

POLITIEK RELEVANT TERUGKIJKEN, KAN DAT EIGENLIJK WEL?

Waan van de dag wint het van Verantwoordingsdag



Tweede Kamer, kabinet èn ambtenaren zoeken naarstig naar nieuwe wegen om van de derde woensdag van mei de Derde Woensdag van mei te maken. ‘Verantwoordingsdag’ komt namelijk maar niet van de grond. Afschaffen? “Dat zou schandig zijn.”

TEKST GEERT DEKKER | BEELD CORBIS, SIMONE VAN ES

Op de juiste manier verantwoording afleggen: accountants rekenen het tot hun specialiteit, politiek is het blijkbaar een non-issue. Verantwoordingsdag had de tegenhanger moeten worden van Prinsjesdag, de Derde Dinsdag van september, waarop de begroting wordt gepresenteerd. Maar de dag die wordt aangeprezen als de Derde Woensdag van mei, dit jaar voor de achtste keer op de agenda van de Tweede Kamer, heeft bij lange na niet aan de verwachtingen voldaan. Van serieuze aandacht, laat staan een inhoudelijk sterk debat, is al die jaren nog geen sprake geweest en dat resulteerde in 2006 en 2007 in een uitholling van de happening:

twee jaar geleden bleven fractievoorzitters weg van het debat en vorig jaar schitterde de minister-president door afwezigheid.

TIENDUIZEND PAGINA'S

Sterft Verantwoordingsdag een stille dood? “Dat zou schandig zijn”, zegt Jan van Zijl, voormalig PvdA-Kamerlid en eind jaren negentig initiatiefnemer van de derde woensdag in mei, die maar niet de Derde Woensdag in mei wil worden. De suggestie - ‘afschaffen maar’ - komt van Lex Oomkes, chef van de parlementsredactie van Trouw. “De Tweede Kamer probeert al sinds jaar en dag grip

te krijgen op de uitvoering van het beleid, maar vervolgens gaat de volksvertegenwoordiging kopje onder in de cijferbrij die het kabinet over haar uitstort bij het voldoen aan die behoefte aan verantwoording”, aldus Oomkes.

Hij duidt dan vooral op de omvang van de

Vorig jaar schitterde de premier door afwezigheid.

stukken - de jaarverslagen van de departementen - die ter voorbereiding op Verantwoordingsdag naar de Kamer worden gestuurd. Tienduizend pagina's zijn het bij elkaar. Ruim voldoende



om moedeloos van te worden. Dat geldt in ieder geval voor Oomkes en zijn collega's. En de ervaring leert dat weinig enthousiasme over een bepaald onderwerp bij de financiële en parlementaire pers ook zijn gevolgen heeft voor de geestdrift bij parlementariërs.

SCOREN

Maar volgens Aad Bac, hoogleraar accountancy (in het bijzonder overheids-accountancy) aan de Universiteit van Tilburg, is het zeker niet alleen de uitvoering van Verantwoordingsdag die het geringe succes verklaart. "Het is een natuurverschijnsel dat politici niet bovenmatig zijn geïnteresseerd in terug-

kijken. Politici profileren zich als pleiters en dat doe je als je vooruitkijkt, bij de begroting dus. Je kunt niet scoren met een terugblik."

Die analyse wordt breed gedragen. Van Zijl wordt er niet vrolijk van: "Alles lijkt te draaien om het plannen maken. Er is opmerkelijk weinig aandacht voor de vraag of de plannen echt worden uitgevoerd. Dat is blijkbaar niet spectaculair genoeg. Of het moet om potentiële schandalen gaan, als een parlementaire enquête lonkt en dan met name het voorzitterschap van een dergelijke commissie, met de camera's van Den Haag Vandaag als bonus. Ja, dan komt men in actie."

DISCIPLINEREND EFFECT

Volgens de ex-parlementariër laat de Kamer het afweten. "Verantwoordingsdag voldoet wat betreft de zakelijke aspecten. Vragen over de transparantie van uitgaven en de doelmatigheid en de rechtmatigheid ervan; daarover wordt goed verslag gedaan. Maar bij de invulling van het tweede deel, het politieke en beleidsmatige deel, is het misgegaan en dat verwijt ik de Kamer. Er is te weinig prioriteit aan gegeven en er is te weinig creativiteit aan de dag gelegd om politiek wat te maken van de jaarverslagen." Maar dat is geen reden de verantwoording maar af te schaffen. Dat zegt ook Bac. "Zeker niet. Want er is een bijzonder

nuttig bijeffect: Verantwoordingsdag heeft een disciplinerend effect. Dat moet niet worden onderschat, want het is helemaal nog niet zo lang geleden - in de jaren tachtig - dat er gigantische achterstanden waren bij het afleggen van verantwoording. En dan heeft het helemaal geen zin meer, als het zo lang duurt.”

74 DOELSTELLINGEN

Volgens de Algemene Rekenkamer draagt Verantwoordingsdag bij aan 'een lerende overheid' en kan de dag daarom een rol spelen bij het vergroten van het vertrouwen dat enerzijds de Tweede Kamer en anderzijds de samenleving in die overheid hebben. Verantwoordingsdag moet groeien, is Bacs overtuiging, en dan is toch ook de wijze van uitvoering van belang.

Dat is ook de richting die de politiek heeft gekozen in reactie op de mislukkingen van 2006 en 2007. Diverse bronnen wijzen er op dat minister van Financiën Wouter Bos de kwestie hoog heeft opgenomen en zich persoonlijk heeft beziggehouden met de 'hervormingen' die van Verantwoordingsdag een van de hoogtepunten in het politieke jaar moeten maken.

Minder cijferbrij, meer politiek relevante informatie - dat is de strekking van de voorstellen die het kabinet eind vorig jaar deed. Drie departementen (Landbouw, Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid) zullen experimenteren met jaarverslagen

De tijdgeest werkt nu even niet mee.

van niet meer dan twintig pagina's, terwijl voor alle jaarverslagen en voor de gehele verantwoording geldt dat wordt gerapporteerd aan de hand van de concrete doelstellingen van het kabinet - 74 stuks.

Waar voorheen de nadruk lag op de vraag of posten zich al dan niet in lijn met de begroting hadden ontwikkeld, staat nu het realiseren van beleid centraal.

'REMMEND EFFECT'

Leon van den Nieuwenhuijzen, sinds een jaar plaatsvervangend concerncontroller van het ministerie van Defensie, heeft bij

Leon van den Nieuwenhuijzen (Defensie): 'De Kamer zou in de beleidsmakende fase veel kritischer moeten zijn op de formuleringen.'



Complicerende factoren

- Verantwoordingsdag gaat over de **begroting die twintig maanden eerder is vastgesteld**. Een kabinet dat vier jaar regeert van bijvoorbeeld januari tot januari kent derhalve maar twee Verantwoordingsdagen waarop de uitvoering van de eigen begroting ter discussie staat.
- Ambtenaren worden bij tijd en wijle gek van de **diverse trajecten**. Momenteel wordt het verslag over 2007 afgerond, is de realisatie van de begroting 2008 in volle gang en wordt de begroting 2009 voorbereid. Drie ministeries worden bovendien geacht in mei ook nog een experimenteel jaarverslag te leveren (zie artikel).
- Op Verantwoordingsdag worden ook de controles gepresenteerd die de **Algemene Rekenkamer** heeft verricht. De constatering van de Rekenkamer zijn over het algemeen nogal procedureel van aard: dat bevordert het politieke karakter van de dag niet.
- **Oud zeer**: op Verantwoordingsdag 2005, toen op uitdrukkelijk verzoek van de Kamer voor het eerst het hele kabinet acte de présence gaf, ontbraken de fractievoorzitters van VVD en CDA. Maxime Verhagen, nu minister van Buitenlandse Zaken, zei toen prioriteit te geven aan het uitdelen van folders in het kader van de campagne voor het referendum over de Europese Grondwet.

wijze van spreken elke dag te maken met de verantwoordingsoperaties. Toen hij nog directeur van de accountantsdienst van het ministerie was, maakte hij de moeizame start van de Derde Woensdag mee. Van den Nieuwenhuijzen had graag "een scherp en zakelijk debat" gezien, maar "de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer hebben daar een remmend effect op. De regeringspartijen nemen elkaar toch vaak in bescherming, ze maken het elkaar niet moeilijk". Dat is niet een-twee-drie te repareren, aldus Van den Nieuwenhuijzen, maar de voorstellen van Bos zijn een grote stap in de goede richting. Wat hij

de afgelopen jaren zag, was vooral het probleem dat het lastig is verantwoording af te leggen over doelstellingen die om te beginnen al niet helder zijn geformuleerd. "Als het bij de begroting al niet goed gaat met de formulering, aan de voorkant bij wijze van spreken, dan wordt het bij de verantwoording anderhalf jaar later, aan de achterkant, heel moeilijk."

SMART-DOELSTELLINGEN

Doelstellingen moeten voldoen aan de zogeheten SMART-kenmerken: ze moeten Specifiek zijn, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. In de poli-



Aad Bac (Universiteit Tilburg): 'Politici zijn niet bovenmatig geïnteresseerd in terugkijken.'

Strakke doelstellingen, dat valt nog niet mee

Met het oog op een betere Verantwoordingsdag heeft het kabinet 74 doelstellingen gedestilleerd uit het beleidsprogramma, ondergebracht in tien 'projecten'. De ministeries van Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid en Landbouw zullen dit jaar voor het eerst een jaarverslag presenteren dat is opgehangen aan de doelstellingen die vallen onder de desbetreffende ministeries.

Uit de lijst blijkt dat niet bepaald al die doelstellingen 'SMART' zijn (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

Zo moet **Buitenlandse Zaken** bijvoorbeeld rapporteren over de drie doelstellingen 'Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld', 'Dichterbij brengen van een oplossing voor de conflicten in het Midden-Oosten' en 'Samenhang en effectiviteit van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid vergroten'.

Ook het ministerie van **Volksgezondheid** zal er een stevige dobber aan hebben helder en eenduidig verantwoording af te leggen, want zij moet het doen met doelstellingen zoals 'Beter hulp en opvang voor tienermoeders' en 'Meer patiëntgerichte zorg door vernieuwing zorgconcepten en innovatie'. Wat is beter, wat is meer?

Dan is het ministerie van **Landbouw** verder gevorderd. Helemaal in de lijn van een vierjarige kabinetsperiode: 'In 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap'. En zeer concreet: 'In 2011 worden productiedieren en gezelschapsdieren beter behandeld en moet vijf procent van de stallen integraal duurzaam en diervriendelijk zijn, waarbij wordt voldaan aan dierenwelzijnseisen die verder gaan dan de huidige wettelijke eisen.'

Lex Oomkes (Trouw): 'Volksvertegenwoordiging gaat kopje onder in de cijferbrij.'

tieke praktijk van alledag is dat veelgevraagd, maar toch denkt Van den Nieuwenhuijzen dat de juiste formulering van doelstellingen het startpunt is van een deugdelijk verantwoordingsbeleid. "De Kamer kan het zichzelf eenvoudiger maken door in de beleidsmakende fase veel kritischer te zijn op de formuleringen." Een volgende vereenvoudiging is mogelijk

als het aantal doelstellingen wordt verminderd. In plaats van de huidige 74 stuks (zie kader) zou wat Van den Nieuwenhuijzen betreft ook kunnen worden volstaan met

'een handvol' doelstellingen. "Des te meer kans op een scherp, gefocust Verantwoordingsdebat waarin duidelijk het kabinetsbeleid centraal staat."

Daarbij hoort ook de introductie van de vierjarige termijn in de beleidsevaluaties. Niet langer wordt elk jaar als een eigenstandige eenheid beschouwd; het wordt geëvalueerd als onderdeel van de gehele (idealiter

vierjarige) kabinetsperiode. Van den Nieuwenhuijzen: "Dat kan rust brengen in het beleid."

AMERIKAANS VOORBEELD

De Tweede Kamer - de volksvertegenwoordiging dus die het volgens Van Zijl heeft laten afweten - zoekt intussen ook op eigen houtje naar andere manieren om haar controlerende taak vorm te geven. Twee leden van de Commissie voor de Rijksuitgaven geven desgevraagd aan dat er wordt nagedacht over 'alle mogelijke opties'. De commissie heeft met minister Bos uitgebreid gediscussieerd over de nieuwe opzet voor Verantwoordingsdag die het kabinet heeft gekozen - en daar was voldoende steun voor - maar dat neemt niet weg dat andere ideeën worden onderzocht.

Zo is er bij een recente reis van een aantal Kamerleden naar Washington ook een bezoek gebracht aan het Congressional Budget Office, de instantie die het Amerikaanse Congres voorziet van objectieve en onpartijdige analyses over de kosten van voorgenomen beleid. Meer dan eens praten Kamerleden bewonderend over een dergelijk systeem met een eigen rekencentrum voor de volksvertegenwoordiging. Het Centraal Planbureau wordt in die visie beschouwd als een 'partijdig' instituut - op de hand van het kabinet - terwijl de Algemene Rekenkamer alleen achteraf controleert en alleen kijkt naar rechtmatigheid en doelmatigheid.

GOUDEN KOETS

Wordt het nog wat met Verantwoordingsdag? Van den Nieuwenhuijzen oppert dat ook op de Derde Woensdag van mei de Gouden Koets maar moet uitrukken, om te proberen de dag enig publiek profiel te geven. Van Zijl moet met spijt constateren dat het geheugen van de politiek achteruit holt en dat incidenten de agenda van Kamerleden beheersen, maar hij kan niet geloven dat het niet mogelijk is serieus "met elkaar te bespreken wat er van de plannen terecht is gekomen".

"Er is ook niemand die het een slecht idee vindt", zegt hij, "vanzelfsprekend is het verstandig om zo nu en dan terug te kijken. Maar de tijdgeest werkt nu even niet mee". □