



Algemene Rekenkamer Curaçao

Aan de Voorzitter en Leden
van de Staten van Curaçao
Wilhelminaplein 4
Alhier

Uw nummer:

Uw brief van:


Ons nummer: 092-13

Willemstad, 19 april 2013

Onderwerp: rapport beschikbaarheid van
beleidsinformatie in het jaarverslag 2011 van Curaçao

Hierbij biedt de Algemene Rekenkamer Curaçao u het rapport aan betreffende het onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie in her jaarverslag 2011 van Curaçao.

De Algemene Rekenkamer Curaçao



K.E. Ersilia RA
Secretaris



B.A. Vis
Voorzitter



Rapport

Onderzoek naar de beschikbaarheid van
beleidsinformatie in het jaarverslag 2011
van Curaçao



Rapport

Onderzoek naar de beschikbaarheid van
beleidsinformatie in het jaarverslag 2011
van Curaçao

Inhoudsopgave

| | | |
|---------|---|----|
| 1 | Over dit onderzoek..... | 3 |
| 1.1 | Inleiding | 3 |
| 1.2 | Aanleiding voor het onderzoek | 3 |
| 1.3 | Reikwijdte van het onderzoek | 4 |
| 1.4 | Onderzoeksverantwoording | 4 |
| 2 | Conclusie..... | 5 |
| 2.1 | Norm voor de beschikbaarheid van beleidsinformatie..... | 5 |
| 2.2 | Conclusie | 6 |
| 2.2.1 | Bevindingen die de conclusie ondersteunen | 6 |
| 2.2.2 | Gevolgen van niet toereikende beleidsinformatie | 7 |
| 2.2.3 | Oorzaken van niet toereikende beleidsinformatie | 8 |
| 2.2.3.1 | Staatkundige hervormingen | 9 |
| 2.2.3.2 | Kwaliteit van de beleidsbegroting..... | 9 |
| 2.2.3.3 | Richtlijnen voor het jaarverslag | 12 |
| 2.2.3.4 | Betrokkenheid van de ministeries bij het jaarverslag | 13 |
| 2.2.3.5 | Terugkoppeling jaarverslag | 13 |
| 2.2.3.6 | Informatievoorziening binnen de ministeries | 13 |
| 2.2.3.7 | Planmatige verzameling beleidsinformatie door ministeries | 13 |
| 2.2.3.8 | Toegankelijkheid beleidsinformatie bij ministeries | 14 |
| 2.2.3.9 | Verzamelen beleidsinformatie door derden | 14 |
| 3 | Aanbevelingen..... | 15 |
| 3.1 | Aanbevelingen Ministerie van Financiën..... | 15 |
| 3.1.1 | Kwaliteit van de beleidsbegroting | 15 |
| 3.1.2 | Richtlijnen voor het jaarverslag | 15 |
| 3.1.3 | Betrokkenheid van de ministeries bij het opstellen van het jaarverslag | 16 |
| 3.1.4 | Terugkoppeling jaarverslag | 16 |
| 3.2 | Aanbevelingen ministeries | 17 |
| 3.2.1 | Kwaliteit van de beleidsbegroting | 17 |
| 3.2.2 | Informatievoorziening binnen de ministeries | 17 |
| 3.2.3 | Planmatig verzamelen van gegevens | 17 |
| 3.2.4 | Toegankelijkheid beleidsinformatie..... | 18 |
| 3.2.5 | Beleidsinformatie in het jaarverslag..... | 18 |
| 3.3 | Aanbevelingen Staten | 19 |
| 4 | Bestuurlijke reactie | 20 |

1 Over dit onderzoek

1.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna de Kamer) is het orgaan dat bij wet is ingesteld voor de controle van het geldelijk en materieel beheer van de rechtspersoon Curaçao (hierna het Land). Hierbij moet de Kamer ook aandacht wijden aan de doelmatigheid van het beheer van gelden en goederen, de organisatie en de functionering van de diensten van het Land. Deze onderzoeken kunnen zich richten op het gevoerde beleid zelf en/of op de kwaliteit van de verantwoording daarover. In dit kader heeft de Kamer onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie in het jaarverslag 2011 van Curaçao. Dit rapport gaat over de resultaten van het onderzoek.

De onderzoeksvraag luidt:

Biedt de beleidsinformatie in het jaarverslag 2011 van Curaçao de Staten voldoende inzicht in de gerealiseerde prestaties en effecten van het gevoerde beleid?

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Op 10 oktober 2010 is de landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften Curaçao in werking getreden. Volgens deze verordening moet de jaarrekening onder andere een **verslag** over het afgelopen dienstjaar bevatten¹. De verordening bepaalt voorts dat het verslag in ieder geval een uiteenzetting moet bevatten of en in hoeverre beleidsvoornemens gerealiseerd zijn, die tevoren met betrekking tot het betreffende dienstjaar waren geformuleerd².

Voor deze uiteenzetting is dus beleidsinformatie nodig. Goede beleidsinformatie is een essentiële vereiste voor een adequaat functionerend openbaar bestuur. Een slimme overheid is een geïnformeerde overheid. Er moet kwalitatief goede informatie voorhanden zijn waarop beleidsbeslissingen kunnen worden

¹Landsverordening comptabiliteit Curaçao, artikel 18, letter p.

²Landsverordening comptabiliteit Curaçao, artikel 33 lid 2.

gefundeerd en aan de hand waarvan het beleid en de uitvoering kunnen worden gemonitord en bijgestuurd. Beleidsinformatie is daarbij een cruciaal element in het verkeer tussen Regering en Staten.

De Regering heeft in augustus 2012 het eerste jaarverslag van Curaçao opgesteld. Dit eerste jaarverslag (2011) is voor de Kamer aanleiding geweest om een onderzoek te doen naar de **beschikbaarheid van beleidsinformatie** in het jaarverslag 2011 van Curaçao.

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

Het jaarverslag wordt als een afzonderlijke nota onder de tot de jaarrekening behorende stukken opgenomen (artikel 33 lid 1). Dit onderzoek heeft zich beperkt tot de **beschikbaarheid** van beleidsinformatie in het jaarverslag 2011. De **betrouwbaarheid** van de beleidsinformatie in het jaarverslag 2011 is derhalve niet onderzocht. Daarover zal de Kamer in een ander rapport rapporteren.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is in november en december 2012 uitgevoerd.

Voor het onderzoek heeft de Kamer gesproken met het ministerie van Financiën, in verband met haar coördinerende rol bij de totstandkoming van de begroting en het jaarverslag. De Kamer heeft dit ministerie eveneens geïnterviewd als verantwoordelijke voor het verstrekken van beleidsinformatie over het ministerie ten behoeve van het jaarverslag. In dit kader heeft de Kamer alle ministeries geïnterviewd, behalve het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport. Ondanks diverse verzoeken van de Kamer is het niet gelukt om een afspraak met dit ministerie te krijgen.

Tot slot heeft de Kamer ook bureauonderzoek gedaan, waarbij o.a. de relevante wetgeving, het jaarverslag 2011 en de begroting 2011 zijn bestudeerd.

In het volgende hoofdstuk worden de conclusie en aanbevelingen behandeld.

2 Conclusie

2.1 Norm voor de beschikbaarheid van beleidsinformatie

De ministers zijn elk verantwoordelijk voor het beheer van de gelden in het hoofdstuk dat onder hen ressorteert. Die verantwoordelijkheid voor het beheer betekent dat de ministers aan de Staten verantwoording moeten afleggen over de **doeltreffendheid** en doelmatigheid van het beleid enerzijds en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van zijn ministerie anderzijds. De zorg voor **doeltreffendheid** van het beleid, dat aan de begroting ten grondslag ligt, richt zich op de mate waarin de **ingezette financiële middelen** binnen de gestelde periode - via de **ingezette instrumenten** (de beleidsinstrumenten zelf en de activiteiten die door onderdelen van het ministerie worden verricht) - bijdragen aan het **bereiken van de beoogde** (maatschappelijke) **effecten**³. Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven behoort in het verslag in ieder geval te worden opgenomen in hoeverre beleidsvoornemens gerealiseerd zijn, die tevoren met betrekking tot het betreffende dienstjaar waren geformuleerd, i.c. verantwoording over de **doeltreffendheid** van het beleid.

De begroting- en jaarverslag cyclus, kan in essentie dus teruggebracht worden tot de volgende zes vragen:

Begroting

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

Jaarverslag

4. Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
5. Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
6. Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Beleidsinformatie is die informatie die nodig is om deze vragen te beantwoorden.

De Kamer acht de beleidsinformatie in de begroting respectievelijk het jaarverslag derhalve **toereikend** als zij antwoord geeft op de bovengenoemde vragen 1, 2 en 3 respectievelijk 4, 5 en 6. Zonder de beschikbaarheid van deze

³Memorie van Toelichting op artikel 39 van de landsverordening comptabiliteit Curaçao.

beleidsinformatie bestaat immers geen inzicht welke beleidsdoelen, prestaties en effecten de ministeries gedurende het verslagjaar willen realiseren en in welke mate deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ten behoeve van dit inzicht moet de beleidsinformatie daarom ook zo specifiek⁴, meetbaar⁵ en tijdgebonden⁶ mogelijk worden geformuleerd.

De norm van de Kamer is dus dat de beleidsinformatie in het **jaarverslag** inzicht moet geven in welke mate de ministeries de beoogde beleidsdoelen hebben bereikt, wat zij daarvoor hebben gedaan en wat het heeft gekost én dat afwijkingen ten opzichte van de begroting worden toegelicht. Voorts moet de beleidsinformatie specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn.

Bij het onderzoek is getoetst of het jaarverslag 2011 aan de norm voldoet. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van deze toetsing opgenomen. In paragraaf 2.2 staan de conclusie en de ondersteunende bevindingen. Deze paragraaf gaat ook in op de gevolgen en de oorzaken van de conclusie. Tot slot staan in hoofdstuk 3 de aanbevelingen.

2.2 Conclusie

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de beleidsinformatie in het jaarverslag 2011 de Staten onvoldoende inzicht geeft in de gerealiseerde prestaties en effecten.

2.2.1 Bevindingen die de conclusie ondersteunen

De conclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

Het jaarverslag bevat op vele plaatsen letterlijk dezelfde tekst als de begroting. Een jaarverslag dient evenwel aan te geven wat daadwerkelijk is gedaan, terwijl in de begroting moet staan wat de plannen zijn;

⁴Bij beleidsdoelen moet duidelijk zijn omschreven welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt.

⁵Gemeten moet kunnen worden of beleidsdoelen al dan niet bereikt zijn. Eenduidige begrippen zijn daarvoor vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig.

⁶In beleidsdoelen moet zijn vastgelegd wanneer het einddoel moet zijn bereikt. Liggen de doelen ver weg, zoals bij langlopende projecten, dan moet een tijdspad met gespecificeerde mijlpalen zijn aangegeven (bijvoorbeeld tussendoelen en bijbehorende data, of het tempo waarin doelen moeten zijn gerealiseerd).

Diverse functies zijn niet toegelicht waardoor de Staten geen inzicht krijgt in wat er daadwerkelijk is uitgevoerd;

Bij de wel toegelichte functies is vaak niet concreet en meetbaar opgenomen wat is gerealiseerd;

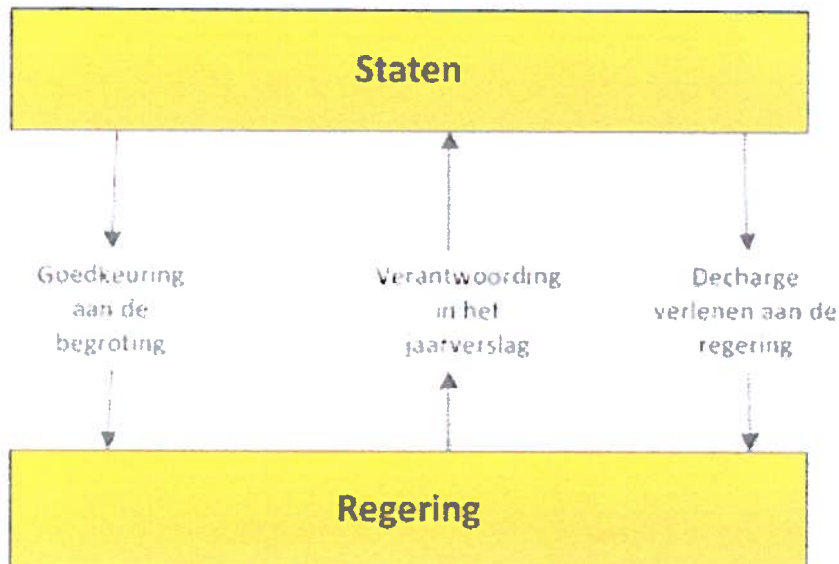
De begroting en het jaarverslag zijn niet hetzelfde ingericht waardoor vergelijking tussen planning en uitvoering niet altijd mogelijk is;

Aanmerkelijke verschillen tussen de begroting en de realisatie zijn niet altijd (voldoende) toegelicht.

2.2.2 Gevolgen van niet toereikende beleidsinformatie

Onderstaand is de relatie tussen de Staten en de Regering betreffende het jaarverslag weergegeven:

Figuur 1. Jaarverslag: Relatie tussen Staten en Regering



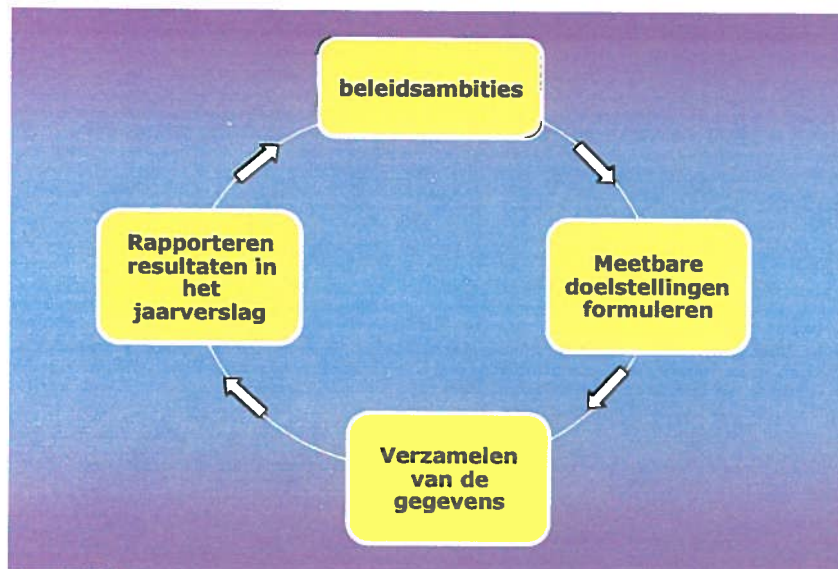
Onder 2.1. is opgemerkt dat de ministers, i.c. de Regering, in het jaarverslag verantwoording aan de Staten af moeten leggen over de **doeltreffendheid** van het beleid, dat aan de eerder goedgekeurde begroting ten grondslag ligt. De Staten moet voldoende beleidsinformatie hebben om vast te kunnen stellen of zij akkoord is met de wijze waarop de Regering met de goedgekeurde budgetten en beleid is omgegaan en om de Regering decharge te verlenen.

Door het gebrek aan voldoende concrete en meetbare beleidsinformatie legt de Regering geen volledige verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging en is de Regering dus niet transparant genoeg. De Staten heeft daardoor minder mogelijkheden om van haar budgetrecht gebruik te maken en onderbouwd decharge te verlenen aan de Regering. Bovendien is er door het tekort aan beleidsinformatie geen (bij)sturing van het beleid op korte termijn door de Regering mogelijk
Noch (bij)sturing op middellange en lange termijn door de Staten.

2.2.3 Oorzaken van niet toereikende beleidsinformatie

Onderstaand is het proces weergegeven dat doorlopen moet worden om uiteindelijk tot opname van de beleidsinformatie in het jaarverslag te komen.

Figuur 2. Van Beleid tot Verantwoording



Uit het onderzoek blijken diverse oorzaken waardoor het jaarverslag 2011 geen toereikende beleidsinformatie biedt. Een algemene oorzaak betreft de invloed van de staatkundige hervormingen. De overige oorzaken hebben te maken met de bovenstaande deelprocessen:

- Het proces van formulering van de beleidsambities/meetbare doelstellingen heeft invloed op de kwaliteit van de beleidsbegroting.

- Het proces om toereikende beleidsinformatie te verzamelen wordt beïnvloed door de kwaliteit van de informatievoorziening binnen de ministeries, het planmatig verzamelen van beleidsinformatie, de toegankelijkheid van beleidsinformatie en de (mate van) afhankelijkheid van derden voor bepaalde beleidsinformatie;
- Het proces om het jaarverslag op te stellen wordt beïnvloed door het bestaan van richtlijnen voor het jaarverslag, de mate en wijze van betrokkenheid van de ministeries bij het opstellen van het conceptverslag en de terugkoppeling van het eindproduct.

Navolgend wordt op de oorzaken ingegaan.

2.2.3.1 Staatkundige hervormingen

Zoals eerder opgemerkt betreft het jaarverslag 2011 het eerste jaarverslag van het nieuwe land Curaçao. Het jaarverslag is tot stand gekomen in een fase waarin dit nieuwe land met diverse uitdagingen te maken had, en nog heeft, en het overheidsapparaat prioriteit heeft gegeven om daaraan het hoofd te bieden. Genoemd kunnen worden de opbouw van het land Curaçao; het samenvoegen van twee eenheden (rechtspersoon Nederlandse Antillen en eilandgebied Curaçao) met verschillende bedrijfsculturen is niet eenvoudig. Voorts is de Nieuwe Bestuurlijke Organisatie anders opgezet dan deze eenheden gewend waren. Zo is de functie van Secretaris Generaal nieuw. Voorts heeft het land te kampen met financiële tekorten die de nodige aandacht vragen.

2.2.3.2 Kwaliteit van de beleidsbegroting

De begroting **2011** vertoont nog veel kenmerken van een **inputbegroting** en bevat weinig doelen die concreet, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, zoals van een **outputbegroting** kan worden verwacht. Het is dan moeilijk om in het jaarverslag over de uitvoering concreet en meetbaar te rapporteren. Ook de begroting **2012** bevat in het algemeen evenmin concrete en meetbare doelen en gewenste resultaten.

In de wet⁷ is het proces van totstandkoming van de begroting geregeld: het ministerie van Financiën stelt de conceptbegroting voor Curaçao op door de partiële begrotingsvoorstellen van elk ministerie tot een comprehensief voorstel te combineren. De Raad van Ministers stelt het voorstel al dan niet aangepast

⁷Paragraaf 1.6 van de Memorie van Toelichting op de landsverordening comptabiliteit 2010.

vast. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het goed onderbouwen en adequaat toelichten van hun begrotingsvoorstel. Het ministerie van Financiën heeft dus een **coördinerende** rol met betrekking tot het opstellen van de begroting.

Het ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën heeft inmiddels al diverse stappen gezet om de kwaliteit van de beleidsbegroting te verbeteren. Zo zijn de **richtlijnen** voor de begroting 2013 duidelijker dan voorheen het geval was.

Verder heeft een groep van 7 ambtenaren van het ministerie van Financiën in 2012 drie weken begeleiding gehad van de Rijksacademie van Financiën, Economie en Bedrijfsvoering om tot een verantwoorde beleidsbegroting te komen. Dit, naar aanleiding van een door het Management Team (MT) van het ministerie van Financiën geuite behoefte aan een betere koppeling tussen beleid en begroting. Op 1 november 2012 heeft de groep hierover een rapport opgesteld, dat vervolgens is goedgekeurd door het MT. In het rapport zijn aanbevelingen opgenomen voor het invoeren van een verantwoorde beleidsbegroting⁸.

Onder andere betreffen deze:

- Een betere samenwerking tussen de afdeling Beleidsorganisatie (van alle ministeries), de Financial Controller (van alle ministeries) en de afdeling Toezicht Financiën van het ministerie van Financiën;
- Goede voorlichting aan alle betrokkenen over het doel van de vernieuwde weergave van de begroting, voordat wordt overgegaan tot een 'verantwoorde begroting';
- Het opzetten van een verantwoordingscyclus zodat de ministers jaarlijks hun gevoerde beleid kunnen verantwoorden. Daardoor kan beter inzicht worden verschaft in de uitvoering van het beleid en de daarbij behorende uitgaven;
- Het aanvangen met een pilot met twee ministeries bij het opstellen van de begroting 2014, waarbij Financiën als beleidsministerie kan worden geselecteerd en een ander ministerie met veel uitvoerend beleid;
- Het rapport bevat ook een tijdsschema om te komen een verantwoorde beleidsbegroting in mei 2015 voor alle ministeries.

⁸In het rapport wordt onder een verantwoorde begroting verstaan een beleidsbegroting waarin meer informatie is opgenomen over de financiële instrumenten en waarin de beleidsinformatie meer is afgestemd op de rol en verantwoordelijkheid van de minister op een bepaald terrein.

Verder zijn onder leiding van het ministerie twee pilots gestart om de beleidsdoelstellingen voor de begroting 2014 te vertalen in meetbare indicatoren. Eén pilot vindt plaats bij het ministerie van Financiën en één bij het ministerie van Verkeer, Vervoer, Ruimtelijke Ordening & Planning. De eerste resultaten van de pilots zullen vanaf de begroting 2014 zichtbaar moeten zijn.

De Kamer onderschrijft de aanbevelingen en inspanningen en merkt volledigheidshalve op dat, gezien het tijdsschema en de verwachte data van de resultaten, de wettelijk beoogde termijn om tot een output begroting te komen, niet gehaald zal worden. In de Memorie van Toelichting op de landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften Curaçao is omtrent de termijn namelijk opgenomen:

'Om het budgetrecht van de Staten verder te bevorderen, en om de begroting ook voor het brede publiek beter leesbaar te maken, bestaat het voornemen om binnen een periode van **drie jaren**, na inwerkingtreding van de comptabiliteitsvoorschriften Curaçao, over te stappen **van een input gerichte naar een output gerichte begroting**. De begroting zal dan ook worden ingedeeld in beleidsvelden en beleidsdoelstellingen per ministerie. Met die nieuwe indeling wordt de relatie tussen de beleidsdoelstellingen en de daarvoor in te zetten middelen inzichtelijker gemaakt. De overstap naar een outputgerichte beleidsbegroting is een **groeiproces**; in de jaren na inwerkingtreding van onderhavige verordening zal daar reeds naar toe worden gewerkt'.

Andere inspanningen om de beleidsbegroting te verbeteren, betreffen opleidingen, die onder leiding van het ministerie van Financiën zijn georganiseerd, zoals de opleiding 'begroting en beleid'. Volgens genoemd ministerie is deze door veel beleidsmedewerkers van de verschillende ministeries gevolgd.

Alle ministeries

Zoals eerder opgemerkt zijn de vakministers verantwoordelijk voor het opstellen en goed onderbouwen en adequaat toelichten van hun begrotingsvoorstel. In de wet zijn eisen opgenomen voor de beleidsinformatie in de beleidsbegroting. De partiele begrotingsvoorstellen moeten dus minimaal daaraan voldoen: De toelichting bij de begroting vermeldt met betrekking tot elke functie onder meer een **uiteenzetting over het beleid**, dat de Regering zich zowel in

algemene zin als met betrekking tot elk ministerie heeft voorgenomen, en voor zover mogelijk, gegevens omtrent de **omvang van de activiteiten of prestaties** die worden beoogd⁹.

De partiele begrotingsvoorstellen voldoen nog niet aan deze eisen. Sommige ministeries hebben aangegeven dat het formuleren van beleidsambities en de vertaling naar beleidsdoelstellingen wordt bemoeilijkt, doordat de beleidsmedewerkers intern onvoldoende informatie krijgen. Het onderscheid tussen de taken en verantwoordelijkheden van de Secretaris Generaal (SG) en de beleidsafdeling roept nog veel onduidelijkheid op. Beleidsmedewerkers waren voorheen gewend om rechtstreeks met de minister te communiceren over beleidsambities. In de Nieuwe Bestuurs Organisatie (NBO) zijn de beleidsmedewerkers afhankelijk van de input van de SG's, hetgeen niet overal even goed loopt. Voorts is aangegeven dat ook de communicatie tussen de beleidsdirecties en de uitvoerende organisaties nog niet overal goed loopt. Verder zijn niet alle ministeries in staat om het beleid voor alle uitvoerende organisaties in concrete prestaties/activiteiten te vertalen. Ook in dit geval is sprake van een nieuwe manier van werken voor beide partijen.

Tot slot merkt de Kamer op dat bij het onderzoek bleek dat de geïnterviewde beleidmedewerkers bij alle ministeries zich bewust zijn dat een concreet en meetbaar geformuleerde beleidsbegroting de basis vormt voor het opnemen van toereikende beleidsinformatie in het jaarverslag. Ook is de wil gebleken om het begrotings- én verantwoordingsproces te verbeteren.

2.2.3.3 Richtlijnen voor het jaarverslag

Voor het opstellen van het jaarverslag 2011 heeft het ministerie van Financiën geen richtlijnen opgesteld ten behoeve van de overige ministeries en/of de Staten. Daardoor missen de ministeries een draaiboek/houvast bij het opstellen van hun bijdrage aan het jaarverslag. Voor het jaarverslag 2011 moesten de ministeries voorts binnen een betrekkelijk kort tijdsbestek een bijdrage leveren. Tijdens het onderzoek heeft het ministerie van Financiën aangegeven dat zij voor het jaarverslag een soortgelijke planning als voor de begroting kan opstellen zodat het jaarverslag voortaan gestructureerder tot stand komt dan thans het geval is. Financiën verwacht dat deze richtlijnen in januari 2013 opgesteld zullen zijn. Financiën zal de richtlijnen dan in het SG-Beraad aan de orde stellen én naar de ministeries zenden.

⁹Landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften Curaçao, artikel 14, lid 3a en 3c.

2.2.3.4 Betrokkenheid van de ministeries bij het jaarverslag

Voor het jaarverslag 2011 heeft het ministerie van Financiën, voor de hoofdstukken die de overige ministeries betreffen, een concept opgesteld. Vervolgens is elk concepthoofdstuk aan het desbetreffende ministerie aangeboden met het verzoek dit aan te passen. Volgens Financiën gebeurde het verzoek via e-mail en hebben niet alle ministeries gereageerd.

Zoals eerder in paragraaf 2.2.3.2 is opgemerkt is wettelijk bepaald dat de ministeries elk een partieel begrotingsvoorstel opstellen, dat zij goed moeten onderbouwen en adequaat toelichten, en heeft het ministerie van Financiën daarnaast een coördinerende rol met betrekking tot het opstellen van de begroting. Het lijkt dan ook niet meer dan logisch dat de ministeries ten behoeve van het jaarverslag **zelf** beleidsinformatie verstrekken over de mate waarin hun beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd én een verklaring geeft voor afwijkingen.

Omdat informatie meestal al bij het ministerie van Financiën aanwezig is kan bij Financiën de neiging bestaan om de meeste onderdelen van een jaarverslag zelf op te stellen, terwijl sprake zou moeten zijn van een gezamenlijk product.

Bij het onderzoek bleek overigens dat Financiën ook van mening is dat de overige ministeries zelf een bijdrage moeten leveren en dat zij slechts richtinggevend kan zijn voor wat betreft de op te nemen beleidsinformatie voor de overige ministeries.

2.2.3.5 Terugkoppeling jaarverslag

Het ministerie van Financiën heeft het concept jaarverslag 2011 niet teruggekoppeld met de betreffende ministeries waardoor deze niet konden vaststellen of de door hen opgegeven aanpassingen correct waren opgenomen.

2.2.3.6 Informatievoorziening binnen de ministeries

Eventuele informatieverzoeken van het ministerie van Financiën om bijdragen komen bij de ministeries niet altijd (tijdig) bij de juiste functionarissen aan.

2.2.3.7 Planmatige verzameling beleidsinformatie door ministeries

Niet alle benodigde beleidsinformatie is reeds bij de ministeries aanwezig, omdat de planning en control cyclus bij diverse ministeries nog in ontwikkeling is. Een

planmatige aanpak om behoeften aan beleidsinformatie gedurende het jaar uit te zetten en te monitoren ontbreekt derhalve. Een enkel ministerie werkt met managementcontracten, welke een goed hulpmiddel zijn om concrete en meetbare afspraken te maken met de uitvoerende organisaties binnen een ministerie. Bepaalde ministeries hebben aangegeven dat zij bereid zijn om met managementcontracten te werken als alle ministeries dat doen.

2.2.3.8 Toegankelijkheid beleidsinformatie bij ministeries

De ministeries beschikken reeds over bepaalde beleidsinformatie. Deze is evenwel versnipperd aanwezig binnen het ministerie en niet altijd eenvoudig voorhanden. Dit houdt onder meer verband met de omstandigheid dat de ministeries nog in een opbouwfase verkeren zoals onder 2.2.3.1 is aangegeven.

2.2.3.9 Verzamelen beleidsinformatie door derden

Voor bepaalde beleidsinformatie kunnen ministeries afhankelijk zijn van externe partijen of andere overheidsonderdelen zoals het Centraal Bureau Statistiek (CBS). Indien het CBS extra informatie voor de ministeries moet verzamelen kost dat geld, waarover de ministeries niet altijd beschikken.

3 Aanbevelingen

Om bij te dragen aan het opheffen van de geconstateerde tekortkomingen, doet de Kamer navolgend een aantal aanbevelingen door tussenkomst van de Minister van Financiën, aan alle Ministers en aan de Staten.

3.1 Aanbevelingen Ministerie van Financiën

3.1.1 Kwaliteit van de beleidsbegroting

De landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften Curaçao is op 10 oktober 2010 in werking getreden. Van de volgens de Memorie van Toelichting geplande **drie jaren** om tot een output-gerichte begroting te komen zijn dus reeds 2 jaren voorbij. Er zijn nu pilots gepland, waarbij slechts twee ministeries zijn betrokken, met de verwachting dat de resultaten van de pilots in de begroting 2014 zichtbaar zullen zijn. De Kamer beveelt aan dat het Ministerie van Financiën in haar coördinerende rol een plan van aanpak opstelt met korte – en lange termijn doelstellingen voor de groei van alle ministeries naar een output begroting. Het geven van workshops door Financiën wordt bovendien aanbevolen om de ministeries wegwijs te maken in het formuleren van concrete en meetbare beleidsdoelstellingen.

3.1.2 Richtlijnen voor het jaarverslag

Volgens de landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften Curaçao kan de Minister van Financiën **regels** geven aangaande het **tijdstip** waarop de overige ministeries de financiële gegevens en overige informatie uiterlijk aan hem dienen te verstrekken, alsmede aangaande de **inrichting** daarvan.

Het is wenselijk dat de Minister van Financiën binnen afzienbare termijn deze regels geeft. Hiermee geeft Financiën dan ook daadwerkelijk uitvoering aan haar toezegging daartoe tijdens het onderzoek. Het gaat daarbij om een duidelijke planning en om inhoudelijke richtlijnen over hetgeen ministeries in het jaarverslag zouden kunnen opnemen. In de richtlijnen dient voorts het belang van concrete en meetbare beleidsinformatie naar voren te komen.

3.1.3 Betrokkenheid van de ministeries bij het opstellen van het jaarverslag

De Kamer beveelt aan om de overige ministeries meer te betrekken bij het opstellen van het jaarverslag zodat zij uiteindelijk zelf de beleidsinformatie over hun ministerie verstrekken. Het is belangrijk dat Financiën goed overlegt met de ministeries over mogelijke onderwerpen en ook de inbreng over de onderwerpen laat komen van de ministeries. Daar het opstellen van bijdragen voor het jaarverslag nieuw is voor de ministeries, kan Financiën als coördinator wel een belangrijke rol vervullen door de ministeries suggesties te doen over de mogelijke beleidsinformatie die zij kunnen opnemen.

Zo heeft het ministerie van Financiën tijdens het onderzoek aangegeven dat ministeries in ieder geval kunnen rapporteren over onderwerpen die politiek belangrijk waren in het jaar waarop het jaarverslag betrekking heeft, zoals in 2012 de dekkingsmaatregelen die nodig zijn voor houdbare overheidsfinanciën¹⁰. Volgens Financiën wordt deze beleidsinformatie gedurende het jaar verzameld omdat daarover periodiek aan de Raad van Ministers verslag uitgebracht moet worden. Een andere door Financiën genoemde mogelijkheid is dat de ministeries daarnaast zelf een beperkt aantal onderwerpen kunnen selecteren die in het afgelopen jaar erg belangrijk zijn geweest en daarover kunnen rapporteren. Tot slot zijn de kwartaal uitvoeringsrapportages ook een goede bron voor beleidsinformatie voor het opstellen van het jaarverslag.

De Kamer beveelt aan dat het ministerie van Financiën de mogelijkheden op korte termijn met de ministeries bespreekt. De ministeries kunnen dan zo snel mogelijk intern maatregelen treffen om deze informatie te verzamelen. Het is aan te bevelen om een workshop te organiseren voor de andere ministeries waarin de richtlijnen en mogelijkheden voor beleidsinformatie aan bod komen. Voorts is aan te bevelen om een plan van aanpak op te stellen voor de verbetering van de staat van beleidsinformatie in het jaarverslag op korte en lange termijn.

3.1.4 Terugkoppeling jaarverslag

De ministeries leveren een bijdrage aan het jaarverslag. Het is ook aan te bevelen om het eindproduct, i.c. het concept jaarverslag (tijdig) ter becommentariëring aan hen voor te leggen.

¹⁰Het gaat dan om onderwerpen zoals de financiering van de Algemene Ouderdom Voorziening, de kosten van geneesmiddelen, de basisverzekering, het dividendbeleid, belastinginkomsten, personele uitgaven en het nieuwe ziekenhuis. Informatie over de overheids-NV's en -stichtingen.

3.2 Aanbevelingen ministeries

3.2.1 Kwaliteit van de beleidsbegroting

De kwaliteit van de beleidsbegroting van Curaçao staat en valt met de kwaliteit van de partiële begrotingsvoorstellen van de ministeries. De Kamer beveelt de ministeries daarom aan om een plan van aanpak op te stellen om te werken naar een structurele verbetering van de kwaliteit van de partiële begrotingsvoorstellen. Met name gaat het om onderstaande interne processen:

- Zorgen dat de beleidsambities van de minister bekend zijn en helder zijn voor degenen die de meetbare beleidsdoelstellingen moeten formuleren;
- Zorgen dat de meetbare beleidsdoelstellingen gezamenlijk met de uitvoerende organisaties tot stand komen;
- Zorgen dat de beleidsorganisaties de meetbare doelstellingen gezamenlijk met de financiële controllers vertalen naar financiële budgetten;
- Zorgen dat de juiste functionarissen de cursus beleid en begroting volgen zodat de juiste functionarissen de noodzakelijke kennis opdoen en kunnen toepassen;
- De beleidsbegroting conform de richtlijnen van Financiën (concreet en meetbaar) opstellen.

3.2.2 Informatievoorziening binnen de ministeries

De Kamer beveelt aan dat de ministeries maatregelen treffen die ervoor moeten zorgen dat de informatievoorziening binnen de ministeries verbetert. Hierdoor wordt onder andere bereikt dat informatie ten behoeve van de begroting en het jaarverslag, tijdig bij de juiste functionarissen binnen het ministerie terechtkomt. Daardoor kunnen zij op tijd beginnen met het voorbereiden en opstellen van gevraagde informatie/documenten en dus tijdig reageren.

3.2.3 Planmatig verzamelen van gegevens

Het verzamelen van gegevens ten behoeve van de begroting en het jaarverslag is een proces dat zodanig opgezet moet zijn dat het onderdeel vormt van de routinematige processen binnen een organisatie. Dit betekent dat van tevoren goed bedacht moet worden welke gegevens ten behoeve waarvan nodig zijn, wie deze gegevens wanneer moet leveren, de mate van gedetailleerdheid van de gegevens enz.

Het is aan te bevelen dat de ministeries, die dit nog niet gedaan hebben, met alle uitvoerende organisaties managementcontracten af sluiten.

In het managementcontract vindt beleidsafstemming plaats tussen de minister en de ambtenaren en wordt het beleid vertaald naar input van middelen (financieel en prestaties) in verhouding tot de afgesproken c.q. gerealiseerde output. In het managementcontract worden de verwachte prestaties zo concreet en meetbaar mogelijk vastgelegd zodat achteraf ook op deze wijze verantwoording kan worden afgelegd over de uitgevoerde activiteiten.

Omdat dit proces voor de meeste ministeries nieuw is en vooral het vertalen van beleid naar prestaties voor de diverse uitvoerende organisaties problemen kan geven, beveelt de Kamer aan dat elk ministerie een plan van aanpak opstelt om tot een planmatige verzameling van beleidsinformatie te komen.

3.2.4 Toegankelijkheid beleidsinformatie

Het is aan te bevelen dat de ministeries maatregelen treffen zodat beleidsinformatie die versnipperd binnen het ministerie aanwezig is, centraal beschikbaar komt en dus beter toegankelijk wordt gemaakt.

3.2.5 Beleidsinformatie in het jaarverslag

De Kamer beveelt aan dat de ministeries binnen de bestaande platformen gezamenlijk en met het ministerie van Financiën in haar coördinerende rol, komen tot een opzet om de beleidsinformatie in het jaarverslag te verbeteren en tot een uniforme aanpak te komen. Onderwerpen die daarbij in ieder geval aan bod zouden moeten komen zijn de toezegging van het ministerie van Financiën dat zij begin 2013 richtlijnen voor het jaarverslag zal geven, de wijze waarop de betrokkenheid van de ministeries bij het opstellen van het jaarverslag kan worden ingevuld, suggesties van het ministerie van Financiën voor op te nemen onderwerpen in het jaarverslag, het terugkoppelen van het conceptjaarverslag. De ministeries kunnen ook aangeven wat zij precies van Financiën verwachten. Een belangrijk onderwerp betreft voorts de lopende pilots om tot een verbetering van de beleidsbegroting te komen en de planning om in mei 2015 alle ministeries zover te hebben.

Tot slot beveelt de Kamer aan dat de ministeries bij het opstellen van hun aandeel in het jaarverslag beleidswijzigingen voor zover mogelijk, concreet en meetbaar toelichten en zowel beleidsmatig als financieel aan te geven op welke punten men is afgeweken van de voornemens in de begroting.

3.3 Aanbevelingen Staten

Het sluitstuk van de begrotingscyclus is de jaarrekening en het jaarverslag waarmee de Regering zich naar de Staten toe verantwoordt over het gevoerde (financiële) beleid. Het jaarverslag geeft de Staten de mogelijkheid om na te gaan of het door haar goedgekeurde beleid daadwerkelijk is uitgevoerd. Ook dient uit het jaarverslag te blijken op welke punten, en waarom, aanpassing van het beleid noodzakelijk is. Het jaarverslag is dus belangrijk voor het vervullen van de controlerende rol van de Staten.

De Kamer beveelt daarom aan dat de Staten de Regering aanspreekt op haar verantwoordelijkheid om te zorgen voor een jaarverslag waarin de opgenomen beleidsinformatie voldoende inzicht biedt in de mate van realisatie van het door de Staten goedgekeurde beleid.

Verder geeft de Kamer de Staten in overweging om de Regering van tevoren aan te geven welke (bijvoorbeeld twee) onderwerpen zij in ieder geval terug wil zien in het jaarverslag.

Tot slot zal de Kamer om de Staten te faciliteren, zelf blijven monitoren in hoeverre de voornemens van het ministerie van Financien ook daadwerkelijk tijdig worden uitgevoerd en of de beoogde resultaten worden bereikt.

4 Bestuurlijke reactie

De Kamer heeft het conceptrapport op 25 februari 2013 voor hoor- en wederhoor aan de Regering aangeboden met het verzoek om binnen zes weken te reageren. Na het verstrijken van deze termijn gaat de Kamer ervan uit dat de Regering akkoord gaat met de bevindingen in het rapport. De Kamer heeft tot op heden geen reactie van de Regering ontvangen en gaat er daarom van uit dat de Regering het eens is met de bevindingen.



K.E. Ersilia RA
Secretaris



B.A. Vis
Voorzitter