



Verantwoordingsdag moet en kan beter

Auteur(s):

H. de Groot

De auteur is lid van de International Board of Auditors for NATO in Brussel. Van 1996 tot 2003 was hij

onderzoeksdirecteur bij de Algemene Rekenkamer en van 1999 tot 2003 tevens hoogleraar Management control in non-profitorganisaties aan de Vrije Universiteit. h.degroot@hq.nato.int

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4462, pagina 244, 3 juni 2005

Rubriek:

Openbare financiën

Trefwoord(en):

Verantwoordingsdag is nog niet wat het moet zijn. Minder papier, meer relevante informatie, debatten op basis van de stukken en meer aandacht vanuit de Tweede Kamer kunnen bijdragen aan een beter verantwoordingsdebat.

Het was zo'n mooi idee van het toenmalige kamerlid Jan van Zijl in 1998: eens per jaar, op de derde woensdag in mei, zou het kabinet verantwoording afleggen over de resultaten van het gevoerde rijksbeleid in het afgelopen jaar. Geen technocratische onderonsjes meer over de financiële rekeningen en het commentaar van de Rekenkamer daarop, maar een politiek debat over de al dan niet gerealiseerde prestaties van het Rijk. Niet voor niets droeg het rapport van de werkgroep-Van Zijl de titel 'Jaarverslag in de politieke arena'.

We schrijven 19 mei 2005, zeven jaar later. Voor de derde maal wordt verantwoordingsdag gehouden. Vier fractievoorzitters, waarvan drie van de regeringscoalitie, schitteren door afwezigheid omdat ze in het land aan het folderen zijn voor de Europese Grondwet. Met de moed der wanhoop roept de voorzitter van de Tweede Kamer de elders in het gebouw aanwezige Kamerleden op om toch vooral naar de vergaderzaal te komen, waar het vrijwel voltallige kabinet al klaar zit. Voor het eerst zet het kabinet meer dan alleen de minister van Financiën in, daartoe opgeroepen in een motie bij de vorige verantwoordingsdag. Toen al werd door de Tweede Kamer vastgesteld dat de operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) dreigt vast te lopen in "bureaucratisering, vercijfering en verhaagsing", aldus Wouter Bos in het recente debat.

Wat is er mis gegaan en valt er nog wat te redden? In dit artikel zal ik proberen aan te tonen dat de informatiewaarde van de stukken voor Verantwoordingsdag moet en kan worden verhoogd. Ik sluit af met enkele observaties over de evaluatie van de 'speerpunten van beleid' in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (Tweede Kamer, 2005) en het recente Verantwoordingsdebat.

Gevraagd: informatie over beleidsresultaten

Om de vraag naar de informatiewaarde van de documentatie voor Verantwoordingsdag te kunnen beantwoorden, is het nodig naar de oorspronkelijke bedoeling van die dag terug te gaan. Het zou volgens de regeringsnota VBTB uit 1999 gaan om verantwoording aan de Kamer over de drie 'w-vragen': Wat hebben we bereikt? Wat hebben we daarvoor gedaan? En wat heeft het gekost (Tweede Kamer, 1999)? Wie de nota en het rapport van Van Zijl goed leest weet dat de echte meerwaarde van Verantwoordingsdag zou moeten liggen in het beantwoorden van de eerste vraag: Wat hebben we bereikt? Immers, ook al vr VBTB werd eens per jaar verantwoording afgelegd over de kostenkant (of beter gezegd: de uitgavenkant) van de begrotingen in de financiële verantwoordingen van de ministeries. De toelichting bij de artikelen van begrotingen en verantwoordingen gaf daarbij al een globale indruk van de activiteiten die daarvoor werden ondernomen. De Algemene Rekenkamer (hierna AR) voorzag - en voorziet! - de verantwoordingen bovendien al sinds jaar en dag van commentaar in haar 'Rapporten bij de financiële verantwoordingen', sinds de VBTB-operatie 'Rapporten bij de jaarverslagen' geheten. In die rapporten wordt een oordeel geveld over de rechtmatigheid van de gedane uitgaven en inkomsten en de kwaliteit van het financieel beheer van de ministeries.

De informatiewaarde van de verantwoordingsstukken zou dus vooral moeten worden verhoogd op het punt van de gerealiseerde prestaties en de maatschappelijke effecten van het rijksbeleid. Het is uiteraard geen eenvoudige zaak om die te meten en die moeilijkheidsgraad verschilt per beleidsterrein. Zo is het relatief eenvoudig om de doorlooptijd van een subsidieaanvraag te bepalen, maar erg lastig om de effectiviteit van het Nederlandse buitenlandse beleid te beoordelen. In het laatste geval zal moeten worden teruggevallen op een vergelijking van beoogde en gerealiseerde prestaties of activiteiten, bijvoorbeeld het al dan niet realiseren van afgesproken initiatieven in internationale fora, zoals de Europese Raad van Ministers, de Verenigde Naties, enzovoort. De publicaties van de AR laten overigens zien dat bij het verstrekken van de genoemde 'beleidsinformatie' wel degelijk vooruitgang is geboekt (Tweede Kamer, 2005). Was in de begroting 2003 nog maar de helft van de operationele doelstellingen met concrete prestaties belegd; in de begroting 2005 was dat al meer dan zeventig procent. Voor maatschappelijke effecten, die uiteraard veel lastiger te operationaliseren zijn, nam dat percentage toe van circa dertig procent in 2003 tot iets meer dan veertig in 2005 en zelfs 48% voor de in de miljoenennota 2005 gerapporteerde 'speerpunten van beleid'. Hoewel een gemiddelde score van 40% voor gemeten effecten mager lijkt, blijken sommige ministeries aanzienlijk hoger te scoren, zonder dat dit is terug te voeren op makkelijker te meten effecten. Hoe dan ook lijkt het nog vaak ontbreken van concreet benoemde beleidseffecten een beperking van de politieke relevantie van de verschaft informatie voor Verantwoordingsdag.

Rol van de Rekenkamer

Een tweede belangrijke beperking van die informatie is wellicht ook gelegen in de huidige opzet van de rapporten bij de jaarverslagen van de AR. Op dit moment geeft de Rekenkamer daarin wel oordelen over de rechtmatigheid en het financieel beheer van de ministeries, maar niet over de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Hoewel de Comptabiliteitswet de Rekenkamer in algemene zin de bevoegdheid heeft gegeven de effectiviteit en doelmatigheid van het overheidsbeleid te onderzoeken, doet zij dat vooral door het uitvoeren van afzonderlijke onderzoeken door het jaar heen. In de rapporten bij de jaarverslagen beoordeelt zij weliswaar op hoofdlijnen de kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie, maar gaat zij niet in op de uitkomsten die de ministeries presenteren over prestaties en effecten van hun beleid. Wellicht zou een kritische beschouwing van de AR over de realisatie van de speerpunten van beleid, die deel uitmaakt van het financieel jaarverslag van het Rijk (Tweede Kamer, 2005), de informatiewaarde van haar stukken voor de Tweede Kamer aanzienlijk kunnen verhogen. Anders gezegd: er moet meer aandacht zijn voor 'wat zeggen de cijfers?' naast 'hoe betrouwbaar zijn de cijfers?'. In recente verantwoordingsdebatten wordt de informatie van de AR immers vrijwel uitsluitend benut om te constateren dat de rechtmatigheid van de uitgaven voor meer dan 99 procent op orde is en plichtmatig te signaleren dat nog een aantal onvolkomenheden in het financieel beheer van de ministeries moet worden opgelost.

Veel gegevens, weinig informatie

Een derde beperking van de bruikbaarheid van de nu beschikbare informatie rond Verantwoordingsdag is ongetwijfeld de (te) grote hoeveelheid gegevens en mate van gedetailleerdheid. Vorig jaar stelde *ZZn* van de Kamerleden vast dat circa zeventienduizend pagina's (bijna tien kilo papier) over de volksvertegenwoordiging werden uitgestort, waar moeilijk de relevante beleidsconclusies uit te halen zijn. Overigens is de formulering van beleidsprioriteiten per begrotingshoofdstuk en de benoeming van speerpunten van beleid in de miljoenennota een loffelijke poging om ook hier de informatiewaarde van de stukken te verhogen. Toch lijkt de huidige informatiestroom onvoldoende te zijn toegespitst op de uiteindelijke doelgroep van Verantwoordingsdag: de Tweede Kamer. Veel van de gepresenteerde indicatoren - gekoppeld aan meer dan vierhonderd(!) operationele beleidsdoelen - vervullen een nuttige functie in het verkeer tussen de top van de ministeries en de verschillende onderdelen. Ze zouden echter kunnen worden gemist in het verkeer tussen de ministers en de Kamer.

Een kritische beschouwing van de AR over de realisatie van de speerpunten van beleid zou de informatiewaarde kunnen verhogen

Zo zouden gedetailleerde voortgangsindicaties kunnen worden samengevat in *ZZn* indicator, die aangeeft of de uitvoering van het beleid op schema ligt (als op minimaal tweederde van de detailindicatoren positief gescoord wordt), achterstand is opgetreden (als op tussen eenderde en tweederde van de indicatoren positief wordt gescoord) of de realisatie aanzienlijk bij de verwachtingen achterblijft (als op minder dan eenderde van de indicatoren positief wordt gescoord). Visuele illustraties, bijvoorbeeld met behulp van de drie kleuren van een verkeerslicht (populair in managementrapportages), maken in *ZZn* oogopslag duidelijk waar eventuele problemen liggen. Voor extra nieuwsgierige Kamerleden kan via internet nog detailinformatie worden verstrekt. In sommige onderdelen van het 'Financieel Jaarverslag van het Rijk' wordt terecht al gebruikgemaakt van de samenvattende mededeling dat het beleidsprogramma op schema of op koers ligt. Daarbij wordt verwezen naar informatie elders, zoals bij de plannen voor vermindering van wateroverlast en het bereiken van de *Millennium Development Goals* bij Ontwikkelingssamenwerking.

Veel van de gepresenteerde indicatoren zouden kunnen worden gemist

Van de hier genoemde drie belangrijke beperkingen voor de informatiewaarde rond Verantwoordingsdag wordt aan de toegankelijkheid van begroting en jaarverslag veel aandacht besteed in de ambtelijke evaluatie van VBTB (Tweede Kamer, 2004; voor een bespreking in dit blad, zie Postma, 2005). Daarin wordt ook gepleit voor een betere onderbouwing van de interventies van het Rijk en kwaliteitsverbetering van evaluatie-onderzoek. De evaluatie werd overigens begeleid door een commissie van vooral (voormalige) rijksambtenaren. Daardoor heeft de invalshoek van de uiteindelijke gebruiker, in casu de Tweede Kamer, wellicht niet de aandacht gekregen die deze verdient.

Speerpunten van beleid en het Verantwoordingsdebat

Sinds twee jaar zijn in de miljoenennota speerpunten van beleid geformuleerd die in een aantal gevallen van concrete doelen voor beoogde prestaties of effecten zijn voorzien. In het jaar daarop worden die vervolgens geëvalueerd in het 'Financieel Jaarverslag van het Rijk'. Idealiter zou die evaluatie een goede basis kunnen bieden voor het Verantwoordingsdebat, waarbij minder belangrijke zaken naar het overleg over de afzonderlijke jaarverslagen per ministerie worden verwezen. Aan de hand van het jaarverslag over 2004 blikken we terug op het recente Verantwoordingsdebat. We beperken ons tot twee terreinen die voor de *ESB*-lezer wellicht extra interessant zijn: economisch beleid en sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

Voor het economisch beleid formuleerde het kabinet de doelstelling dat de economische groei in Nederland in 2007 weer boven het Europees gemiddelde ligt. Vier operationele subdoelen voor 2007 zijn: herstel van concurrentiekracht, verlaging van administratieve lastendruk met een kwart, tevredenheid van consumenten over geliberaliseerde netwerksectoren (zoals nutsbedrijven, telecom) in de Europese top-vijf en een Nederlandse positie rond *corporate governance* eveneens in de internationale top. De laatste drie van de genoemde doelen zijn redelijk meetbaar, op basis van eigen dataverzameling, enquêtes van de Europese commissie en internationale surveys. Herstel van de concurrentiekracht wordt vooral afgemeten aan de ontwikkeling van de arbeidskosten per eenheid product. Het jaarverslag laat zien dat Nederland op dat punt vooralsnog bij de rest van Europa achterblijft, waarbij de relatief hoge loonkosten als boosdoener worden aangewezen. De cijfers over de vermindering van de administratieve lastendruk zijn uitsluitend in absolute geldbedragen uitgedrukt, waardoor een relatie met de doelstelling niet kan worden gelegd. Over de tevredenheid van consumenten van netwerksectoren is slechts een nulmeting uit 2002 beschikbaar; bij de gasvoorziening behoort Nederland al tot de top vijf. Bij *corporate governance* zou volgens een recente internationale enquête Nederland begin 2005 reeds op de zesde plaats staan en op nummer *ZZn* in continentaal Europa. Tijdens het debat werd vooral de relatief slechte economische prestatie van Nederland binnen Europa door de oppositie aan de orde gesteld. Het late akkoord met de vakbeweging over (onder meer) de loonmatiging werd gehekeld.

Op het gebied van sociale zekerheid en arbeidsmarkt is als centrale doelstelling het verhogen van de arbeidsdeelname geformuleerd. Vier operationele subdoelen voor 2007 zijn: verminderde instroom in de wao tot maximaal 25.000 volledig arbeidsongeschikten, verhoging

uitstroom naar reguliere arbeid door reïntegratie met een kwart, verhoging van de arbeidsmarktparticipatie in de leeftijdsgroep van 55-64 jaar tot 40% en verkleining met een kwart van de groep werknemers, die graag werk en zorg willen combineren, maar dat (nog) niet doen. Voor het eerste en derde doel wordt in het Jaarverslag een tussenstand gegeven. Voor het tweede en vierde doel geeft het kabinet slechts maatregelen aan. Het wordt niet duidelijk of in de afgelopen twee jaar al vorderingen zijn gemaakt. Het kabinet werd in het debat door zowel regeringspartijen als oppositie gecompimenteerd met de daling van de instroom in de wao tussen 2002 en 2004. Die daling trad echter vooral in het eerste jaar op, waardoor het bereiken van de doelstelling in 2007 allerminst vanzelfsprekend is. Opvallend is dat de doelstelling voor de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van ouderen al in 2004 werd gehaald. Het is niet duidelijk of het kabinet de doelstelling voor 2007 daarom aanpast.

Het voorgaande illustreert dat op onderdelen gebruik is gemaakt van de uitkomsten van het Jaarverslag, maar ook dat kritische kanttekeningen en vragen soms achterwege blijven. Als voorbeeld van dat laatste kan ook gelden de discussie over de in het Jaarverslag gemelde en alom verwelkomde teruggang van de criminaliteit. Niet wordt vermeld dat de aanvankelijke doelstelling was om in 2006 een reductie van 20-25% ten opzichte van 2002 te bereiken, en al eerder in de vijftig wijken met de ernstigste problemen. In de miljoenennota 2005 is de haalbaarheidsdatum inmiddels vooruitgeschoven naar de periode 2008-2010 (en naar 2006 voor de eerder genoemde probleemwijken).

In het debat leek overigens het geringe vertrouwen van burgers in het kabinet voor de gehele oppositie de favoriete prestatie-indicator te zijn. Deze is recent gemeten in de enquête *21minuten.nl*. Wellicht is de indicator politiek relevant, maar hij is slecht te duiden en geen onderdeel van de stukken. Door de coalitiewoordvoerders en de minister-president werd in ruime mate gebruikgemaakt van het Jaarverslag door het noemen van voorbeelden van vooral succesvol beleid, zoals de afgenomen instroom in de wao, minder criminaliteit en kortere wachtlijsten in de zorg.

Slot

Het recente Verantwoordingsdebat stemt niet optimistisch over de toekomst van een beleidsgerichte begroting en verantwoording bij het Rijk. Misschien is nog niet alles uit de kast gehaald om de uiteindelijke profijtgebers van deze operatie, onze volksvertegenwoordiging en daarmee wij allemaal, te voorzien van bondige en politiek relevante informatie over de resultaten van het rijksbeleid. Zowel de ministeries als de Algemene Rekenkamer hebben daarbij een belangrijke taak. De Tweede Kamer zou daarbij moeten worden uitgedaagd om - net als bij de start van VBTB - een actieve rol te spelen bij het beoordelen van oplossingen en het aandragen van alternatieven.

Hans de Groot

Literatuur

Postma, J.K.T. (2005) Doelstellingen van overheidsbeleid en verantwoording over prestaties. *ESB*, 8 april, 152-154.

Tweede Kamer (1999) *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Vergaderjaar 1998-1999, 26 573, nr. 2.

Tweede Kamer (2004) *Evaluatie VBTB*. Vergaderjaar 2004-2005, 29 949, nr. 1.

Tweede Kamer (2005a) *Financieel Jaarverslag van het Rijk*. Vergaderjaar 2004-2005, 30 100, nr. 1.

Tweede Kamer (2005b) Staat van de beleidsinformatie 2005. Vergaderjaar 2004-2005, 30 116, nr. 2.