

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

Kaya C. Winkel G.A. Zn.7
Willemstad, Curaçao
T +5999 461 1080
F +5999 461 7071

info@rekenkamercuracao.cw

Uw nummer:

Uw brief van:

Ons nummer: 015-15

Onderwerp:

Willemstad, 10 maart 2015

Rapport vervolgonderzoek naar de uitvoering
van de aanbevelingen ter verbetering van de
beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het
jaarverslag 2012.

Hierbij biedt de Algemene Rekenkamer Curacao u het rapport aan betreffende het
vervolgonderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen ter verbetering van de
beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag.



M. Wedervoort, MSc
Voorzitter



S. Cathalina, RA
Secretaris

Rapport

Vervolgonderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen ter verbetering van de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag 2012

Versienummer 2 maart 2015

Registratienummer 2014-0020

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Onderzoeksvraag	5
1.3	Onderzoek verantwoording	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Conclusies en aanbevelingen	8
2.1	Conclusies	8
2.2	Aanbevelingen	11
3	Kwaliteit beleidsbegroting	13
3.1	Gedane aanbevelingen	13
3.2	Uitvoering aanbevelingen	15
3.2.1	Samenwerking	15
3.2.2	Voorlichting over doel Verantwoorde Begroting	16
3.2.3	Pilot met twee ministeries	16
3.2.4	... Workshops opstellen concrete meetbare beleidsdoelstellingen	16
3.2.5	Plannen van aanpak	17
3.3	Oorzaken	17
4	Informatievoorziening	19
4.1	Gedane aanbevelingen	19
4.2	Uitvoering aanbevelingen	19
4.2.1	Intern doorgeleiden van informatie	19
4.2.2	Planmatig verzamelen van gegevens	20
4.2.3	Toegankelijkheid beleidsinformatie	20
4.3	Oorzaken	20
5	Opstellen Jaarverslag	21
5.1	Gedane aanbevelingen	21
5.2	Uitvoering aanbevelingen	22
5.2.1	Richtlijnen en planning jaarverslag	22
5.2.2	Betrokkenheid van de overige ministeries bij het opstellen van het jaarverslag	23
5.2.3	Plan van aanpak verbetering staat beleids-informatie in het jaarverslag	23
5.2.4	Terugkoppeling jaarverslag	23

5.2.5	Communicatie Staten met Regering over gewenste beschikbare beleidsinformatie in het jaarverslag	24
5.3	Oorzaken.....	24
6	Beschikbaarheid van beleidsinformatie in het Jaarverslag 2012 ten opzichte van 2011	25
6.1	Gedane aanbevelingen.....	25
6.2	Uitvoering aanbevelingen.....	25
6.2.1	Tekst jaarverslag identiek aan tekst begroting.....	25
6.2.2	Inrichting jaarverslag	26
6.2.3	Toelichting op over- en onderschrijdingen.....	26
6.2.4	Toelichting op de functies.....	27
6.2.5	Concrete en meetbare toelichting	28
6.2.6	Oorzaken.....	29
7	Bestuurlijke reactie	30

1 Over dit onderzoek

1.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft op 28 augustus 2013 de jaarrekening en het jaarverslag over 2012 ontvangen.

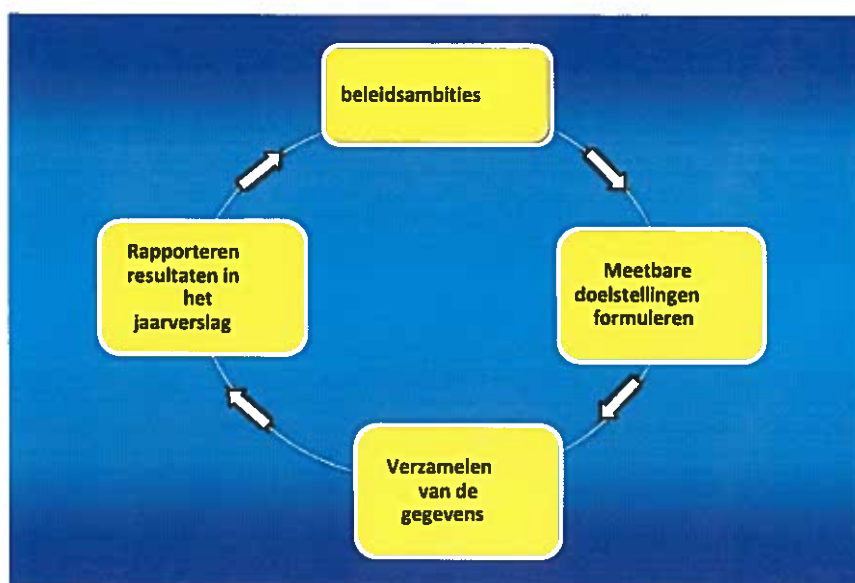
In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek heeft de Rekenkamer bij de jaarrekeningcontrole getoetst of in het jaarverslag is uiteengezet of en in hoeverre beleidsvoornemens gerealiseerd zijn, die tevoren met betrekking tot het betreffende dienstjaar waren geformuleerd. De conclusie van de Rekenkamer luidde dat het jaarverslag 2012 onvoldoende was.

In het kader van het doelmatigheidsonderzoek heeft de Rekenkamer in haar rapport van 19 april 2013 de oorzaken aangegeven, waardoor de beleidsinformatie in het jaarverslag 2011 niet toereikend was. Deze oorzaken betroffen tekortkomingen in drie deelprocessen van het proces van 'beleid tot verantwoording':

- het formuleren van beleidsambities en meetbare doelstellingen voor de (kwantitatieve) beleidsbegroting;
- het verzamelen van toereikende beleidsinformatie;
- het rapporteren van de resultaten in het jaarverslag.

In figuur 1. is de relatie tussen de deelprocessen weergegeven.

Figuur 1. Van Beleid tot Verantwoording



Om bij te dragen aan de opheffing van de geconstateerde oorzaken/tekortkomingen heeft de Rekenkamer in hetzelfde rapport een aantal aanbevelingen gedaan aan de verantwoordelijke ministers en aan de Staten. Ook heeft zij de aanbevelingen van het ministerie van Financiën onderschreven voor het invoeren van een verantwoorde beleidsbegroting.

Het opvolgen van de aanbevelingen zou er in ieder geval toe moeten leiden dat de beleidsinformatie in het jaarverslag 2012, hoewel nog steeds niet toereikend, is verbeterd ten opzichte van die in het jaarverslag 2011.

1.2 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre de in 2013 onderkende oorzaken zijn opgeheven. Rekening houdend met de korte tijdsspanne tussen haar vorig rapport en het verschijnen van het jaarverslag 2012 is de Rekenkamer ook nagegaan of de beleidsinformatie in het jaarverslag 2012 is verbeterd ten opzichte van 2011. Dit omdat reeds in november 2012, ten tijde van het

onderzoek, het ministerie van Financiën voorgenomen maatregelen had aangegeven. Vergelijking van het jaarverslag 2012 met het jaarverslag 2011 geeft alle betrokken partijen bovendien inzicht in hetgeen nog aan het eindproduct (het jaarverslag) verbeterd moet worden en waar dus in de processen, waaruit het eindproduct voortvloeit, de prioriteiten moeten liggen.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Zijn de aanbevelingen in het rapport van de Rekenkamer over de beschikbaarheid van beleidsinformatie in het jaarverslag 2011 opgevolgd en is de beleidsinformatie in het jaarverslag 2012 verbeterd ten opzichte van 2011?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Zijn de aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidsbegroting te verbeteren uitgevoerd?
2. Zijn de aanbevelingen om de informatievoorziening binnen de ministeries te verbeteren uitgevoerd?
3. Zijn de aanbevelingen om de opname van toereikende informatie in het jaarverslag te verbeteren uitgevoerd?
4. Is de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag 2012 verbeterd ten opzichte van het jaarverslag 2011?

1.3 Onderzoek verantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met juli 2014.

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer interviews afgenomen bij diverse functionarissen van alle ministeries (financial controllers en medewerkers of hoofden van de beleidsorganisaties).

Daarnaast heeft zij het jaarverslag 2012 nader bestudeerd. Hierbij heeft zij gebruik gemaakt van de begroting van 2012, het jaarverslag 2011 en alle door de ministeries tijdens dit onderzoek aangeboden beleidsdocumenten.

De duur van dit onderzoek is nadelig beïnvloed door het feit dat de ministeries onvoldoende medewerking verleenden om data aan te wijzen voor de afname van interviews en om de verslagen van de afgenomen interviews te becommentariëren. Zo heeft de Rekenkamer van twee ministeries geen reactie ontvangen op het aangeboden conceptverslag van het afgenomen interview. Ook heeft zij de bij deze ministeries opgevraagde documentatie niet ontvangen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft aan in hoeverre de aanbevelingen om de kwaliteit van de begroting te verbeteren zijn opgevolgd. Hoofdstuk 3 betreft de uitvoering van de aanbevelingen ter zake de verbetering van de informatievoorziening. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de realisatie van de aanbevelingen om het opstellen van het jaarverslag te verbeteren. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 nagegaan in hoeverre de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag 2012 is verbeterd ten opzichte van het jaarverslag 2011.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

De Rekenkamer heeft onderzocht of:

1. de aanbevelingen in haar rapport van april 2013 zijn uitgevoerd;
2. de beschikbaarheid van beleidsinformatie het jaarverslag 2012 is verbeterd t.o.v. het jaarverslag 2011.

Conclusie 1. Uitvoering aanbevelingen

De aanbevelingen hadden betrekking op de volgende deelprocessen:

- het opstellen van een Verantwoorde beleidsbegroting, waarin o.a. beleidsambities zijn vertaald in meetbare beleidsdoelstellingen (vijf aanbevelingen);
- het verzamelen van gegevens (drie aanbevelingen);
- het opnemen van de resultaten in het jaarverslag (vijf aanbevelingen).

De conclusie is dat het merendeel van de aanbevelingen om deze deelprocessen te verbeteren niet is uitgevoerd.

De conclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

Kwaliteit van de begroting
Niet uitgevoerde aanbevelingen door het ministerie van Financiën:
<ul style="list-style-type: none">- uitvoeren pilot t.b.v. opstellen begroting 2014 bij twee ministeries;- opstellen plan van aanpak met korte- en lange termijn doelstellingen voor de groei van alle ministeries naar een outputbegroting;- verzorgen workshops om de ministeries wegwijs te maken in het formuleren van concrete en meetbare beleidsdoelstellingen.
Niet uitgevoerde aanbevelingen door de overige ministeries:
<ul style="list-style-type: none">- Opstellen plan van aanpak om te werken naar een structurele verbetering van de kwaliteit van de begroting.
Uitgevoerde aanbevelingen door het ministerie van Financiën :
<ul style="list-style-type: none">- verbeteren samenwerking tussen afdeling Beleidsorganisatie van alle ministeries, Financial Controllers van alle ministeries, en de afdeling Toezicht Financiën van het ministerie van Financiën;- voorlichting vooraf aan de overige ministeries over het doel, vóór invoering verantwoorde begroting. <p>Ongeveer de helft van de overige ministeries was niet tevreden over de voorlichting en ongeveer de helft was van mening dat de samenwerking verbetering behoefde.</p>

Verzameling van gegevens
Alle drie aanbevelingen waren aan de ministeries gericht en zijn niet uitgevoerd:
<ul style="list-style-type: none">- maatregelen om de informatievoorziening binnen de ministeries te verbeteren zodat interne en externe informatie over de begroting en het jaarverslag tijdig ter beschikking komt bij de juiste functionarissen;- afsluiten van managementcontracten met alle uitvoerende organisaties ter verbetering van het proces van gegevensverzameling;- Maatregelen opdat de binnen de ministeries versnipperd aanwezige beleidsinformatie centraal beschikbaar komt.

Jaarverslag
Niet uitgevoerde aanbevelingen door het ministerie van Financiën:
<ul style="list-style-type: none"> - verstrekken van een duidelijke planning en inhoudelijke richtlijnen voor het opstellen van het jaarverslag. In de richtlijnen diende voorts het belang van concrete en meetbare beleidsinformatie naar voren te komen; - meer betrekken van de overige ministeries bij het opstellen van het jaarverslag, zodat zij uiteindelijk zelf de beleidsinformatie over hun ministerie verstrekken, door meer overleg met de ministeries over de mogelijke onderwerpen die in het jaarverslag zouden kunnen worden opgenomen en door een workshop voor hen te organiseren waarin de richtlijnen en mogelijkheden voor beleidsinformatie aan bod komen; - opstellen plan van aanpak voor de verbetering van de staat van beleidsinformatie in het jaarverslag op korte en lange termijn; - het concept jaarverslag (tijdig) ter becommentariëring voorleggen aan de overige ministeries.
Niet uitgevoerde aanbeveling door de Staten:
<ul style="list-style-type: none"> - de Regering aan te spreken op haar verantwoordelijkheid voor een jaarverslag dat voldoende inzicht biedt in de mate van realisatie van het beleid; - de Regering van te voren aan te geven welke onderwerpen in ieder geval opgenomen moeten worden in het jaarverslag.

Conclusie 2. Beschikbaarheid beleidsinformatie in het jaarverslag 2012 t.o.v. het jaarverslag 2011

De conclusie is dat de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag 2012 op onderdelen is verbeterd ten opzichte van het jaarverslag 2011. Het geven van inzicht in de uitvoering van het beleid, de daarbij behorende uitgaven en inkomsten en eventuele onder- en overschrijdingen van de begroting, is echter niet verbeterd.

De conclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

In vergelijking met het jaarverslag 2011:
<ul style="list-style-type: none"> - is minder tekst letterlijk overgenomen uit de Algemene Beschouwingen op de begroting 2012; - hebben meer ministeries een concrete en meetbare toelichting verstrekt op het uitgevoerde beleid; - hebben drie ministeries meer functies van een toelichting voorzien, maar hebben drie ministeries daarentegen minder functies toegelicht; - is de inrichting van het jaarverslag nog steeds niet identiek aan de Algemene Beschouwingen op de begroting; - is wederom geen toelichting opgenomen op de over- en onderschrijdingen van de begrote uitgaven en inkomsten als gevolg van het uitgevoerde beleid.

2.2 Aanbevelingen

Ter verbetering van de samenwerking tussen het ministerie van Financiën en de overige ministeries beveelt de Rekenkamer aan om de bezetting van de afdeling Toezicht Financiën aan te vullen tot de vastgestelde formatie. Hierdoor hebben de medewerkers meer tijd om adequaat al hun taken uit te voeren en krijgen zij tevens meer gelegenheid om deel te nemen aan alle voor de uitvoering van hun taken belangrijke cursussen.

Het concept 'Van beleid tot Begroting' is een relatief nieuw begrip waarvan de kennis en de toepassing nog moet groeien bij alle ministeries. Dit vereist dat er voortdurend nauwgezet gemonitord moet worden of de materie duidelijk is en goed begrepen wordt. Bij haar evaluatie van de Algemene Beschouwingen op de begroting 2014 heeft het ministerie van Financiën de noodzaak daartoe onderkend en opgenomen in de voorgenomen actie- en verbeterpunten.

Ook het opstellen van het jaarverslag is relatief nieuw, namelijk vanaf 2011. Daarom zijn richtlijnen en een planning van belang. Deze onderwerpen komen ook terug in de eerder aangegeven actie- en verbeterpunten. De Rekenkamer adviseert dat het ministerie een tijdspad verbindt aan de uitvoering van de actie- en verbeterpunten.

Verder wordt geadviseerd dat het ministerie van Financiën niet alleen eventueel doorgevoerde wijzigingen in de concept-deeljaarverslagen van de ministeries terugkoppelt maar eveneens de financiële gegevens die Financiën aan het jaarverslag heeft toegevoegd. Daarbij zou de ministeries gevraagd moeten worden om aanmerkelijke verschillen tussen begroting en realisatie toe te lichten.

De Rekenkamer merkt op dat de Staten bij de vaststelling van de begroting "groen licht" geven om de begrotingsgelden te besteden aan de beleidsvoornemens die zijn opgenomen in de Algemene Beschouwingen op de begroting. De ministeries wordt daarom aanbevolen om in het jaarverslag niet alleen toe te lichten welke beleidsvoornemens zijn uitgevoerd, maar ook welke niet zijn uitgevoerd.

Voorts adviseert de Rekenkamer de ministers van de overige ministeries om hun ministerie aan te sporen tot het nemen van interne beheersmaatregelen zodat zij tijdig beschikken over informatie van de uitgevoerde beleidsvoornemens, de prestaties en de daaraan verbonden uitgaven en

inkomsten. Dit kan worden gerealiseerd door zo concreet en meetbaar mogelijk beleid op te nemen in de begroting, beoogde prestaties en prestatie-indicatoren in het wettelijk voorgeschreven jaarplan te formuleren én het informatiesysteem zodanig in te richten dat stelselmatig managementinformatie (waaronder financiële) wordt gegenereerd over de uitgevoerde beleidsmaatregelen. Het is aan te bevelen om ook gebruik te maken van de informatie die is verzameld voor het opstellen van het schriftelijk verslag van de werkzaamheden en het gevoerde beleid in het algemeen zoals voorgeschreven in de Landsverordening Ambtelijke Bestuurlijke Organisatie Curaçao. Een plan van aanpak met tijdspad wordt aanbevolen om een gestructureerde uitvoering te bevorderen en de voortgang te monitoren.

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat het jaarverslag een middel is om na te gaan in hoeverre de beoogde beleidsdoeleinden zijn behaald (doeltreffendheid) en of dit tegen zo gering mogelijke kosten heeft plaatsgevonden (doelmatigheid).

De Rekenkamer beveelt derhalve de Staten aan om het jaarverslag inhoudelijk te behandelen en, indien gewenst, de desbetreffende ministers aan te spreken op de uitkomsten van het uitgevoerde beleid.

3 Kwaliteit beleidsbegroting

3.1 Gedane aanbevelingen

In 2012 heeft een groep ambtenaren van het ministerie van Financiën 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 van het ministerie van Financiën geuite behoefte aan een betere koppeling tussen beleid en begroting. De groep heeft op 1 november 2012 een rapport opgesteld met onder meer aanbevelingen voor het invoeren van een verantwoorde beleidsbegroting. Het Management Team heeft het rapport inclusief aanbevelingen goedgekeurd.

De aanbevelingen betreffen onder andere:

- 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. Dit is noodzakelijk om een verantwoorde begroting op te stellen die gebaseerd is op het voorgenomen beleid;
- goede voorlichting aan alle betrokkenen over het doel van de vernieuwde weergave van de begroting, voordat wordt overgegaan tot een 'verantwoorde begroting';
- Het aanvangen met een pilot bij twee ministeries bij het opstellen van de begroting 2014, waarbij het ministerie van Financiën als beleidsministerie kan worden geselecteerd en een ander ministerie met veel uitvoerend beleid. De overige zeven ministeries zouden vervolgens bij de begroting 2015 hieraan aanhaken.

Het rapport bevat ook een tijdschema om te komen tot een verantwoorde beleidsbegroting in mei 2015 voor alle ministeries.

De Rekenkamer heeft bovengenoemde aanbevelingen onderschreven. Tevens heeft de Rekenkamer opgemerkt dat van de wettelijk geplande drie jaren om tot een output-gerichte begroting te komen er reeds 2 jaren voorbij waren. Voorts zouden de pilots die het ministerie van Financiën gepland had slechts twee ministeries betreffen, met de verwachting dat de resultaten van de pilots in de begroting 2014 zichtbaar zouden zijn. De Rekenkamer achtte het dan ook raadzaam dat het ministerie van Financiën in haar coördinerende rol een plan van aanpak zou opstellen met korte – en lange termijn doelstellingen voor de groei van alle ministeries naar een output begroting. Verder heeft de Rekenkamer het geven van workshops door het ministerie van Financiën aanbevolen om de ministeries wegwijs te maken in het formuleren van concrete en meetbare beleidsdoelstellingen.

Tot slot heeft de Rekenkamer geadviseerd dat ieder ministerie een plan van aanpak opstelt om te werken naar structurele verbetering van de kwaliteit van de begroting. Met name gaat het om onderstaande interne processen die ervoor moeten zorgen dat:

- de beleidsambities van de minister bekend zijn en helder zijn voor degenen die de meetbare beleidsdoelstellingen moeten formuleren;
- de meetbare beleidsdoelstellingen gezamenlijk met de uitvoerende organisaties tot stand komen;
- de beleidsorganisaties de meetbare doelstellingen gezamenlijk met de financiële controllers vertalen naar financiële budgetten;

- de juiste functionarissen de cursus beleid en begroting volgen zodat zij de noodzakelijke kennis opdoen en kunnen toepassen;
- De beleidsbegroting conform de richtlijnen van Financiën (concreet en meetbaar) wordt opgesteld.

In de volgende paragrafen geeft de Rekenkamer weer in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd.

3.2 Uitvoering aanbevelingen

3.2.1 Samenwerking

Het ministerie van Financiën heeft aangegeven dat er een proces gaande is om de werkzaamheden van de beleidsorganisaties, financial controllers van de ministeries en de afdeling Toezicht Financiën van het ministerie van Financiën, met betrekking tot de begroting beter op elkaar af te stemmen. Volgens het ministerie heeft de afdeling Toezicht Financiën op reguliere basis contact met de financial controllers over zaken die de begroting aangaan en is met ingang van 2014 een driemaandelijks overleg tussen deze partijen opgestart. Voorts verstrekt het ministerie informatie aan de beleidsorganisaties en de financial controllers van de ministeries door middel van begrotingsnormen, richtlijnen voor de opstelling van de begroting en jaarlijkse presentaties over de begrotingsvoorbereiding.

Ieder ministerie heeft een specifieke contactpersoon van de afdeling Toezicht Financiën toegewezen gekregen. Het oordeel van de ministeries over de relatie met de afdeling Toezicht Financiën is dus gebaseerd op hun ervaringen met de betrokken contactpersoon. Twee ministeries vinden dat de relatie met het ministerie van Financiën enigszins is verbeterd. Vijf ministeries zijn van mening dat hun vragen niet snel genoeg worden afgehandeld. Ook zou er teveel nadruk op

naleving van regels zijn en zou het ministerie van Financiën te weinig invulling geven aan de educatieve functie.

3.2.2 Voorlichting over doel Verantwoorde Begroting

Volgens het ministerie van Financiën is de Verantwoorde Beleidsbegroting in 2013 geïntroduceerd voor de begroting 2014. Hierdoor tracht zij de ramingen in de begroting beter af te stemmen op het te voeren beleid. Dit is een groeiproces. Het ministerie heeft in dit verband presentaties, workshops en hand-outs gegeven aan betrokken financiële medewerkers, beleidsmedewerkers en financial controllers van de andere ministeries.

Vier ministeries vinden de verstrekte voorlichting over Verantwoorde Beleidsbegroting onvoldoende om dit adequaat toe te passen op de begroting van hun ministerie. Vier ministeries waren van mening dat zij voldoende voorlichting hadden ontvangen.

3.2.3 Pilot met twee ministeries

Het ministerie van Financiën heeft afgezien van de pilot met betrekking tot de begroting 2014. Zij had namelijk ingeschat dat alle ministeries afdoende informatie hebben ontvangen om Verantwoorde Beleidsbegroting te kunnen invoeren, maar zij beseft tegelijkertijd dat het een groeiproces is.

Het ministerie van Financiën heeft wel de kwaliteit van de begroting 2014 onderzocht en aangegeven dat er ruimte is voor verbetering in die zin dat de cijfers beter op het beleid moeten aansluiten en het beleid meer SMART moet worden geformuleerd.

3.2.4 Workshops opstellen concrete meetbare beleidsdoelstellingen

Het ministerie van Financiën heeft de workshops voor het formuleren van concrete en meetbare beleidsdoelstellingen ten tijde van het onderzoek gegeven. Twee ministeries hebben de workshop niet kunnen bezoeken omdat de desbetreffende medewerkers de uitnodiging door interne oorzaken te laat hadden ontvangen. Vier

ministeries vonden de workshop te algemeen. Eén ministerie vond het nog te vroeg om een mening te hebben over de toegevoegde waarde. Eén ministerie was reeds vóór de workshop door de Rekenkamer geïnterviewd.

3.2.5 Plannen van aanpak

Het ministerie van Financiën heeft geen plan van aanpak opgesteld met korte – en lange termijn doelstellingen voor de groei van alle ministeries naar een output begroting. Zij is voornemens om dit jaar een actieplan te maken voor het jaarlijkse verbeterplan van het ministerie.

Geen enkel ministerie beschikt over een concreet plan van aanpak om te werken naar structurele verbetering van de kwaliteit van de begroting. Wel nemen de ministeries deel aan de cursussen en workshops die in dit kader door het ministerie van Financiën worden georganiseerd.

3.3 Oorzaken

Tijdens het onderzoek zijn drie oorzaken gegeven voor de niet-optimale samenwerking tussen de medewerkers van de afdeling Toezicht Financiën van het ministerie van Financiën en de overige ministeries. Ten eerste is de afdeling Toezicht Financiën onderbezet en zijn de medewerkers zwaar belast, omdat er veel werk moet worden verricht. Ten tweede stemmen de medewerkers van de afdeling Toezicht Financiën hun reactie op vragen van de overige ministeries eerst intern (langs verschillende schijven) af waardoor de beantwoording lang duurt. Ten derde hebben niet alle medewerkers van de afdeling Toezicht Financiën de cursus over Verantwoord Begroten genoten waardoor zij kennis van deze materie 'uit tweede hand' verkrijgen en dus zelf een kennisbehoefte hebben.

Toereikende voorlichting over Verantwoorde Beleidsbegroting, een pilot daaromtrent en workshops over concrete en meetbare beleidsdoelstellingen zijn volgens de Rekenkamer uitgebleven

doordat het ministerie van Financiën de kennis heeft overschat die de overige ministeries over deze nieuwe materie hebben opgedaan.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat de nodige rust en tijd binnen de ministeries ontbreken om een plan van aanpak op te stellen voor de groei van alle ministeries naar een output begroting. De ministeries bevinden zich sedert 10-10-'10 in een turbulente omgeving waarin zij met beperkte middelen en een veelal niet volledig ingevulde en wisselende personeelsbezetting moeten functioneren. De medewerkers hebben dan ook de handen vol aan het uitvoeren van vaak wijzigende beleidsmaatregelen waardoor nauwelijks tijd is voor andere zaken zoals het nemen van interne beheersmaatregelen ter verbetering van de processen van 'Beleid tot verantwoording'.

De ministeries (exclusief Financiën) zijn nog onvoldoende toegerust om een Verantwoorde Beleidsbegroting op te kunnen stellen die gebaseerd is op het voorgenomen beleid. De kwaliteit van de samenwerking met de afdeling Toezicht Financiën is persoonsgebonden. Ongeveer de helft van de ministeries heeft behoefte aan verbetering van deze samenwerking, aan meer toelichting over het concept Verantwoorde Beleidsbegroting en aan meer training om concrete en meetbare beleidsdoelstellingen op te stellen. Door geen van de ministeries wordt nog gestructureerd gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de begroting. Het ministerie van Financiën is voornemens om ter zake een actieplan op te stellen. Inmiddels heeft het ministerie stappen gezet om de samenwerking met de ministeries te verbeteren.

4 Informatievoorziening

4.1 Gedane aanbevelingen

In het in 2013 uitgevoerde onderzoek bleek dat informatieverzoeken van het ministerie van Financiën om bijdragen voor de begroting en/of jaarverslag, bij de ministeries niet altijd (tijdig) naar de juiste functionarissen werden doorgeleid. De Rekenkamer heeft daarom aanbevolen om maatregelen te treffen om de informatievoorziening binnen de ministeries te verbeteren.

Ook ten aanzien van het planmatig verzamelen van gegevens ten behoeve van de begroting en het jaarverslag zijn aanbevelingen gedaan. Dit 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.. Eén ministerie had het voornemen met managementcontracten te werken omdat daaruit voortvloeit welke informatie gedurende het jaar verzameld moet worden. Bepaalde ministerie waren bereid om met managementcontracten te werken als alle ministeries dat doen. De Rekenkamer heeft dit aanbevolen.

Tot slot heeft de Rekenkamer in haar rapport aanbevolen om maatregelen te treffen opdat de binnen de ministeries versnipperd aanwezige beleidsinformatie centraal beschikbaar komt.

4.2 Uitvoering aanbevelingen

4.2.1 Intern doorgeleiden van informatie

Uit de interviews blijkt dat nog steeds geen enkel ministerie beschikt over een adequaat functionerend informatiesysteem ten behoeve van informatie voor de begroting en realisatie. Ter zake zijn evenmin verbetermaatregelen genomen.

4.2.2 Planmatig verzamelen van gegevens

Voor zover de Rekenkamer tijdens het onderzoek heeft kunnen nagaan zijn nog geen managementcontracten gesloten.

4.2.3 Toegankelijkheid beleidsinformatie

Uit de interviews blijkt dat de binnen de ministeries versnipperd aanwezige beleidsinformatie nog steeds niet centraal beschikbaar komt. Bij enkele ministeries vindt verantwoording van het gevoerde beleid plaats via periodieke rapportages, andere ministeries bespreken de gang van zaken bijvoorbeeld in het Management Team overleg.

4.3 Oorzaken

Uit het onderzoek blijkt dat de managementcontracten niet gesloten konden worden omdat de wettelijke grondslag daartoe (de beoordelingsregeling) tot op heden niet is geformaliseerd. Volgens het ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening heeft het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken aangegeven dat zij een concept regeling in behandeling heeft.

Voorts blijkt dat door gebrek aan tijd, personeel, middelen en/of besef dat informatievoorziening belangrijk is, de ministeries onvoldoende aandacht besteden aan het nemen van maatregelen op het gebied van informatievoorziening.

Het informatievoorzieningssysteem binnen de ministeries waarborgt niet dat alle benodigde beleidsinformatie ten behoeve van begroting en jaarverslag tot stand komt en/of tijdig doorgeleid wordt voor opname in deze documenten.

5 Opstellen Jaarverslag

5.1 Gedane aanbevelingen

In haar vorig rapport heeft de Rekenkamer aangegeven dat het wenselijk is dat de minister van Financiën binnen afzienbare termijn regels geeft 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 gaat daarbij om een duidelijke planning en om inhoudelijke richtlijnen over hetgeen ministeries in het jaarverslag zouden kunnen opnemen. In de richtlijnen diende voorts het belang van concrete en meetbare beleidsinformatie naar voren te komen.

Het ministerie van Financiën heeft toen toegezegd dat zij inhoudelijke richtlijnen voor het jaarverslag 2012 zou verstrekken aan de ministeries.

De Rekenkamer had aanbevolen om de overige ministeries meer te betrekken bij het opstellen van het jaarverslag zodat zij uiteindelijk zelf de beleidsinformatie over hun ministerie verstrekken. In dit verband werd meer overleg aanbevolen tussen het ministerie van Financiën en de overige ministeries over de mogelijke onderwerpen die in het jaarverslag zouden kunnen worden opgenomen. Ook werd aanbevolen om een workshop te organiseren voor de andere ministeries waarin de richtlijnen en mogelijkheden voor beleidsinformatie aan bod komen. Tot slot beval de Rekenkamer aan om een plan van aanpak op te stellen voor de verbetering van de staat van beleidsinformatie in het jaarverslag op korte en lange termijn.

In haar vorig rapport heeft de Rekenkamer aanbevolen dat het ministerie van Financiën het concept jaarverslag (tijdig) ter becommentariëring voorlegt aan de overige ministeries.

Het jaarverslag is een uitermate belangrijk middel voor de Staten om te controleren of de Regering het door de Staten goedgekeurde beleid heeft uitgevoerd en op welke punten het beleid aanpassing behoeft.

Om bovengenoemde reden heeft de Rekenkamer de Staten aanbevolen om:

- De Regering aan te spreken op haar verantwoordelijkheid voor een jaarverslag dat voldoende inzicht biedt in de mate van realisatie van het beleid.
- De Regering van te voren aan te geven welke onderwerpen in ieder geval opgenomen moeten worden in het jaarverslag.

5.2 Uitvoering aanbevelingen

5.2.1 Richtlijnen en planning jaarverslag

Het ministerie van Financiën heeft geen richtlijnen voor het jaarverslag 2012 verstrekt aan de ministeries. Er is wel gecommuniceerd dat het verslag informatie dient te bevatten over de uitvoering van het beleid en dat dit verslag conform het formaat van de Algemene Beschouwingen bij de begroting dient zijn te ingericht.

Er is evenmin een planning aan de ministeries verstrekt. De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën heeft op vrijdag 15 maart 2013 de secretarissen-generaal van de overige ministeries via een e-mail verzocht om hun bijdrage voor het jaarverslag 2012, met de vermelding dat het vóór de volgende maandag ontvangen moet zijn in verband met redactionele screening. Op donderdag 15 augustus 2013, zes maanden na het eerste verzoek, heeft de betrokken secretaris-generaal via een e-mail een nieuwe oproep gedaan om de verslagen vóór de volgende maandag in te dienen.

5.2.2 Betrokkenheid van de overige ministeries bij het opstellen van het jaarverslag

Het ministerie van Financiën heeft geen overleg gehouden met en workshops gegeven aan de overige ministeries over de mogelijke onderwerpen die in het jaarverslag zouden kunnen worden opgenomen.

5.2.3 Plan van aanpak verbetering staat beleidsinformatie in het jaarverslag

Er is geen plan van aanpak opgesteld. Volgens het Ministerie van Financiën hebben de inspanningen tot nu toe zich met name gericht op de verbetering van de kwaliteit van de begroting en niet op het jaarverslag.

5.2.4 Terugkoppeling jaarverslag

De ministeries hebben tussen 15 en 20 augustus 2013, na een rappel van het ministerie van Financiën, conceptdeelverslagen ingediend waarin zij de verrichte werkzaamheden en bereikte resultaten hebben opgenomen. De basis hiervoor ligt in de begroting waarin de beleidsvoornemens zijn opgenomen.

Het ministerie van Financiën heeft de conceptdeelverslagen in redactionele zin, en in enkele gevallen in inhoudelijke zin, aangepast en per email ter afstemming aangeboden aan de ministeries. Deze e-mails heeft de Rekenkamer voor vijf van de acht ministeries aangetroffen. De aangepaste deelverslagen zelf heeft de Rekenkamer voor geen van de ministeries aangetroffen. Het ministerie van Financiën heeft het jaarverslag 2012 op 28 augustus 2013 aan de Rekenkamer aangeboden. De terugkoppeling van de deelverslagen zou dus tussen 15 en 27 augustus 2013 hebben plaatsgevonden.

Het ministerie van Financiën heeft voor elk ministerie de financiële informatie over begroting en realisatie aan het jaarverslag toegevoegd nadat zij alle conceptdeelverslagen van de ministeries had ontvangen. De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de toegevoegde financiële informatie is teruggekoppeld met de ministeries. Tijdens de interviews hebben de ministeries te kennen gegeven dat zij de betreffende cijfers niet eerder hebben gezien.

5.2.5 Communicatie Staten met Regering over gewenste beschikbare beleidsinformatie in het jaarverslag

De Staten hebben het rapport van de Rekenkamer uit 2013, waarin deze aanbevelingen zijn vermeld, niet inhoudelijk behandeld, maar 'voor kennisgeving' aangenomen.

5.3 Oorzaken

De inspanningen van het ministerie van Financiën hebben zich tot nu toe met name gericht op de verbetering van de kwaliteit van de begroting en niet op het jaarverslag.

Het ministerie van Financiën kan in haar coördinerende rol de overige ministeries meer betrekken en begeleiden dan nu het geval is.

Voor het vereiste inzicht dienen de overige ministeries meer bij te dragen aan de totstandkoming van het jaarverslag. Momenteel bevatten de conceptdeelverslagen van de overige ministeries voornamelijk niet financiële informatie over de uitvoering van het beleid. Er wordt in de verslagen dus geen relatie gelegd tussen de gerealiseerde beleidsvoornemens en de daarmee verband houdende begrotingsuitputting, en tussen de niet gerealiseerde beleidsvoornemens en de daaraan gerelateerde begrotingsonderschrijdingen. Evenmin kan worden afgeleid welke uitgaven geen verband houden met een bepaald beleidsvoornemen.

De Staten hebben de begroting inclusief beleidsvoornemens en de daarvoor begrote financiële middelen goedgekeurd. De Staten zouden er dus op toe moeten zien dat de verantwoording ook inzicht geeft in de relatie tussen de gerealiseerde beleidsvoornemens en bestede/ontvangen middelen.

6 Beschikbaarheid van beleidsinformatie in het Jaarverslag 2012 ten opzichte van 2011

6.1 Gedane aanbevelingen

Over de toereikendheid van de beschikbaarheid van beleidsinformatie het jaarverslag 2011 waren in het rapport van de Rekenkamer van 2013 vijf bevindingen opgenomen, namelijk:

- Het jaarverslag 2011 bevat op vele plaatsen letterlijk dezelfde tekst als de Algemene Beschouwingen op de begroting. Een jaarverslag dient evenwel aan te geven wat daadwerkelijk is gedaan, terwijl in de begroting moet staan wat de plannen zijn.
- De Algemene Beschouwingen op de begroting en het jaarverslag zijn niet hetzelfde ingericht waardoor vergelijking tussen planning en uitvoering niet altijd mogelijk is.
- 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.
- Aanmerkelijke verschillen tussen de begroting en de realisatie zijn niet altijd (voldoende) toegelicht.

De Rekenkamer is nagegaan of de beschikbaarheid van beleidsinformatie in het jaarverslag 2012 is verbeterd ten opzichte van het jaarverslag 2011. De resultaten zijn in de volgende paragrafen opgenomen.

6.2 Uitvoering aanbevelingen

6.2.1 Tekst jaarverslag identiek aan tekst begroting

De tekst van het jaarverslag is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van 2011. Bij vier ministeries is nagenoeg niets gekopieerd uit de

Algemene Beschouwingen op de begroting. Bij drie ministeries is er weliswaar gekopieerd, maar deze tekst fungeert als inleiding voor de verrichte werkzaamheden en is dus functioneel. Bij twee ministeries waren er nog steeds aanzienlijke stukken gekopieerd uit de begroting.

6.2.2 Inrichting jaarverslag

Het jaarverslag 2012 en de Algemene Beschouwingen op de begroting zijn nog steeds niet identiek ingericht. In de Algemene Beschouwingen zijn de begrotingsgelden van de ministeries per beleidsveld nader onderverdeeld naar apparaatskosten¹ en programmakosten². In het jaarverslag zijn de gerealiseerde uitgaven van de ministeries per beleidsveld niet verbijzonderd naar deze indeling maar naar de afzonderlijke uitgaven en inkomstensoorten. Hierdoor komt niet tot uiting wat de uitgevoerde beleidsmaatregelen, die onder de programmakosten waren begroot, hebben gekost en/of opgeleverd.

6.2.3 Toelichting op over- en overschrijdingen

Evenals in het jaarverslag 2011 zijn in het jaarverslag 2012 aanmerkelijke onder- en overschrijdingen op de begroting geheel niet toegelicht. Deze informatie is evenmin uit de toelichting op de jaarrekening 2012 te halen omdat daarin de verschillen alleen per economische categorie voor alle ministeries samen zijn toegelicht en op ministerieel niveau dus geen toelichting is gegeven op voor- en nadelige afwijkingen van de begroting. Zoals in paragraaf 5.2.4 werd opgemerkt is de financiële informatie in het jaarverslag 2012 over begroting en realisatie afkomstig van het ministerie van Financiën en hebben de ministeries nagenoeg geen financiële informatie verstrekt. Geïnterviewde functionarissen van de

¹Apparaatskosten zijn alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie en worden aan activiteiten en doelen toegerekend met behulp van verdeelsleutels.

²Programmakosten hebben een directe relatie met een doel en een activiteit.

ministeries konden geen verklaring geven voor de gesignaleerde aanmerkelijke verschillen.

Uitgaande van begrotingsafwijkingen van groter dan ANG. 1 miljoen, per economische categorie, per ministerie, zijn de begrote uitgaven voor alle negen ministeries in totaal met ANG. 71 miljoen overschreden en met ANG. 88,7 miljoen onderschreden. Onderstaand is dit weergegeven

Tabel 1. Uitgaven. Begrotingsafwijkingen

Ministerie	Omschrijving	Omschrijving	Begroot	Realisatie	Overschrijding	Onderschrijding
BPD	Wachtgelden en pensioenen	Beloning personeel	11.996.844	47.366.144	35.369.300	
MEO	Handel & Industrie	Verbruik goederen en diensten	0	1.315.800	1.315.800	
OWCS	Overig Cult. & Sport	Beloning personeel	39.500	3.494.240	3.454.740	
SOAW	Overig Soc Maatsch.	Sociale zekerheid	83.767.400	106.893.585	23.126.185	
GMN	Overige uitg. GMN	Verbruik goederen en diensten	388.886	8.158.746	7.769.860	
Justitie	KPC	Beloning personeel	91.148.216	79.092.509		12.055.707
Justitie	Gevangeniswezen	Beloning personeel	30.062.300	26.226.560		3.835.740
EO	Telecom	Verbruik goederen en diensten	14.995.900	-		14.995.900
OWCS	Bijzonder Funderend Onderwijs	Beloning personeel	3.160.300	16.699		3.143.601
OWCS	Bijzonder Funderend Onderwijs	Beloning personeel	3.502.100	-		3.502.100
Financien	Belastingen	Beloning personeel	38.534.911	33.227.112		5.307.799
Financien	Overig. Fin. Alg. Dekk.	Verbruik goederen en diensten	59.682.532	13.794.698		45.887.834
Totaal					71.035.885	88.728.681

6.2.4 Toelichting op de functies

Onder functies wordt in dit kader verstaan de verschillende beleidsvelden van de ministeries, zoals bijvoorbeeld functie 71 Preventieve en Curatieve Gezondheidszorg van het Ministerie van

Gezondheid Milieu en Natuur. Ieder beleidsveld kent één of meer hoofdtaken. In het jaarverslag dient voor iedere functie te worden toegelicht welk beleid gedurende dat jaar is uitgevoerd en welk voorgenomen beleid niet is uitgevoerd.

In het jaarverslag 2011 waren niet alle functies van een toelichting voorzien. In 2012 hebben vijf ministeries alle functies toegelicht, ten opzichte van twee ministeries in 2011. Vier ministeries hebben niet alle functies toegelicht, ten opzichte van zeven ministeries in 2011.

Bij twee van de negen ministeries is in het jaarverslag 2012 summier aangegeven welk beleidsvoornemen niet is uitgevoerd.

6.2.5 Concrete en meetbare toelichting

Het is belangrijk om in het jaarverslag concreet aan te geven welke beleidsvoornemens zijn uitgevoerd. Dit is natuurlijk ook afhankelijk van de mate waarin de beleidsvoornemens in de begroting concreet en meetbaar zijn geformuleerd.

Uit het onderzoek is gebleken dat zes ministeries vooruitgang hebben geboekt ten opzichte van 2011 door concrete resultaten te vermelden of meer concrete prestaties of door concreet aan te geven welke beleidsvoornemens niet zijn uitgevoerd.

Drie ministeries hebben geen voor- noch achteruitgang getoond in hun jaarverslag 2012 voor wat betreft het concreet en meetbaar formuleren van het uitgevoerde beleid. Twee van deze drie ministeries hebben in beide jaarverslagen omschreven welke activiteiten zij hebben uitgevoerd en hebben daarbij tevens concrete resultaten aangegeven. Het derde ministerie heeft daarentegen wel de verrichte werkzaamheden vermeld, maar niet tot welke concrete resultaten dit heeft geleid.

In dit verband is het opmerkelijk dat twee ministeries diverse prestatie-indicatoren in hun toelichting op de begroting hebben opgenomen op grond waarvan concreet en meetbaar het

uitgevoerde beleid kan worden omschreven, maar hiervan geen gebruik hebben gemaakt in hun verslag.

6.2.6 Oorzaken

Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt is er een korte tijdspanne tussen het verschijnen van het vorig rapport van de Rekenkamer en het opstellen van het jaarverslag 2012. Bovendien is het opstellen van het jaarverslag een nieuw fenomeen waarmee tot nu toe nog weinig ervaring is opgedaan en waarvan de introductie is onderschat. Er zijn weinig instructies voor de vorm en inhoud van dit verslag vastgesteld. De wet vermeldt uitsluitend dat het verslag een uiteenzetting dient te bevatten of en in hoeverre beleidsvoornemens zijn gerealiseerd die voor dat dienstjaar waren geformuleerd. Het ministerie van Financiën heeft tot nu toe als enige instructie gegeven dat het formaat van de Algemene Beschouwingen op de begroting moet worden gehanteerd.

Daarnaast beschikken de ministeries niet over voldoende informatie over de stand van de uitvoering van de beleidsvoornemens en de daaraan gekoppelde uitgaven en inkomsten. Deze informatie is nodig als input voor het jaarverslag.

Uiteindelijk is het jaarverslag 2012 zonder afdoende instructies en communicatie in een te snel tijdsbestek tot stand gekomen. Het betreft evenwel, zoals het ministerie van Financiën terecht aangeeft, een groeiproces dat gericht is op het op termijn produceren van een volwaardig jaarverslag.

Er zijn meer functies toegelicht en meer functies concreet en meetbaar toegelicht. Het jaarverslag bevat minder tekstueel gekopieerde tekst uit de Algemene Beschouwingen op de begroting. De belangrijkste onderdelen voor het geven van inzicht in de relatie tussen beleid en de daarvoor bestemde middelen ontbreken nog steeds.

7 Ambtelijke en bestuurlijke reactie

De Rekenkamer heeft op 20 november 2014 de nota van bevindingen voor ambtelijk hoor en wederhoor aangeboden aan de Secretarissen-generaal van de ministeries. Er is geen commentaar op de nota van bevindingen ontvangen.

Vervolgens heeft de Rekenkamer op 15 januari 2015 het conceptrapport (inclusief conclusies en aanbevelingen) voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan de Regering aangeboden met het verzoek om binnen 2 weken te reageren.

De Minister-President heeft bij brief d.d. 12 februari 2015 de Rekenkamer medegedeeld dat de Raad van Ministers op 11 februari 2015 heeft besloten dat de Secretarissen-generaal binnen een week dienen te reageren op het conceptrapport. De Rekenkamer heeft geen reactie meer ontvangen en gaat derhalve ervan uit dat de Regering akkoord gaat met de inhoud van het rapport.



M. Wedervoort, MSc
Voorzitter



S.E. Cathalina, RA
Secretaris