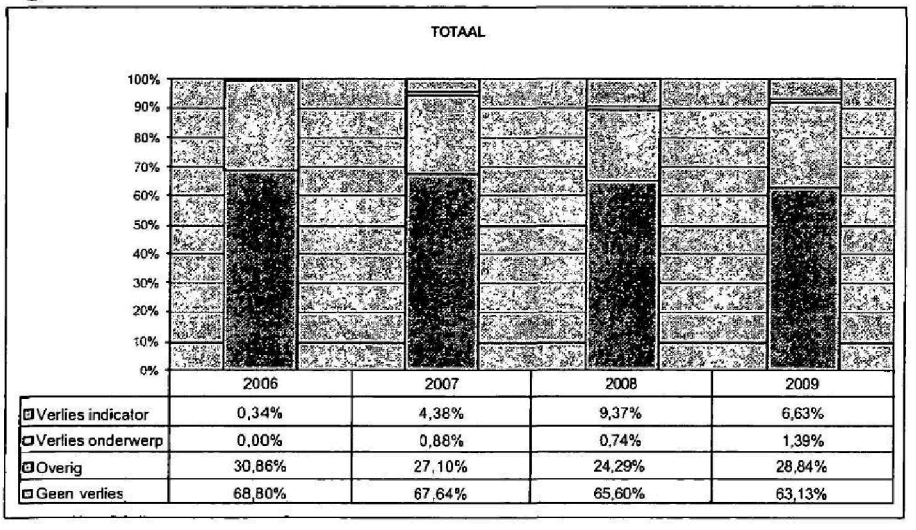
Tot slot hebben we vastgesteld of er sprake is geweest van *ongewenst informatieverlies* in de jaarverslagen. Conform de afspraken van het experiment werd geen niet-financiële beleidsinformatie meer opgenomen in de beleidsartikelen van de experimentele jaarverslagen. Dit leidde natuurlijk per definitie tot enige mate van informatieverlies. Als *ongewenst* hebben we vervolgens de situatie aangemerkt waarin informatieverlies in de jaarverslagen leidt tot onvoldoende onderbouwde beleidsconclusies. Hiervan zijn we een aantal gevallen tegengekomen. Ook hebben we opmerkingen en vragen van Kamerleden geïnventariseerd over ontbrekende informatie in de jaarverslagen.

Kamerleden hebben op verschillende momenten en bij verschillende departementen opmerkingen gemaakt over het informatieverlies in de experimentele jaarverslagen. In haar eindevaluatie van het experiment wees de CRU erop dat met name het verlies aan beleidsinformatie op artikelniveau (in de experimentele jaarverslagen) door diverse Kamercommissies als een achteruitgang werd ervaren. De commissie was in de eindevaluatie van oordeel dat de nadelen die de Kamer op dit punt ervaart, niet gecompenseerd werden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31865, nr. 23).

In figuur 3 is het totaal aantal gestelde vragen door Kamerleden (zowel de schriftelijke Kamervragen als vragen uit de wetgevingsoverleggen) onderverdeeld in een viertal categorieën van ongewenst verlies van beleidsinformatie. In de analyse zijn alle experimentdepartementen opgenomen. Het jaar 2006 is het controlejaar omdat de jaarverslagen 2006 niet experimenteel waren. In 2007 ging het om een mix van pre-experimentele jaarverslagen (WWI, VROM en J&G) en experimentele (LNV, VWS en BuZa). In 2008 en 2009 ging het om zes experimentjaarverslagen.

Uit figuur 3 blijkt met name dat na de start van het experiment meer vragen worden gesteld over ontbrekende indicatoren die in de begroting stonden, dan voorafgaand aan het experiment. Dit aantal varieert tussen de 4% en 10% van alle Kamervragen over de experimentjaarverslagen. Ook in absolute zin gaat het om een beperkt aantal vragen. Het gemiddelde aantal vragen over *ontbrekende indicatoren* liep eerst op tot bijna 6 over 2007, 7 over 2008 en daalde toen naar 2 over 2009. Hieruit kan niet worden afgeleid dat er sprake is geweest van een grote mate van ongewenst informatieverlies.

Figuur 3.



	2006	2007	2008	2009
Verlies indicator	0,34%	4,38%	9,37%	6,63%
Verlies onderwerp	0,00%	0,88%	0,74%	1,39%
Overig	30,86%	27,10%	24,29%	28,84%
Geen verlies	68,80%	67,64%	65,60%	63,13%



Het bovenstaande overziend is ten slotte de vraag wat de gevolgen zijn geweest van het experiment voor het *budgetrecht* van de Tweede Kamer. Deze randvoorwaarde omvat in feite de drie hiervoor behandelde randvoorwaarden. Uiteindelijk is de vraag van belang of de Kamer van oordeel was of zij met de experimentstukken beter in staat was haar autorisatie- en controlefunctie uit te oefenen. Voor de CRU heeft blijkbaar het informatieverlies op artikelniveau het zwaarst gewogen: "De commissie is van oordeel dat tot nu toe de nadelen die de Kamer op dit punt ervaart niet worden gecompenseerd" (Tweede Kamer, 2009-2010, 31 865, nr. 23).

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 27

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2011

Hierbij biedt de commissie voor de Rijksuitgaven u twee evaluaties aan.

Behandeling verantwoordings- en begrotingsstukken in 2010

De eerste evaluatie betreft de behandeling van de jaarverslagen 2009 en de ontwerpbegrotingen 2011. Jaarlijks evalueert de commissie voor de Rijksuitgaven de behandeling van de verantwoordingsstukken en de behandeling van de begroting. Vanwege de val van het kabinet (23 februari 2010), heeft de Tweede Kamer besloten de behandeling van de jaarverslagen over 2009 en de behandeling van de begroting 2011, deels te laten samenlopen. In tegenstelling tot voorgaande jaren worden om die reden beide behandelingen dit jaar in één evaluatie aan de Tweede Kamer gepresenteerd.

Beleidsdoorlichtingen

De tweede evaluatie betreft een analyse van het gebruik van het instrument «beleidsdoorlichtingen» door de Tweede Kamer. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft deze evaluatie in haar werkprogramma 2009–2011 (Kamerstuk 31 597, nr. 2) al aangekondigd. Het periodiek doorlichten van de effectiviteit van beleidsartikelen uit de begroting in de vorm van zogenaamde «beleidsdoorlichtingen», is een belangrijk onderdeel van de begroting- en verantwoordingscyclus zoals deze nu is vorm gegeven in het kader van de operatie «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB).

Verbeteringen van de «VBTB-systematiek»

De verdere verbetering van deze VBTB-systematiek staat ook centraal in het overleg dat de commissie voor de Rijksuitgaven volgens planning op 20 april 2011 zal voeren met het kabinet. Thema's uit de beide evaluaties zullen daarbij ook aan de orde kunnen komen. Om die reden biedt de commissie voor de Rijksuitgaven u hierbij beide evaluaties aan. Onder-

kst-31865-27
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

1913363 02790

staand worden puntsgewijs de belangrijkste bevindingen uit de evaluaties opgesomd.

Bevindingen uit de evaluatie van de behandeling van verantwoording en begroting in 2010

- Uit verschillende bijdragen aan het verantwoordingsdebat in 2010 komt naar voren dat het aangeven van de doelmatigheid en effectiviteit van het gevoerde beleid weliswaar niet eenvoudig is en niet altijd mogelijk is, maar dat verbeteringen op dit punt wel mogelijk en gewenst worden geacht.
- Om meer focus en politieke zeggingskracht aan te brengen in het verantwoordingsdebat in 2010 heeft de Tweede Kamer een vijftal onderwerpen geselecteerd die de minister-president in zijn verantwoordingsbrief en het verantwoordingsdebat centraal diende te stellen (motie Koşer Kaya, Kamerstuk 32 123, nr. 30). Dit heeft agenderend gewerkt (meer focus), maar vanwege de demissionaire status van het kabinet is lastig te beoordelen of ook de politieke zeggingskracht van het debat is toegenomen. Om die reden heeft de commissie voor de Rijksuitgaven het voornemen om jaarlijks voorstellen aan de Kamer te doen voor focusonderwerpen die in de verantwoordingsstukken en bij het verantwoordingsdebat centraal kunnen staan. Een eerste voorstel aan de Kamer zal de commissie aanstaande juni doen, zodat tijdig bekend is welke thema's in het jaar 2011 centraal gesteld kunnen worden in de stukken en het debat over dat jaar, dus in het verantwoordingsdebat in mei 2012.
- In tegenstelling tot de rijksbegrotingen, zijn de jaarverslagen in 2010 door het kabinet wel een aantal dagen voorafgaand aan de officiële aanbieding en Kamerbehandeling openbaar gemaakt. Dit verschafte de Tweede Kamer voorbereidingstijd op het debat.
- Het uitstellen van de behandeling van de jaarverslagen tot na het zomerreces en de gecombineerde behandeling ervan met begrotingen van het nieuwe kabinet, hebben in 2010 geleid tot een waarneembaar verminderde politiek aandacht voor de jaarverslagen. Het samenvoegen van de behandeling op commissieniveau van jaarverslagen en begrotingen lijkt een model dat weinig voordelen heeft laten zien.
- De Tweede Kamer maakt bij de begrotingsbehandeling, in combinatie met het budgetrecht, veelvuldig gebruik van het recht op amendement. Inzicht in budgetten en in de flexibiliteit van de begroting zijn derhalve cruciaal. Verbeteringen op dit punt lijken mogelijk. Ook het meer benutten en het duidelijker vormgeven van de mogelijkheden van het desgevraagd verlenen van technische assistentie door ministeries bij het opstellen van begrotingsamendementen, kan de uitoefening van het budgetrecht door de Tweede Kamer versterken.
- De minister-president heeft op 18 november 2010 een aantal toezeggingen gedaan met betrekking tot aard en inhoud van de verantwoordingsstukken die in mei 2011 aan de Kamer worden aangeboden en aangekondigd dat het kabinet hierover in overleg zou treden met de commissie voor de Rijksuitgaven. Dit overleg heeft nog niet plaatsgevonden maar is voorzien op 20 april 2011, wanneer de Kamer ook spreekt over voorstellen van het kabinet met betrekking tot wijzigingen in de begrotingspresentatie.

Bevindingen uit de evaluatie van de beleidsdoorlichtingen

- De relatie tussen beleid en effectiviteit kan in de beleidsdoorlichtingen beter worden weergegeven. Daarnaast kunnen er ook verbeteringen worden aangebracht in de vereiste check door een onafhankelijke deskundige. In een aantal gevallen zijn kanttekeningen te plaatsen bij de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting. Een mogelijkheid om

1913363 02790

dit te ondervangen zou kunnen zijn om bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer te vragen een toets uit te voeren op de (methodologische) kwaliteit en volledigheid van iedere beleidsdoorlichting.
- Bij een aantal beleidsdoorlichtingen is gebleken dat de kabinetsreactie niet altijd aansluit bij de conclusies van de beleidsdoorlichting zelf (bijvoorbeeld omdat een minister niet ingaat op bepaalde conclusies, of zelfstandig conclusies trekt die niet uit de beleidsdoorlichting blijken). Dit pleit ervoor dat de Kamer hieraan standaard aandacht besteedt (bijvoorbeeld door over beleidsdoorlichtingen en kabinetsreacties schriftelijke vragen te stellen en/of deze te betrekken bij een algemeen overleg). De door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) uitgevoerde toets kan daarbij behulpzaam zijn.
- Het instrument beleidsdoorlichting vervult een belangrijke rol in de zogenaamde «VBTB-systematiek». Hoewel sinds de invoering in 2006 van beleidsdoorlichtingen een groeiende aandacht voor dit relatief nieuwe instrument waarneembaar is, zou het nut ervan verder vergroot kunnen worden door verhoogde belangstelling en betrokkenheid aan de kant van de Tweede Kamer en de ministeries. Kamercommissies zouden bijvoorbeeld de programmering van beleidsdoorlichtingen (zowel onderwerpselectie, als het moment van aanbieding) in overleg met een minister kunnen bespreken en vaststellen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

1913363 02790

BIJLAGE 1

Evaluatie van de behandeling van de jaarverslagen 2009 en de ontwerpbegrotingen 2011

Opzet van deze evaluatie

De afgelopen jaren heeft de commissie voor de Rijksuitgaven, direct na afloop van de behandeling van de jaarverslagen, respectievelijk de begrotingen, de Tweede Kamer een evaluatie aangeboden van deze behandeling. Dit jaar zijn de verantwoordingen pas in het najaar in commissieverband behandeld, samen met de begrotingen. Daarom verschijnt dit jaar één gecombineerde evaluatie. Onderstaand een overzicht van de verschenen evaluaties.

Evaluatie van behandeling van:	Kamerstuk	Aangeboden aan TK
Jaarverslagen over 2006	31 212, nr. 1	20 september 2007
Jaarverslagen over 2007	31 212, nr. 1	12 september 2008
Begrotingen voor 2009	31 865, nr. 1	12 februari 2009
Jaarverslagen over 2008	32 057, nr. 1	11 september 2009
Begrotingen voor 2010	31 865, nr. 22	25 maart 2010
Jaarverslagen over 2009 en begrotingen voor 2011	31 865, nr. 27	23 maart 2011

Naast de behandeling van de ontwerpbegrotingen 2011 en de jaarverslagen 2009, vond op 18 november 2010 een plenair debat plaats tussen fractievoorzitters en de minister-president plaats over de verantwoordingssystematiek in de nieuwe kabinetsperiode (Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 24). Daarbij stond de vraag centraal waarover, en op welke wijze, het kabinet in mei 2011 verantwoording zou moeten afleggen. Aan dit vraagstuk wordt – aan de hand van dit debat – in deze evaluatie ook aandacht besteed.

Deze evaluatie heeft de volgende opbouw:
Hoofdstuk 1: De behandeling van de jaarverslagen 2009
Hoofdstuk 2: De behandeling van de begroting 2011
Hoofdstuk 3: De verantwoordingssystematiek in de nieuwe kabinetsperiode

De evaluatie is gebaseerd op een analyse van de relevante Kamerstukken en stenografische verslagen met betrekking tot de behandeling van de verantwoordings- en begrotingsstukken in 2010 en op de waarnemingen van de medewerkers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR), die de parlementaire behandeling van deze stukken hebben gevolgd.

1. De behandeling van de jaarverslagen 2009

1.1 Inleiding

Op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, worden het Financieel jaarverslag van het Rijk, de jaarverslagen van de ministeries, de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij deze jaarverslagen en – sinds enkele jaren – de algemene Verantwoordingsbrief aan de Tweede Kamer aangeboden. Vervolgens vindt de parlementaire behandeling plaats van deze stukken.

Deze behandeling heeft dit jaar op een bijzondere wijze plaatsgevonden. Vanwege de val van het kabinet heeft de Tweede Kamer op 11 maart 2010 besloten de aanbieding van de verantwoordingsstukken te doen plaatsvinden op 19 mei 2010 gevolgd door het Verantwoordingsdebat op 20 mei 2010.

1913363 02790

Aansluitend vindt geen behandeling van de jaarverslagen plaats in commissieverband, maar de jaarverslagen zullen worden betrokken bij de behandeling van de ontwerpbegrotingen 2011. (Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 24, p. 5466)

1.2 Gevolgde procedures

Aanbieding

Evenals in voorgaande jaren zijn op de derde woensdag in mei (19 mei 2010) het Financieel Jaarverslag van het Rijk, de jaarverslagen 2009, de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij deze jaarverslagen en de algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden.

Openbaarmaking en embargo

De Derde Woensdag in Mei viel op 19 mei 2010. Alle Kamerleden hebben op woensdag 12 mei digitaal toegang gekregen tot de stukken en de Verantwoordingsbrief van de MP. Na afloop van de vergadering van de Ministerraad van 14 mei 2010 zijn de stukken door de Griffier digitaal verspreid. Per fractie heeft de Griffie ook een beperkt aantal sets via de reprografische dienst laten vermenigvuldigen. De gedrukte, papieren exemplaren zijn op de woensdag 19 mei 2010 beschikbaar gesteld. Iedere fractie heeft toen nog 5 complete sets met jaarverslagen ontvangen.

De rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen zijn op dinsdag 18 mei vanaf 11.30 uur beschikbaar gesteld en gelijktijdig openbaar gemaakt. De Algemene Rekenkamer heeft in 2010 de verslagen ook digitaal op een usb-stick aan alle leden beschikbaar gesteld.

Plenair debat

Het algemeen Verantwoordingsdebat heeft plaatsgehad op 20 mei 2010. Het Verantwoordingsdebat is door de fractievoorzitters, een vicefractievoorzitter en een financieel woordvoerder gevoerd. Namens het kabinet hebben de minister-president en de minister van Financiën en de vicepremier het woord gevoerd.

In onderstaande tabel wordt vanaf 2007 weergegeven welke verschillende procedures de afgelopen jaren werden gehanteerd voor Verantwoordingsdag en het algemeen verantwoordingsdebat.

Tabel 1 Procedure Verantwoordingsdebat

	Jaarverslagen 2007	Jaarverslagen 2008	Jaarverslagen 2009
Derde Woensdag in Mei	21 mei 2008	20 mei 2009	19 mei 2010
Embargoregeling	16 mei 's ochtends om 12.00 uur alle stukken beschikbaar; geen embargo	Alle Leden ontvingen vrijdag 15 mei vanaf 18.00 uur alle stukken. Geen embargo Rapporten bij de jaarverslagen van ARK vanaf 19 mei 15.00 uur beschikbaar zonder embargo	Kamerleden konden op woensdag 12 mei digitaal over de stukken en de Verantwoordingsbrief beschikken. Rapporten bij de jaarverslagen van de ARK dinsdag 18 mei vanaf 11.30 beschikbaar en openbaar.
Plenair Verantwoordingsdebat	22 mei 2008	21 mei 2009	20 mei 2010

1913363 02790

	Jaarverslagen 2007	Jaarverslagen 2008	Jaarverslagen 2009
Aanwezigheid kabinet bij Verantwoordings-debat	minister-president minister van Financiën	minister-president en minster van Financiën	minister-president, minister van Financiën en vicepremier
Woordvoerders Kamer	Fractievoorzitters	Fractievoorzitters	Fractievoorzitters, 1 financieel woordvoerder en 1 vice-fractievoorzitter

1.3 Algemeen verantwoordingsdebat op 20 mei 2010

Op 20 mei 2010 is door de Tweede Kamer met het kabinet een debat gevoerd over de Verantwoordingsbrief 2009. Het kabinet heeft dit jaar extra gewicht meegegeven aan de Verantwoordingsbrief 2009, te weten: «*Gezien de demissionaire status van het kabinet moet de verantwoording over 2009 tevens worden gezien als een finale verantwoording van het kabinet Balkenende IV*» (32 387, nr. 1 p. 16).

Al een aantal jaren zijn de Kamer en het kabinet op zoek om meer focus en politieke zeggingskracht aan te brengen in het verantwoordingsdebat. In 2009 is bij de algemene politieke beschouwingen een motie ingediend, 32 123 nr. 30, (en vervolgens met algemene stemmen aangenomen), waarbij de Tweede Kamer zelf vijf onderwerpen centraal stelde waarover het kabinet zich in de Verantwoordingsbrief specifiek zou moeten verantwoorden.[1]

De vijf onderwerpen die in de Verantwoordingsbrief op verzoek van de Kamer centraal stonden waren:
- de effectiviteit van de crisismaatregelen uit het Aanvullend Beleidsakkoord
- jeugdzorg
- krachtwijken/vermindering van fysieke verloedering en ernstige sociale overlast
- onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval
- duurzaamheid.

Minister-president Balkenende

Kabinet en Kamer hebben meermalen de wens uitgesproken om op hoofdlijnen te debatteren. De algemene Verantwoordingsbrief 2009 is daarom beperkt tot de vijf door de Kamer aangedragen onderwerpen. Ikzelf zal de onderwerpen duurzaamheid en krachtwijken voor mijn rekening nemen; de vicepremier zal daarna ingaan op onderwijs en jeugdzorg; en de minister van Financiën zal ingaan op de effecten van de crisismaatregelen en het financieel jaarverslag van het Rijk.

In het verantwoordingsdebat in 2010 is door alle woordvoerders aandacht gegeven aan deze focusonderwerpen.

Uitgangspunt bij het initiatief om meer focus aan te brengen in het verantwoordingsdebat, was dat de selectie door de Kamer van een aantal specifieke onderwerpen niet een bredere blik op de voortgang van de 74 doelstellingen en 10 projecten van het Beleidsprogramma «Samen werken, samen leven 2007–2011» in de weg zou staan.

[1] Motie Koşer Kaya, 32 123 nr. 30. Het dictum luidt: overwegende, dat het gewenst is om de jaarlijkse verantwoording over de uitvoering van de rijksbegroting meer focus en politieke zeggingskracht te geven; constaterende, dat zowel de commissie voor de rijksuitgaven als het kabinet onlangs voorstellen heeft gedaan aan de Kamer voor de aan te brengen focus in de verantwoordingsdebatten in mei 2010 en 2011; verzoekt de regering de volgende vijf onderwerpen in mei 2010 centraal te stellen bij de verantwoording over de uitvoering van de rijksbegroting 2009 (...)
De motie is ondertekend door de Leden: Koşer Kaya, Pechtold, Rutte, Van Geel, Hamer, Slob, Thieme, Van der Vlies, Halsema en Verdonk.

1913363 02790

In het verantwoordingsdebat zijn diverse opmerkingen gemaakt over de mate waarin dat gelukt is. Enkele passages uit het stenogram van 20 mei 2010:

Hamer (PvdA)

In plaats van dat wij steeds meer zicht krijgen op hoe de doelen worden gerealiseerd, blijkt dat wij steeds minder zicht daarop krijgen. Bij deze verantwoording bleek dat dit percentage van 41% niet meer is uit te leggen en dat percentage is veel te hoog.

Rutte (VVD)

De Algemene Rekenkamer was gisteren hard in het oordeel. Zij zei dat van 44,3 mld. Kan worden aangegeven of het kabinet heeft bereikt wat het wilde, maar dat van 37 mld. aan uitgaven de effecten zeer beperkt zijn aangegeven. Dat is maar liefst een derde van het totaal van de rijksuitgaven

Wilders (PVV)

..... uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het kabinet over vele tientallen uitgegeven miljarden in zijn jaarverslagen nauwelijks aangeeft of het bereikt heeft wat het ermee wilde bereiken en of het ermee gedaan heeft wat het wilde doen.

Thieme (PvdD)

De Algemene Rekenkamer blijft er uiterst kritisch op dat dit kabinet geen verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de uitgegeven miljarden aan belastinggelden. De doelstellingen en de ingezette middelen waren onduidelijk en de financiële verantwoording was onvoldoende. Bovendien heeft men geen idee van de effectiviteit van de maatregelen.

Bovendien krijg ik graag een reactie van de minister van Financiën op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat de ministers van één op de vijf euro «nauwelijks aangeven» of zij daarmee bereikt hebben wat zij beoogden. Van 37 mld. kennen wij de uiteindelijke bestemming niet exact. 37 mld. is dus onduidelijk besteed. Bij die uitgaven is slechts zeer beperkt toegelicht of de ministers daarmee gedaan hebben wat zij van plan waren. Hoe kan dat?

Pechtold (D66)

Drie jaar lang vluchtte het kabinet weg voor verantwoording. Drie jaar riep ik het kabinet juist daartoe op – ja, ook over Irak – omdat verantwoording nodig is voor een vitale democratie. Mijn voorstel om de kabinetsdoelen echt afrekenbaar te maken vond de premier overbodig.

De Rekenkamer concludeerde: informatie kabinet onvoldoende. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven is vernietigend: geen beeld van de effecten, niet de focus die door de Kamer werd beoogd en aantoonbaar arbitrair.

1913363 02790

Van der Staaij (SGP)

Hoe reageert de minister-president op [de] forse kritiek van de Algemene Rekenkamer? Het raakt niet formeel het budgetrecht van de Kamer, maar raakt inhoudelijk wel de positie van de Kamer.

Verdonk (Verdonk)

Het kabinet legt vandaag verantwoording af. Het oordeel van de Rekenkamer is duidelijk: de afgelegde verantwoording is onduidelijk en er is voor 81 mld. belastinggeld geen informatie over de effecten en de prestaties.

Van Geel (CDA)

Ten slotte heb ik nog een opmerking over de verantwoordingssystematiek. Ik hoop en verwacht dat de toezeggingen van dit kabinet over de verantwoordingsstructuur door het nieuwe kabinet worden overgenomen en uitgevoerd.

Minister-president Balkenende

..... dat moet worden genoemd, is het feit het budgetrecht van de Kamer absoluut niet in het geding komt. Bij de begrotingsbehandeling wordt namelijk in de verschillende begrotingen aangegeven bij welke artikelen er geen beleidsinformatie kan worden gegeven. De Kamer heeft met deze begroting ingestemd. De Kamer heeft ook de mogelijkheid om bij de begrotingsbehandeling te stellen dat zij wél een meetbare indicator wil.

Ik stel daarom het volgende voor. Ik heb goed naar de Kamer geluisterd. Men zegt: wij zouden liever een ander percentage hebben dan 41. Ik zeg op mijn beurt dat dit afhankelijk is van de afspraken die worden gemaakt. Als men niet tevreden is over het percentage, moet een nieuw kabinet daarover afspraken maken met bijvoorbeeld de commissie voor de Rijksuitgaven. Als u er behoefte aan hebt dat ik dit in de vorm van een aantekening geef aan degene die te zijner tijd een kabinetsinformatie doet, ben ik daartoe graag bereid, gewoon als een aandachtspunt dat voortvloeit uit dit debat.

De introductie van een algemene Verantwoordingsbrief, gekoppeld aan meetbaarheid van kabinets-doelstellingen, heeft naar mijn opvatting de aansluiting bij de begroting en de jaarverslagen verbeterd. De gehanteerde deliverymethodiek is nieuw voor Nederland en die is nog volop in ontwikkeling. De meerwaarde van die methodiek is dat, naast de inzet van beleid en de geleverde prestaties, wordt gekeken naar het maatschappelijk effect dat in de samenleving wordt bewerkstelligd.

In een volgende periode zie ik vooral mogelijkheden om de doelmatigheid van het beleid, vertaald naar effecten voor de samenleving, verder te versterken. Daarbij kan worden overwogen, de doelstellingen zodanig te kiezen en te formuleren dat ze structurerend werken, dat ze meetbaar zijn op de punten input, output en outcome, dat differentiatie is toegestaan in de bijdrage van anderen en dat flexibel kan worden ingespeeld op de actualiteit van een veranderende politieke agenda. De aansluiting van de doelstellingen op de reguliere begroting- en verantwoordingssystematiek is daarbij een belangrijk uitgangspunt. De eindevaluatie van het experiment

1913363 02790

verbetering en verantwoording begroting 2011 biedt volop mogelijkheden om daarover nader van gedachten te wisselen.

Conclusie

Uit verschillende bijdragen aan het verantwoordingsdebat in 2010 komt naar voren dat het aangeven van de doelmatigheid en effectiviteit van het gevoerde beleid weliswaar niet eenvoudig is en niet altijd mogelijk is, maar dat verbeteringen op dit punt wel mogelijk en gewenst worden geacht.
Om meer focus en politieke zeggingskracht aan te brengen in het verantwoordingsdebat heeft de Kamer zelf een vijftal onderwerpen geselecteerd die de minister-president in zijn algemene Verantwoordingsbrief en het debat centraal diende te stellen. Dit heeft in 2010 agenderend gewerkt (meer focus), maar vanwege de demissionaire status van het kabinet is lastig te beoordelen of ook de politieke zeggingskracht van het debat is toegenomen.
In tegenstelling tot de rijksbegrotingen, zijn in 2010 de jaarverslagen door het kabinet wel een aantal dagen voorafgaand aan de officiële aanbieding en Kamerbehandeling openbaar gemaakt. Dit verschaft de Tweede Kamer enige voorbereidingstijd.

1.4 Behandeling jaarverslagen 2009

De jaarverslagen 2009 zijn dit jaar gelijktijdig met de begrotingsstukken 2011 geagendeerd en behandeld. De indiening van schriftelijke vragen over de jaarverslagen 2009 heeft plaatsgevonden na het zomerreces. Wanneer het aantal gestelde vragen over de jaarverslagen wordt vergeleken met voorgaande jaren (zie tabel 2), lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het betrekken van de jaarverslagen bij de begrotingsbehandeling ten koste is gegaan van de aandacht die aan de jaarverslagen is gegeven.

Tabel 2 Schriftelijke vragen jaarverslagen

Commissie	Verslagjaar		
	2007	2008	2009
NAAZ	40	34	
BuiZa	86	92	47
Justitie	150	154	
BZK	103	82	
OCW	132	123	29
Financiën	62	106	
Defensie	37	155	
VROM	72	71	
V&W	40	126	
I&M			26
EZ	89	185	14
LNV	110	54	25
SZW	64	116	5
VWS	135	178	42
WWI	75	79	12
J&G		80	
Totaal	**1 195**	**1 635**	**200**

N.B. Het betreft alleen de commissies die vragen hebben ingediend en voor de benaming van de commissie is uitgegaan van het moment van indiening

Het aantal vragen over de jaarverslagen 2009 is veel beperkter (minder dan 20%) van het aantal vragen dat «normaal gesproken» bij een vragenronde direct na de aanbieding in mei /juni werd gesteld door vaste commissies. Overigens moet daarbij aangetekend worden dat er naast de

1913363 02790

vragen over de jaarverslagen, door enkele commissies ook vragen gesteld zijn over de ingediende slotwetten. In aantal weliswaar meer dan in 2008, maar dit lijkt toe te schrijven aan het feit dat vrijwel alle vragen zich concentreren rond twee slotwetten (Defensie, VWS).

Tabel 3 schriftelijke vragen over de Slotwetten

Commissie	2008	2009
NAAZ		
BuiZa	2	
Justitie	6	
Immigratie en Asiel		
BZK	1	
OCW	3	1
Financiën		
Defensie	16	37
VROM		
V&W	10	
I&M		
EZ		
LNV		
ELI		
SZW		
VWS		28
WWI		
J&G		
Totaal	**38**	**66**

Analyse van de stenogrammen van de gecombineerde behandeling van begroting en jaarverslag in het najaar van 2010 leert dat er weinig tot geen aandacht besteed is aan de jaarverslagen 2009. In verschillende debatten is wel aan in 2009 door het kabinet gedane toezeggingen gerefereerd. Echter de jaarverslagen over het jaar 2009 zijn inhoudelijk amper onderwerp van bespreking geweest in de debatten rond de ontwerpbegrotingen 2011. Alle aandacht ging uit naar de begroting en de financiële besluiten en de plannen van het nieuwe kabinet.

Bij de Algemene Financiële Beschouwingen op 28 en 29 september 2010 is een opmerking gemaakt over de jaarverslagen:

> **Dijkgraaf (SGP)**
>
> Zouden wij de begroting en het jaarverslag niet moeten aanpassen, in de zin dat er een grotere risicoparagraaf komt waaruit duidelijk blijkt hoe groot de variabiliteit naar verwachting is? Ik denk dat we in dat geval zorgvuldiger aan het begroten slaan dan nu.

1.6 Dechargeverlening

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in eerdere evaluaties van het verantwoordings-proces geconstateerd dat de verlening van decharge per minister een formaliteit was. De verantwoordingsdebatten in de commissies hadden daardoor een wat vrijblijvend karakter.
Het Presidium heeft daarom op 8 april 2009, op voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven, besloten om meer aandacht te besteden aan decharge en dat pas tot decharge van de jaarverslagen wordt overgegaan na advies van de commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft vervolgens in juli 2009, per brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, voor de eerste maal advies gegeven inzake de dechargeverlening over 2008[1]. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft het proces van dechargeverlening geëvalueerd en de

[1] d.d. 1 juli 2009, 31 924 nr. 3.

1913363 02790

Kamer hierover in september 2009 per brief geïnformeerd[1].

In 2010 is voor de tweede maal volgens deze procedure gewerkt. Na de behandeling van de jaarverslagen 2009 in december 2010 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven advies uitgebracht aan de Kamer ten aanzien van dechargeverlening over 2009[2]. Dit advies was positief in de zin dat bij de behandeling in commissieverband bij geen enkel jaarverslag decharge ten principale ter discussie was gesteld en dus het opschorten of onthouden van decharge door de Kamer bij een jaarverslag niet in de rede lag. Uit de verslagen van de gehouden debatten kan worden opgemaakt dat in enkele commissies nog wel opmerkingen zijn gemaakt over de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen in het financieel beheer. Ook hier kan worden vastgesteld dat de aandacht voor deze materie, in vergelijking met voorgaande jaren, duidelijk minder was.

Conclusie

Het uitstellen van de behandeling van de jaarverslagen tot na het zomerreces en de gecombineerde behandeling ervan gezamenlijk met begrotingen van het nieuwe kabinet, hebben in 2010 geleid tot een waarneembaar verminderde politiek aandacht voor de jaarverslagen 2009. In de begrotingsdebatten is zelden gerefereerd aan de jaarverslagen 2009. Ook zijn er in 2010 relatief weinig schriftelijke vragen over de jaarverslagen gesteld en zijn de antwoorden in de plenaire debatten nauwelijks aan de orde gekomen. In vergelijking met voorgaande jaren was ook de aandacht voor het financieel beheer, zowel in de schriftelijke voorbereiding als in de debatten, beduidend minder. Zonder debat en zonder specifieke aandachtspunten is decharge verleend over het jaar 2009.

2. De behandeling van de ontwerpbegrotingen 2011

2.1 Gevolgde procedure

Ook de ontwerpbegrotingen 2011 zijn in 2010 op een andere wijze behandeld dan in de afgelopen jaren, vanwege de val van het kabinet, de verkiezingen en de kabinetsformatie.
Het Presidium heeft in zijn vergadering van 15 september 2010 besloten om de Algemene Financiële Beschouwingen te houden op 28 en 29 september 2010 met de minister van Financiën. De Algemene Politieke Beschouwingen hebben op een later moment plaatsgevonden en zijn gehouden met het nieuwe kabinet en gecombineerd met het debat over het Regeerakkoord (26 en 27 oktober 2010).

Op de derde dinsdag in september 2010 heeft het demissionaire kabinet Balkenende haar begroting voor het jaar 2011 aan de Kamer aangeboden, met dezelfde hoofdstukindeling als in voorgaande jaren.

Op 7 oktober 2010 is het regeerakkoord van het kabinet Rutte aan de Kamer aangeboden (32 417 nr. 15) en is duidelijk geworden dat een aantal begrotingen zou worden samengevoegd (EZ en LNV, VW en Milieu, BZ en Volkshuisvesting).

In oktober 2010 heeft de Kamer voor (vrijwel) alle begrotingen nota's van wijziging ontvangen. Deze nota's van wijziging betreffen de begrotingsaanpassingen voor 2011, die voortvloeiden uit het regeerakkoord. Voor de meeste begrotingen zijn dat vooral technische verwerking van besluiten (bijvoorbeeld verdeling van taakstellingen binnen een begroting of het overboeken van gelden die tot nu toe via het FES liepen). De nota's van wijziging bevatten nog niet de zogenaamde «beleidsherverkavelingen»

[1] d.d. 11 september 2009, 32 057 nr. 1.
[2] d.d. 14 december 2010, 32 360 nr. 10.

1913363 02790

die voortvloeien uit de nieuwe verdeling van onderwerpen over de verschillende ministeries (zoals bijvoorbeeld de overgang van Kinderopvang naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de overheveling van Politie naar Veiligheid en Justitie. Pas na debat en stemming in de Tweede Kamer over de begrotingen in de «oude indeling», zijn in januari 2011 incidentele suppletoire wetten aan de Kamer aangeboden ter wijziging van verschillende vastgestelde begrotingen. Met deze incidentele suppletoire is er voor gezorgd dat de geautoriseerde budgetten 2011 ook in de juiste begroting, conform de nieuwe indeling terecht komen (beleidsherverkaveling).

Naast de afzonderlijke nota's van wijzigingen van de verschillende begrotingen is op 9 november door het ministerie van Financiën een totaalbeeld in de vorm van een startbrief (32 500, nr. 29) aan de Kamer toegezonden. Daarin heeft de minister van Financiën een compleet overzicht gegeven van de begrotingsaanpassingen voor 2011 en een uitwerking van de nieuwe begrotingsregels.

2.3 Schriftelijke behandeling

Alle vaste commissies hebben schriftelijke vragen gesteld over de ontwerpbegrotingen 2011 (zie tabel 4). In totaal zijn 3 737 vragen gesteld en dat zijn er 1 072 meer dan in het voorgaande jaar. Na twee jaren waarin het aantal schriftelijke vragen bij de begroting was gedaald, is het aantal schriftelijke vragen in 2010 fors gestegen.

Tabel 4 Schriftelijke vragen begroting

Commissie	Begrotingsjaar			
	2008	2009	2010	2011
NAAZ	80	64	24	95
BuiZa	325	208	233	320
Justitie	286	253	355	303
Immigratie en Asiel				297
BZK	191	203	182	463
OCW	318	308	213	125
Financiën	17	45	44	17
Defensie	121	195	237	270
VROM	271	167	198	
V&W	122	234	157	
I&M				496
EZ	185	161	137	191
LNV	204	275	127	428
EL!				
SZW	275	199	164	303
VWS	323	246	306	261
WWI	150	157	207	114
J&G	154	115	81	54
Totaal	**3 022**	**2 830**	**2 665**	**3 737**

Bij het indienen van de vragen is de naamstelling van de commissies ten tijde van indiening van de schriftelijke vragen aangehouden. Tijdens de periode waarin schriftelijke vragen konden worden ingediend zijn namelijk een aantal commissies komen te vervallen, zijn er nieuwe commissies gevormd en bestaande commissies samengevoegd. De aard van de vragen loopt evenals andere jaren zeer uiteen, van technische vragen tot politieke vragen.

1913363 02790

2.4 Modaliteiten voor begrotingsbehandeling

In onderstaande tabel zijn de gekozen modaliteiten vanaf de begroting 2008 tot en met de begroting 2011 in kaart gebracht.

Tabel 5 Wijze van de begrotingsbehandeling (naast schriftelijke vragen)

Commissie	2008	2009	2010	2011
NAAZ/ KR	Alleen plenair	Alleen plenair	Alleen plenair	Alleen plenair
BuZa	Alleen plenair	Alleen plenair	WGO[1] Ontwikkelingssamenwerking	WGO Ontwikkelingssamenwerking
Justitie	Alleen plenair	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek	WGO Politie
BZK	WGO Politie	WGO Politie WGO Binnenlands Bestuur	WGO Politie WGO Binnenlands Bestuur WGO Provincie- en Gemeentefonds	WGO Binnenlands Bestuur, Provincie- en Gemeentefonds WGO Overheidspersoneel
OCW	Begrotingsonderzoek WGO Media WGO Cultuur	Begrotingsonderzoek WGO Media WGO Cultuur WGO Hoger Onderwijs	WGO Cultuur WGO Media	WGO Hoger onderwijs WGO Cultuur WGO Media
Financiën	Alleen Plenair (onderdeel van de AFB[2])	Alleen Plenair (onderdeel van de AFB)	Alleen plenair	WGO Belastingplan 2011
Defensie	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel
VROM	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek	
V&W	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek	
I&M				Begrotingsonderzoek VenW
EZ	Alleen plenair	Alleen plenair	Alleen plenair	
ELI				WGO Natuur WGO Visserij Begrotingsonderzoek Energie
SZW	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek	Alleen plenair	WGO Kinderopvang
VWS	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek WGO Sport	WGO Sport	WGO Sport
J&G	Alleen plenair	Technische Briefing Begrotingsonderzoek	Alleen plenair	
WWI	Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek	Alleen plenair	
LNV	Begrotingsonderzoek; WGO Visserij WGO Natuur	Begrotingsonderzoek; WGO Visserij	Begrotingsonderzoek; WGO Visserij WGO Natuur	
Totaal	**6 alleen plenair** **7 begrotingsonderzoeken** **7 WGO's**	**4 alleen plenair** **9 begrotingsonderzoeken** **9 WGO's**	**7 alleen plenair** **4 begrotingsonderzoeken** **11 WGO's**	**1 alleen plenair** **2 begrotingsonderzoeken** **14 WGO's**

[1] In deze evaluatie wordt de afkorting WGO gebruikt voor een wetgevingsoverleg over een onderdeel van de begroting.
[2] Algemene Financiële Beschouwingen.

Evenals in de vier voorgaande jaren is in 2010 door geen van de vaste commissies gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid om een begrotingsoverleg te houden. Wel zijn er twee begrotingsonderzoeken (V&W en het beleidsthema «energie») en 14 wetgevingsoverleggen over een specifiek onderdeel van de begroting georganiseerd.

Opnieuw is te zien dat er een toename is van het aantal wetgevingsoverleggen over specifieke onderdelen van de begroting.

2.5 Gebruik van rapporteurs

Bij de begrotingsbehandeling is dit jaar door één commissie gekozen om een rapporteur het woord te laten voeren over de kwaliteit van de begroting (V&W). In de voorgaande jaren werden door meerdere

1913363 02790

commissies rapporteurs aangesteld. Het aantal rapporteurs is in vier jaar tijd van 5 naar 1 teruggelopen.

Tabel 6 Rapporteurs

Begrotingshoofdstuk	Begroting 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011
BuiZa				
Justitie				
BZK				
OCW	X	X		
Financiën				
Defensie				
V&W	X	X	X	X
VROM	X	X		
EZ				
LNV	X	X	X	
SZW				
VWS				
WWI	X	X		
J&G				

2.6 Amendementen op de begroting

Nieuw in deze evaluatie is een overzicht van ingediende amendementen op de ontwerpbegrotingen (tabel 7). Uit deze tabel blijkt dat na een stijging van het aantal ingediende amendementen in de periode 2001–2004 een periode van stabiele aantallen optreedt van rond de 100 amendementen. De laatste twee jaar is het totaal aantal ingediende amendementen weer ruim onder de 100.

Tabel 7 Ingediende amendementen op de begroting (begrotingen 2001 t/m 2011)

Begroting	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
HcvS en Kdk											
AZ					1	1					
NAAZ										1	
BuiZa	5	4	1	5	8	9	9	6	7	4	17
Justitie	3	4	8	15	17	16	17	4	10	3	2
BZK			2	6	1	7	2		4	1	1
OCW	1	7	13	28	16	21	10	9	10	4	12
Nationale Schuld											
Financiën					1		1	1	1		5
Defensie	1			1			2	1	1	8	2
VROM		1	5	2	3	11	11	12	2	4	1
V&W	5	3	1	7	5	3	4	3	6	3	6
EZ	1	1	1	5		4	3	1	6	4	3
LNV	3	2	4	7	1	10	6	13	23	11	5
SZW			1	9	5	8	16	14	5	7	5
VWS	4	2	18	12	27	10	15	19	11	6	8
WWI						3			0	2	1
J&G									3	2	2
ISF	2	7	1	6	2		10	7	21	7	5
Gemeente Fonds			1		3		3		0		
Provincie Fonds				1			1		1		
FES				1			5		1	2	
DGF			1								
Totaal	**25**	**31**	**57**	**105**	**90**	**103**	**115**	**90**	**113**	**69**	**75**

In aanvulling op een overzicht van ingediende amendementen op de begroting is een overzicht van het resultaat van de stemming over deze amendementen in tabel 8 gegeven.

1913363 02790

Tabel 8 Resultaat stemmingen amendementen op begrotingen

Begroting	Begrotingsjaar							
	2008		2009		2010		2011	
	A*	V	A	V	A	V	A	V
HcvS en Kdk								
AZ				1				
NAAZ					1			
BuiZa	1	5	2	5	2	2	7	10
Justitie	4		5	5	2	1	2	
BZK			2	2		1		1
OCW	6	3	2	8	1	3		12
Nationale Schuld								
Financiën		1		1			1	4
Defensie		1		1	2	6	2	
VROM	2	10	1	1	2	2		1
V&W	1	2	3	3	1	2		6
EZ	1		1	5	2	2		3
LNV	6	7	8	15	5	6	2	3
SZW	4	10	3	2	2	5		5
VWS	4	15	6	5	1	5	1	7
WWI						2		1
J&G			1	2		2		2
ISF	2	5	18	3	3	4	2	3
Begroting	Begrotingsjaar							
	2008		2009		2010		2011	
	A*	V	A	V	A	V	A	V
Gemeente Fonds								
Provincie Fonds				1				
FES				1	1	1		
DGF								
Totaal	**31**	**59**	**52**	**61**	**25**	**44**	**17**	**58**

*A= aangenomen
V=Verworpen

Het aantal ingediende amendementen op de begroting wisselt van jaar op jaar. Bij de aangenomen amendementen blijkt het lastig een duidelijk patroon te herkennen in bijvoorbeeld aantallen, indieners of bedragen die er mee gemoeid zijn. Het resultaat van de stemming is toch vooral de uitkomst van een politiek proces en hangt onder meer af van de verhoudingen tussen coalitie en oppositie en de indieners van de amendementen. Wel blijkt uit de cijfers dat de meerderheid van de ingediende amendementen uiteindelijk niet wordt aangenomen.

Uit de ervaringen van bij begrotingsamendementen betrokken ambtelijk diensten (griffiers, Bureau Wetgeving, BOR) blijkt dat de begrotingen door Kamerleden en fractiemedewerkers vaak als technisch worden ervaren en te weinig inzicht bieden in concrete uitgavenbudgetten en in de flexibiliteit van de budgetten. De presentatie van de ruimte die een begroting nog kent in termen van niet verplichte middelen (budgetflexibiliteit) wordt in begrotingen op uiteenlopende wijze gepresenteerd. De technische bijstand die ministeries kunnen leveren aan indieners of aan diensten van de Tweede Kamer zou op dit punt verder kunnen worden uitgebreid en verbeterd. Naar analogie van de werkwijze bij «gewone wetten» waarbij er voor de Kamer vaste aanspreekpunten zijn bij de juridische afdelingen van ministeries, zou ook gestreefd kunnen worden naar vaste aanspreekpunten bij de financiële afdelingen die fracties en ambtelijk diensten van de Tweede Kamer desgevraagd van technische assistentie kunnen voorzien.

1913363 02790

3. Verantwoordingssystematiek in de nieuwe kabinetsperiode

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet dat het jaar 2010 vanwege de demissionaire status van het kabinet vanaf februari 2010 en het aantreden van een nieuw kabinet in oktober 2010 consequenties had voor de behandeling van de «lopende» verantwoording en begroting. Maar ook voor de opzet en procedures van de verantwoording en begroting in de komende kabinetsperiode heeft dit gevolgen. Voor de begrotingen is inmiddels een nieuwe hoofdstukindeling tot stand gekomen en zijn budgetten soms binnen en tussen begrotingen verschoven. Over de opzet en indeling van de begroting ontvangt de Tweede Kamer eind maart 2011 nadere voorstellen van het kabinet, waarover 20 april 2011 een Algemeen Overleg is voorzien tussen de minister van Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven.

Over de toekomst van de verantwoordingssystematiek heeft de Tweede Kamer al eenmaal gedebatteerd. Op 18 november 2010 heeft de Kamer een plenair debat gehouden met de minister-president over de afrekenbaarheid van de 17 hervormingen en stelselherzieningen[1].

Enkele relevante passages uit dit debat:

Pechtold (D66)

Om deze voortgang adequaat te kunnen controleren, is het nodig dat de premier de regie voert, zodat het kabinet eenduidig verantwoording aflegt over de doelen. Daarvoor is het nodig dat de premier concreet uitgewerkte doelstellingen definieert, met duidelijke nulmetingen en tussenstappen; aan de start en niet pas bij de finish.
De doelstellingen moeten concreet en toetsbaar zijn ..... door de Algemene Rekenkamer en door de Kamer zelf.
...dat we op een of andere manier transparant en afrekenbaar maken wat er in het regeer- en gedoogakkoord staat.

Blanksma (CDA)

Ook wij willen het kabinet op daadkracht kunnen aanspreken en afrekenen. Een goed moment daarvoor is het verantwoordingsdebat in het voorjaar van 2011, zoals de minister-president in zijn brief stelt. Het is goed om de reguliere cyclus van verantwoording te doorbreken en de verantwoording over de hervormingen eenmalig naar voren te halen.

Mijn fractie hecht eraan dat uit de verantwoording de stand van zaken van het totale regeerakkoord blijkt. Zij wil geen zoekplaatje binnen de departementale verslagleggingen; zij wil gewoon in één oogopslag de stand van zaken op de ladder van de daadkracht zien.

Mijn fractie hecht er tevens aan, de voortgang van belangrijke thema's uit het regeerakkoord met elkaar en misschien zelfs met vakministers te bespreken, al hoeft dat niet noodzakelijkerwijs tijdens Verantwoordingsdag. Mijn fractie denkt dan bijvoorbeeld aan thema's als een slagvaardige overheid, innovatie, onze internationale positie en duurzaamheid.

[1] Brief van MP d.d. 5 november 2010 (32 417 nr. 48). Ten behoeve van dit debat is door het BOR een notitie opgesteld die naderhand door de commissie BZK openbaar is gemaakt («Verantwoording over doelstellingen regeerakkoord», 10-BOR-N-096, bijlage bij 32 417 nr 56).

1913363 02790

[redacted] (VVD)

Wij zullen nauwgezet kijken hoe wij bij 2015 uitkomen. Wat mij betreft, loopt dat gewoon via de reguliere begroting- en verantwoordingscyclus. Ik heb ook aangegeven dat ik de forse hoop heb dat de begrotingen op Prinsjesdag volgend jaar helder en duidelijk zijn en dat wij dan exact weten wat het kabinet van plan is voor het jaar erna. Dat helpt ons vanzelf aan het inzicht in de periode tot 2015.

Van Dijck (PVV)

Wil het parlement zijn controlerende taak goed uitvoeren, dan moeten de hervormingen vertaald worden naar concrete en toetsbare doelstellingen. De drie W's moeten nog worden ingevuld door dit kabinet: wat willen wij bereiken, wat gaan wij daarvoor doen en wat mag het kosten?
De PVV wil graag zo snel mogelijk een overzicht van concrete, kwantificeerbare doelen ontvangen, inclusief de stand van zaken en een plan van aanpak om de voortgang te kunnen controleren.

Halsema (GroenLinks)

Het moet eenvoudig en transparant zijn, maar het moet wel helder zijn en controleerbaar. Wij vinden ook dat, als je beloftes doet, je met nulmetingen moet beginnen die betrekking hebben op verplegenden en de politie. Wij vinden dat je heldere doelen moet stellen die worden nageleefd. Dat hoeft niet heel gefragmenteerd te gebeuren, maar wel duidelijk.

Minister-president Rutte

Ik zeg toe dat dit kabinet de motie-Pechtold (31 951 nr. 11) uitvoert. Daarom zullen wij in overleg met de vaste commissie voor de Rijksuitgaven, de Algemene Rekenkamer en het kabinet te werk gaan. Langs die lijnen is die motie namelijk verder vormgegeven en wij zullen op basis daarvan in de verantwoording op drie assen werken.
Dat is de uitwerking van de motie-Pechtold die ik mij voorstel. In de eerste plaats moeten wij zorgen voor een aansluiting tussen de doelstellingen en de daarvoor beschikbare budgetten; het moet goed in beeld worden gebracht. Ik zeg tegen de heer Van der Staaij dat dit het pakket van 18 mld. raakt, maar ik ga hierbij in het bijzonder even in op de hervormingen die ik in mijn brief heb gemeld. In de tweede plaats moeten tussenstappen in de tijd per doelstelling worden vermeld. In de derde plaats moet er inzicht worden geboden in de te hanteren indicatoren.

Laten we er nu voor zorgen dat we de komende maanden de kans krijgen om die zaken op een goede manier aan de Kamer te presenteren en dat vervolgens in mei niet alleen de verantwoording over 2010 voorligt, maar dat de Kamer ook ten aanzien van deze zeventien hervormingsvoorstellen duidelijk inzicht heeft, langs de lijnen van de motie-Pechtold, in wat de stand van zaken is, zodat een en ander kan landen in het normale proces.

Tijdens dit debat is door het lid Pechtold een motie ingediend (32 417 nr. 50) over het meetbaar en controleerbaar maken van kabinetsdoelen. Deze motie is verworpen met stemverhouding 74 vóór/76 tegen. In het vervolg op dit debat zijn in december 2010 door een aantal fractievoorzitters 47 schriftelijke vragen gesteld aan het kabinet waarin gevraagd om

1913363 02790

verschillende plannen in meetbare en controleerbare doelstellingen te presenteren. Medio 2011 zullen naar verwachting alle vragen zijn beantwoord.
De kwestie die in het debat van 18 november jl. en in de nadien gestelde schriftelijke vragen centraal staat is over welke doelen het kabinet zich in mei 2011 en de jaren daarna precies gaat verantwoorden en hoe de Kamer de realisatie ervan kan controleren.
De minister-president heeft op dit punt (zoals ook blijkt uit de voorgaande boxtekst met de letterlijke tekst van het stenogram) toegezegd dat het kabinet:

- in overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven, de Algemene Rekenkamer en het kabinet te werk zal gaan langs de lijnen van de motie Pechtold uit 2009[1] (31 951 nr. 11), dat wil zeggen:
  (1) zorgen voor een aansluiting tussen de doelstellingen en de daarvoor beschikbare budgetten (waaronder het pakket van 18 mld. ombuigingen en de in de brief van de minister-president vermelde hervormingen)
  (2) tussenstappen moeten in de tijd per doelstelling worden vermeld
  (3) er inzicht wordt geboden in de te hanteren indicatoren.
- deze zaken op een goede manier aan de Kamer zal presenteren en te zorgen dat in mei 2011 niet alleen de verantwoording over 2010 voorligt, maar dat de Kamer ook ten aanzien van de hervormingsvoorstellen duidelijk inzicht heeft, langs de lijnen van de motie-Pechtold, in wat de stand van zaken is, zodat een en ander kan landen in het normale proces.

Het door de minister-president genoemde overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven heeft nog niet plaatsgevonden, maar de thematiek kan betrokken worden in het overleg dat in april 2011 is voorzien. Voor de Tweede Kamer is dan de vraag aan de orde wat de stand van zaken is. Zo kan bijvoorbeeld nog meer helderheid gevraagd worden over aard en inhoud van de jaarlijkse Verantwoordingsbrief.

Een punt van afweging binnen de Tweede Kamer is of er in de toekomst opnieuw gekozen wordt om, naar analogie van de behandeling in 2010, vooraf een aantal onderwerpen te selecteren en het kabinet te verzoeken die centraal te stellen in de algemene Verantwoordingsbrief.

[1] Motie Pechtold 31 951 nr. 11. Het dictum luidt: overwegende, dat het kabinet controleerbaar en afrekenbaar wil zijn op de doelstellingen uit het Beleidsprogramma 2007–2011; overwegende, dat de Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven de voortgang op deze doelstellingen niet konden verifiëren; overwegende, dat er een link moet zijn tussen de begroting en de verantwoordingsbrief; verzoekt de regering in samenspraak met de commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer te komen met voorstellen om de realisatie van de kabinetsdoelstellingen beter controleerbaar en afrekenbaar te maken en de Kamer hier voor Prinsjesdag 2009 over te informeren (...)

1913363 02790

BIJLAGE 2

Evaluatie van het instrument beleidsdoorlichtingen

1. Inleiding

Beleidsdoorlichtingen zijn een relatief nieuw evaluatie-instrument voor departementen. Het periodiek doorlichten van de effectiviteit van beleidsartikelen in de vorm van beleidsdoorlichtingen is een cruciaal onderdeel van de begroting- en verantwoordingscyclus zoals deze nu is vormgegeven in het kader van de operatie «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB). De kernvraag waarop beleidsdoorlichtingen antwoord zouden moeten geven is: «Is het door de minister gevoerde beleid effectief?». Hoewel het instrument de laatste paar jaar steeds meer tot zijn recht komt, is er discussie over de vraag in hoeverre beleidsdoorlichtingen in de praktijk antwoord geven op deze vraag.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in haar werkprogramma 2009–2011[1] aangekondigd het gebruik van het instrument «beleidsdoorlichtingen» in de Tweede Kamer te zullen evalueren. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft de commissie in maart 2011 geassisteerd bij het uitvoeren van een analyse. De resultaten van deze evaluatie worden geschetst in paragraaf 3. Paragraaf 2 schetst eerst de achtergrond en voorgeschiedenis van het instrument beleidsdoorlichtingen.

2. Achtergrond en voorgeschiedenis

Beleidsdoorlichtingen zijn in 2006 geïntroduceerd met de «regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE)». Met deze regeling werd beoogd de effectiviteit van beleid zichtbaar te maken op het niveau van de operationele doelstellingen uit de rijksbegroting. Het evaluatieonderzoek ging daarmee verder dan de tot dan toe uitgevoerde instrumentevaluaties.

Naar aanleiding van de eerste beleidsdoorlichtingen heeft de commissie voor de Rijksuitgaven in juni 2007 haar zorgen geuit over de vraag of de beleidsdoorlichtingen wel voldoende betrouwbare informatie geven over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het kabinetsbeleid. De vraag was of de Kamer met de beleidsdoorlichtingen haar controlerende taak al dan niet kon versterken. De commissie heeft daarom de minister van Financiën – als coördinerend minister voor beleidsdoorlichtingen – gevraagd zorg te dragen voor een verbetering van de bruikbaarheid van de beleidsdoorlichtingen, onder meer door aanscherping van de RPE. In reactie daarop heeft de minister eind 2007 het voornemen aangekondigd om – als een substantieel aantal beleidsdoorlichtingen beschikbaar was – te bezien of een aanscherping van de RPE noodzakelijk was.

In 2008 heeft de minister van Financiën daartoe een tussenevaluatie laten uitvoeren. Uit deze tussenevaluatie[2] kwam naar voeren dat beleidsdoorlichtingen over het algemeen wel voldoen aan de formele eisen van de RPE, maar de doorlichtingen daarmee nog niet automatisch goede informatie geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De bruikbaarheid van de beleidsdoorlichtingen voor de Kamer was op cruciale aspecten veelal beperkt: vaak werd niet duidelijk hoe doeltreffend het beleid was geweest, of werd de onafhankelijke oordeelsvorming niet goed gewaarborgd. Desondanks gaf de minister aan dat de uitkomsten van de tussenevaluatie voor hem geen reden waren om de regelgeving op majeure punten aan te passen. Hij beschouwde de gesignaleerde tekortkomingen vooral als aanloopproblemen.

[1] Kamerstuk 31 597, nr. 2.
[2] Kamerstuk 31 308, nr. 5.

1913363 02790

3. Analyse beleidsdoorlichtingen 2009–2010

In de analyse die recentelijk is gemaakt, zijn de beleidsdoorlichtingen onderzocht die in de periode 2009–2010 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. Een overzicht hiervan is te vinden in paragraaf 4. Bij deze analyse is voornamelijk gekeken naar 1) de effectiviteit van het geëvalueerde beleid; 2) de onafhankelijkheid van het onderzoek; 3) de aansluiting van de kabinetsreactie op de conclusies van de beleidsdoorlichting; en 4) de wijze waarop de Kamer de beleidsdoorlichtingen heeft behandeld. De paragrafen hieronder gaan nader in op deze aspecten.

3.1 Effectiviteit van het beleid

De belangrijkste vraag waarop beleidsdoorlichtingen antwoord behoren te geven is vanuit het oogpunt van de Tweede Kamer: «hoe effectief is het beleid?». Uit de analyse blijkt dat het voor departementen niet eenvoudig is deze cruciale vraag te beantwoorden. Uitspraken over de effectiviteit van het beleid worden vaak niet gedaan, en de uitspraken die wel worden gedaan zijn doorgaans niet erg hard. De redenen hiervan lopen uiteen.

Sommige beleidsdoorlichtingen zijn meer een analyse van knelpunten, en geven een overzicht van de stand van de zaken van de uitvoering. De beleidsdoorlichting is dan meer een inventarisatie van het beleid over de afgelopen jaren. Dergelijke analyses gaan voorbij aan het doel waarvoor beleidsdoorlichtingen ooit zijn opgestart: het meten van de effectiviteit. Bij andere beleidsdoorlichtingen wordt weldegelijk geprobeerd de effectiviteit van het beleid in kaart te brengen. Maar omdat bij de analyse meetbare doelen en concrete prestatie-indicatoren (over de maatschappelijke effecten) ontbreken, is het vaak niet mogelijk de behaalde resultaten toe te schrijven aan de ingezette middelen (causaliteit). Verder gebeurt het dat de operationele doelstelling niet over de volle breedte wordt doorgelicht, waardoor er geen totaalbeeld over het hele beleidsterrein ontstaan. In een enkel geval zijn de methoden van onderzoek mager, bijvoorbeeld wanneer de effectiviteit van een financiële bijdrage wordt gemeten aan de klanttevredenheid van de ontvanger.

Concluderend kan worden gesteld dat beleidsdoorlichtingen in de meeste gevallen niet de informatie bieden die ze zouden moeten bieden: het meten van de effectiviteit van beleid. Een groot aantal beleidsdoorlichtingen bevatten geen uitspraken over de mate waarin het effect tot stand is gekomen *dankzij* het beleid. Om de bruikbaarheid van beleidsdoorlichtingen voor het debat in de Kamer te vergroten, zou het inzicht in de effectiviteit verbeterd moeten worden, ook al is deze relatie bij bepaalde beleidsterreinen wellicht niet altijd eenvoudig te leggen.

3.2 Onafhankelijkheid van het onderzoek

De Tweede Kamer moet erop kunnen vertrouwen dat de beleidsdoorlichtingen een juist beeld geven van de feiten, dat alle aspecten aan bod zijn gekomen en dat alle relevante informatie is verwerkt. Een goede borging van een onafhankelijke oordeelsvorming is daarbij onontbeerlijk. In de regelgeving is bepaald dat bij iedere beleidsdoorlichting ten minste één onafhankelijke deskundige moet worden betrokken. Daarnaast is voorgeschreven dat beleidsdoorlichtingen een toelichting bevatten over de betrokkenheid en de inbreng van deze onafhankelijke bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting.

Uit de analyse die recentelijk is uitgevoerd ontstaat een gemêleerd beeld. De meeste beleidsdoorlichtingen lijken formeel te voldoen aan de eisen die de RPE stelt aan de onafhankelijkheid van onderzoek: de betrok-

1913363 02790

kenheid van een onafhankelijke deskundige die een onafhankelijke toets doet. Een paar beleidsdoorlichtingen voldoen echter niet aan deze eis en maken de resultaten van de onafhankelijke toets niet of nog onvoldoende zichtbaar.

Ook zijn bij de doorlichtingen die voldoen aan de formele eisen kanttekeningen te plaatsen bij de onafhankelijkheid. Zo voeren sommige «onafhankelijke deskundigen» vaker opdrachten uit voor hetzelfde ministerie dat ze doorlichten, waardoor – in een aantal gevallen – de vraag kan worden gesteld of hun betrokkenheid bij het departement niet te groot is om te kunnen spreken van onafhankelijke deskundigen. Daarnaast gaan sommige onafhankelijke deskundigen niet in op de kwaliteit van het beleidsonderzoek of geven ze weinig inhoudelijk commentaar. In een aantal gevallen blijkt de onafhankelijke deskundige pas laat in het proces betrokken te zijn en spelen deze een beperkte rol in de beleidsdoorlichting, meestal in de vorm van een verklaring achteraf. En een enkele keer heeft de minister de bevindingen van de onafhankelijke deskundige niet bij de kabinetsreactie bijgevoegd, of deze onvoldoende expliciet gemaakt.

Een mogelijkheid om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichtingen te vergroten zou zijn om een onafhankelijke en deskundige beleidsevaluator te vragen een standaard toets uit te voeren op de (methodologische) kwaliteit en volledigheid van iedere beleidsdoorlichting. Deze beleidsevaluator zou – naast onafhankelijk en deskundig op het gebeid van evaluatieonderzoek – rijksbrede onderwerpen moeten kunnen behandelen en qua omvang voldoende capaciteit moeten hebben om dergelijke standaardtoetsen te kunnen uitvoeren. Men zou hierbij kunnen denken aan een organisatie als de Algemene Rekenkamer.

3.3. Kabinetsreactie

Voor de Kamer is het van belang dat de bewindspersoon aangeeft welke beleidsconclusies hij/zij verbindt aan de beleidsdoorlichting. Uit de beleidsdoorlichting of uit de kabinetsreactie zou verder moeten blijken in hoeverre het beleid geschikt is voor de komende periode.

Uit de analyse blijkt dat ook de kabinetsreacties een gemêleerd beeld laten zien. In sommige gevallen onderschrijft de bewindspersoon de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting en neemt hij/zij de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting over. Maar vaker roepen kabinetsreacties de vraag op wat er nu precies verbeterd gaat worden. Bewindspersonen doen dan weinig concrete toezeggingen en kondigen nauwelijks nieuwe maatregelen aan. Dit kan een logisch gevolg zijn van het feit dat er in een heel aantal beleidsdoorlichtingen geen harde uitspraken gedaan (kunnen) worden over de relatie tussen de ingezette middelen en de effecten op het beleid.

Er zijn ook kabinetsreacties naar de Kamer gestuurd waarbij de bewindspersoon niet of slechts gedeeltelijk ingaat op de conclusies die in de beleidsevaluatie worden getrokken. En in een enkel geval wordt gesteld dat het beleid adequaat is geweest, terwijl uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de effectiviteit van het beleid juist niet te meten of niet gemeten is. In zo'n geval haalt de bewindspersoon geen leerpunten uit de beleidsdoorlichting en wordt alleen het tot dan toe gevoerde beleid nogmaals verwoord. Het uitvoeren van een beleidsdoorlichting lijkt dan slechts een formaliteit te zijn.

1913363 02790

Het nut van het instrument «beleidsdoorlichting» zou vergroot kunnen worden als de bewindspersonen alle aanbevelingen aan de orde laten komen in de kabinetsreactie.

3.4. Behandeling Tweede Kamer

In de analyse is onderzocht op welke wijze de Kamercommissies de beleidsdoorlichtingen hebben geagendeerd en behandeld. Paragraaf 4 geeft hiervan een overzicht.

De afgelopen twee jaar zijn de Kamercommissies bij een groot aantal aangeboden beleidsdoorlichtingen met de regering in debat gegaan door een schriftelijk overleg te houden, schriftelijke vragen te stellen of door de beleidsdoorlichting te betrekken bij een Algemeen Overleg. Bij een klein aantal beleidsdoorlichtingen is een notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven openbaar gemaakt en heeft de Kamercommissie de bewindspersoon verzocht om een inhoudelijke reactie. Overige beleidsdoorlichtingen zijn geagendeerd in wetgevingsoverleggen bij de begroting. In deze analyse is niet onderzocht of, en zo ja op welke wijze, de beleidsdoorlichtingen in deze wetgevingsoverleggen ook daadwerkelijk aan de orde zijn gekomen.

Hoewel sinds de invoering in 2006 van beleidsdoorlichtingen een groeiende aandacht voor dit relatief nieuwe instrument waarneembaar is, is het nog geen gemeengoed om beleidsdoorlichtingen standaard in een AO te behandelen. Het nut van beleidsdoorlichtingen zou verder vergroot kunnen worden door Kamercommissies in overleg met de minister de programmering van de beleidsdoorlichtingen (zowel de onderwerpselectie als het moment van de aanbieding) te laten vaststellen. Hiermee zouden beleidsdoorlichtingen beter kunnen aansluiten bij het debat in de Tweede Kamer.

4. Overzicht geanalyseerde beleidsdoorlichtingen 2009–2010*

Beleidsdoorlichting	Ontvangen:	Van	Hoe behandeld in de Kamer[1]
Kwaliteit overheidsmanagement	10-03-2009	BZK	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO Vernieuwing Rijksdienst
Wapenexportbeleid	02-04-2009	BUZA	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO Wapenexport, voorjaar 2011
Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	15-04-2009	FIN	Schriftelijk overleg
Voedselveiligheid / Voedselkwaliteit en diergezondheid	29-04-2009	VWS/ LNV	Beleidsdoorlichtingen geagendeerd bij wetgevingsoverleg over jaarverslagen.
Bodemsanering	18-05-2009	VROM	Geagendeerd bij het AO Bodem
Medefinancieringsprogramma's	19-05-2009	BUZA	Geagendeerd bij het AO over rol maatschappelijke organisaties ontwikkelingssamenwerking.
Huurgeschillenbeslechting	27-05-2009	WWI	Geagendeerd door beleidsdoorlichting desgewenst te betrekken bij de behandeling van het wetsvoorstel «huurprijzen woonruimte».
Kwaliteitszorg	21-09-2009	OCW	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO
Onderwijsachterstanden	21-09-2009	OCW	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO

1913363 02790

Beleidsdoorlichting	Ontvangen:	Van	Hoe behandeld in de Kamer[1]
Crisisbeheersing	28-10-2009	BZK	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO Crisisbeheersing en rampenbestrijding
Schatkistbankieren	12-11-2009	FIN	Schriftelijk overleg dat vervolgens is geagendeerd bij een AO.
Begrotingssystematiek	01-04-2010	FIN	Nog geen kabinetsreactie ontvangen.
Kennisinfrastructuur Hoger Onderwijs	07-04-2010	OCW	N.a.v. beleidsdoorlichting heeft de Kamercommissie de staatssecretaris gevraagd een beleidsreactie te doen toekomen op de kosten-batenanalyse van het investeringsplan «kwaliteit als opdracht».
Artikel 49	29-04-2010	SZW	Geagendeerd door beleids-doorlichting te betrekken bij de behandeling van het jaarverslag 2009 van SZW.
Jeugdstelsel	03-05-2010	VWS	Geagendeerd door beleids-doorlichting desgewenst te betrekken bij ontwerpbegro-ting 2011 Jeugd en Gezin
Ondersteuning bestuurlijke veiligheidspartners	19-05-2010	BZK	Geagendeerd door beleids-doorlichting desgewenst te betrekken bij begrotingsbe-handeling 2011 van BZK
Duurzaam ondernemen	19-05-2010	LNV	Geagendeerd bij begrotings-overleg LNV 2011
Mediabeleid	10-06-2010	OCW	Geagendeerd door beleids-doorlichting desgewenst te betrekken bij begrotingsbe-handeling OCW 2011, onderdeel media.
Internationale financiële betrekkingen	16-06-2010	FIN	Geagendeerd door beleids-doorlichting desgewenst te betrekken bij begrotingsbe-handeling.
Jeugdsancties	28-06-2010	JUS	Geagendeerd door beleids-doorlichting te betrekken bij begrotingsbehandeling Justitie.
Evaluatie belastinguitgaven	30-06-2010	FIN	Schriftelijk overleg. Evt. vervolg Kamerbehandeling nog niet bekend ten tijde van de evaluatie
Internationaal ondernemen	09-07-2010	EZ	Schriftelijke vragen gesteld. Antwoorden geagendeerd bij begrotingsbehandeling EZ.
BTW-compensatiefonds	17-09-2010	FIN	Kabinetsreactie recentelijk ontvangen. Nadere agende-ring nog vast te stellen.
Algemene doelstelling Belastingdienst	23-10-2010	FIN	Kamer heeft staatssecretaris verzocht reactie te geven op openbare BOR-notitie. Reactie niet ontvangen ten tijde van de evaluatie.

[1] Stand van zaken op 1 maart 2011

* Beleidsdoorlichtingen zoals gepubliceerd door het ministerie van Financiën, excl. waterkwanti-teit (betreft 2008) en incl. meest recente beleidsdoorlichtingen (http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/overzichten, Beleidsdoorlichtingen.html).

1913363 02790

Commissie
Rijksuitgaven

Aan de minister van Financiën

Plaats en datum:	Den Haag, 14 april 2011
Betreft:	Kabinetsvoorstel bepaalde begrotingsstukken alleen via internet aan te bieden – Kamerstuk 31 865, nr. 26 inzake Verantwoord begroten
Ons kenmerk:	2011Z06494/2011D19910
Uw kenmerk:	
Uw brief van:	22 maart 2011

In de procedurevergadering van de commissie voor de Rijksuitgaven van 14 april 2011 is gesproken over uw brief van 22 maart 2011 over Verantwoord begroten, waarin een kabinetsvoorstel is opgenomen om bepaalde begrotingsstukken alleen via internet aan te bieden. Het betreft dan de bijlagen: moties en toezeggingen, verdiepingshoofdstuk, subsidies en belastinguitgaven.
Vooruitlopend op het algemeen overleg over het onderwerp "verbetering verantwoording en begroting" wil de commissie u laten weten met genoemd onderdeel uit voorstel "Verantwoord begroten" niet akkoord te kunnen gaan, op grond van de volgende overwegingen:

1. Stukken die niet formeel en feitelijk worden aangeboden aan de Tweede Kamer worden niet in procedure genomen en ook niet geagendeerd voor Kameractiviteiten. Het zou daarmee bijvoorbeeld niet meer mogelijk zijn om over deze informatie uit begrotingen feitelijke vragen te stellen.
2. Stukken die alleen digitaal op de website van de aanbieder te raadplegen zijn, kunnen na verloop van tijd onvindbaar blijken te zijn (de link werkt niet meer).
3. Na verloop van tijd is niet na te gaan of de stukken op internet ongewijzigd zijn in vergelijking met de versie op de datum dat de Kamer voor het eerst is geattendeerd op het bestaan van die stukken op internet.
4. Stukken die niet aan de Kamer worden aangeboden, zullen ook niet worden gepubliceerd op de officiële website van de overheid (overheid.nl) en zijn daarmee niet makkelijk vindbaar voor burgers.

Hoogachtend,

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven

H.P.J. van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,

E.A.J. Groen

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

T. 070-
E. cie.ru@tweedekamer.nl

Ministerie van Financiën

HEDEN,
TER ONDERTEKENING
Aan
De minister

Directie Begrotingszaken
Inlichtingen
T 070-
F 070-
@minfin.nl

Datum
15 april 2011

Notitienummer
BZ/2011/282

Rubriek
BI05 Verbeterslagen begrotingsproces

Auteur

notitie

Reactie op brief Tweede Kamer inzake verantwoord begroten van 14 april

Paraaf
De minister

Via
De

Via
Rijksbegroting

Via
Communicatie

Via
Begrotingszaken

Van
BBH

Kopie aan

Bijlagen
2

Aanleiding

Op 14 april heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven u een brief gestuurd inzake een onderdeel van het voorstel van verantwoord begroten. Hierbij een brief waarin u reactie geeft op hun zorgen. **Wij willen u vragen deze brief te ondertekenen.**

Toelichting

De brief van de CRU gaat om het onderdeel waarin we voorstellen meer digitaal aan te willen bieden. De Kamer geeft in de brief aan niet akkoord te gaan met dit voorstel. In bijgevoegde brief geven we een reactie op hun zorgpunten. Hiermee verwachten we hun zorgen te kunnen wegnemen.

We hebben begrepen dat de Kamer deze brief vóór het Algemeen Overleg stuurt om op 20 april de aandacht niet te veel af te leiden van de inhoudelijke discussie over Verantwoord Begroten. Wij willen dit ook zeker niet en hopen met onze antwoordbrief te voorkomen dat over dit misverstand wordt gesproken.

In RTL z kan u gevraagd worden iets te vertellen over digitalisering. Hiervoor krijgt u nog bullets aangeleverd. Hierin nemen we ook de zorgen van de Kamer mee.

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

T 070-3427347
F 070-3427946
[redacted]@minfin.nl

Ons kenmerk
BZ/2011/282 U

Uw brief (kenmerk)
2011Z06494/2011D19910

Bijlagen
1

Datum
Betreft reactie op uw brief inzake verantwoord begroten van 14 april

Geachte Voorzitter,

Op 14 april heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven een brief verstuurd waarin de Commissie laat weten dat zij niet akkoord kan gaan met het voornemen om in het kader van Verantwoord Begroten meer begrotingsstukken (moties en toezeggingen, verdiepingshoofdstuk, subsidies en belastinguitgaven) als digitale bijlage te gaan publiceren.

Ik wil graag de zorgen van de Commissie van een reactie voorzien, waarbij het goed is te benadrukken dat de voorgestelde werkwijze zal passen in de systematiek van aanlevering van stukken die de Kamer op dit moment hanteert.

Allereerst heeft de Commissie de zorg geuit dat stukken niet formeel en feitelijk zullen worden aangeboden. Ons voorstel voorziet er in dat ook de digitale bijlagen aan de Kamer worden aangeboden . Op deze manier lopen ze gewoon mee in de officiële procedure en kunnen de digitale bijlagen dus ook geagendeerd worden voor Kameractiviteiten. Als de Kamer graag een fysiek exemplaar ontvangt dan zullen we daarvoor zorg dragen. Hierover zal overleg plaatsvinden met de Kamer.

De tweede zorg betreft dat de stukken alleen digitaal op de website van de aanbieder te raadplegen zijn, waardoor de stukken - na verloop van tijd – mogelijk onvindbaar worden. De stukken die we digitaal willen gaan publiceren zullen op meerdere sites terecht komen, zoals www.rijksbegroting.nl en www.overheid.nl. Op overheid.nl worden alle officiële publicaties ontsloten en bewaard.

De derde zorg is dat na verloop van tijd niet is na te gaan of de stukken op internet ongewijzigd zijn in vergelijking met de versie op de datum dat de Kamer er voor het eerst op is geattendeerd. Op de site www.overheid.nl zijn diverse mechanismen aangebracht om te waarborgen dat alleen de originele stukken worden getoond. De Kamer kan er dan ook op vertrouwen dat de oorspronkelijke stukken raadpleegbaar zijn.

De laatste zorg van de Kamer betreft het ontsluiten via www.overheid.nl. Zoals hierboven aangegeven zullen we de stukken aanleveren bij de Kamer waardoor ontsluiting op www.overheid.nl is gegarandeerd.

Ik hoop dat deze brief voor de Commissie voor de Rijksuitgaven voldoende waarborgen biedt om toch over te kunnen gaan op digitale publicatie van de genoemde bijlagen.

Hoogachtend,
de Minister van Financiën,

mr.drs. J.C.de Jager

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
BZ/2011/279M

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen 5

Datum 15 april 2011
Betreft Fictieve voorbeelden Verantwoord Begroten

Geachte voorzitter,

Op 22 maart jl. heeft u de voorstellen van het kabinet inzake Verantwoord Begroten ontvangen[1].
Op basis van deze voorstellen is een aantal fictieve voorbeelden uitgewerkt, die u hierbij aantreft.

Ik verwacht dat deze voorbeelden nuttig zijn voor het overleg over Verantwoord Begroten, dat geagendeerd is voor 20 april a.s.

Hoogachtend,
de Minister van Financiën,

mr.drs. J.C.de Jager

[1] Brief van de minister van Financiën van 22 maart 2011, Tweede Kamer 2010-2011, 31 865, nr 26

1. VOORBEELD BELEIDSAGENDA

2. HET BELEID

2.1 DE BELEIDSAGENDA

2.1.1 Het werkterrein van het Ministerie van Financiën op hoofdlijnen

De minister van Financiën draagt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van onder meer:

a) het algemeen financieel-economische en internationale financiële beleid
b) het begrotingsbeleid en doelmatig beheer van 's- Rijks financiën
c) het financieringsbeleid
d) het fiscale beleid
e) het heffen, controleren en innen van de belastingen
f) het beheer van materiële eigendommen van het Rijk

Het begrotings- en algemeen financieel-economischbeleid wordt toegelicht in de Miljoenennota en komt beknopt aan orde in de beleidsagenda. Ook de belastingontvangsten worden toegelicht in de Miljoenennota.

Voor het financieringsbeleid wordt verwezen naar begroting IXA: de Nationale Schuld. De financiën van de decentrale overheden, waarvoor de minister van Financiën medeverantwoordelijk is, komen aan de orde in de Miljoenennota en in de begrotingen van het Gemeente- en Provinciefonds.

2.1.2 Beleidsagenda 2011

Voor 2011 is een selectie van drie onderwerpen gemaakt voor de beleidsagenda. Deze zijn verder uitgewerkt in het artikel. Hieronder worden de prioriteiten toegelicht.

1. VOORBEELD BELEIDSAGENDA

1. VOORBEELD BELEIDSAGENDA

		Instrument
A. Houdbare overheidsfinanciën	De economische crisis heeft de overheidsfinanciën verslechterd; zowel het overheidstekort als de overheidsschuld zijn aanzienlijk toegenomen en voldoen momenteel niet (meer) aan de in het Stabiliteits- en Groeipact opgestelde criteria. Om het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven te herstellen is consolidatie van de overheidsfinanciën vanaf 2011 vereist.	- Consolidatie Overheidsfinanciën - Signaalwaarde - Uitvoering Begrotingsregels
B. Stabiliteit Financieel Stelsel		
- Internationaal	In 2011 zal prioriteit gegeven worden aan het monitoren van de risico's, zoals de risico's die voortvloeien uit de monetaire, financiële en budgettaire exit (o.a. gevolgen daarvan voor zwaar verschuldigde landen en instellingen).	- Deelname EFSF d.m.v. Garanties - Wet- en Regelgeving Stabiliteits- en Groeipact - Deelname G 20
- Nationaall	De financiële sector verleent diensten die essentieel zijn voor het dagelijks functioneren van de Nederlandse economie. Het waarborgen van de stabiliteit van het financieel stelsel blijft dan ook een van de hoogste prioriteiten.	- In wet vast leggen Code Banken - Vernieuwen DGS - Verbeteren Toezicht - Verantwoorde exit strategie kredietcrisismaatregelen
C. Belastingdienst: Borging continuïteit en dienstverlening		
- Dienstverlening MKB	Een kwalitatief goede dienstverlening ondersteunt burgers en bedrijven om verplichtingen na te komen en rechten te effectueren. Gemak, snelheid en bereikbaarheid zijn daarbij kritische succesfactoren.	- Verbetering dienstverlening door communicatie - Wet- en Regelgeving - ICT procesverbetring
- Dienstverlening: telefonische bereikbaarheid en internet	Verbetering compliance starters en voor ZZP-ers wordt een specifieke aanpak ontwikkeld, waarbij de nadruk ligt op dienstverlening en het bevorderen van de zelfredzaamheid onder meer door overleg met softwareleveranciers over kwalitatief goede administratieve systemen voor ZZP-ers.	- Kennisverbetering Starters - Verbetring software door overleg leveranciers

1913363 02790

1. VOORBEELD BELEIDSAGENDA

A. Houdbare financiering van beleidsprioriteiten

Door de crisis heeft de Nederlandse economie zich fors slechter ontwikkeld, dan aan het begin van de kabinetsperiode werd verwacht. Als reactie op de slechte economische ontwikkelingen heeft kabinet Balkenende IV begin 2009 maatregelen genomen in de vorm van het aanvullend beleidsakkoord "Werken aan Toekomst". Dit akkoord voorziet enerzijds in het gericht stimuleren van de Nederlandse economie op korte termijn, via volledige automatische stabilisatie en een tijdelijk stimuleringspakket. Anderzijds voorziet het aanvullend akkoord in consolidatie van de overheidsfinanciën vanaf 2011 en houdbare overheidsfinanciën op lange termijn.
Door de maatregelen van het kabinet Balkenende IV heeft de economie zich minder slecht ontwikkeld dan zonder de kabinetsmaatregelen het geval zou zijn geweest. De economische crisis heeft niettemin de overheidsfinanciën verslechterd; zowel het overheidstekort als de overheidsschuld zijn aanzienlijk toegenomen en voldoen momenteel niet (meer) aan de in het Stabiliteits- en Groeipact opgestelde criteria. Om het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven te herstellen is consolidatie van de overheidsfinanciën vanaf 2011 vereist. De eerste stappen hiertoe zijn reeds in deze begroting vastgelegd.

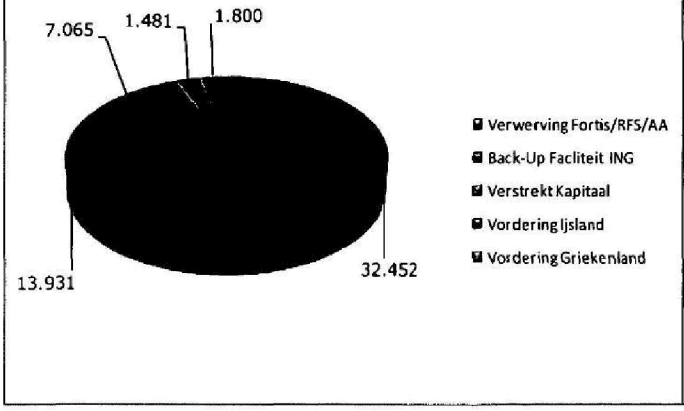
Tabel indicatoren houdbare financiering

	2009	2010	2011
EMU-saldo (% BBP)	-5,4%	-5,8%	-4,0%
EMU-schuld (% BBP)	59,7%	65,7%	69,5%
Uitgavenkader in € mld.	0,40	-	3,00-
Rechtmatigheidsfouten	<1%	<1%	<1%
Beleidsdoorlichtingen	33	9	51

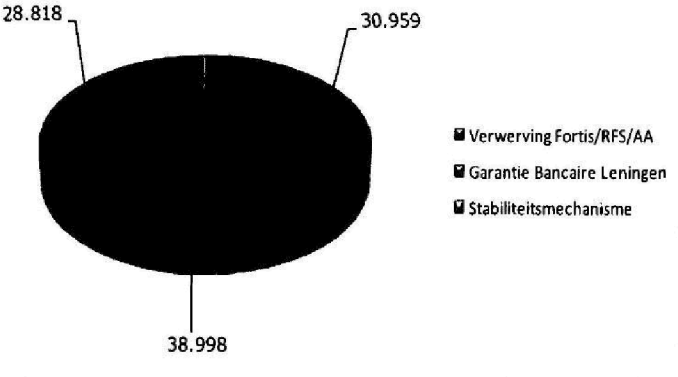
B. Stabiliteit financieel stelsel: internationaal en nationaal

Algemeen
De (krediet)crisis die in 2008 begon heeft het afgelopen jaar een behoorlijke impact op het werk en de werkdruk van het ministerie van Financiën gehad. De gevolgen van de crisis blijven merkbaar in 2011. In de onderstaande figuren wordt de schuld en garanties ultimo 2010 weergeven. Een uitgebreid overzicht van de gevolgen is te vinden in de bijlage.

Totale activa n.a.v. kredietcrisis ultimo 2010 (* € mln)



Garanties n.a.v. kredietcrisis ultimo 2010 (€ mln.)



Een belangrijk deel van de werkzaamheden in 2011 zal bestaan uit de follow-up van de genomen crisismaatregelen en het monitoren van de voortgang van economische groei en

herstel met het oog op een tijdige en gecoördineerde exit. Daarnaast zal er zowel nationaal als in internationale fora voortgegaan worden met het trekken van lessen uit de crisis, met name daar waar het gaat om lessen die de internationale economische en financiële stabiliteit betreffen.

Internationaal
In 2011 zal prioriteit gegeven worden aan het monitoren van de risico's, zoals de risico's die voortvloeien uit de monetaire, financiële en budgettaire exit (o.a. gevolgen daarvan voor zwaar verschuldigde landen en instellingen). Het proces van lessen trekken ten aanzien van de internationale vangnetten in de vorm van het IMF-instrumentarium en andere internationale en regionale arrangementen wordt gevoed. Tenslotte zal het bevorderen van de Nederlandse betrokkenheid bij de G20 hoog op de agenda staan. Op Europees vlak zal in 2011 een aanzienlijk deel van de werkzaamheden in het teken staan van het stabiliteits- en groeipact en de ontwikkelingen rondom het verbeteren van de budgettaire instituties en regels.

Nationaal: toekomstvisie financiële sector
De financiële sector verleent diensten die essentieel zijn voor het dagelijks functioneren van de Nederlandse economie. De afgelopen jaren is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in een goed en stabiel functionerende financiële sector op de proef gesteld. Het waarborgen van de stabiliteit van het financieel stelsel blijft dan ook een van de hoogste prioriteiten.

a. De sector moet haar verantwoordelijkheid blijven nemen. Integer gedrag binnen de financiële sector moet bevorderd worden. Het opzoeken van de wettelijke grenzen bijvoorbeeld op fiscaal gebied of in de vastgoedmarkt kan dit vertrouwen aantasten. Activiteiten van financiële instellingen zullen weer gericht moeten zijn op het leveren van betrouwbare financiële dienstverlening aan burgers en bedrijven op basis van acceptabele en transparante risico's. In dit opzicht is een belangrijke stap gezet met de invoering van de Code Banken. De beoogde cultuurverandering zal echter moeten groeien.

b. Daarnaast zal implementatie en/of vormgeving van verdere hervormingen nodig blijven. Waar het kan in internationaal verband vanwege het belang van level playing field en bestaande Europese regelgeving. Zo nodig zullen nationaal stappen worden gezet, met name ten aanzien van enkele onderdelen van het raamwerk van crisismanagement. Zo worden verschillende maatregelen genomen om de transparantie in de financiële sector te vergroten. Hiertoe wordt regelgeving geïmplementeerd voor de alternatieve beleggingsfondsen, kredietbeoordelingbureaus en ten aanzien van het standaardiseren van de OTC derivatenhandel.

c. Het toezicht dient versterkt en verbreed te worden. Onder andere ten aanzien van kapitaalseisen, beloningsprincipes, macro-prudentieel toezicht, boekhoudstandaarden en internationaal toezicht. Ook een onderwerp als het maken van een *living will* is iets waar verdere invulling aan kan worden gegeven.

d. De risico's voor de belastingbetaler moeten zoveel mogelijk beperkt worden: De toezichthouder en uiteindelijk de overheid moeten tijdig en effectief kunnen ingrijpen bij een financiële instelling wanneer problemen niet meer op redelijke wijze kunnen worden opgelost. Hiertoe dient het crisismanagement te worden versterkt.

C. Belastingdienst: borging continuïteit en dienstverlening

De komende tijd staat het waarborgen van de continuïteit van de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst voorop. De ambitie is het verder op orde brengen van de organisatie en het bewerkstelligen van verdere verbeteringen. Deze ambitie richt zich zowel op de processen van dienstverlening en toezicht als op het beter werkend krijgen van de informatievoorzieningsketen (IV-keten), ten behoeve van de uitvoering van de massale klantprocessen waarbij automatisering niet meer is weg te denken.

Dienstverlening: telefonische bereikbaarheid en internet
Een kwalitatief goede dienstverlening ondersteunt burgers en bedrijven om verplichtingen na te

1913363 02790

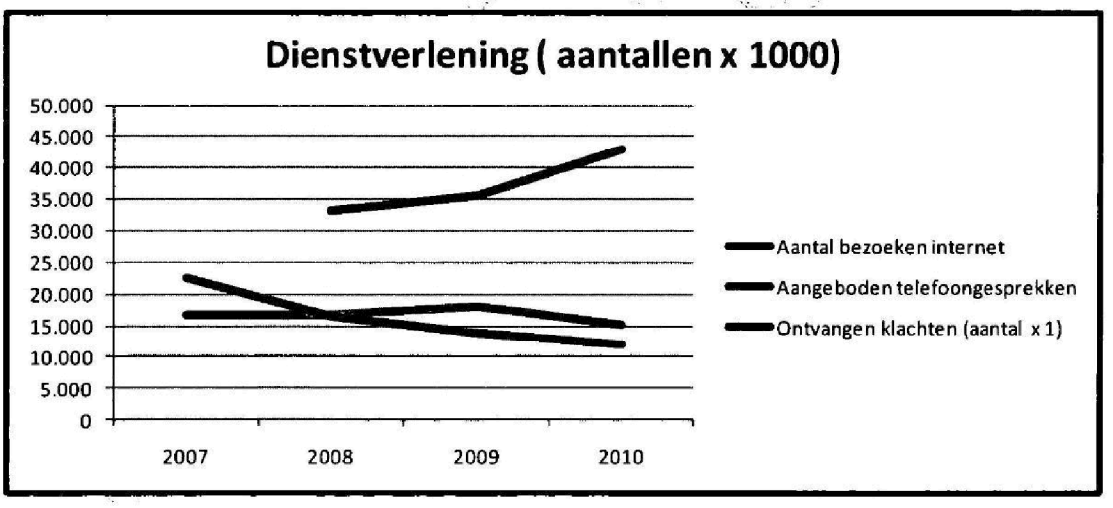
komen en rechten te effectueren. Gemak, snelheid en bereikbaarheid zijn daarbij kritische succesfactoren. Veel burgers en bedrijven maken voor hun ondersteuning gebruik van het telefoniekanaal. De bereikbaarheid en het dienstenaanbod van de BelastingTelefoon hebben daarom hoge prioriteit.

a. De Belastingdienst wil de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon verbeteren door de redenen voor de klant om te bellen zoveel mogelijk weg te nemen en zo het telefoonaanbod terug te brengen. Zo gaat de Belastingdienst massale communicatie-uitingen zoals brieven, folders en formulieren, zodanig herschrijven dat de ontvangers meteen weten wat concreet wordt bedoeld: begrijpelijkheid is daarbij het leidend beginsel. De Belastingdienst gaat er ook voor zorgen dat belastingplichtigen minder brieven over een bepaalde aangifte of toeslag ontvangen.

b. Verder worden maatregelen getroffen om bij de Belastingtelefoon veel gestelde vragen via publicatie op www.belastingdienst.nl van een adequaat antwoord te voorzien. Ook wordt onderzocht of het mogelijk is de koppeling van telefoon en balie te versterken door een afsprakenfaciliteit. De invoering van een betere digitale communicatie met burgers (burgerportaal) bij Toeslagen heeft eveneens ten doel het telefoonaanbod te verminderen.

c. De Belastingdienst wil meer telefoontjes rechtstreeks door de BelastingTelefoon laten afhandelen. Hiermee wordt beoogd het aantal gevallen waarin een telefoontje met de BelastingTelefoon moet worden opgevolgd door een terugbelactie uit de regio, te verminderen.

Figuur: Meerjarige ontwikkeling dienstverlening BD

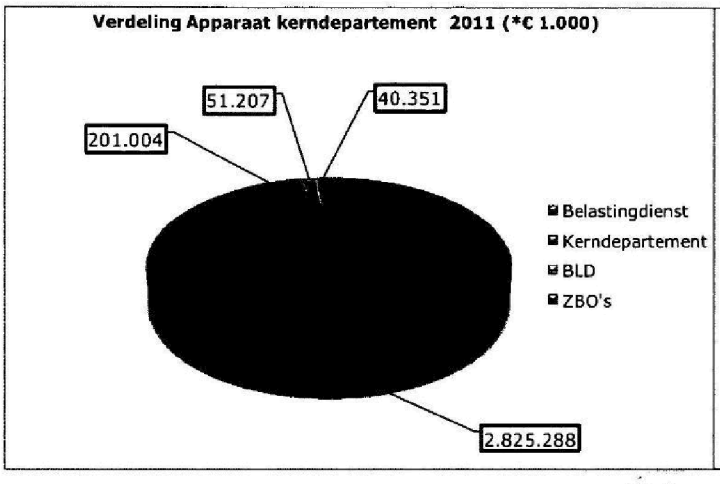


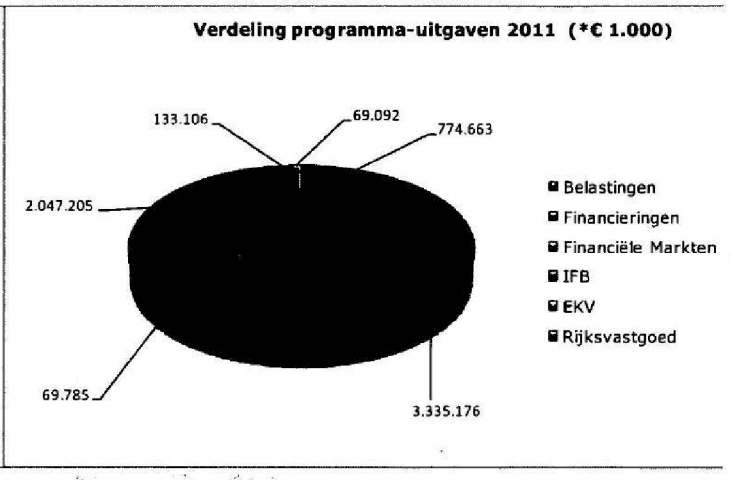
Dienstverlening MKB

De algemene doelstelling van de Belastingdienst is het bevorderen van compliance. De Belastingdienst wil het gedrag van burgers en bedrijven beïnvloeden en daarmee vooraf bepaalde effecten bereiken, zoals het tijdig en juist doen van aangifte. Door het betalingsgedrag actief te monitoren bewaakt de Belastingdienst de tijdige en volledige afdracht van belastingen. Binnen het segment midden- en kleinbedrijf (MKB) wordt vanaf 2011 een nadere segmentering gehanteerd; de Belastingdienst onderscheidt dan (1) starters, (2) zelfstandigen zonder personeel - ZZP-ers - en (3) MKB-ondernemingen met personeel. Voor starters en ZZP-ers wordt een specifieke aanpak ontwikkeld, waarbij de nadruk ligt op dienstverlening en het bevorderen van de zelfredzaamheid onder meer door overleg met softwareleveranciers over kwalitatief goede administratieve systemen voor ZZP-ers.

2.1.4 De begroting op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen inzicht gegeven in de samenstelling en ontwikkeling van de uitgaven op begrotingshoofdstuk IXB. De totale uitgaven bedragen ongeveer € 9,5 miljard. Hiervan is € 3,1 mld. apparaat (zie figuur 1) en de rest bestaat uit € 6,4 mld. aan programma-uitgaven (figuur 2). De apparaatsuitgaven voor de Belastingdienst wordt in artikel 1 toegelicht en voor het kerndepartement in artikel 9.



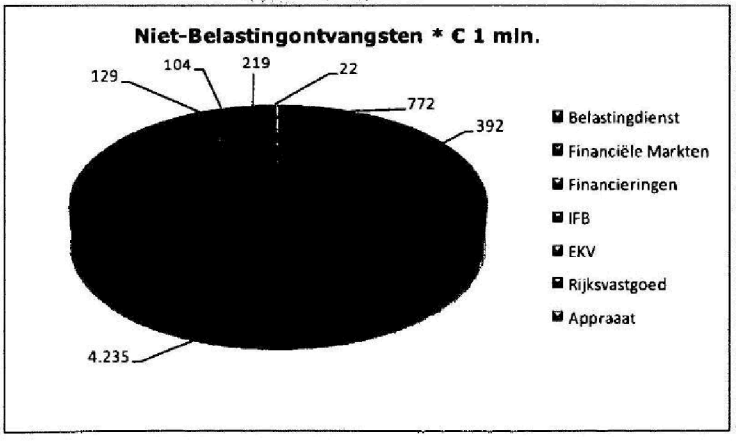


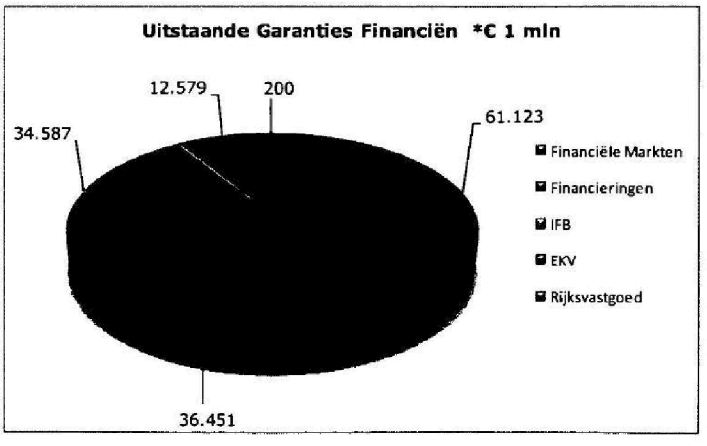
De programma-uitgaven in totaal zijn € 6,4 mld. De grootste geraamde uitgavenin 2011 zijn:

- De heffings- en Invorderingsrente € 0,7 mld (artikel 1)
- Uitgaven voor de IABF van ongeveer € 3,0 mld (artikel 3)
- Herkapitalisatie ABN-AMRO voor € 0,3 mld. (artikel 3)
- Lening aan Griekenland van € 1,7 mld. (artikel 4)

Voor 2011 is € 6,3 mld begroot aan niet-belastingontvangsten. De belangrijkste ontvangsten zijn (zie figuur 3):

- Heffings- en Invorderingsrente € 0,7 mld. (artikel 1)
- Premies interbancaire leningen € 0,4 mld (artikel 2)
- Portefeuille ontvangsten Bancaire leningen € 3,0 mld (artikel 3)
- Winstafdracht DNB en Dividenden € 1,2 mld. (artikel 3)
- Ontvangsten Beheer materiële activa € 0,2 mld (artikel 7)

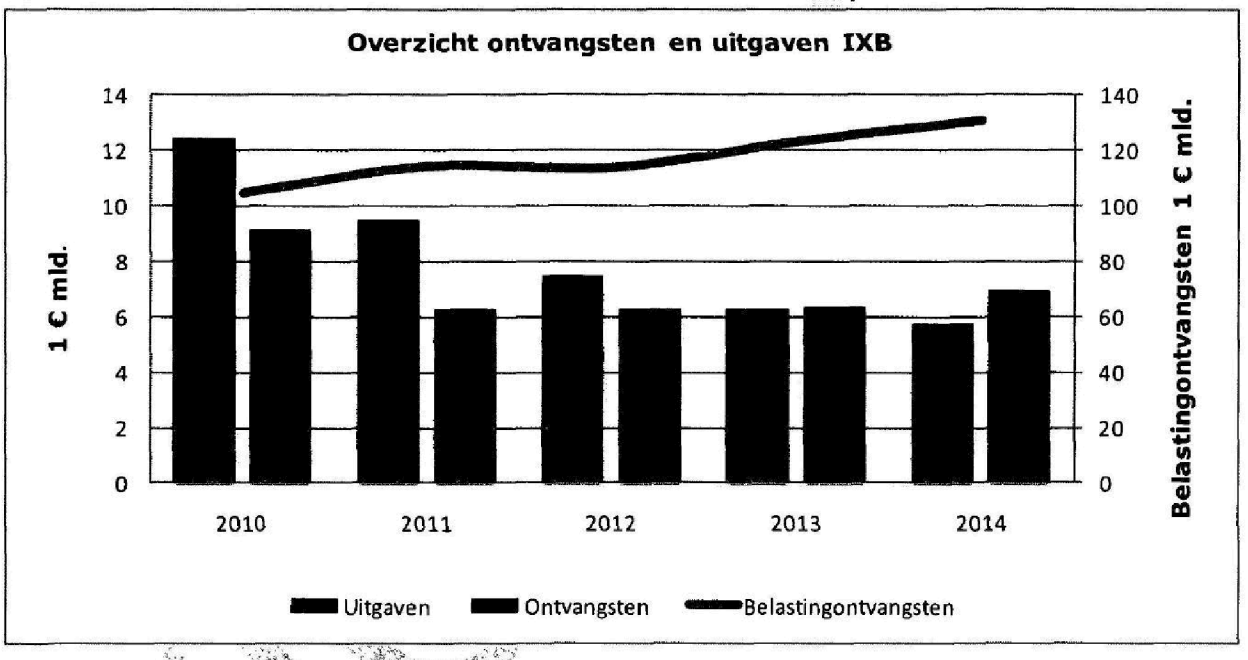




Om bepaald beleid te bewerkstellingen heeft de minister van Financiën een aantal garanties verstrekt. De belangrijkste uitstaande garanties zijn in 2011 (het uitstaande risico):

- Garantiefaciliteit bancaire Leningen € 48 mld. (artikel 2)
- Verwerving Fortis/AA/RFS € 32 mld. (artikel 3)
- Garantie ESFS van ongeveer € 38 mld. (artikel 4)
- Garanties aan het IMF van ongeveer € 4 mld. (artikel 4)
- WAKO garantie van € 14 mld. (artikel 2)
- De Export kredietverzekering voor ongeveer € 13 mld. (artikel 5)

Hieronder is een totaaloverzicht van de ontvangsten en uitgaven van IXB te vinden.



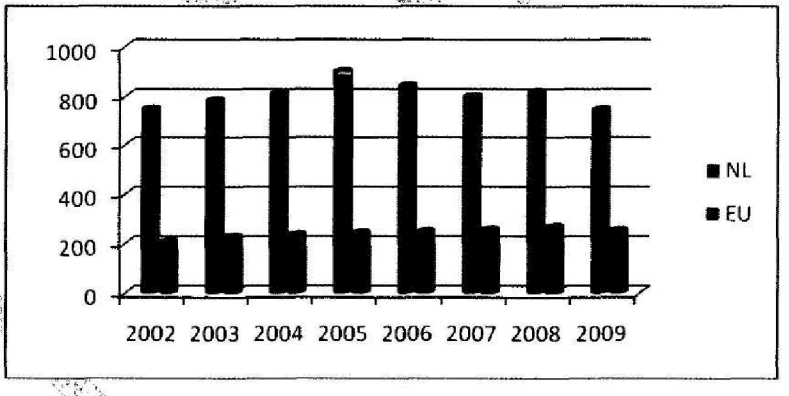
2.1 Beleidsdoorlichtingen

Het ministerie van Financiën is voornemens in 2011 een aantal beleidsdoorlichtingen te starten en/ of af te ronden. De laatste kolom geeft de geplande doorlichtingen voor 2014 en later weer.

Planning beleidsdoorlichtingen Artikel / Operationele doelstelling	(realisatie) 2010	2011	(planning) 2012	2013	2014 e.v.
1 Belastingen en Fiscale Zaken					
- Evalueren van fiscale wet- en regelgeving	✓				✓
- Bescherming ongewenste goederen					
- Nakomen van wettelijke verplichtingen	✓				
- Passende dienstverlening					✓
- Massale processen					
2 Financiële Markten					
- Goed Functionerende Stabiele Markten		✓			
- Bevorderen integer financieel stelsel		✓			
3 Financieringen					
- Aangaan, beheer en afstoot financiële deelnemingen					✓
- Publieke transactie	✓				
- Gesteunde en overgenomen Financiële instellingen					
- ING Back-up faciliteit					✓
4 Internationale Financiële Betrekkingen					
- Budgettaire ontwikkelling Europese Unie	✓				✓
- Effectiviteit en efficiency (IFI's)					✓
5 Export Krediet Verzekering					
- Het creëren en handaven gelijkspeelveld bedrijven				✓	
7 Beheer Materiële Activa					
- Handelen Rijk op vastgoedmarkt		✓			
- Doelmatig inzetten rijksvastgoed		✓			
- Verantwoordelijk beheer Roerende Zaken	✓				
8 Overig					
- Begrotingsbeleid	✓				✓

2. voorbeeld beleidsartikel

Artikel	**Beleidsartikel 3. Innovatie (van het fictieve Ministerie van Groei en Geluk)**
Algemene doelstelling	**Een relatief sterke positie van Nederland in de EU op het gebied van milieu-innovaties handhaven**
Rol en verantwoordelijkheid minister	De minister van GG is vanuit een *faciliterende rol* verantwoordelijk voor: • het scheppen van een aantal gunstige condities voor bedrijven op het gebied van milieu-innovaties. Kennisbescherming is hiervan de belangrijkste. • een goede samenwerking tussen milieukennisinstellingen en bedrijfsleven. Dit wordt gestimuleerd door het financieren van een aantal projecten en initiatieven op het gebied van kennisontwikkeling en kennisdeling. In de rol van *uitvoerder* of *opdrachtgever* is de minster ook verantwoordelijk voor de uitvoering van directe stimuleringsmaatregelen ten behoeve van de ontwikkeling en benutting van milieukennis door bedrijven. De overheid kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan de Nederlandse positie op het gebied van milieu-innovaties. Deze rol van het Rijk alleen is echter niet doorslaggevend. Wel is de Minister volledig verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende inzet van de instrumenten
Beleidsrelevante indicatoren en kengetallen	Het aantal aangevraagde Europese octrooien op milieu-innovatiegebied geeft een beeld van de mate waarin de minister slaagt in het handhaven van een realtief terke positie op het gebied van milieu-innovaties binnen Europa. In de figuur worden de Europese octrooien op milieu-innovatiegebied, per miljoen inwoners in Nederland vergeleken met het Europees gemiddelde.



Wat betreft octrooiaanvragen per hoofd van de bevolking bezet Nederland een vierde plaats binnen de EU en stelt zich ten doel een plek binnen de top 5 te blijven behouden.

Beleidwijziging

- Naar aanleiding van de evaluatie van Rekenkamerrapport 'Innoveren in de Polder' (Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 46 543 nr. 22) worden innovatiesubsidies- en vouchers meer gericht op het MKB.
- Als gevolg van onderhandelingen tussen de Minister en de Nederlandse Orde van Octrooigemachtigden, zullen per 1 november 2011 de kosten van octrooigemachtigden met 25% worden verlaagd. Zo wordt bemiddeling en advies over octrooiverlening financieel aantrekkelijker.

2. voorbeeld beleidsartikel

Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel 3.1 Artikel 3 Begrotingsgefinancierde uitgaven (bedragen x € 1.000)

Artikelonderdeel	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verplichtingen	207.000	420.000	275.000	308.000	305.000	298.000	295.000
Uitgaven	208.000	421.000	276.000	311.000	309.000	300.000	295.000
Programma	208.000	421.000	276.000	311.000	309.000	300.000	295.000
OD 3.11 Kennisbescherming	***16.000***	***15.000***	***16.000***	***17.000***	***17.000***	***17.000***	***17.000***
- Opdrachten	300	500	400	250	100	0	0
- Bijdragen aan ZBO's en RWT's (MOC)	13.700	12.500	13.200	14.000	14.300	14.400	14.400
- Bijdragen aan Internationale organisaties, ministeries en lagere overheden	2.000	2.000	2.400	2.750	2.600	2.600	2.600
OD 3.12 Meer bedrijven die kennis ontwikkelen en benutten	***127.000***	***325.000***	***151.000***	***129.000***	***127.000***	***117.000***	***117.000***
- Subsidies	22.000	30.100	24.000	8.000	6.000	2.000	2.000
- Opdrachten	90.000	280.000	112.000	105.000	105.000	99.000	99.000
- Bijdragen aan baten/lastendiensten (MilieuPartnerPlatform)	15.000	14.900	15.000	16.000	16.000	16.000	16.000
OD 3.13 Versterken kennisbasis door samenwerking Bedrijven en instellingen	***54.000***	***73.000***	***99.000***	***153.000***	***154.000***	***154.000***	***149.000***
- Bijdragen aan ZBO's en RWT's (Van Kloppen Centrum)	13.600	35.700	52300	76.000	76.500	76.500	71.600
- Bekostiging (Technologische Instituten)	40.400	37.300	46.700	77.000	77.500	77.500	77.400
Algemeen	**11.000**	**8.000**	**10.000**	**12.000**	**11.000**	**12.000**	**12.000**
- Opdrachten	7.000	4.000	6.000	8.000	7.000	8.000	8.000
- Leningen	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
Ontvangsten	**115.753**	**110.846**	**107.100**	**104.000**	**90.400**	**112.900**	**45.900**

Artikel 3 Budgettair belang buiten de Milieuzakenbegroting (bedragen x € 1.000)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Investeringsaftrek i.k.v Wet Bevordering Milieu-innovatie, (Artikel 2.2.1 Financiën)	4.200	5.600	6.300	7200	7200	7200	7.200
Kennis en Innovartie (Art. 26 LNV)	1.000	1.000	1000	1000	1000	900	900
Een sterk innovatievermogen (Art. 2 Econ. Zaken)	700	800	700	700	600	600	500
7e Kaderprogramma Onderzoek (EU Begroting)	2.300	2.100	2.100	1.800	200	200	200

Bugetflexibiliteit

De subsidies (circa 24 miljoen €) kunnen, conform het Rijksreglement voor milieusubsidies, pas

2. voorbeeld beleidsartikel

een jaar na aankondiging kan een vermindering hiervan worden doorgevoerd, dus per 2012.

Een vermindering van bijdragen aan de internationale organisaties (2,1 miljoen €) vergt herziening van internationale overeenkomsten. Dit maakt vermindering van dit budget per 2011 praktisch onhaalbaar.

Bij vermindering van de financiering van middellange termijnonderzoeksprogramma's (ca € 47 miljoen) bestaat een juridisch groot risico op financiële claims vanuit de technologische instituten

Operationele doelstelling

3.11 *Kennisbescherming milieu-innovaties*

Toelichting instrumenten

Voor het bereiken van een goed intellectueel eigendomsysteem worden naast wetgevings-instrumenten door het ministerie zelf[1], de volgende financiële instrumenten ingezet:

Bijdrage Milieu Octrooicentrum Nederland
Het belangrijkste financiële instrument van OD 3.11 is een structurele bijdrage aan het Milieu Octrooicentrum Nederland (www.MOC.nl). Dit is een zelfstandig bestuursorgaan dat het Nederlandse systeem voor milieu-octrooien uitvoert en het gebruik ervan stimuleert. Deze bijdrage was in 2010 goed voor zo'n derde deel van de totale inkomsten van het MOC

Bijdrage aan internationale organisaties
Nederland neemt deel in diverse organisaties die internationaal actief zijn op het gebied van de bescherming van kennis op milieugebied. Het betreft hier de World Trade Organisation (WTO) het World Intellectual Property Organisation (WIPO) en de Europese Octrooi Organisatie (EOO).
Dat brengt met zich mee dat Nederland contributie betaalt aan deze organisatie en ook op incidentele basis bijdraagt aan bezoeken van internationale delegaties en de organisatie van conferenties. De totale bijdrage aan deze organisaties bedraagt ruim € 2 mln per jaar.

Opdrachten
Voor de vertaling van regelgeving worden gespecialiseerde vertaalbureaus ingeschakeld.

Operationele doelstelling

3.12 *Meer bedrijven die kennis op het gebied van milieu-innovaties ontwikkelen en benutten*

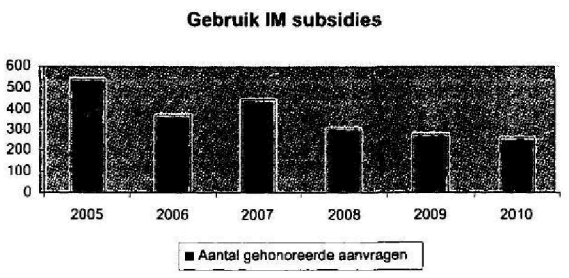
Toelichting instrumenten

Om het de vertaling van nieuwe producten en diensten op het gebied van milieu-innovaties te helpen bevorderen worden naast de belastingaftrek in het kader van de WBMI (zie tabel) ook een aantal subsidieregelingen en innovatievouchers- en contracten ingezet. De uitvoering van een groot deel van deze instrumenten vindt plaats door een baten/lastendienst, het MilieuPartnerPlatform.

Subsidies
Innovatiesubsidie milieuprojecten (IM). Onder deze regeling kunnen Bedrijven en kennisinstellingen 25% van de kosten die samenhangen met het samenwerkingsverband vergoed krijgen, met een maximum van € 1 mln per samenwerkings-verband. In de aanloop naar beëindiging van deze regeling in 2014 worden de voorwaarden per 01.01.2011 aanzienlijk aangescherpt.

[1] Wetgeving valt financieel gezien onder het apparaatsuitgavenartikel. De meest belangrijkste te verwachten ontwikkelingen op het gebied van intellectueel eigendomsrecht zijn terug te vinden in de beleidsagenda.

2. voorbeeld beleidsartikel

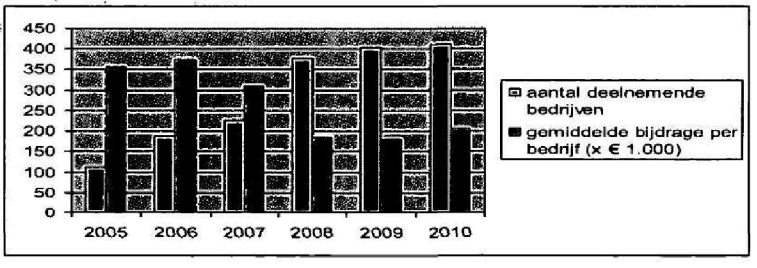


Subsidieregeling windmolenparken.
Deze subsidieregeling voor windparken is inmiddels beëindigd; de uitgaven hebben uitsluitend betrekking op de uitfinanciering van reeds aangegane verplichtingen.

Milieu-Innovatievouchers.
Deze vouchers van € 7.500 kan een MKB-er gebruiken om een kennisvraag uit te zetten bij een publieke kennisinstelling of onderneming met een grote eigen researchafdeling. In 2008, 2009 en 2010 hebben pilots plaatsgevonden voor 100, 400 en 600 vouchers. In jaar T worden 2750 Milieu-innovatievouchers ter beschikking gesteld.

Opdrachten
Milieu-innovatieprestatiecontracten. In deze contracten worden afspraken gemaakt met individuele bedrijven over een extra inspanning op het terrein van milieu-innovaties. In ruil daarvoor stelt het Rijk een 50% bijdrage beschikbaar in de extra kosten met een maximum van € 475.500 per bedrijf in drie jaar. De gemiddelde bijdrage per bedrijf en het aantal deelnemende bedrijven is hieronder aangegeven voor de periode 2005-2010. Voor 2010 betrof dit ook deelnemers ook de inmiddels vervallen regeling 'Milieu-innovatiebevordering door samenwerking'.

MilieuPartnerPlatform
Het MilieuPartnerPlatform biedt informatie en expertise, en inventariseert en agendeert tevens de knelpunten van starters op het gebied van milieu-innovaties. Via het MilieuPartnerLabel wordt het starters op het gebied van milieu-innovaties makkelijker gemaakt om zakelijk krediet aan te vragen. De organisatiekosten van het Platform bedragen circa €3 miljoen. Jaarlijks beschikt het Platform zelf over €12 miljoen om in starters op het gebied van milieu-innovaties investeren (MilieuPartner Seed-faciliteit) Het Platform voert ook de beide hierboven genoemde subsidieregelingen uit.



Operationele doelstelling

3.13 *Versterken kennisbasis op milieugebied door samenwerking van bedrijven en kennisinstellingen*

Toelichting instrumenten

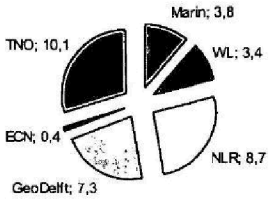
De instrumenten hebben betrekking op de financiering van langer lopende onderzoeksprogramma's bij kennisinstituten en de financiering van een nieuw kenniscentrum (Het Van Koppen Centrum)

Van Kloppen Centrum
Uit het Fonds Economische Structuurversterking is € 40 mln beschikbaar gesteld voor het *Van Kloppen* Centrum. Het centrum, dat start in 2011, moet uitgroeien tot een internationaal erkend

centrum op het gebied van milieu-innovaties. In totaal wordt hiervoor ruim € 52 miljoen uitgetrokken.

Programmafinanciering aan Grote Technologische Instituten en TNO
De vijf Grote Technologische Instituten (GTI's: Marin, WL, NLR, GeoDelft en ECN) en TNO hebben tot doel bedrijfsleven en overheid toepasbare kennis ter beschikking te stellen en deze bij de implementatie daarvan te ondersteunen.

Financiering middellange termijnprogramma's 2010 (x € 1 mln)



3.voorbeeld artikel grote uitvoeringsdienst (geen batenlastendienst)

Artikel	**1 Belastingdienst**
Algemene doelstelling	**De Belastingdienst voert – strevend naar compliance - de wet- en regelgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit door passende dienstverlening te leveren, adequaat toezicht uit te oefenen en zo nodig naleving af te dwingen.**
Rol en verantwoordelijkheid minister	De minister bevordert middels inzet van de Belastingdienst compliance door goede dienstverlening te leveren, adequaat toezicht uit te oefenen en zonodig naleving strafrechtelijk af te dwingen. De Belastingdienst stelt in zijn handelen burgers en bedrijven centraal en gaat uit van vertrouwen. De Belastingdienst stemt zijn handhaving af op houding en beweegredenen van burgers en bedrijven inzake naleving. Uit de instrumenten waarover de Belastingdienst beschikt, zal hij die kiezen die het meest bijdragen aan de compliance. Dit wordt handhavingsregie genoemd. De minister is verantwoordelijk voor: • de uitvoering van de heffing en inning van de rijksbelastingen en douanerechten; • de controle op VGEM-aspecten (veiligheid, gezondheid, economie en milieu) bij invoer, doorvoer en uitvoer van goederen; • de heffing en inning van de premies werknemers- en volksverzekeringen; • de uitvoering van de inkomensafhankelijke bijdragen Zorgverzekeringswet; • handhavingstaken op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit; • de vaststelling en de uitkering van toeslagen; • de heffing en inning voor derden van een aantal belastingen, heffingen en overige vorderingen. Compliant gedrag manifesteert zich in: • zich (terecht) registreren voor belastingplicht; • (tijdig) aangifte doen; • juist en volledig aangifte doen; • (tijdig) betalen. De Belastingdienst bevordert de compliance door: • passende dienstverlening; • adequaat toezicht en opsporing; • efficiënte uitvoering van massale processen. Deze instrumenten komen hierna nader aan de orde.
Beleidwijziging	Net als in andere landen, wil de Belastingdienst de komende jaren ervaring opdoen met het meten van het effect van ingezette acties op de aspecten[1] waarin compliance zich manifesteert. Als meetinstrument wordt daarvoor de zogeheten *tax bar* gebruikt. Deze *tax bar* bestaat uit het nalevingstekort (de niet of niet tijdig ontvangen belastingontvangsten als gevolg van niet registreren, niet (tijdig) aangifte doen, onjuist en/of onvolledig aangifte doen en niet (tijdig) betalen) en de *compliance map* (de mate van zekerheid over de juistheid en volledigheid van de belastingopbrengsten). De Belastingdienst richt zich in de uitvoering van de handhaving op die segmenten en branches die een groot nalevingstekort kennen. In 2010 en 2011 is voor de belangrijkste elementen het nalevingstekort in beeld gebracht. In het bijzonder gaat het om de tijdigheid van de aangifte, juistheid en volledigheid van de aangifte en tijdigheid van betaling. Het aspect (terechte) registratie voor belastingplicht is niet in beeld gebracht omdat onbekende belastingplicht zich per definitie aan het zicht onttrekt en daardoor niet goed objectief meetbaar is. Het opsporen van onbekende belastingplicht maakt overigens wel integraal onderdeel uit van de handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst. De resultaten zijn in de volgende tabel

[1] OESO, Monitoring Taxpayers' Compliance (2008) en EU, Compliance Risk Management Guide (2010).

1913363 02790

opgenomen.

Meetbare gegevens

	Uitkomsten meting 2009	Uitkomsten meting 2010
Percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen.	93,6%	pm
Percentage aangiften loonheffingen tijdig ontvangen.	99,6%	pm
Juist en volledig aangifte doen: percentage gemiste belastingopbrengst op basis van de steekproef particulieren (uitgedrukt als percentage van de totale belastingopbrengst voor dit segment)[2]	1,5%	pm
Juist en volledig aangifte doen: percentage gemiste belastingopbrengst op basis van de steekproef midden en kleinbedrijf (uitgedrukt als percentage van de totale belastingopbrengst voor dit segment)[3]	6,2%–9,2%	pm
Percentage aangiften/aanslagen op tijd betaald.	88%	pm

De effectgerichte benadering heeft gevolgen voor de wijze waarop de prestaties van de Belastingdienst worden gemeten en verantwoord. Tot nu toe werden de prestaties van het toezicht vooral gemeten met behulp van input- en outputindicatoren.

Naast de nieuwe meting van gedragseffecten meet de Belastingdienst van oudsher de houding van burgers en bedrijven ten aanzien van het voldoen aan fiscale verplichtingen en de klanttevredenheid door middel van een set enquêtevragen in de Fiscale Monitor. Aan de geënquêteerden wordt ondermeer gevraagd of zij belastingontduiking onaanvaardbaar achten, of zij de stelling onderschrijven dat zelf belasting ontduiken uitgesloten is, en of zij van mening zijn dat belasting betalen betekent iets moeten bijdragen.

[2] De steekproef richt zich op de juistheid en volledigheid van de aangiften. Gemiste belastingopbrengsten van onbekende belastingplichtigen en onbekende economische activiteiten worden niet gedetecteerd omdat deze geen deel uitmaken van de steekproef. Het totale fiscale belang van het segment particulieren bedraagt circa € 97 miljard.

[3] Voor de steekproef midden en kleinbedrijf gelden dezelfde opmerkingen als voor de steekproef particulieren. Het totale fiscale belang van het segment MKB bedraagt circa € 30 miljard.

3.voorbeeld artikel grote uitvoeringsdienst (geen batenlastendienst)

Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel nummer: Begrotingsuitgaven Artikel 1 (x € 1 000)							
Artikelonderdeel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verplichtingen	X	X	X	X	X	X	X
Uitgaven (1) + (2)	X	X	X	X	X	X	X
(1) Programma-uitgaven							
Waarvan:							
Heffings- en invorderingsrente							
Rentevergoeding depotstelsel							
Rijksbijdrage Waarderingskamer							
Overige programma-uitgaven							
(2) Apparaatsuitgaven							
Waarvan:							
Personele uitgaven							
• Eigen personeel							
• Inhuur externen							
Materiële uitgaven							
• ICT (kantoorondersteuning)							
• ICT (primaire processen)							
• Overig							
Ontvangsten (3) + (4)							
(3)Programma-ontvangsten							
Waarvan:							
Heffings- en invorderingsrente							
Overige programma-ontvangsten							
(4) Apparaatsontvangsten							

Toelichting

Verplichtingen

In 2012 zijn de geraamde verplichtingen gelijk aan de geraamde uitgaven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichtingen bij de uitgaven.

Programmabudgetten

Heffings- en invorderingsrente (uitgaven en ontvangsten)
PM

Rentevergoeding depotstelsel
PM

Rijksbijdrage Waarderingskamer
PM

Overige programma-uitgaven
PM

Belastingontvangsten
PM

Overige programma-ontvangsten
PM (boetes, opbrengsten kosten vervolging, schikkingen)

3.voorbeeld artikel grote uitvoeringsdienst (geen batenlastendienst)

Budgetflexibiliteit

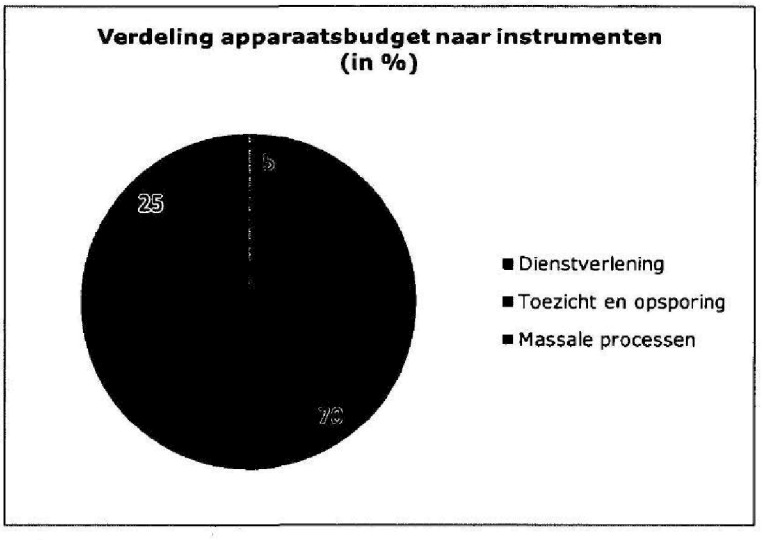
In deze programma-uitgaven zit geen budgetflexibiliteit; ze zijn voor honderd procent juridisch verplicht. Deze uitgaven vloeien voort uit bestaande wet- en regelgeving en/of uit uitspraken van het Europese Hof van Justitie.

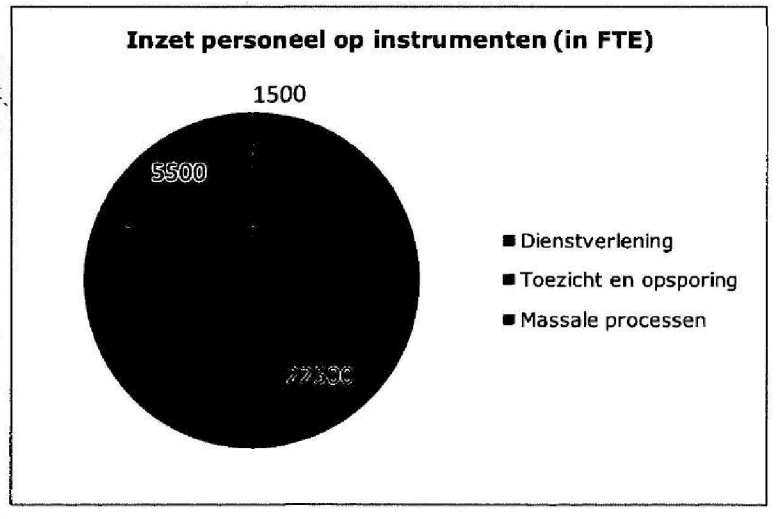
Apparaatsbudgetten

Apparaatsuitgaven
PM

Onderstaande cirkeldiagrammen geven inzicht in de toedeling van het apparaatsbudget naar de instrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing en massale processen, en de inzet van personele capaciteit op deze instrumenten. In 2012 is de totale formatie van de Belastingdienst pm FTE.

NB: Grafiek is bedoeld als voorbeeld. Vermelde waarden zijn indicatief.





Apparaatsontvangsten
PM

3.voorbeeld artikel grote uitvoeringsdienst (geen batenlastendienst)

Operationele doelstelling

1.3.1 Dienstverlening

De Belastingdienst bevordert met passende dienstverlening dat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen.

Een goede dienstverlening ondersteunt belastingplichtigen en toeslaggerechtigden om verplichtingen na te komen en rechten te effectueren. Daarvoor is het nodig dat de dienstverlening van de Belastingdienst aansluit op de behoeften van burgers en bedrijven door te laten merken dat we hun fiscale situatie kennen, een communicatievorm aan te bieden die hen past, op het juiste moment beschikbaar te zijn en voor hen begrijpelijke taal te gebruiken.

Dienstverlening omvat o.a.:
- Afgestemd producten en dienstenaanbod;
- Kanaalsturing;
- Vooringevulde aangifte;
- Voorlichting via diverse media (krant, radio en tv, website).

De communicatie met en dienstverlening aan burgers en bedrijven kennen een grote omvang en diversiteit. De effectiviteit en efficiency van communicatie en dienstverlening kunnen worden vergroot als de afstemming van de producten, diensten en kanalen verbetert. In 2010 is daarom een (meerjarig) plan van aanpak opgesteld om te komen tot een centrale regie over de verschillende dienstverleningskanalen: internet; telefonie; balie; post. Internet wordt in deze ontwikkelingen steeds meer gepositioneerd als voorkeurskanaal.

Meetbare gegevens[4]

Prestatie-indicator in %	Waarde 2009	Waarde 2010	Streefwaarde 2011	Streefwaarde 2012
Bereikbaarheid Belastingtelefoon	74	83	80–85%	pm
Kwaliteit beantwoording fiscale vragen Belastingtelefoon (extern gemeten)	81	87	80–85%	pm
Afgehandelde bezwaren binnen AWB-termijn	87	87	95–100%	pm
Afgehandelde klachten binnen AWB-termijn	94	98	98–100%	pm
Klanttevredenheid	n.v.t.			
• Internet		89	70–75%	pm
• Balie		91	75–85%	pm
• Telefonie			70–75%	pm
- Algemeen		78		
- Intermediairs		87		

Toelichting

- *Bereikbaarheid.*
  De bereikbaarheidsnorm geeft het percentage weer van het aantal bellers dat daadwerkelijk verbinding heeft gekregen met de BelastingTelefoon. Gedurende het jaar is in een aantal maanden het aanbod zo groot dat het de capaciteit overtreft. Het vergroten van de capaciteit, gericht op afvangen van dit piekaanbod, is niet doelmatig. Daarom wordt in deze maanden de bereikbaarheidsnorm niet volledig gerealiseerd. De doelstelling van 80-85% geldt als gemiddelde jaardoelstelling.
- *Bezwaren en klachten.*
  Bezwaren en klachten worden AWB-conform behandeld. Gekozen is voor een

[4] De streefwaarden van de Belastingdienst worden voor zover mogelijk weergegeven in bandbreedtes. Hiermee geeft de Belastingdienst per prestatie-indicator aan wat de onder- en de bovengrens is.

bandbreedte omdat gelet op de omvang van het aantal bezwaarschriften volledige afdoening binnen de wettelijke termijnen in de praktijk niet altijd haalbaar is.

- *Klanttevredenheid.*
  De klanttevredenheid wordt voor alle kanalen gemeten. Voor 2010 wordt voor de balie en internet ervaring opgedaan door na een contact direct te vragen naar de tevredenheid over het contact. Voor telefonie wordt de tevredenheid al langer gemeten.

Operationele doelstelling

1.3.2. Toezicht en opsporing

De Belastingdienst oefent adequaat toezicht uit en dwingt, zo nodig, naleving af zodat burgers en bedrijven hun wettelijke verplichtingen nakomen.

Bij de uitvoering van zijn taken laat de Belastingdienst zich leiden door rechtszekerheid, eenheid van beleid en uitvoering en rechtsgelijkheid. Kwaliteit in termen van professionaliteit, duidelijkheid en snelheid is daarbij van belang. Waar nodig richt de Belastingdienst zich op gedragsverandering. De nadruk ligt op preventieve instrumenten en toezicht in de actualiteit. De bedoeling is goed gedrag te stimuleren, fouten te voorkomen en, indien nodig, in de actualiteit bij te sturen. Bij de uitvoering wordt samenwerking gezocht. Waar mogelijk worden vormen van horizontaal toezicht toegepast.
De Belastingdienst maakt onderscheid in individuele en groepsgewijze klantbehandeling. In het segment Middelgrote/Zeer grote organisaties (MGO/ZGO) vindt individuele klantbehandeling plaats.
Voor de segmenten Particulieren (P) en Midden- en Kleinbedrijf (MKB) is gegeven de omvang van deze segmenten sprake van relatief meer groepsgewijze klantbehandeling, uiteindelijk resulterend in correcties op individuele aangiften.
Binnen het segment MKB onderscheidt de Belastingdienst starters, Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP) en MKB ondernemingen met personeel (MKB-P). Hierbij wordt om redenen van effectiviteit en efficiency waar mogelijk gekozen voor een thematische werkwijze.

Het toezicht bij Toeslagen is gericht op het correct, dat wil zeggen op basis van de wettelijke grondslagen, uitbetalen van het juiste bedrag. Het toezichtbeleid komt tot stand in afstemming met de departementen die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de inkomensafhankelijke regelingen.

Door controle van goederen die via Nederland de Europese Unie (EU) binnenkomen of verlaten, draagt de Douane bij aan beperking van risico's die worden gelopen op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM). Daarbij wordt zoveel mogelijk samengewerkt met het bedrijfsleven en andere handhavingspartners. Bij het toezicht hanteert de Douane een gelaagde en risicogerichte aanpak, hetgeen tot uitdrukking komt in de diverse vormen en de intensiteit ervan: van het toezicht op groepen (zoals het elektronisch volgen van vaar- en vliegbewegingen en cameratoezicht) tot het toezicht op specifieke objecten (toezicht op entiteit- en zendingniveau). Voor bedrijven waar in voldoende mate gesteund kan worden op bedrijfseigen controlemechanismen en kwaliteits- en veiligheidssystemen (horizontaal toezicht), geldt een lichter controleregime. Het streven is het overgrote deel van de goederenstroom onder deze vorm van toezicht te stellen. Voor bedrijven die niet onder deze vorm van toezicht vallen, geldt een zwaarder controleregime. Het risico bepaalt het handhavingsniveau en de bijbehorende instrumenten.

Meetbare gegevens

Prestatie-indicator	Waarde 2009	Waarde 2010	Streefwaarde 2011	Streefwaarde 2012
Organisaties waarbij de mogelijkheden tot horizontalisering zijn beoordeeld (als percentage van het aantal organisaties in dit segment):	n.v.t.			
• MGO		Pm	35-45%	Pm
• ZGO		pm	70-80%	pm
Organisaties waarbij de Belastingdienst zicht heeft op de kwaliteit van de opzet en bestaan	n.v.t.			

3.voorbeeld artikel grote uitvoeringsdienst (geen batenlastendienst)

van de fiscale beheersing (als percentage van het aantal organisaties in dit segment):				
• MGO		Pm	20-25%	Pm
• ZGO		pm	40-50%	pm
Organisaties waarbij de Belastingdienst zicht heeft op de kwaliteit van de werking van de fiscale beheersing (als percentage van het aantal organisaties in dit segment):	n.v.t.			
• MGO		Pm	10-15%	Pm
• ZGO		pm	20-30%	pm
Aantal MKB ondernemingen onder een horizontaal toezichtconvenant [5]	n.v.t.	pm	15.000-30.000	pm
Percentage contacten met starters: startersbezoeken en klantgesprekken (ten opzichte van het totaal aantal starters)	n.v.t.	n.v.t.	15-25%	pm
Tijdigheid aangiften: Percentage bereikte belastingplichtigen na verzuim (OB)	n.v.t.	n.v.t.	50-60%	pm
Tijdigheid aangiften: Percentage bereikte belastingplichtigen na verzuim (LH)	n.v.t.	n.v.t.	90-95%	pm
Tijdigheid aangiften: Percentage bereikte belastingplichtigen na verzuim (IH niet winst)	n.v.t.	n.v.t.	90-95%	pm
Tijdigheid betalen: Achterstand invordering	2,4%	2,5%	2,5%-3,0%	pm
Toeslagen	n.v.t.	Deels behaald	Het toezicht wordt volgens planning uitgevoerd	pm
Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transactie (%)	86	76	82-85	pm
Controles op de goederenstroom	305.000	330.000	280.000-345.000	pm
Goederenstroom onder horizontaal toezicht	n.v.t.	pm	pm	pm
Controles op vluchten passagiers	n.v.t.	n.v.t.	11.500-14.000	pm

Toelichting	De Belastingdienst richt zich bij de individuele klantbehandeling in het segment MGO/ZGO op het vergroten van de zekerheid over de juistheid en volledigheid van de belastingontvangsten. De Belastingdienst ondersteunt en stimuleert organisaties om de kwaliteit van de aangifte te versterken. Zicht op de kwaliteit van de fiscale beheersing staat daarbij centraal. De Belastingdienst bespreekt met de organisatie hoe hij zijn verantwoordelijkheid invult met betrekking tot zijn aangifte. Daarbij wordt vastgesteld hoe de organisatie omgaat met fiscaliteit en of de randvoorwaarden aanwezig zijn om te komen tot een adequate beheersing daarvan. De organisatie beoordeelt daarna cyclisch de opzet, het bestaan en de werking van de interne

[5] Het betreft MKB ondernemingen die naar verwachting gebruik kunnen maken van een intermediair convenant. Voorheen was deze indicator gericht op het aantal aangiften van deze ondernemingen.

1913363 02790

beheersing van de (fiscaal relevante) bedrijfsprocessen en deelt de resultaten daarvan met de Belastingdienst. De Belastingdienst monitort dit proces en bepaalt in welke mate gesteund kan worden op deze interne beheersing. Periodiek wordt dit getoetst, doorgaans door de uitvoering van een steekproef. In 2011 besteedt de Belastingdienst extra aandacht aan de implementatie van horizontaal toezicht bij gemeenten en woningcorporaties.

Voor 2011 richt de Belastingdienst zich in de segmenten Particulieren en MKB op:

- Horizontaal toezicht MKB. De Belastingdienst geeft horizontaal toezicht een belangrijke plaats in zijn handhavingsaanpak voor het MKB-segment. Hiervoor streeft de Belastingdienst naar het maken van afspraken met fiscaal intermediairs. Ondermeer betekent dit dat aangiften die verzorgd worden door intermediairs aan kwaliteitseisen moeten voldoen. Aangiften worden steekproefsgewijs gecontroleerd. Horizontalisering krijgt tevens vorm door de samenwerking op te zoeken met fiscaal administratieve dienstverleners, brancheorganisaties en aanbieders van ICT-oplossingen. De Belastingdienst overlegt daarbij ondermeer over de controleerbaarheid van te ontwikkelen administratieve software.
- Juistheid en volledigheid van de aangifte. Belangrijke thema's daarbinnen zijn de startersaanpak, vastgoed, buitenlands vermogen, arbeidsmarkt, auto, carrouselfraude en voorlopige teruggave (VT) fraude. De Belastingdienst streeft er naar om in een zo vroeg mogelijk stadium de begeleiding van startende ondernemingen vorm te geven. De aanpak richt zich op voorlichting over regelgeving en administratieve verplichtingen en het beoordelen van ondernemerschap en de kwaliteit van de administratie. Onderdeel van de thema's is het opsporen van onbekende belastingplichtigen en het tegengaan van onterechte registratie voor belastingteruggaven.
- Tijdigheid aangifte. Een gedeelte van de burgers en bedrijven doet niet of niet altijd tijdig hun aangifte. In 2011 voert de Belastingdienst een actief beleid op het tijdig ontvangen van deze aangiften door zo snel mogelijk contact op te nemen.
- Tijdigheid betaling. Een gedeelte van de burgers en bedrijven betaalt niet of niet altijd tijdig hun belastingen. De Belastingdienst stelt daarom een grens aan de betalingsachterstand bij invordering. Het bedrag van de betalingsachterstand bij invordering wordt weergegeven als een percentage van de totale belasting- en premieontvangsten.
- De zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag berusten op grondslagen die voor het overgrote deel geverifieerd kunnen worden met gegevens uit onafhankelijke registraties. Dit gebeurt in het massale toezicht. Omdat voorafgaand toezicht praktisch niet mogelijk is, vindt dat zoveel mogelijk in de loop van het toeslagjaar plaats en in ieder geval bij het definitief toekennen. Door toezicht uit te voeren, wordt gerealiseerd dat de grondslaggegevens in afdoende mate zijn geverifieerd vóór het moment van definitief toekennen. Door zowel gebruik te maken van bij andere organisaties aanwezige contra-informatie als convenanten af te sluiten met brancheorganisaties (horizontaal toezicht), worden de toezichtlasten zoveel mogelijk beperkt.
- De Belastingdienst geeft bij het selecteren van aanmeldingen voor strafrechtelijk onderzoek prioriteit aan zaken die niet alleen financieel, maar ook anderszins maatschappelijk van voldoende gewicht zijn. De doelstelling voor het percentage processen-verbaal dat leidt tot een veroordeling of een transactie door het aanleveren van kwalitatief goede zaken is een resultante van het overleg tussen het Openbaar Ministerie, de financiële toezichthouders en de FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst). De FIOD verdeelt haar capaciteit evenredig over fiscale zaken en financieel-economische zaken (vastgoed, carrouselfraude, integriteit financieel stelsel).
- De Douane voert controles uit op de reguliere goederenstroom (vracht en post). Daarbij gaat het om scancontroles en fysieke controles.
- De Douane streeft ernaar een zo groot mogelijk deel van de goederenstroom onder horizontaal toezicht te brengen. De prestatie-indicator geeft aan welk deel van de reguliere goederenstroom (in- en uitvoer) onder horizontaal toezicht valt.
- Het overgrote deel van de reizigers komt via Schiphol aan in Nederland en daarmee in Europa. De Douane gaat bij de controle van passagiersvluchten uit van een gradatie in risico's op vluchtniveau, met bijbehorende controledichtheid en inzet van handhavingsmiddelen. Die controledichtheid varieert van 100% (de hoog-risicovluchten) tot 5% (de laag-risicovluchten). Bij handhavingsmiddelen moet gedacht worden aan fysieke controles op passagiers, profiling, inzet van speurhonden en security-scan. De prestatie-indicator geeft het aantal gecontroleerde passagiersvluchten weer.

3.voorbeeld artikel grote uitvoeringsdienst (geen batenlastendienst)

Operationele doelstelling

1.3.3. Massale processen
De Belastingdienst voert zijn massale processen efficiënt uit.

De Belastingdienst maakt bij zijn werkzaamheden veel gebruik van ICT toepassingen, waarmee de verschillende bedrijfsprocessen op een snelle en efficiënte wijze worden uitgevoerd. Voor burgers en bedrijven betekent dit dat zij sneller zekerheid krijgen over hun fiscale positie. De activiteiten op dit terrein zullen in 2011 vooral worden beoordeeld op het criterium dat zij een bijdrage leveren aan de continuïteit van de bedrijfsprocessen.
Informatiesystemen voor massale verwerking zoals de aangifte-, aanslag-, en invorderingssystemen.

Prestatie-indicator	Waarde 2009	Waarde 2010	Streefwaarde 2011	Streefwaarde 2012
Aantal zendingen zonder fouten	99%	100%	≥ 99%	pm

Toelichting

De Belastingdienst wil ervoor zorgen dat belastingplichtigen en toeslaggerechtigden de juiste berichten ontvangen. Grote stromen beschikkingen (aanslagen, toeslagen) worden voor verzending systematisch gecontroleerd op juistheid, volledigheid en inhoudelijke (fiscale) kwaliteit. Het gaat om tienduizenden verzendpartijen die goed zijn voor meer dan 100 miljoen poststukken.

4. VOORBEELD CENTRAAL APPARAATSARTIKEL

Artikel

9.1 Niet-beleidsartikel Apparaat Kerndepartement

Op dit artikel staan alle personele en materiële uitgaven en ontvangsten van Financiën met uitzondering van de Belastingdienst (zie artikel 1) en de baten-lastendiensten DRZ en RVOB (zie artikel 7). Het omvat de verplichtingen en uitgaven voor ambtelijk personeel, inhuur externen en materieel voor het kerndepartement.

Budgettaire gevolgen niet-beleidsartikel 9

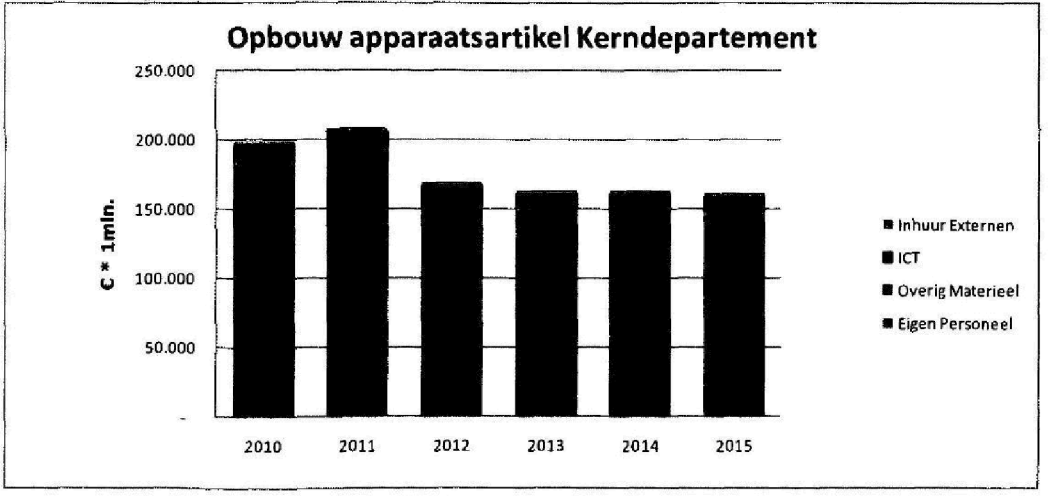
Tabel 1: Budgettaire gevolgen Apparaat Kerndepartement

(Bedragen * € 1.000)	2010	2011	2012	2013	2014
Verplichtingen	**198.400**	**201.004**	**168.892**	**163.718**	**163.155**
Uitgaven Totaal	**198.400**	**201.004**	**168.892**	**163.718**	**163.155**
9.1 Personeel Kerndepartement	**113.088**	**114.352**	**94.475**	**91.376**	**89.875**
-Eigen Personeel	110.988	112.352	92.475	89.376	87.875
- Inhuur Externen	2.100	2.000	2.000	2.000	2.000
9.2 Materieel Kerndepartement	**85.312**	**86.652**	**74.416**	**72.341**	**73.279**
- ICT	12.000	12.894	15.144	11.644	13.624
- Bijdrage Shared Service Organisatie	pm	pm	pm	pm	pm
- Overig Materieel	73.312	81.358	59.272	60.697	59.655
Ontvangsten					
9.1 Kerndepartement	**20.634**	**21.630**	**21.630**	**21.630**	**21.630**

Toelichting

Personeel Kerndepartement
Alle personeelsuitgaven inclusief externe inhuur voor het kerndepartement. Voor de kredietcrisis is een budget van € 2 mln. geraamd voor inhuur externen. Naar verwachting is verder inhuur beperkt en wordt normaliter alleen bij onderuitputting of bij noodzaak aan specialistische kennis ingehuurd. Die uitgaven worden dan gefinancierd uit de onderuitputting.

Materieel Kerndepartement
Dit betreft materieeluitgaven van alleen de ond.ersteunende processen. Dit omvat onder andere huisvesting, opleidingen, communicatie enz. ICT bevat zowel de uitgaven voor projecten als structurele uitgaven (onderhoud, licenties en vervanging). De bijdrage aan de Shared Service Organisatie betreft o.a. P-direkt en RGD.



4. VOORBEELD CENTRAAL APPARAATSARTIKEL

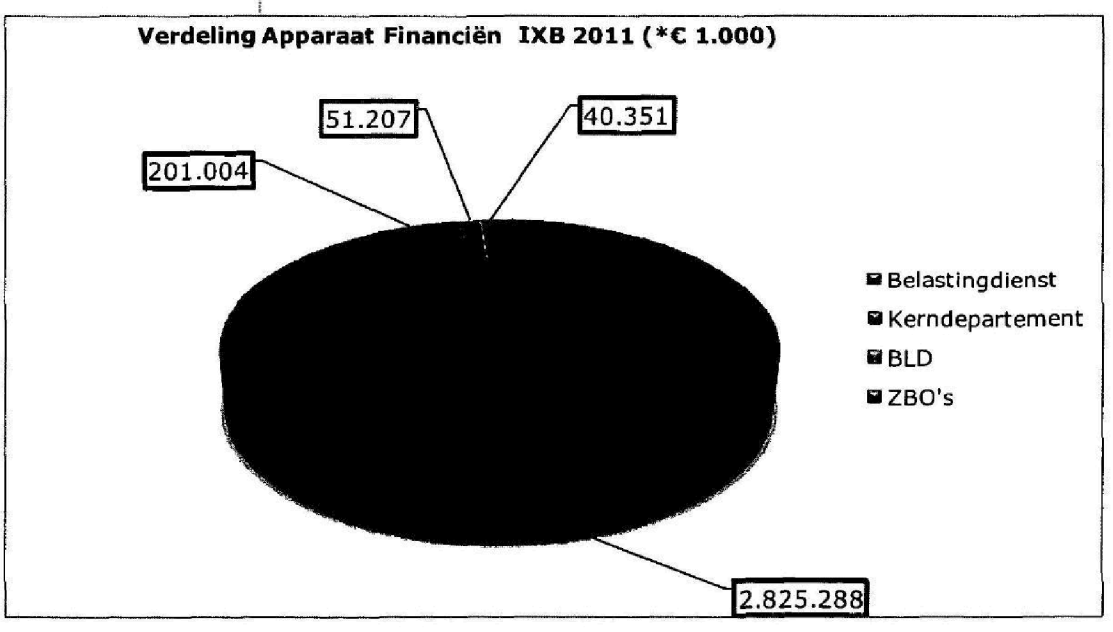
9.2 Totaal overzicht Apparaatsuitgaven en –kosten Financiën IXB

Financiën is verantwoordelijk voor twee Baten-lastendiensten: het rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en Domeinen Onroerende Zaken. In de onderstaande tabel zijn de totale apparaatskosten weergegeven. Deze worden verder uitgesplitst en toegelicht in de baten-lastenparagraaf. Voor de AFM, waarderingskamer en DNB wordt de volledige overheidsbijdrage gebruikt voor apparaat. De onderstaande tabel geeft de totale apparaatsuitgaven voor Financiën weer. Hierbij zijn de apparaatskosten voor de Baten-Lastendiensten en de apparaatsuitgaven voor het de belastingdienst, kernministerie en ZBO's bij elkaar opgeteld

Tabel 2: Totaaloverzicht apparaatsuitgaven en -kosten Financiën

Organisatie (bedragen * € 1.000)	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal apparaat Financiën IXB	**3.112.540**	**3.117.850**	**2.956.669**	**2.899.034**	**2.865.257**
Departement	**3.022.400**	**3.026.292**	**2.918.269**	**2.860.987**	**2.827.427**
- Kerndepartement	198.400	201.004	168.892	163.718	163.155
- Belastingdienst	2.824.000	2.825.288	2.749.377	2.697.269	2.664.272
Baten-Lastendiensten	**39.000**	**40.351**	**38.400**	**38.047**	**37.830**
- RVOB	24.000	25.176	24.897	24.549	24.332
- Domeinen Roerende Zaken	15.000	15.175	13.503	13.498	13.498
ZBO's en RWT's	**51.140**	**51.207**			
- AFM	26.800	26.883			
- DNB	23.700	23.712			
- Waarderingskamer	640	612			

De onderstaande taartdiagram geeft de verdeling tussen de verschillende onderdelen weer [1]



[1] In de taartdiagram zijn kosten en uitgaven voor apparaat bij elkaar opgeteld.

5.VOORBEELD SUBSIDIEBIJLAGE

Voorbeeldbijlage bij begroting 2012 van het ministerie van Groei en Geluk

Overzicht subsidies

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de subsidies van het Ministerie van Groei en Geluk.

Binnen deze bijlage wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies uit hoofde van subsidieregelingen en uit hoofde van de Kaderwet GG. Subsidieregelingen zijn regelingen die door het Ministerie van GG zijn ingesteld. De Kaderwet GG is een algemene titel op grond waarvan partijen een subsidieverzoek kunnen indienen bij het Ministerie van GG.

Definitie subsidie

In deze bijlage wordt de subsidiedefinitie van de Algemene wet bestuursrecht gebruikt. De Algemene wet bestuursrecht definieert een subsidie als volgt (artikel 4.21 Awb):

«De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten».

Tabel X.1 Subsidies uit hoofde van subsidieregelingen (bedragen X € 1 000)

Artikel	Naam subsidie(-regeling)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Aantal verleningen 2010	Evaluatie moment
2 OD 2	Omscholingsbonus	10 500							1500	2011
2 OD 3	Raakvlak groei en geluk	700	700						10	2012
2 OD 3	Subsidies stimulering groeibewust beleid	250							30	2011
3 OD 2	Innovatiesubsidie Milieuprojecten	26 000	22 000	4 000	0	0	0	0	220	2012
3 OD 2	Windmolen	2 000							7	2010
7 OD 2	Scholing groei en geluk	15 000	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000	1500	2015
7 OD 2	Ontwikkeling groeimonitor	3 000	2 000						500	2012
7 OD 2	Ontwikkeling gelukmonitor	4 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	900	2015
7 OD 1	Project Geluk moet je doen	100	100						1	2012
	Totaal subsidieregelingen	**61 550**	**40 800**	**20 000**	**16 000**	**16 000**	**16 000**	**16 000**		

Toelichting

5.VOORBEELD SUBSIDIEBIJLAGE

De daling van de omvang van de subsidies wordt vooral ingegeven door het aflopen van de scholingsbonus.

Tabel X.2 Subsidies uit hoofde van de Kaderwet (bedragen X € 1 000)

Artikel	Naam subsidie(-regeling)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Aantal verleningen 2010	Evaluatie moment
1 OD 2	GG visie	40	45	5	5	5	5	5	1	2012
2 OD 3	Breed initiatief Bonheur	500							1	
2 OD 3	Subsidies doelgroepen	2 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	10	2015
4 OD 1	Subsidies GG op de werkvloer	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	100	2015
8 OD 1	Pilots groei en geluk	1 000	800	100	700				4	2015 2013
8 OD 1	Projectsubsidies	250	250	250	250	250	250	250	40	2015
	Totaal kaderwet GG	**13 790**	**12 095**	**11 355**	**11 955**	**11 255**	**11 255**	**11 255**		

Toelichting

Deze tabel geeft een overzicht van de middelen die in de begroting van SZW beschikbaar zijn voor subsidies (uit hoofde van de Kaderwet).

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T [070]
T [070]
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Minister van Financiën
Korte Voorhout 7
DEN HAAG

DATUM 15 april 2011

BETREFT Afschrift van de brief d.d. 15 april 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Geachte heer De Jager,

Hierbij sturen wij u ter informatie een afschrift van onze brief heden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Verbetering verantwoording en begroting.

Algemene Rekenkamer

UW KENMERK
ONS KENMERK 11003319 R
BIJLAGEN 1

Algemene Rekenkamer



Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-
F 070-
E Voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

BEZORGEN
Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

DATUM 15 april 2011

BETREFT Brief van de minister van Financiën van 22 maart 2011 inzake Verbetering verantwoording en begroting

Geachte mevrouw Verbeet,

Hierbij geven wij onze reactie op de voorstellen van de minister van Financiën inzake de verbetering van verantwoording en begroting.[1]

1 Inleiding

Op 22 maart jl. ontving u van de minister van Financiën een brief over een aanpassing van de opzet van de begrotingen en verantwoordingen. Aan de voorstellen van de minister van Financiën, onder de benaming Verantwoord begroten, liggen verschillende redenen ten grondslag:

- het streven naar een compacte rijksdienst dient naar de mening van het kabinet ook vertaald te worden naar compacte begrotingen en jaarverslagen;
- onvrede vanuit de Tweede Kamer met de huidige informatie in begrotingen en jaarverslagen;
- de lessen uit het Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting (VVB).

In deze brief geven wij onze visie op de voorstellen van de minister van Financiën. We sluiten daarbij aan op de drie hoofdthema's in de brief: de aanpak van de programma-uitgaven (beleidsartikelen), de bundeling van de apparaatsuitgaven in één artikel en het belang van beleidsevaluatie voor een goede verantwoording en leervermogen van de overheid.

[1] Brief van de minister van Financiën van 22 maart 2011, Tweede Kamer 2010-2011, 31865, nr 26

UW KENMERK Tweede Kamer, 2010-2011, 31885 nr. 26
ONS KENMERK 11003319 R
BIJLAGEN

Voorafgaand hebben wij twee algemene opmerkingen:

1) De brief van de minister van Financiën gaat niet in op verantwoordingsdag zelf en de behandeling van de jaarverslagen in de Kamer.
Uit de evaluatie van het experiment VVB kwam naar voren dat de verantwoordingsbrief van de minister-president en zijn aanwezigheid in de Tweede Kamer bij het debat hebben bijgedragen aan meer focus en verbeterde aandacht.
Wij zijn van mening dat een verantwoordingsbrief met daarin beleidsconclusies een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben voor de politieke relevantie van de verantwoordingsstukken en bij kan dragen aan de verdere versterking van VBTB.
Het heeft daarbij onze sterke voorkeur dat de informatie in de brief voortkomt uit de reguliere (en geaudite) verantwoordingsinformatie.

2) Een bijzonder aandachtspunt voor de toekomstige verantwoording op het niveau van het Rijk vormt de ontwikkeling naar een 'compacte rijksdienst' met meer 'shared services'. Met name de vraag wat deze ontwikkeling betekent voor de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de departementale verantwoording verdient nadere uitwerking.

2 Aanpak van de programma-uitgaven (beleidsartikelen)

De minister van Financiën bouwt in zijn brief voort op het goede van de VBTB-begrotingen en probeert op onderdelen de VBTB-systematiek te versterken. De kerngedachte daarbij is dat een duidelijke beleidsinzet van de minister in de begroting, die aansluit bij zijn taken en verantwoordelijkheden, een goede basis biedt voor een heldere verantwoording in het jaarverslag.

Wij ondersteunen de gedachte van de minister van Financiën als het gaat om het behouden van het goede van de VBTB-begrotingen en het versterken van de informatiewaarde waar mogelijk. Juist op het punt van de informatiewaarde van de nieuwe begrotingspresentatie zal veel afhangen van de verdere uitwerking. De uitdaging zit vooral in de concretisering van de beleidsinzet in de te leveren prestaties. Daarbij dient de vraag wat de minister wil bereiken niet te veel uit het zicht te raken. Hieronder gaan we nader in op deze punten.

Versterking VBTB
Met de voorstellen uit Verantwoord begroten staat de directe samenhang tussen budget en beleidsinformatie op artikelniveau weer centraal overeenkomstig de

Comptabiliteitswet. Dat betekent een breuk met de insteek van het experiment, waar de beleidsinformatie gekoppeld was aan de beleidsagenda/de beleidsprioriteiten en niet meer terug te vinden was bij de beleidsartikelen. Dat ging, zo blijkt uit de evaluatie van het experiment VVB, ten koste van de samenhang en leidde tot ongewenst informatieverlies.
We onderschrijven daarom de nieuwe opzet. De informatievoorziening aan de Kamer en daarmee het budgetrecht zijn hiermee gediend.

Informatie over wat de minister wil bereiken
De herijking van VBTB houdt ook in dat de drie zogenaamde w- en h-vragen[2] anders geformuleerd worden. De minister van Financiën stelt voor om de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de te bereiken resultaten en de hem ter beschikking staande financiële instrumenten centraal te stellen. Het streven is om met minder informatie toe te kunnen en om met name in de 'wollige beleidsverhalen' te snijden. Dit kan vooral spelen bij beleidsartikelen waar geen directe causale relatie tussen het handelen van de minister en de beleidsresultaten gelegd kan worden. Hier wordt nu soms een gekunsteld verband gelegd, waarvan de relevantie niet altijd evident is.
Wij kunnen ons vinden in deze redenering. Tegelijkertijd zou de minister, in het belang van de informatiewaarde van de begroting en verantwoording voor de Tweede Kamer, zich maximaal moeten inspannen om de relatie tussen zijn beleid en de realisatie van de beleidsdoelen aannemelijk te maken. Volgens ons zou de minister per beleidsartikel expliciet moeten maken of, en zo ja hoe, en zo nee waarom niet, er sprake is van een causaal verband tussen beleidsprestaties en effect. Op die manier krijgt de Tweede Kamer de mogelijkheid de minister aan te spreken op de wenselijkheid en toegevoegde waarde van het betreffende beleid en de uitgaven die daarvoor gedaan (moeten) worden. Waar de minister van Financiën stelt dat nu eenmaal niet alle beleidsdoelstellingen meetbaar zijn, zou wat ons betreft in ieder geval in de begroting aannemelijk gemaakt moeten worden dat de beleidsinzet van de minister bijdraagt aan de realisatie van het beleidsdoel (plausibiliteitsbeginsel). In het streven naar efficiency en effectiviteit van beleid zou de minister waar mogelijk en zinvol doelen meetbaar moeten maken en in ieder geval de te leveren prestaties moeten benoemen. Dit is ook van belang om

2 Voor ieder beleidsartikel in de begroting moet antwoord gegeven worden op de vragen: Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten? (De drie w-vragen). In de jaarverslagen moet vervolgens voor elk beleidsartikel antwoord gegeven worden op de vragen: Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?, Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen? en Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? (de drie h-vragen).

te kunnen leren van beleidsresultaten en evaluaties en aldus bij te dragen aan verbeteringen in het presteren en functioneren van de rijksoverheid.

Het ontbreken van de vraag *Welke prestaties gaat de minister daarvoor leveren* binnen de W2-vraag verdient in de nadere uitwerking aandacht. In de brief wordt nu gesproken van instrumenten in plaats van prestaties. Natuurlijk is de inzet van instrumenten belangrijk. Waar dit leidt tot concrete door de overheid – of door toedoen van de overheid – geleverde prestaties (producten en diensten), zou deze informatie in ieder geval in begroting en jaarverslag opgenomen moeten worden. Alleen dan is een goede beantwoording mogelijk van de vraag *Wat gaat de minister daarvoor doen*.

De redenering omtrent budgetflexibiliteit kunnen wij volgen waar het de praktische waarde van de huidige kwantitatieve informatie betreft. De huidige praktijk is inderdaad, zoals de minister van Financiën schrijft, dat veel uitgaven al voor 100% als juridisch verplicht aangemerkt worden. Hoewel dat formeel juist is, aldus de brief, wordt op deze manier aan de Tweede Kamer te weinig inzicht geboden in de mogelijkheden tot amenderen. Deze blijken in de praktijk toch vaak ruimer te zijn dan de huidige gegevens over budgetflexibiliteit suggereren. Als met de beoogde kwalitatieve toelichting aangegeven kan worden welke (juridische) stappen gezet moeten worden om budget vrij te maken en aldus een reëler beeld van de budgetflexibiliteit geschetst kan worden, dan vinden wij dat een goede zaak. Wij zijn benieuwd naar de verdere invulling van dit instrument.

Het streven om te komen tot een verbeterde toegankelijkheid en leesbaarheid ('dunnere stukken') van begrotingen en jaarverslagen, onder andere door een strakkere koppeling van geld-beleid-indicator aan te brengen, ondersteunen wij. Het aangekondigde ondersteunend gebruik van digitaal beschikbare overzichten past in dit streven en opent goede mogelijkheden tot een verdere kwaliteitsslag in de informatievoorziening.

3 Apparaatsuitgaven

Het kabinet stelt voor om de apparaatsuitgaven van de kerndepartementen te bundelen in een centraal apparaatsuitgavenartikel, waarmee inzicht gegeven kan worden in het totaal en deze informatie dus niet langer verspreid over de beleidsartikelen wordt gepresenteerd. Hiermee wordt invulling gegeven aan de behoefte die de Tweede Kamer regelmatig heeft aangegeven, namelijk inzicht in

'input'-categorieën als personeel, ICT-uitgaven, inhuur externen etc. Voor baten-lastendiensten blijven de apparaatskosten onderdeel uitmaken van hun verantwoording. Om het totaal van een departement in beeld te houden, wordt voor departementen met baten-lastendiensten een extracomptabel totaaloverzicht gemaakt, waarin apparaatsuitgaven (kerndepartement) en -kosten (baten-lastendiensten) opgenomen zijn.
Wij onderschrijven het belang van een geaggregeerd inzicht in personele en materiële uitgaven. Zoals de minister van Financiën terecht signaleert is met de invoering van VBTB de output- en outcome-informatie centraal komen te staan en zijn de inputgegevens min of meer uit zicht geraakt. Met het voorliggende voorstel wordt gepoogd deze 'weeffout' van VBTB te herstellen en de apparaatskosten per kernministerie te presenteren. Daarbij achten wij het van belang om ook de aan beleidsartikelen toe te rekenen apparaatsuitgaven zichtbaar te blijven maken en het 'integrale' beeld op artikelniveau (in beginsel het niveau van een te onderscheiden beleidsterrein) zoveel als mogelijk te schetsen. Dit doet recht aan de door de Commissie voor de Rijksuitgaven geformuleerde voorwaarde om door middel van een aparte tabel inzicht te geven in de mate waarin apparaatsuitgaven toe te rekenen zijn aan beleid en drukken op de verschillende beleidsartikelen van de begroting[3]. Bij het maken van keuzes tot bijvoorbeeld bezuiniging en bij aandacht voor efficiency kan deze informatie juist van belang zijn.

4 Beleidsinformatie door evaluatie

Het instrument beleidsdoorlichtingen wordt versterkt. Dit is in de optiek van de minister van Financiën een belangrijke bouwsteen voor beter onderbouwde en compactere begrotingen en jaarverslagen. De beleidsdoorlichtingen moeten meer dan tot nu toe het geval is feitelijk inzicht geven in de vraag hoe beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat er bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van beleid.
Er zou volgens de brief sprake moeten zijn van een uitruil tussen het verminderen van het aantal weinigzeggende indicatoren en het gerichter inzetten van beleidsdoorlichtingen. Daarmee zou meer gerichte en dus bruikbaarder beleidsinformatie over het beleid van de minister beschikbaar moeten komen. De insteek is om de beleidsdoorlichtingen op het niveau van de beleidsartikelen uit te voeren. De informatie die dat oplevert kan dan weer goed gebruikt worden in begroting en verantwoording.

---

[3] Brief van de voorzitter van de Commissie voor de Rijksuitgaven aan de minister van Financiën (als bijlage opgenomen bij de brief van de minister van Financiën, Tweede Kamer 2010-2011, 31865, nr. 26)

Wij staan achter het idee van het versterken van de beleidsdoorlichtingen. Deze kunnen op de door de minister aangegeven wijze inderdaad bijdragen aan een verbeterde informatievoorziening over de effectiviteit van beleid. Voor goede beleidsdoorlichtingen is goed basismateriaal nodig. Dat begint bij het verzamelen van informatie over de uitvoering van het beleid, zodat het beleid indien nodig kan worden bijgestuurd. En eindigt bij het benutten van die informatie voor de evaluatie van dat beleid. Wij zouden daarbij in begroting en jaarverslag graag op het niveau van de beleidsartikelen zicht houden op de evaluatie-inspanningen en -uitkomsten en niet willen volstaan met een totaaloverzicht van evaluaties zoals het kabinet nu voorstelt.

Kortom, wij zijn positief over de beoogde versterking van het instrument beleidsdoorlichtingen en menen dat veel zal afhangen van de verdere uitwerking. Wij zijn graag bereid mee te werken aan de verdere uitwerking van de gepresenteerde voorstellen.

Algemene Rekenkamer

