

Vergaderjaar 2014–2015

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2014

In haar brief van 16 december 2013¹ gaf de Commissie voor de Rijksuitgaven aan in 2015 een debat te willen voeren over de werking van Verantwoord Begroten (VB). In reactie hierop is een evaluatie van Verantwoord Begroten aan de Kamer toegezegd². Deze brief gaat in op de uitkomsten van deze evaluatie. Zoals destijds aangegeven richting uw Kamer beperkt de evaluatie zich niet tot een terugblik op de invoering van Verantwoord Begroten in de departementale begroting- en verantwoordingsstukken. Ook is stil gestaan bij verdere ontwikkeling van de begrotingspresentatie, inclusief de benutting van digitale mogelijkheden zoals *open data*³ en *open spending*⁴. Eerder is door uw Kamer, de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën al gesproken over de kansen die open data bieden voor het vergroten van begrotingstransparantie⁵.

Aanleiding

Met ingang van 2013 is de vernieuwde wijze van begrotingspresentatie, met de naam «Verantwoord Begroten» (VB), volledig ingevoerd. Met de afronding van het jaarverslag 2013 is voor het eerst een volledige begrotingscyclus gewerkt met VB. Op basis hiervan is dit najaar de

¹ Brief 16 december 2013

² Brief 8 april 2014, Kamerstuk 31 865, nr. 61

³ Open data bij de overheid zijn data die:

- uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak
- openbaar zijn
- vrij van auteursrechten zijn of andere rechten van derden
- computer-leesbaar zijn en voldoen bij voorkeur aan de «open standaarden» (geen pdf, wel xml of csv)
- voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie

⁴ Open spending gaat over het openbaar maken van de inkomsten en uitgaven van de overheid. De inkomsten en uitgaven worden als data aangeboden

⁵ TK symposium over open data en open spending, 26 mei 2014

eindevaluatie van VB opgesteld. Zoals destijds aangegeven⁶ zou ik graag met u van gedachten wisselen over het toekomstbeeld van de begroting. Daartoe bevat deze brief ter afsluiting ook een vooruitblik.

Kern van VB

Met de invoering van VB is een scheiding aangebracht tussen programmageld (voor beleid) en apparaatsgeld (voor personeel en materiële budgetten). Daarnaast zijn programma-uitgaven rijksbreed ingedeeld in een twaalfstal financiële instrumenten. Deze wijzigingen geven beter zicht op waartoe het geld wordt ingezet. Daarnaast wordt expliciet beschreven welke rol en verantwoordelijkheid de Minister heeft op een beleidsterrein en wordt beleidsinformatie hierop afgestemd. Dit maakt beter duidelijk op welke resultaten een Minister nu daadwerkelijk is aan te spreken en op welke maatschappelijke effecten hij of zij minder invloed heeft. Ten opzichte van de oude wijze van begrotingspresentatie («Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» – VBTB) zijn VB begrotingen compacter en bevatten ze méér financiële informatie. Na een gedeeltelijke invoering in de begrotingen 2012 werden de begrotingen 2013 voor het eerst volledig opgesteld volgens de nieuwe systematiek van VB.

Tussentijdse beelden

In het najaar van 2011 heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden die aan de Tweede Kamer is verstuurd⁷. Op 6 maart 2013 is er een Algemeen Overleg geweest met de Commissie voor de Rijksuitgaven over de conclusies en verbeterpunten op basis van deze tussentijdse evaluatie. De conclusie tijdens het AO van 6 maart 2013 was dat er over het algemeen een positief beeld is bij VB en dat continuïteit in de begrotingspresentatie gewenst is.

De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het toetsen van de invulling van de nieuwe regels in de departementale conceptbegrotingen van 2012, 2013 en 2014, evenals in het jaarverslag 2013. Dit gaf een beeld van de knelpunten bij uitvoering van de nieuwe voorschriften en van de noodzakelijke verbeteringen per departementale begroting. Ook zijn Kamervragen bij de behandeling van begrotingen en jaarverslagen geanalyseerd. Naast deze systematische toetsing zijn ook verschillende betrokken partijen (leden van uw Kamer, de departementen en de Algemene Rekenkamer) bevraagd over hun oordeel over de opzet en de resultaten van Verantwoord Begroten.

Eindbeeld

De nieuwe systematiek van VB betekent dat de begrotingen en jaarverslagen méér zijn ingericht op het verstrekken van financiële informatie en een beter inzicht geven in zowel de programma-uitgaven waarmee beleid wordt uitgevoerd als de omvang van apparaatsuitgaven per departement. De departementen bleken over het algemeen goed in staat te werken met de aangepaste voorschriften. Desalniettemin blijft het correct toepassen van de afgesproken definities voor uitgavencategorieën en financiële instrumenten onderwerp van continue aandacht voor de departementen en voor het Ministerie van Financiën.

Twee onderdelen van de artikelsgewijze toelichting die met VB zijn geïntroduceerd kunnen verder worden verbeterd en zullen daarom ook de komende tijd extra aandacht vergen bij de reguliere beoordeling van

⁶ Brief 8 april 2014, Kamerstuk 31 865, nr. 61

⁷ Brief tussenevaluatie Verantwoord Begroten, Kamerstuk 31 865, nr. 36

concept-begrotingen en jaarverslagen. Ten eerste gaat het om het onderdeel «beleidswijzigingen» in de begrotingen. Dit zou slechts in moeten gaan op grote wijzigingen, maar behoort in elk geval ombuigingen en bezuinigingsoperaties te behandelen die spelen bij het betreffende artikel.

Ten tweede gaat het om het onderdeel «beleidsconclusie». Dit onderdeel in het jaarverslag dient een helder oordeel te bevatten over de resultaten van het in het afgelopen jaar uitgevoerde beleid. De effecten van doorgevoerde bezuinigingen en de uitkomsten van ex-post evaluaties behoren hier expliciet toe. Op dit moment missen deze onderdelen nog vaak de nodige scherpheid en wordt niet altijd ingegaan op grote bezuinigingen.

Een analyse van Kamervragen laat een toename zien van vragen over de effectiviteit van financiële instrumenten of over het verloop van de meerjarige ontwikkeling van een bepaalde raming. Deze instrumenten zijn door VB apart zichtbaar geworden in de tabel die budgettaire gevolgen van beleid bevat. De expliciete koppeling van deze instrumenten aan de uitgaven ontbrak voorheen in de begroting. VB heeft de koppeling tussen geld en beleid versterkt en daarmee het informatiegehalte van de begroting verhoogd.

Uit analyse van de schriftelijke Kamervragen bij de begrotingen van 2013 en 2014 blijkt dat bijna 4% van deze vragen gerelateerd was aan wijzigingen in het kader van Verantwoord Begroten. Het betrof hier vooral vragen over budgetflexibiliteit, financiële instrumenten, beleidsinformatie en beleidsdoorlichtingen. Op de punten beleidsdoorlichtingen en budgetflexibiliteit wordt hieronder verder ingegaan. Beleidsinformatie en financiële instrumenten komen aan bod bij de vooruitblik.

Beleidsdoorlichtingen

Eén van de redenen om Verantwoord Begroten in te voeren was dat veel van de indicatoren en kengetallen uit de departementale begrotingen vóór 2012 te weinig waarde hadden voor het vaststellen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van gevoerd beleid. Met name de causaliteit tussen beleid en effecten kan beperkt met indicatoren worden vastgesteld. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid vast te kunnen stellen kunnen meerjarige evaluaties worden gebruikt waarin ook externe effecten worden meegenomen. Vanaf 2012 is een dekkende programmering van beleidsdoorlichtingen opgenomen in de begrotingen waarmee de planning van evaluaties inzichtelijker is geworden. In de begrotingen wordt opgenomen welke beleidsdoorlichtingen en evaluaties gepland zijn, en in de jaarverslagen wordt over de uitvoering gerapporteerd.

In het recente verleden werden veel beleidsdoorlichtingen door de vakdepartementen later opgeleverd dan gepland. De afgelopen periode heb ik in overleg met uw Kamer een aantal maatregelen getroffen voor het verbeteren van de naleving van de programmering.

Tweemaal per jaar bespreken wij in de ministerraad de voortgang van de uitvoering van de geplande beleidsdoorlichtingen. Dit heeft geresulteerd in een verdubbeling van het aantal beleidsdoorlichtingen dat in 2014 wordt afgerond ten opzichte van 2013. Ook meldt een vakminister voortaan terstond per brief en met redenen omkleed aan uw Kamer indien een beleidsdoorlichting niet volgens de programmering wordt afgerond. De vakminister geeft dan ook aan wanneer de TK de beleidsdoorlichting wel mag verwachten.

Een ander aandachtspunt is dat in de beleidsdoorlichtingen de effectiviteitsvraag soms nog onvoldoende beantwoord wordt. Dit is een punt waar wij als kabinet continu scherp op moeten blijven letten. Belangrijk is om op te merken dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor een beleidsdoorlichting ligt bij het betreffende vakdepartement. In overleg met uw Kamer is de afgelopen tijd een aantal maatregelen getroffen om de informatieve waarde van de beleidsdoorlichtingen te verhogen en de beïnvloedingsmogelijkheden van uw Kamer hierop te vergroten.

Ten eerste heb ik recent in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) een aantal wijzigingen opgenomen om het instrument beleidsdoorlichting verder te versterken. De herziene RPE is inmiddels gepubliceerd en treedt op 1 januari 2015 in werking. Vanaf dat moment moet een beleidsdoorlichting ook een analyse bevatten van beleidsopties indien er 20% minder middelen beschikbaar geweest zouden zijn. Bij beleidsdoorlichtingen dient in het vervolg ook de vraag te worden beantwoord hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder kunnen worden verbeterd. Ten tweede heb ik tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen – naar aanleiding van de motie Harbers c.s.⁸ – toegezegd dat uw Kamer vooraf wordt betrokken bij de opzet en vraagstelling van een beleidsdoorlichting. Over de invulling van deze toezegging bent u inmiddels per brief geïnformeerd⁹. Tot slot wil ik graag vermelden dat er vanaf 2015 een opleiding «Beleid en geld» is bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering waar het evalueren van beleid een belangrijk onderdeel van is.

Budgetflexibiliteit

De discussie over het opnemen van budgetflexibiliteit in de begroting speelt al enkele jaren. Door aan te geven welk percentage van de begroting wordt aangemerkt als *juridisch verplicht*, wordt voor het begrotingsjaar op artikelniveau inzichtelijk gemaakt welke ruimte budgettair-technisch gezien beschikbaar is voor alternatieve besteding. Vóór VB kwamen er meer dan tien categorieën budgetflexibiliteit voor in de Rijksbegroting. Dit gaf weinig duidelijkheid over de werkelijke mate van budgetflexibiliteit. Aanvankelijk werd bij de eerste VB voorschriften voor de begroting 2012 budgetflexibiliteit helemaal niet meer kwantitatief opgenomen in de begroting.

Wel werd via een kwalitatieve toelichting inzicht geboden in de budgetflexibiliteit en werd een departement vrij gelaten om een bedrag of percentage te noemen dat vrij besteedbaar is. Dit leidde tot een te grote verscheidenheid aan toelichtingen en een geringe onderlinge vergelijkbaarheid¹⁰. Daarom werd in overleg met uw Kamer gekozen voor kwantitatieve weergave in de vorm van een percentage «juridisch verplichte uitgaven» bij elk artikel. Tegelijkertijd is de definitie voor juridisch verplichte uitgaven met ingang van de begrotingen 2013 aangescherpt.

In het AO van 6 maart 2013 is besloten om naast deze kwantitatieve gegevens ook een kwalitatieve toelichting op te nemen op het niveau van categorieën instrumenten (subsidies, opdrachten, bijdragen aan ZBO's etc.). Hierin wordt toegelicht op hoofdlijnen welke afspraken met welke partijen zijn aangegaan en voor welke periode deze afspraken gelden. De huidige combinatie van kwantitatieve gegevens en kwalitatieve toelichting vond voor het eerst zijn weerslag in de begroting 2014. De Rijksbegro-

⁸ Motie met Kamerstuk 34 000, nr. 36

⁹ Kamerstuk 34 000, nr. 52

¹⁰ Kamerstuk 31 865, nr. 61

tingsvoorschriften zijn recent aangescherpt om misverstanden te voorkomen bij de interpretatie van de regelgeving bij het bepalen van de budgetflexibiliteit in suppletoire begrotingen. De begroting bevat per definitie geen grote bedragen aan vrije ruimte voor de termijn van een jaar omdat de meeste uitgaven op deze termijn al vastliggen door eerder aangegane verplichtingen.

Vooruitblik

Open data vormen een belangrijke kans om de transparantie over begrotingsinformatie verder te verbeteren. Dit geldt voor het nog scherper inzicht bieden in de daadwerkelijke uitgaven en voor het kunnen aanbieden van relevante beleidsinformatie. Doordat data in grote hoeveelheden kunnen worden gedownload en hergebruikt ontstaan meer mogelijkheden om hier doelgericht analyses mee uit voeren. Zo kan bijvoorbeeld inzicht worden verkregen in het meerjarig verloop van een bepaalde subsidieregeling of van de personeelsuitgaven over verschillende begrotingshoofdstukken heen¹¹.

Op Prinsjesdag 2013 zijn als eerste de begrotingsstaten in de vorm van open data aangeboden. Naar aanleiding van het Verantwoordingsdebat 2013 zijn de subsidieoverzichten opengesteld als open data. Op Prinsjesdag 2014 zijn voor het eerst de budgettaire tabellen uit de begrotingen toegankelijk gemaakt als één herbruikbaar bestand. In overleg met de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de departementen worden verdere stappen gezet richting het digitaliseren van de begroting.

Ten aanzien van de lengte van de stukken is te constateren dat de ambitie om van de begroting een strakker financieel document te maken, maar gedeeltelijk is gerealiseerd. Weliswaar is de omvang van beleidsteksten aanzienlijk teruggedrongen, tegelijkertijd is de totale omvang na een aanvankelijke daling weer toegenomen tot de omvang van voor Verantwoord Begroten. Dit wordt vooral veroorzaakt door een groei van de bijlagen bij de begroting.

Het uitgangspunt voor opname van informatie in de begroting zou wat mij betreft moeten zijn dat er een directe relatie is met de autorisatie van begrotingsmiddelen door uw Kamer, dan wel de verantwoording over uitgaven. Een toename van de beschikbaarheid van open data zou op termijn dan ook kunnen betekenen dat aparte bijlagen met overzichten van evaluaties, subsidies, mutaties en moties en toezeggingen kunnen verdwijnen en worden vervangen door digitale overzichten.

De mogelijkheden van open data voor begrotingspresentatie beperken zich niet tot financiële informatie. Ook kunnen bestanden met kwantitatieve beleidsinformatie en evaluaties in toenemende mate worden gekoppeld aan de bijbehorende uitgaven. Dit gebeurt bijvoorbeeld nu al met onderwijsgegevens in de begroting van OCW en met de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking bij Buitenlandse Zaken. Het ter beschikking stellen van een bredere set aan beleidsinformatie geeft de Kamer meer mogelijkheden voor het volgen van kabinetsbeleid.

Graag spreek ik met uw Kamer over het benutten van de mogelijkheden van open data om de begrotingspresentatie verder te verbeteren.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

¹¹ Zie hiervoor ook trendrapport Open Data van de Algemene Rekenkamer, 25 maart 2014