

Aan de voorzitter van de Staten
Hare Excellentie mevrouw drs. M. Lopez-Tromp
L.G. Smith Boulevard 72
Aruba

Betreft: Onderzoek naar de *Informatiewaarde van de begroting*

Ons kenmerk: 0698/13.219

Datum: 13 december 2013.

Excellentie,

Middels deze brief wenst de Algemene Rekenkamer u op de hoogte te stellen van de conclusies, bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek naar de Informatiewaarde van de begroting van het land Aruba (Land). Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het onderzoek naar de jaarrekening 2012 van het Land (jaarrekening 2012) en de resultaten hiervan zouden in eerste instantie in het rapport over de jaarrekening 2012 worden gepubliceerd. Aangezien de jaarrekening 2012 niet op tijd bij ons is ingediend, hebben wij besloten om de resultaten van het onderzoek naar de *Informatiewaarde van de begroting* afzonderlijk te publiceren om de relevantie van de bevindingen te behouden.

Het doel van de Algemene Rekenkamer met dit onderzoek is om aandacht te vestigen op het belang van dit onderwerp, gezien vanuit het perspectief van het budgetrecht en de daarmee samenhangende informatievoorziening aan de Staten. Onderzoek naar de informatiewaarde van documenten is een breed en divers terrein. Dit onderzoek is amper het begin van wat moet gaan uitgroeien tot een vast onderdeel van onderzoek bij het Land.

De Algemene Rekenkamer heeft de conclusies, bevindingen en aanbevelingen van dit onderzoek op 24 september 2013 aan de regering voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Wij hebben op 29 november 2013 de reactie van de minister belast met Financiën ontvangen. In onderhavige brief hebben wij zowel de reactie van de minister als het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen. Wij zullen aan de regering een brief met een identieke inhoud doen toekomen.

Hierna volgt de complete rapportage van ons onderzoek naar de Informatiewaarde van de begroting, zoals deze op 24 september jl. aan de regering is voorgelegd.

Rapportage onderzoek Informatiewaarde van de begroting van het Land

Achtergrond, definities en reikwijdte onderzoek

In eerdere rapporten heeft de Algemene Rekenkamer op een summiere wijze gerapporteerd over de beperkingen in de informatiewaarde van onder andere de begroting van het Land.

De informatiewaarde van de begroting hangt samen met de kwaliteit en kwantiteit van de beleidsinformatie die hierin is opgenomen.

Onder *beleidsinformatie* verstaan wij de gestructureerde en toegelichte informatie in de begroting of jaarrekening over (1) de doelstellingen van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoeide kosten (begroot en werkelijk).

Het was in eerste instantie de bedoeling om ook de beleidsinformatie die is opgenomen in de jaarrekening mee te nemen in het onderzoek. Dit is echter niet meer gelukt vanwege het niet tijdig ontvangen van de jaarrekening 2012.

Wij hebben onderzoek gedaan naar de totstandkoming van beleidsinformatie, de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van beleidsinformatie in de begroting. Voor een definitie van de gehanteerde begrippen wordt verwezen naar bijlage 1. Wij hebben ten behoeve van dit onderzoek begrotingen van voorgaande jaren bestudeerd. Vanwege het verband met de jaarrekening 2012 hebben wij, ondanks de gedateerdheid, besloten om de Memorie van Toelichting op de begroting van het land Aruba 2012 (begroting 2012) als specifiek voorbeeld te nemen. Hiernaast hebben wij ook gekeken naar de vragen van de Staten, die in het kader van de schriftelijke parlementaire behandeling zijn gesteld. De resultaten van dit onderzoek zijn ook relevant voor toekomstige begrotingen, zolang de opzet en omvang van beleidsinformatie in dezelfde vorm als de begroting 2012 wordt gepresenteerd.

Belang en wettelijk kader beleidsinformatie

Beleidsinformatie is belangrijk om verschillende redenen. Door het opnemen van beleidsinformatie in de begroting en de jaarrekening, krijgt een minister de kans, om onder andere zijn doelstellingen en activiteiten met bijbehorende budgettaire gevolgen te presenteren, om de Staten van zijn beleidsprioriteiten te overtuigen en om zijn behaalde resultaten te presenteren. Ook krijgt de minister de gelegenheid om uit te leggen waarom bepaalde mijlpalen niet zijn gehaald, hoe hij van plan is om de mijlpalen alsnog te halen en om uitleg te geven indien er nieuwe mijlpalen noodzakelijk zijn.

Beleidsinformatie staat dus centraal in de relatie tussen de regering en de Staten en is van kardinaal belang bij de uitvoering van het budgetrecht door de Staten. Voor het kunnen nemen van gefundeerde beslissingen dienen de Staten te beschikken over gestructureerde en toegelichte informatie in de begroting (in de Memorie van Toelichting) over de doelstellingen van beleid, de beoogde effecten van het beleid, de daartoe te leveren prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Indien de aangeboden beleidsinformatie niet voldoende is, kunnen de Staten aan de verantwoordelijke minister(s) vragen om additionele en andersoortige beleidsinformatie beschikbaar te maken.

Goede beleidsinformatie is verder een essentiële vereiste voor een adequaat functionerende overheid. Er dient kwalitatief goede informatie voorhanden te zijn, waarop beleidsbeslissingen worden gefundeerd en aan de hand waarvan het beleid en de uitvoering hiervan kunnen worden gemonitord, en indien nodig, tijdig kunnen worden bijgestuurd. Hiernaast is het informeren van burgers over de plannen van de overheid en de verantwoording van de prestaties van de overheid en de daarmee gemoeide (financiële) middelen, een essentieel onderdeel van behoorlijk bestuur.

Het wettelijk kader voor beleidsinformatie, in zowel de begroting als de jaarrekening van het Land, is te vinden in de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989). In de CV 1989 wordt bepaald dat de Memorie van Toelichting op de begroting onder andere een uiteenzetting van het beleid moet bevatten. Voor de jaarrekening is in de CV 1989 onder andere opgenomen dat de jaarrekening een toelichting op de exploitatierekening dient te bevatten. De bepalingen in de CV 1989 zijn voor zowel de begroting als de jaarrekening niet verder uitgewerkt in kwaliteitsnormen en/of richtlijnen voor het (inhoudelijk) opstellen van beleidsinformatie.

Conclusies

Uit het onderzoek is gebleken dat de gepresenteerde beleidsinformatie van de verschillende ministeries in de meeste gevallen niet toereikend is om een volledig beeld te krijgen van de samenhang tussen de doelen, activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. De beschikbaarheid van de beleidsinformatie is dus niet optimaal. De oorzaken hiervan liggen onder andere in het proces van de totstandkoming van de beleidsinformatie. Zo is de omgeving, waarbinnen de Memorie van Toelichting tot stand komt, complex door het aantal actoren en het ontbreken van richtlijnen voor het opstellen van beleidsinformatie.

De tekortkomingen in de beschikbaarheid van beleidsinformatie hebben een negatieve invloed op de bruikbaarheid van de begroting, gezien vanuit het perspectief van de gebruiker hiervan. Een begroting, waarvan de bruikbaarheid beperkingen kent, tast de informatiepositie van de Staten aan en vergroot de kans op het niet naar behoren kunnen uitoefenen van het budgetrecht. De Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen over de beperkingen in het gebruik van het budgetrecht van de Staten.

Hiernaast zien wij het ontbreken van een gedeelde normatiek tussen de regering en de Staten, over wat de reikwijdte van de beleidsinformatie zou moeten zijn, binnen het huidige autorisatieniveau van de begroting. Met normatiek bedoelen wij normen en richtlijnen over de inhoud en het gebruik van de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting, die door beide partijen worden gedragen. Dit gebrek aan gedeelde normatiek leidt tot het stellen van vragen door de Staten tijdens de parlementaire behandeling van de begroting die niet perse gerelateerd zijn aan de goedkeuring van de begroting en/of niet aansluiten op het autorisatieniveau van de goedkeuring van de begroting.

Het plaatsen van dit onderwerp op de politieke agenda is een vereiste om te beginnen met het creëren van draagvlak voor het verhogen van de bruikbaarheid van de begroting. De bruikbaarheid van de begroting moet in het teken staan van het budgetrecht van de Staten. Door een verschuiving in denkwijze zal de producent van de beleidsinformatie rekening dienen te gaan houden met het perspectief van de gebruiker van de beleidsinformatie. Hierbij spelen elementen als de leesbaarheid van de Memorie van Toelichting, een toegankelijk taalgebruik, de hoeveelheid en de soort beleidsinformatie die gedeeld wordt met de Staten, de specificering van doelen, het op heldere wijze in kaart brengen van budgettaire gevolgen en het zorgen voor een bepaalde mate van uniformiteit en consistentie tussen ministeries, een belangrijke rol.

Bevindingen

De conclusies van dit onderzoek worden ondersteund door bevindingen die hieronder nader worden toegelicht.

[Totstandkoming beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting](#)

De totstandkoming van beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting hangt samen met het totstandkomingsproces van de begroting als geheel. Dit totstandkomingsproces van de begroting is wettelijk bepaald en is ook beschreven in door de Directie Financiën opgestelde richtlijnen. Het onderdeel betreffende de totstandkoming van de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting als zelfstandig product, is echter niet schriftelijk beschreven. In de praktijk wordt min of meer wel een vaste procedure gevolgd. In bijlage 2 is een tabel opgenomen, waarin dit deelproces op hoofdlijnen wordt beschreven.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er diverse factoren aanwezig zijn die de omgeving, waarbinnen de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting tot stand komt, complex maken. Hieronder worden de drie belangrijkste factoren nader toegelicht:

1. Het aantal actoren betrokken bij de totstandkoming van de Memorie van Toelichting is groot. Dit brengt met zich mee dat het onderhouden van effectieve communicatielijnen en het afstemmen van de beleidsprioriteiten en de daarmee samenhangende budgettaire gevolgen binnen de financiële kaders van de regering een uitdaging is. Dit ondanks het

bestaande coördinatie-mechanisme van zowel de Directie Financiën als het bureau van de minister van Financiën.

2. Er ontbreken specifieke schriftelijke richtlijnen voor het opstellen van beleidsinformatie in de begroting. Het gaat hier niet om richtlijnen voor de selectie van beleidsvoornemens of beleidsprioriteiten, maar om richtlijnen over de minimale kwaliteitseisen voor de vorm waarop beleidsterreinen aan de Staten dienen te worden gepresenteerd. Het ontbreken van dergelijke richtlijnen heeft tot gevolg dat elke minister een eigen vorm kiest voor het presenteren van de beleidsinformatie. Zo geven bepaalde ministers beleidsinformatie op het niveau van de onder hen ressorterende diensten, terwijl andere ministers beleidsinformatie geven op ministerieniveau. Hiermee bedoelen wij dat sommige ministers specifiek ingaan op de doelen en activiteiten van bepaalde diensten terwijl andere ministers de overkoepelende kaders voor een ministerie aangeven. Ook komt het voor dat ministers beleidsinformatie opnemen over instellingen die op afstand zijn geplaatst en die dus niet onder de directe invloedssfeer van de minister vallen. Dit gebrek aan uniformiteit kan onduidelijkheden creëren over het abstractieniveau en de reikwijdte van de politieke verantwoordelijkheid dat de Staten als uitgangspunt dient te hanteren bij de discussie in het kader van de goedkeuring van de begroting.
3. Naast het aantal actoren en het ontbreken van richtlijnen, zijn de overlappings in de tijd van de diverse activiteiten in een bepaald dienstjaar, een factor die de omgeving complexer maakt. Dit hangt samen met de structureel te late indiening en goedkeuring van de begroting van het Land. Een te late indiening van de begroting en goedkeuring daarvan, betekent namelijk dat een minister en de daaronder ressorterende diensten in een bepaald dienstjaar bezig zijn met de uitvoering van een beleid, zonder de precieze kennis van de definitieve budgettaire ruimte van dit beleid. Tegelijkertijd zijn dezelfde actoren bezig met de concretisering van het beleid van het volgend dienstjaar.

Een complexe omgeving kan een verlies aan kwaliteit van de beleidsinformatie veroorzaken doordat een situatie binnen een dergelijke context niet goed te overzien en/of te beheersen is en de kans vergroot wordt op verkeerde inschattingen en verkeerd gestelde prioriteiten.

Beschikbaarheid beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting

Om na te gaan in hoeverre beleidsinformatie beschikbaar was hebben wij voor zeven beleidsterreinen bij de zeven ministeries onderzocht, of er in de Memorie van Toelichting van de begroting 2012 minimaal informatie te vinden was over de doelen die de ministers willen bereiken, de daarmee samenhangende activiteiten en de integrale kosten van het beleid die ten laste komen van de begroting van het Land.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gepresenteerde beleidsinformatie van de verschillende ministeries in de meeste gevallen niet toereikend is om een volledig beeld te krijgen van de samenhang tussen de doelen, activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Zo blijkt namelijk dat voor de meeste beleidsterreinen ministers alleen duidelijk maken welke activiteiten ze gaan ondernemen en niet welke concrete doelen daarmee worden nagestreefd. Tijdspaden, streefwaarden en indicatoren ontbreken daarbij soms in het geheel. Hiernaast is de informatie over de activiteiten in diverse gevallen te beperkt om een duidelijk beeld te krijgen van de reikwijdte van de

activiteiten en de samenhang hiervan met de te bereiken doelen. Over de hele linie is de informatie over de integrale kosten van de beleidsterreinen die ten laste komen van de begroting van het land niet op een efficiënte wijze uit de aangeboden informatie te achterhalen. Dit illustreren wij aan de hand van een aantal voorbeelden dat in tabel 1 wordt gepresenteerd.

Tabel 1: Bevindingen Beschikbaarheid beleidsinformatie

Onderwerp	Bevindingen beschikbaarheid beleidsinformatie
Consumentenbeleid <i>Ministerie van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur</i>	In de Memorie van Toelichting zijn wel activiteiten opgenomen maar een specifiek doel ontbreekt volledig. Hierdoor ontbreekt er inzicht in het verband tussen de doelen en de daarbij behorende activiteiten. Ook de integrale geraamde kosten van het uitvoeren van dit beleid zijn niet te herleiden uit de Memorie van Toelichting.
Beleid inzake jeugdcriminaliteit <i>Ministerie van Justitie en Onderwijs</i>	Er wordt een doel beschreven zonder vermelding van streefwaarden en mogelijke prestatie maatstaven. Hiernaast worden speerpunten genoemd, maar geen concrete activiteiten die uitgevoerd zullen worden om het doel te bereiken. Ook de integrale kosten van het uitvoeren van dit beleid zijn niet te herleiden uit de Memorie van Toelichting.
Beleid inzake Voeding en Beweging <i>Ministerie van Volksgezondheid en Sport</i>	Er is sprake van een doel en duidelijke activiteiten gebaseerd op een schriftelijk vastgelegd plan. Het blijft echter onduidelijk hoe de resultaten achteraf gemeten zullen worden en welk tijdspad gehanteerd wordt.
Beleid Sociale Vormingsplicht <i>Ministerie van Algemene Zaken</i>	De plannen ten behoeve van de Sociale Vormingsplicht stonden ook al in de begroting 2011. In de Memorie van Toelichting van de begroting 2012 ontbraken er echter enkele kernegevens zoals de doelstellingen, de grootte van de problematiek en de streefwaarden zodat de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting van de begroting 2012 zelfstandig bruikbaar is.
Beleid Revitalisatie San Nicolas <i>Ministerie Infrastructuur, Integratie en Milieu</i>	De verschillende infrastructurele projecten hebben een looptijd die over meerdere dienstjaren is verspreid. De informatiepositie van de Staten wordt vergroot indien de voortgang per dienstjaar duidelijker wordt gepresenteerd.

Ook hebben wij gezien dat bij bepaalde ministeries beleidsdoelstellingen en activiteiten van derden in de Memorie van Toelichting worden opgenomen, waar de minister geen directe hiërarchische relatie mee heeft. In onderstaande voorbeelden maakt de minister niet goed duidelijk hoe hij zal waarborgen dat de doelstellingen die hij voor ogen heeft door deze derden gerealiseerd zullen worden.

Onderwerp	Bevindingen beschikbaarheid informatie
Energiebeleid <i>Ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie</i>	Het opnemen van plannen en projecten die uitgevoerd moeten worden door overheidsvennootschappen WEB en ELMAR.
Toerismebeleid <i>Ministerie van Toerisme en Transport</i>	Het opnemen van de marketingactiviteiten van de Aruba Tourism Authority (ATA) in het kader van het toerismebeleid.

Beschikbaarheid beleidsinformatie schriftelijke parlementaire behandeling

Voor de evaluatie van de beschikbaarheid van de beleidsinformatie heeft de Algemene Rekenkamer ook gekeken naar de schriftelijke parlementaire behandeling van de begroting. Voor de Staten is de schriftelijke behandelingsfase van belang aangezien in deze fase additionele informatie kan worden verzocht die niet reeds in de Memorie van Toelichting wordt aangeboden. De vragen van de Staten worden opgenomen in een verslag. Dit verslag bevat voor de begroting 2012 meer dan 1000 vragen die niet zijn gestructureerd naar belang en/of prioriteit.

Binnen het groot aantal vragen dat de Staten stellen, zijn er veel relevante en terechte vragen. Zo hebben wij gezien dat de vragen over de beleidsterreinen, die de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht, overeenkomen met aspecten die door ons als een leemte in de beleidsinformatie is aangemerkt.

Wij hebben echter ook geconstateerd dat veel vragen die gesteld worden tijdens de schriftelijke parlementaire behandeling, een indicatie zijn van het ontbreken van gedeelde normatiek over de reikwijdte van de beleidsinformatie, zoals gepresenteerd in de Memorie van Toelichting van de begroting 2012. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het stellen van vragen die niet per se gerelateerd zijn aan de goedkeuring van de begroting. De bedoeling van de Memorie van Toelichting is om een uiteenzetting van beleid met bijbehorende doelstellingen voor de toekomst te presenteren. Veel vragen van de Staten gaan echter niet over bedoelde samenhang in de toekomst, maar hebben meer betrekking op de verantwoording van reeds bereikte of niet bereikte resultaten in voorgaande dienstjaren. De verantwoording van de prestaties van de overheid is zeker van belang voor de Staten. De resultaten van de parlementaire behandeling van de verantwoording zouden als input moeten dienen voor de begrotingsbehandeling. De parlementaire discussie over bereikte resultaten hoort echter bij uitstek bij de behandeling van de jaarrekening/jaarverslag en zou de behandeling van de begroting niet moeten overheersen. Er is nog nooit een parlementaire behandeling geweest van de verantwoording van de regering, hierdoor wordt een kans gemist om invulling te geven aan het budgetrecht en om vragen over de verantwoording c.q. de begroting binnen de juiste context te kanaliseren.
- Het stellen van vragen die te maken hebben met een ander autorisatieniveau dan de goedkeuring van de begroting. Het autorisatieniveau van de Staten is op het niveau van budgethouder/hoofdkostensoorten. De regering presenteert het cijfermatig deel van de begroting op dit niveau, terwijl zij ook nadere informatie verschaft op een meer gedetailleerd niveau. Wij hebben geconstateerd dat de Staten veel vragen stellen op een detailniveau, dat niet aansluit op het autorisatieniveau van de Staten. Door de discussie op een gedetailleerder niveau dan het autorisatieniveau van de Staten te voeren, wordt de parlementaire discussie in de context van individuele posten en/of activiteiten geplaatst. De Memorie van Toelichting zou het platform moeten zijn om de parlementaire discussie te richten op de samenhang tussen de doelen, geplande activiteiten en de bijbehorende budgettaire gevolgen op het autorisatieniveau van de Staten.

De Algemene Rekenkamer ziet in dit kader dat de regering sommige vragen van de Staten naar aanleiding van de Memorie van Toelichting heel uitgebreid beantwoordt en andere vragen juist heel summier of niet. Sommige vragen worden niet schriftelijk beantwoord, maar worden tijdens de openbare vergadering behandeld. Uit ons onderzoek is gebleken dat er geen schriftelijke richtlijnen voor de beantwoording van de vragen van de Staten bestaan. Aspecten als de politieke gevoeligheid van bepaalde onderwerpen, de complexiteit van de onderwerpen, het aantal vragen, de relevantie en het abstractieniveau van de vragen en het beperkte tijdsbestek, spelen een rol bij het beantwoorden of niet beantwoorden van een bepaalde vraag.

Wij hebben verder ook geconstateerd dat er geen of zeer beperkt evaluaties plaatsvinden door de betrokken actoren van de (soorten) vragen van de Staten. Hierdoor zijn er geen directe aangrijpingspunten voor verbeteringen in de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting van de begroting van een volgend dienstjaar.

Bruikbaarheid beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting

De bruikbaarheid van de begroting als document is afhankelijk van de beschikbaarheid van de beleidsinformatie die hierin is opgenomen. Wij zien pogingen van de Staten om de bruikbaarheid van de begroting onder de aandacht van de regering te brengen. Zo hebben de Staten in hun Verslag naar aanleiding van de behandeling van de begroting 2012 aangegeven dat de aanbidding van de begroting in samengestelde vorm, namelijk één landsverordening, waarin alle begrotingen zijn opgenomen, in plaats van één landsverordening per ministerie, als een achteruitgang wordt beschouwd aangezien dit een beperking is van de mogelijkheid om voldoende aandacht te besteden aan elk van de beleidsterreinen en de daarbij behorende begrotingen.

Daarnaast is door de Staten aangegeven dat de *vereenvoudigde* vorm en opzet van het ontwerp tekort doet aan het budgetrecht van de Staten, aangezien de begrotingen van alle ministeries onder één wetsartikel zijn gebracht. Dit laatste betekent bijvoorbeeld dat er geen mogelijkheid bestaat om de begroting van een ministerie af te keuren zonder meteen de complete landsverordening af te keuren.

De Staten hebben de regering verzocht om een evaluatie van de vorm en de wijze van behandeling van de begroting te laten verrichten en de resultaten van het onderzoek nog voor het opstellen van de begroting 2013 met de Staten te bespreken. De regering heeft aangegeven dat zij een dergelijke evaluatie op een later tijdstip wenst uit te voeren. De regering heeft niet aangegeven binnen welk termijn een dergelijke evaluatie zal plaatsvinden.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan om in overleg met de Staten en de rest van het kabinet initiatieven te nemen om het onderwerp informatiewaarde van de begroting en van de jaarrekening op de politieke agenda te plaatsen. Het uitvoeren van een evaluatie van de vorm en wijze van de behandeling van de begroting, conform het verzoek van de Staten, zou een belangrijke eerste stap kunnen zijn.

De resultaten van deze evaluatie zouden moeten leiden tot een verbetering van de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de begroting en daarmee dus moeten leiden tot een versterking van de informatiepositie van de Staten. In dit kader ligt het voor de hand dat er schriftelijke richtlijnen worden opgesteld, waarin de minimale inhoudelijke kwaliteitseisen voor het opstellen van de beleidsdoelen, de daarvoor te verrichten activiteiten en de daaraan gekoppelde budgettaire gevolgen, zijn verwerkt. Het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie en het gewenste abstractieniveau van de goedkeuring van de begroting en de gevolgen hiervan zouden meegenomen kunnen worden in de evaluatie. Wij geven daarom de overweging mee om de schriftelijke richtlijnen op te nemen in de nieuwe Comptabiliteitsverordening. Dit laatste draagt bij aan de vorming van een gedeelde normatiek tussen de regering en de Staten over de kwaliteitseisen van beleidsinformatie in documenten zoals de begroting en de jaarrekening.

Binnen dit alles staat het budgetrecht van de Staten centraal. Dit recht is een belangrijk middel om controle uit te oefenen op het functioneren van het bestuur. Deze controle kan alleen effectief zijn indien de relevante informatie tijdig beschikbaar is. Ook de regering is gebaat bij een optimale uitoefening van het budgetrecht, aangezien daarmee het overheidshandelen scherp wordt gehouden. De Algemene Rekenkamer laat het daarom niet na, om wederom de nadruk te leggen op het voldoen aan de wettelijke termijnen, zoals neergelegd in de CV 1989.

Op 29 november 2013 heeft de minister belast met Financiën gereageerd op onze conceptrapportage. Zijn reactie geven we hierna integraal weer.

Bestuurlijke reactie minister

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw rapportage van het onderzoek naar de informatiewaarde van de begroting. Ik deel uw mening dat de bruikbaarheid van de begroting dient te worden verbeterd, met name door in de begroting een duidelijke samenhang aan te brengen tussen de beleidsdoelen, de te verrichten activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Er zullen in overleg met de Staten richtlijnen moeten worden opgesteld voor de inhoud en vormgeving van de te verstrekken beleidsinformatie. Ook de layout van de begroting zal moeten worden aangepast zodat het een toegankelijk en helder document wordt.

Het verbeteren van de informatiewaarde van de begroting is een omvangrijk project waarbij veel actoren betrokken zijn. Het betekent voor de betrokkenen, waaronder de Directie Financiën maar ook voor de diensthoofden en begrotingscoördinatoren een ingrijpende verandering bij het formuleren van doelstellingen, het plannen activiteiten en het budgetteren. Ook zullen bij de herziening van de Comptabiliteitsverordening aspecten ten aanzien van het begrotingsproces en de inhoud van de begroting moeten worden meegenomen.

Gezien het korte tijdsbestek is het niet haalbaar om reeds in de begroting 2014 significante verbeteringen in de informatiewaarde aan te brengen. Het streven van de

regering is om met de begroting 2015 een eerste verbeterslag te maken. Het voornemen is om de Comptabiliteitsverordening 1989 voorafgaand aan het begrotingsjaar 2015 aan te passen, in elk geval voor de onderdelen begroting en jaarrekening. Dit zal effect hebben op de informatiewaarde van de begroting 2015 aangezien dan eenduidigheid bestaat over het toe te passen begrotingsstelsel, het proces van totstandkoming van de begroting wordt herzien en de minimale vereisten voor de inhoud van de begroting zullen worden vastgelegd. Hierbij zal rekening worden gehouden met de functies die de begroting dient te vervullen ten behoeve van verschillende gebruikers ervan.

De verdere inhoudelijke verbetering van de beleidsinformatie waarbij heldere doelstellingen worden geformuleerd en waarbij de te verrichten activiteiten en daarmee samenhangende kosten in kaart worden gebracht zal een proces zijn waarin de inzet van alle verschillende actoren een belangrijke rol speelt. Ook de betrokkenheid van de Staten zal hierbij worden gevraagd. Zoals u ook stelt, de bruikbaarheid van de begroting dient in het teken te staan van het budgetrecht van de Staten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister het met ons eens is dat de bruikbaarheid van de begroting dient te worden verbeterd, met name door in de begroting een duidelijke samenhang aan te brengen tussen de beleidsdoelen, de te verrichten activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Wij bevestigen dat het om een proces van lange adem gaat. De Algemene Rekenkamer juicht het streven van de regering toe, om met de begroting 2015 een eerste verbeterslag te maken. Dit betekent echter wel dat de minister op zeer korte termijn concrete acties dient te ondernemen, gezien dit begrotingstraject reeds in april 2014 van start gaat. Wij zijn bereid om al in deze fase, onze kennis op dit gebied met de betrokken actoren te delen. Wij vinden het zeer positief dat de minister onze overweging, om schriftelijke richtlijnen op te nemen in de nieuwe Comptabiliteitsverordening, overneemt. Gezien de plannen van de minister om de Comptabiliteitsverordening 1989 voorafgaand aan het begrotingsjaar 2015 aan te passen en de reeds geconstateerde vertragingen van deze herziening, is het belangrijk om blijvende aandacht te geven aan dit proces.

De Algemene Rekenkamer is het met de minister eens dat de inzet van alle verschillende actoren een belangrijke rol speelt bij de verdere inhoudelijke verbetering van de beleidsinformatie in de begroting. Wij wensen de coördinerende en stimulerende rol van de minister van Financiën bij dit proces, te benadrukken. De minister onderschrijft dat de bruikbaarheid van de begroting in het teken dient te staan van het budgetrecht van de Staten. Wij zijn daarom de mening toegedaan, dat betrokkenheid van de Staten bij dit proces van essentieel belang is. Wij herhalen dat een evaluatie van de vorm en de wijze van het totstandkomingsproces, het gewenste detailniveau van de behandeling en van de goedkeuring van de begroting, een goed startpunt zou kunnen zijn. Dit laatste draagt bij aan de vormgeving van gedeelde normatiek tussen de regering en de Staten voor wat betreft de kwaliteitseisen van beleidsinformatie.

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief aan alle Statenleden te doen toekomen.
Deze brief zal tevens worden gepubliceerd.

Hoogachtend,

ALGEMENE REKENKAMER

G. Werleman
voorzitter

R. de Cuba
secretaris

Bijlage 1: Definities van het onderzoek
2: Tabel proces totstandkoming beleidsinformatie

Bijlage 1: Definities*Beleidsinformatie*

Onder beleidsinformatie verstaan wij de gestructureerde en toegelichte informatie in de begroting of jaarrekening over (1) de doelstellingen van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoeide kosten (begroot en werkelijk).

Beschikbaarheid van beleidsinformatie

Om de beschikbaarheid van beleidsinformatie te bepalen hebben wij bovenstaande definitie geoperationaliseerd door middel van de vragen: (1 en 2) *Wat wil de minister bereiken?* (3) *Wat gaat de minister daarvoor doen?* en (4) *Hoeveel gaat het kosten?*

De beschikbaarheid van beleidsinformatie in de begroting 2012 wordt bepaald door de mate waarin wij antwoord kunnen krijgen op bovenstaande vragen in de tekst van de Memorie van Toelichting.

Bruikbaarheid van beleidsinformatie

Met de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de begroting 2012 wordt in dit onderzoek bedoeld de mate waarin de beleidsinformatie voldoende basis biedt aan de gebruiker, in dit geval dus aan de Staten, om op een verantwoorde wijze een besluit te nemen over de beleidsvoorstellen zoals gepresenteerd in de begroting.

Denk in dit geval aan de volgende beslissingen:

- het al dan niet in te stemmen met een voorstel om geld uit te geven aan bepaalde doelen/prestaties;
- om te kunnen vaststellen of er voldoende tijd, mensen en middelen beschikbaar zijn om de beleidsdoelstellingen/beleidsprioriteiten te realiseren;
- het al dan niet te amenderen/wijzigingen voor te stellen (meer/minder geld, andere/aangepaste doelen/ prestaties).

Bijlage 2: Proces Totstandkoming Beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting

Actoren	Rol/Taak	Producten
Diensten/directies	Diensten maken ramingen en stellen beleidsvoornemens op voor het komend dienstjaar.	Beleidsvoornemens en ramingen.
Ministeries	Binnen een ministerie zorgen de begrotingscoördinatoren en/of de beleidsadviseurs over de financiële vertaalslag van alle basisramingen en beleidsvoornemens op ministerieniveau.	Onderdeel uiteenzetting van beleid Memorie van Toelichting voor een bepaald ministerie.
Directie Financiën	De Directie Financiën zorgt voor de financiële vertaalslag op landsniveau hierbij is het (meerjaren) financieel kader van de minister van Financiën (regering) het uitgangspunt.	Concept Memorie van Toelichting uiteenzetting van beleid voor alle ministeries behorende bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting.
Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ)	De DWJZ toetst het concept Memorie van Toelichting op juridische consistentie.	Concept Memorie van Toelichting na toetsing op juridische consistentie.
Ministerie van Financiën	Bij het ministerie van Financiën vindt een laatste ambtelijke toetsing plaats op consistentie met het financieel kader en het regeerbeleid.	Ambtelijk goedgekeurde versie van de uiteenzetting van beleid in de Memorie van Toelichting.
Ministerraad	Stelt definitieve uiteenzetting van beleid in de Memorie van Toelichting vast die aan de Staten wordt aangeboden.	Definitieve Memorie van Toelichting.