

Vergaderjaar 2001–2002

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 69

RAPPORT

VBTB in begrotingen 2002

Deel A: samenvattend rijksbreed beeld

Dit rapport bestaat uit deel A en deel B. Deel B wordt gepubliceerd op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Inhoud

Samenvatting	2	6	Vermelding evaluatieonderzoek	32
		6.1	Referentiekader	32
		6.2	Rijksbreed beeld begrotingen 2002	32
		6.3	Mogelijkheden voor verbetering	34
1 Inleiding	5	7	Reikwijdte verantwoordelijkheid	35
1.1 Achtergrond	5	7.1	Referentiekader	35
1.2 Opzet van de begrotingen-nieuwe-stijl	5	7.2	Rijksbreed beeld begrotingen 2002	35
1.3 Onderzoek van de Algemene Rekenkamer	6	7.3	Mogelijkheden voor verbetering	36
1.4 Opbouw rapport	7			
2 Structuur en presentatie	8	8	Transparantie groeiparaagraaf	37
2.1 Referentiekader	8	8.1	Referentiekader	37
2.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002	8	8.2	Rijksbreed beeld begrotingen 2002	37
2.3 Mogelijkheden voor verbetering	13	8.3	Mogelijkheden voor verbetering	38
3 Formulering doelen	14	9	Slotbeschouwing	39
3.1 Referentiekader	14			
3.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002	14	10	Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	41
3.3 Mogelijkheden voor verbetering	18	10.1	Reactie bewindspersonen	41
4 Uitsplitsing beleidsinstrumenten	20	10.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	42
4.1 Referentiekader	20			
4.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002	20			
4.3 Mogelijkheden voor verbetering	22			
5 Benoeming prestatiegegevens	23			
5.1 Referentiekader	23			
5.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002	23			
5.3 Mogelijkheden voor verbetering	30			
			Bijlage 1 Lijst van gebruikte afkortingen	44
			Bijlage 2 Analyse van prestatiegegevens in de begrotingen	45
			Bijlage 3 Definities van begrippen	46
			Bijlage 4 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen minister	47

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer volgt met belangstelling de ontwikkeling naar een nieuwe manier van begroten, die in 1999 is ingezet met de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)*. De bedoeling is dat de departementale begrotingen voortaan niet alleen geldbedragen en bestemmingen noemen, maar voor ieder beleidsterrein ook concreet antwoord geven op de vragen «Wat willen we bereiken?», «Wat gaan we daarvoor doen?» en «Wat mag het kosten».

Aanpak onderzoek

Aan de hand van de eerste ontwerp-begrotingen-nieuwe-stijl voor 2002 heeft de Algemene Rekenkamer de vooruitgang in kaart gebracht die de departementen hebben gemaakt bij de formulering van heldere doelen en de benoeming van concrete prestatiegegevens.

Omdat de Algemene Rekenkamer bij de ontwikkeling naar een meer beleidsinhoudelijke manier van begroten graag een ondersteunende rol wil vervullen, heeft zij in het onderzoek bewust gekozen voor een explorerende aanpak. Deze aanpak houdt in dat de Algemene Rekenkamer op zoek is gegaan naar beleidsartikelen die een *voorbeeldfunctie* kunnen vervullen. Gekeken is dus naar beleidsartikelen waarbij het formuleren van doelen en benoemen van prestatiegegevens conform de VBTB-gedachte relatief goed is gelukt.

Aan de hand van deze goede voorbeelden wil de Algemene Rekenkamer die departementen stimuleren, die op relatief korte termijn vooruitgang zouden kunnen boeken bij het formuleren van doelstellingen en benoemen van prestatiegegevens.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de departementale begrotingen voor 2002 over de hele linie toegankelijker zijn dan vorige begrotingen. In overeenstemming met de gedachte achter het VBTB-proces bevatten de begrotingen inderdaad meer informatie over wat ministeries doen om de gestelde doelen te bereiken.

Ondanks de vorderingen die zijn gemaakt concludeert de Algemene Rekenkamer dat er veel ruimte is om doelen scherper, prestatiegegevens completer en de relatie tussen geld, prestaties en doelenduidelijker te maken. Daarmee wordt nog eens bevestigd dat het VBTB-proces een proces van lange adem is.

De Algemene Rekenkamer ziet twee sporen voor verdere verbetering. Bij beleid gericht op de klassieke overheidstaken (bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid), internationaal beleid en/of coördinerend beleid, lijkt verdere verbetering vooral te kunnen worden gezocht in de richting van een dekkende programmering van evaluatieonderzoek. Met evaluatieonderzoek kan immers worden aangetoond (of op zijn minst aannemelijk worden gemaakt) hoe bepaalde activiteiten en prestaties bijdragen aan de beoogde maatschappelijke doelen.

Voor de meeste andere beleidsartikelen liggen de mogelijkheden tot verbetering met name in de doelformuleringen en in de benoeming van prestatiegegevens. Ook hier dienen de prestatiegegevens in samenhang te worden gezien met het programmeren van evaluatieonderzoek. Bij elk begrotingshoofdstuk en daarbinnen bij elk beleidsartikel is het van belang een goede balans te vinden tussen reguliere prestatiegegevens en gegevens afkomstig uit periodiek evaluatieonderzoek.

De in elk beleidsartikel opgenomen «groeiparagrafen» bieden de ministeries een goede mogelijkheid om in te gaan op de mogelijke en geplande verbeteracties, maar ook op de specifieke moeilijkheden om sommige (onderdelen van) begrotingshoofdstukken volgens de VBTB-gedachte vorm te geven. Niet overal lijkt deze mogelijkheid even goed benut te zijn. Ministeries kunnen op weg naar de begrotingen voor 2003 nog veel vooruitgang boeken in het VBTB-proces.

Aanbevelingen

De bewindspersonen wordt aanbevolen zowel binnen het ministerie als tussen de ministeries ten behoeve van verdere verbeteringen in de begrotingen voor 2003 de beleidsartikelen meer aan elkaar te gaan spiegelen. Daarmee kunnen op relatief korte termijn de volgende verbeteringen worden gerealiseerd:

- een verdere benoeming van dekkende prestatiegegevens en daaraan gekoppeld – in aanvulling op systemen van reguliere prestatiegegevens – de programmering van periodiek evaluatieonderzoek;
- een betere explicitering van de relatie tussen doelen, prestaties en middelen door presentatie van de uitgaven en ontvangsten per operationeel doel en daarbinnen naar type beleidsinstrument;
- een helderder en eenduidiger weergave van de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister voor de realisering van doelstellingen.

Met de vele goede voorbeelden uit de begrotingen 2002 die in dit rapport zijn opgenomen, hoopt de Algemene Rekenkamer het verbeterproces verder te stimuleren.

Reactie kabinet

De minister van Financiën heeft namens het kabinet op het onderzoek gereageerd. Hij verwacht dat het rapport door de gekozen aanpak zal bijdragen aan een verdere verbetering van de ontwerpbegrotingen. Ruimte voor verbetering is er volgens de minister bij de formulering van doelen in meetbare en beïnvloedbare termen, bij het opnemen van meer en betere prestatiegegevens en bij het aangeven van de relatie tussen doel, middelen en prestaties. De minister verwacht echter dat niet alle beoogde verbeteringen reeds in de ontwerpbegroting voor 2003 te realiseren zijn.

Om de beoogde verbeteringen tot stand te brengen worden door de departementen diverse initiatieven ontplooid zowel op het gebied van begroting en verantwoording als om te komen tot verdere institutionalisering van het VBTB-gedachtegoed. Verder zal de minister van Financiën een stimulerende en coördinerende rol blijven vervullen.

Ten aanzien van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wijst de minister op de aandacht van de Tweede Kamer hiervoor bij de behandeling van de begrotingen 2002. Naar zijn mening moet de discussie hierover per beleidsterrein plaatsvinden tussen Staten-Generaal en de minister. Hij stelt verder dat er voor de begrippen systeemresultaatverantwoordelijkheid geen principiële miningsverschillen meer bestaan met de Algemene Rekenkamer.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het kabinet zich onverkort wil blijven inzetten om de overstap naar een beleidsmatige begroting en verantwoording – ingezet met de begroting 2001 – tot een succes te

maken. Zij onderschrijft het belang van blijvende aandacht voor de voortgang van het ontwikkelingsproces.

De Algemene Rekenkamer hoopt dat op korte termijn de door de minister aangegeven mogelijke verbeteringen zichtbaar zullen worden in de conceptbegrotingen.

Ten slotte verheugt de Algemene Rekenkamer zich over de constatering van de minister dat er over de begrippen systeem- en resultaat-verantwoordelijkheid geen principiële meningsverschillen bestaan. Zij ziet uit naar het debat tussen de Staten Generaal en het kabinet over ministeriële verantwoordelijkheid en de hieruit voortkomende precisering van de aanspreekbaarheid van bewindspersonen. Met veel belangstelling wacht zij de uitkomst van dit debat af.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

In september 2001 heeft de regering de ontwerpbegrotingen voor 2002 aangeboden aan de Staten-Generaal. Het zijn de eerste zogenoemde begrotingen-nieuwe-stijl. De bedoeling is dat deze departementale begrotingen behalve geldbedragen ook meer beleidsinhoudelijke informatie geven en daardoor toegankelijker zijn.

Met de opstelling van de ontwerpbegrotingen is een belangrijke stap gezet in het in 1999 gestarte proces «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB).

In aansluiting op de aandacht voor deze belangrijke ontwikkelingen heeft de Algemene Rekenkamer de vooruitgang gevolgd die de departementen gemaakt hebben bij de formulering van doelen en de benoeming van prestatiegegevens in de begrotingen voor 2002. Hiermee wil zij een bijdrage leveren aan het debat over mogelijke verbeteringen in de beleidsparagraaf in de begrotingen voor 2003 (ten opzichte van de begrotingen voor 2002).

Aan de hand van goede voorbeelden wil de Algemene Rekenkamer die departementen (of onderdelen daarvan) stimuleren, die op relatief korte termijn vooruitgang zouden kunnen boeken bij het formuleren van doelstellingen en benoemen van prestatiegegevens.

1.2 Opzet van de begrotingen-nieuwe-stijl

De algemene doelstelling van het VBTB-proces is de vergroting van de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Dit dient op een dusdanige manier te gebeuren dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is en tijdig beschikbaar komt.¹

Om de begroting toegankelijker te maken wordt in de nieuwe opzet een andere indeling gehanteerd dan voorheen. Doelmatigheid en doeltreffendheid worden als richtinggevend indelingsprincipe gehanteerd. De bedoeling hiervan is te komen tot sturing op «output» (prestaties) en «outcome» (effecten). Met andere woorden, de begroting-nieuwe-stijl moet antwoord geven op de vragen «Wat willen we bereiken?», «Wat gaan we daarvoor doen?» en «Wat mag het kosten?»

De departementale begroting-nieuwe-stijl dient als volgt te zijn opgebouwd.

Departementale begroting-nieuwe-stijl

- Voorstel van wet-begrotingsstaat
- Leeswijzer
- *Beleidsparagraaf*
 - *beleidsagenda*
 - *beleidsartikelen*
- Bedrijfsvoeringsparagraaf
- Baten-lastendiensten
- Verdiepingsbijlage

De Algemene Rekenkamer heeft in dit onderzoek gekeken naar de (hierboven *grijs* weergegeven) beleidsparagraaf. Deze valt uiteen in twee delen: de beleidsagenda en de beleidsartikelen.

In de *beleidsagenda* worden de zogenoemde beleidsprioriteiten van het ministerie beschreven. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op datgene wat er het komende jaar ondernomen gaat worden om de beleidsvoorname te realiseren. De beleidsagenda bevat tevens een samenvattend

¹ Ministerie van Financiën, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, mei 1999.

overzicht van de financiële gevolgen van het voorgestelde beleid. Ook worden de belangrijkste beleidsintensivering en -extensivering op totaalniveau zichtbaar.

In de *beleidsartikelen*, die het grootste deel van de beleidsparagraaf vormen, staat de ambitie centraal om waar mogelijk een direct verband te leggen tussen (1) de doelstellingen van beleid, (2) de daartoe in te zetten instrumenten en te leveren prestaties en (3) de daarvoor beschikbare middelen. Het streven verder is te komen tot een indeling in beleidsartikelen waarin de beleidsterreinen duidelijk herkenbaar en voldoende homogeen zijn.

Om de vergelijkbaarheid van beleidsartikelen te vergroten wordt in de nieuwe stijl een vaste structuur gehanteerd. Deze vaste structuur ziet er als volgt uit.

Beleidsartikel-nieuwe-stijl

- Algemene beleidsdoelstelling
- Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen
- Budgettaire gevolgen van beleid
- Budgetflexibiliteit
- Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

Het is de bedoeling dat de departementale *verantwoording*, als tegenhanger van de departementale begroting-nieuwe-stijl, eveneens een meer beleidsinhoudelijk karakter krijgt. De eerste departementale jaarverslagen-nieuwe-stijl (over het begrotingsjaar 2002) verschijnen in mei 2003.

Zoals de minister van Financiën in de *Miljoenennota 2002* stelt, is VBTB nadrukkelijk een groeitraject. Het project VBTB is niet afgerond met de begrotingen voor 2002. Er valt de komende jaren nog het nodige uit te werken en te verbeteren. De daadwerkelijke implementatie van VBTB neemt nog een aantal jaren in beslag.

1.3 Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Eerdere rapportages

In de voorbereidingsfase van het VBTB-proces heeft de Algemene Rekenkamer een bijdrage geleverd aan de discussie over de uitgangspunten en de eisen waaraan de begroting en de verantwoording zullen moeten gaan voldoen.¹ In de rapportages over de beleidsprioriteiten en de voorbeeldbegrotingen heeft de Algemene Rekenkamer nadere aandachtspunten voor de begrotingen-nieuwe-stijl aangedragen.

Voorliggende rapportage

De voorliggende rapportage is het resultaat van een *quick scan* die de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd voor alle beleidsartikelen in de departementale begrotingen voor 2002.² Met deze quick scan is een aantal aspecten van het formuleren van doelen en benoemen van prestatiegegevens, zoals opgenomen in de *Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften 2001* (RBV), op kwalitatieve wijze in beeld gebracht. Behalve van de RBV 2001 is als referentiekader in dit onderzoek tevens gebruikgemaakt van de handreiking *Doelformulering en prestatiegegevens* van het Ministerie van Financiën (februari 2001) en de regeling *Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid* van februari 2001.

Omdat VBTB nog in een proces in ontwikkeling is, heeft de Algemene Rekenkamer in deze quick scan bewust gekozen voor een explorerende, stimulerende aanpak. Deze aanpak houdt in dat zij is op zoek gegaan naar beleidsartikelen die een *voorbeeldfunctie* kunnen vervullen. Gekeken is dus naar beleidsartikelen, of onderdelen daarvan, waarbij het formuleren

¹ *Ambitieuze maar haalbaar* (mei 1999), *VBTB nader beschouwd* (mei 2000), *Beleidsprioriteiten 1999 en 2000* (mei 2000), *Verantwoordingen over beleid* (mei 2000), *VBTB-voorbeeldbegrotingen 2000* (juli 2000), *VBTB en beleidsinformatiesystemen* (mei 2001).

² In het onderzoek zijn alleen de begrotingshoofdstukken IV tot en met XVI meegenomen, met uitzondering van IXa.

van doelen en benoemen van prestatiegegevens conform de VBTB-gedachte relatief goed is gelukt.

Een gedeelte van deze goede voorbeelden heeft de Algemene Rekenkamer gekozen uit beleidsartikelen die de ministeries desgevraagd zelf hebben aangedragen. Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin deze aangedragen artikelen daadwerkelijk een voorbeeldfunctie zouden kunnen vervullen, heeft de Algemene Rekenkamer over de betreffende 24 artikelen (twee per ministerie) gesprekken gevoerd met medewerkers van de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) en van de betrokken beleidsdirecties.

Deze selectie uit de door de ministeries aangedragen beleidsartikelen heeft de Algemene Rekenkamer aangevuld met een aantal andere artikelen, die volgens haar op onderdelen geschikter zouden zijn als goed voorbeeld.

Het onderzoek is niet gericht geweest op een oordeel over de afzonderlijke beleidsartikelen. Op voorhand was min of meer duidelijk dat de artikelen in de begrotingen voor 2002 nog niet volledig volgens VBTB opgesteld zouden zijn en dat ook de zogeheten *groeiparagrafen* in de beschouwing dienen te worden meegenomen. Hierin worden de ambities voor de VBTB-begroting beschreven die nog niet zijn gerealiseerd. De stand van zaken, de te ondernemen acties en het daarbij te volgen tijdspad dienen in deze groeiparagrafen vermeld te worden. Normen voor de beoordeling van de groeiparagrafen zijn echter nog in ontwikkeling.

Kern van het voorliggende rapport is het in beeld brengen welke stappen met de begrotingen voor 2002 zijn gezet op weg naar de hoofddoelen van het VBTB-proces, te weten: vergroting van de informatiewaarde en toegankelijkheid door middel van een meer beleidsmatige begroting. De bij elke begroting gekozen indeling in beleidsartikelen is daarbij als een gegeven beschouwd. Bovendien is niet per beleidsartikel beoordeeld of de algemene doelstelling voldoende is afgedekt met operationele doelstellingen en of alle operationele doelstellingen even relevant zijn voor die algemene doelstelling. Daarvoor zou diepgaander onderzoek nodig zijn.

1.4 Opbouw rapport

Het rapport van de Algemene Rekenkamer bestaat uit het voorliggende deel A, met daarin een samenvattend rijksbreed beeld, en een op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl) uitgebracht deel B, met daarin per begrotingshoofdstuk een beknopte rapportage. In beide delen wordt een aantal belangrijke aspecten van het formuleren van doelen en het benoemen van prestatiegegevens op exploratieve wijze in beeld gebracht. In beide delen wordt de rapportage zoveel mogelijk geïllustreerd met relatief goede voorbeelden, ontleend aan de departementale begrotingen voor 2002.

In het voorliggende deel A komen de volgende aspecten van de begroting aan de orde:

- structuur en presentatie;
- formulering doelen;
- uitsplitsing beleidsinstrumenten;
- benoeming prestatiegegevens;
- vermelding evaluatieonderzoek;
- reikwijdte verantwoordelijkheid minister;
- transparantie groeiparagraaf.

In deel A is ook een slotbeschouwing opgenomen. De bijlage bevat een lijst van gebruikte afkortingen.

2 STRUCTUUR EN PRESENTATIE

2.1 Referentiekader

Aan welke eisen de toelichting bij de beleidsartikelen in het kader van VBTB moet voldoen, is vastgelegd in artikel 5 van de op handen zijnde Comptabiliteitswet 2001.¹ Dit artikel wordt nader uitgewerkt in de *Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften 2001* (RBV).

Van belang voor het onderzoek naar de structuur en de presentatie van de «Paragraaf inzake het beleid» zijn vooral de bepalingen van de RBV inzake de Leeswijzer en de beleidsparagraaf, die bestaat uit de beleidsagenda en de beleidsartikelen.

RBV-bepalingen inzake de Leeswijzer

De Leeswijzer vormt een verplicht onderdeel van de Memorie van Toelichting. De Leeswijzer moet informatie bevatten over de opbouw van de Memorie van Toelichting, informatie over aanwezige overzichtconstructies, informatie over de wijze van presentatie van de veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming, informatie over afwijkingen van de RBV, en informatie over de gebruikte toerekeningssleutels voor apparaatsuitgaven.

De Leeswijzer is, kortom, een voorwaarde voor een goed begrip van de beleidsparagraaf.

RBV-bepalingen inzake de beleidsagenda

Over de beleidsagenda bepaalt de RBV onder andere dat deze een uiteenzetting van de beleidsprioriteiten dient te bevatten en de te ondernemen activiteiten ter realisatie van de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Verder behoort de beleidsagenda een overzichtstabel te bevatten met de belangrijkste beleidsmatige mutaties in uitgaven en ontvangsten. De beleidsagenda kan een horizontale toelichting bevatten.²

RBV-bepalingen inzake de beleidsartikelen

Een beleidsartikel ten slotte, behoort volgens de RBV te zijn opgebouwd uit de volgende elementen: een algemene beleidsdoelstelling, eventueel één of meer nadere operationele doelstellingen, de budgettaire gevolgen van beleid, budgetflexibiliteit en veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming.

Deze elementen worden in de RBV nader uitgewerkt. Dit leidt tot nadere eisen aan:

- de uitsplitsing van de uitgaven en ontvangsten;
- toelichting van de beleidsdoelstellingen, instrumenten, uitgaven en ontvangsten met prestatiegegevens;
- informatie over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de betrokken minister;
- informatie over het VBTB-groeitraject.

Verder stelt de RBV dat een heldere consequent toegepaste structuur kan bijdragen aan de toegankelijkheid van de begroting. Ook goede verwijzingen naar plaatsen binnen de eigen of een andere begroting, waar relevante aansluitende informatie te vinden is, dragen bij aan een beter inzicht in het beleid. Dit is met name nuttig als er behalve de indeling in beleidsartikelen nog een andere indeling wordt gehanteerd, zoals bijvoorbeeld naar thema in de beleidsagenda.

2.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002

Deze paragraaf schetst een rijksbreed beeld van de mate waarin de departementale begrotingen voor 2002 beantwoorden aan de bepalingen in de RBV.³

¹ Artikel 5 bouwt voort op artikel 7 van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet.

² Een horizontale toelichting op de mutaties is een toelichting op de ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten van jaar op jaar.

³ Hierbij zijn de volgende kwalificaties gebruikt: «soms/enkele/nauwelijks/bijna geen» = < 10% van de gevallen; «weinig» = 10 tot <25% van de gevallen; «(aanzienlijk) deel» = 25 tot <50% van de gevallen; «de helft» = 50% van de gevallen; «ruim de helft» = 50 tot <75% van de gevallen; «veel/vaak» = 75 tot <90% van de gevallen; «de meeste» = > 90% van de gevallen; «alle» = 100% van de gevallen.

2.2.1 Leeswijzer

Bij alle ministeries gaat de Leeswijzer in op de voorgeschreven onderwerpen. Wel worden verwijzingen tussen de Leeswijzer en beleidsartikelen in veel gevallen niet gemist.

Verder wordt over voorgeschreven onderwerpen als overzichtconstructies en de VBTB-groeitrajecten vaak ook nog op andere plaatsen in de begroting belangrijke informatie verstrekt, zonder dat hiernaar verwezen wordt.

Overzichtconstructies bijvoorbeeld, staan wel genoemd in de Leeswijzer, maar worden in een deel van de gevallen uitgewerkt bij een (niet-)beleidsartikel. In de betreffende artikelen komt dan wel uit de tekst naar voren dat er een verband moet bestaan met een overzichtconstructie, maar ontbreekt een concrete verwijzing.

Voorbeelden van hoe het ook kan, zijn te vinden in de begroting van het Ministerie van Justitie, die bij artikel 6.3 duidelijk verwijst naar de overzichtconstructie «Asiel en migratie», en in de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) bij artikel 01 § 1.16, dat een verwijzing geeft naar de «Homogene Groep Internationale Samenwerking» (HGIS). In een enkel geval blijkt uit het onderdeel «Budgettair kader» dat uitgaven bijvoorbeeld deel uitmaken van HGIS zoals in de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), bij artikel 9.

Verwijzingen tussen de Leeswijzer en de Bedrijfsvoeringsparagraaf ontbreken. De Bedrijfsvoeringsparagraaf bevat vaak algemene mededelingen over het VBTB-groeipad, zoals over de ontwikkeling van systemen voor prestatiegegevens. Een verwijzing hiernaar zou de relatie tussen de ontwikkeling van de informatie in de beleidsartikelen en het bedrijfsvoeringsproces kunnen verduidelijken en het inzicht in de voortgang van VBTB kunnen vergroten.

2.2.2 Beleidsagenda

In de beleidsagenda's van de begrotingen wordt aandacht besteed aan prioriteiten die direct gerelateerd zijn aan beleidsartikelen, of aan prioritaire thema's die betrekking hebben op verscheidene of alle beleidsartikelen. Bij sommige ministeries komt een combinatie van beide vormen voor. Voor de lezer is van belang of de relatie met de relevante beleidsartikelen gelegd kan worden.

In geen enkele begroting bevat de beleidsagenda een horizontale toelichting. Ook bevatten de beleidsagenda's weinig directe verwijzingen naar een beleidsartikel bij de beschrijving van een prioriteit.

In de beleidsagenda van de begroting van het Ministerie van LNV echter, wordt in het kopje van de prioriteit direct verwezen naar het nummer van de betreffende beleidsartikelen. En in de beleidsagenda van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) wordt de beschrijving van iedere beleidsprioriteit afgesloten met een verwijzing naar het desbetreffende artikel. Dit verduidelijkt de reikwijdte van de prioriteit en vergemakkelijkt tegelijkertijd het vinden van verdere informatie.

Beleidsagenda van de begroting van het Ministerie van VROM: duidelijke verwijzingen naar artikelen

Thema 1: Veiligheid en gezondheid

Prioriteit 1.3. Verkleinen veiligheidsrisico's van ruimtelijke ontwikkelingen

«De in de nota «Ruimte maken, ruimte delen» aangekondigde richtlijn voor ruimtelijke aspecten van activiteiten met grote veiligheidsrisico's wordt in 2001 geïntegreerd in twee AMvB's: één voor inrichtingen en één voor transport. (...) (zie verder artikelen 6 en 8.2.2).»

Soms wordt de relatie met de thema's in de beleidsagenda gelegd doordat de thema's als onderdeel van de beleidsartikelen terugkomen, zoals in de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa).

In het onderdeel van de beleidsagenda dat de belangrijkste financiële mutaties toelicht worden vaak (in de overzichtstabel) de artikelnummers vermeld waarop de mutatie betrekking heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval in de beleidsagenda van de begroting van het Ministerie van V&W. In de beleidsagenda van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (SZW) worden ter informatie de premiegefinancierde doelstellingen uit de Sociale Nota opgenomen naast de doelstellingen die vanuit de Rijksbegroting worden gefinancierd. Op soortgelijke wijze vermeldt de beleidsagenda van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport (VWS) ook de doelstellingen uit de Zorgnota. Dit (en de daarmee samenhangende verwijzingen in de beleidsartikelen) zorgt voor duidelijkheid over de samenhang in het beleid.

Het Ministerie van VWS geeft aan dat voor de begroting 2003 voor de Welzijnsnota nog een betere aanpak wordt ontwikkeld.

Omgekeerd kunnen ook verwijzingen vanuit de beleidsartikelen naar de beleidsagenda worden opgenomen. Dit zou voor de lezer het relatieve belang kunnen verduidelijken dat aan deze elementen wordt gehecht. In de tekst van de beleidsartikelen wordt echter nauwelijks aandacht besteed aan de vraag of bepaalde elementen betrekking hebben op een beleidsprioriteit uit de beleidsagenda. In veel gevallen kan terugkijkend vanuit het beleidsartikel wel de vraag beantwoord worden of de beleidsagenda elementen bevat die op dit artikel betrekking hebben.

Algemeen kan gesteld worden dat het opnemen van verwijzingen tussen beleidsagenda en beleidsartikelen de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de begroting sterk vergroten, maar dat dit nog weinig gebeurt.

2.2.3 Beleidsartikelen

Verplichte elementen

Alle beleidsartikelen bevatten één algemene beleidsdoelstelling, die wordt toegelicht. In de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) worden twee artikelen (artikel 1 «Basisonderwijs» en artikel 2 «Expertisecentra») in één tekst beschreven, omdat zij dezelfde algemene beleidsdoelstelling kennen en de methodiek van de uitwerking van de artikelen overeenkomt. Dit leidt tot de vraag waarom niet gekozen is voor één beleidsartikel.

De algemene doelstelling wordt steeds geoperationaliseerd: soms in één geoperationaliseerde doelstelling, meestal in meer dan één. In sommige artikelen komen echter meer dan tien operationele doelstellingen voor. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de begrotingen van de Ministeries van Justitie en OCenW. Dit bevordert het overzicht voor de lezer niet. Een groot aantal operationele doelen per beleidsartikel kan wellicht worden voorkomen door deze doelen op een hoger aggregatieniveau te formuleren.

Andere ministeries hebben ervoor gekozen in soortgelijke gevallen gebruik te maken van een clustering van informatie binnen operationele doelstellingen naar onderdelen van het beleidsterrein. Dit bevordert het inzicht.

Begroting Ministerie van LNV: clustering van informatie binnen operationele doelstelling

In de begroting van het Ministerie van LNV is voor het beleidsartikel 4 «Economisch perspectiefvolle agrotetens» de operationele doelstelling «Herstructurering glastuinbouw en duurzaam gebruik energie» onderverdeeld:

- A. in economisch en milieutechnische zin;
- B. qua ruimtelijke kwaliteit;
- C. met vraaggestuurde productie.

Een andere oplossing, het introduceren van een extra niveau in doelstellingen (dus suboperationele doelen), is niet aan te bevelen. In VBTB wordt uitgegaan van slechts twee niveaus in doelstellingen per beleidsartikel (algemeen en operationeel).

Alle beleidsartikelen bevatten de rubriek «Budgettaire gevolgen van beleid».

Het onderdeel «Budgetflexibiliteit» is opgenomen in alle artikelen met programma-uitgaven waar dat volgens de voorschriften verplicht was.¹

De «Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming» zijn vaak niet opgenomen in een aparte paragraaf, maar meestal, zoals dan ook in de Leeswijzer staat vermeld, geïntegreerd in de toelichting bij de doelstellingen. Nadeel van het opnemen van deze gegevens in de toelichting is dat de voorwaarden waaronder de beleidsprestaties (niet) tot stand kunnen komen, minder nadruk krijgen.

Over het algemeen bevatten de beleidsartikelen van de onderzochte begrotingen de verplichte artikelonderdelen. Van de voorgeschreven volgorde wordt echter in een deel van de beleidsartikelen afgeweken. Eén volgorde in alle begrotingen komt de toegankelijkheid ten goede.

Nadere uitsplitsing ontvangsten en uitgaven

Bij beleidsartikelen die zowel apparaats- als programma-uitgaven behelzen, worden deze in het algemeen apart gepresenteerd in de paragraaf «Budgettaire gevolgen van beleid». Een aanzienlijk deel van de beleidsartikelen heeft echter uitsluitend apparaatsuitgaven; enkele artikelen kennen uitsluitend programma-uitgaven.

In de begroting van het Ministerie van OCenW bevat de toelichting bij de beleidsartikelen uitsluitend programma-uitgaven. De apparaatskosten van het Ministerie van OCenW worden vooralsnog geraamd op zes aparte artikelen, die geen één op één relatie hebben met de beleidsartikelen. In de begroting van het Ministerie van Defensie worden alle apparaatsuitgaven begroot bij de artikelen die de krijgsmachtsdelen en de ondersteunende diensten betreffen. Dit hangt samen met de huidige indeling in beleidsartikelen.

Naar de mogelijkheid en de nuttigheid van het toerekenen van de apparaatskosten aan de beleidsartikelen in de begroting van het Ministerie van OCenW wordt momenteel een onderzoek ingesteld door een extern bureau. In de begroting voor 2003 worden de gemaakte keuzes verwerkt.

De toelichting van de RBV meldt in § 2.3.2.4 dat in een beleidsgeoriënteerde begroting uitvoerende organisatieonderdelen in principe als programma-uitgaven worden toegedeeld aan een beleidsartikel. Mogelijk is het deze toelichting die ertoe leidt dat bij artikel 1, 2 en 7 van de begroting van het Ministerie van Financiën programma-uitgaven worden vermeld die betrekking hebben op het proces/de activiteiten van het apparaat van de Belastingdienst, uitvoeringsorganisaties en de dienst Domeinen.

¹ Dus alleen niet bij de artikelen waar de fictie verplichtingen=kas geldt.

In de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) worden de uitgaven voor de uitvoering door het agentschap Senter, eveneens conform de RBV, tot de apparaatsuitgaven gerekend (zie kader hierna). Kosten die voor de uitvoering worden gemaakt, worden dus soms als apparaatsuitgaven en soms als programma-uitgaven gezien. Dit leidt tot de vraag of het onderscheid wel zinvol is.

Behalve programma-uitgaven worden ook apparaatsuitgaven in een aantal gevallen verder uitgesplitst naar operationele doelstelling. Zo presenteert de begroting van het Ministerie van Financiën (IXB) in artikel 8, dat alleen apparaatsuitgaven kent, het aantal fte's per operationele doelstelling.

Ook worden rijksbreed nog slechts bij een deel van de artikelen de programma-uitgaven op het niveau van instrumenten vermeld.

Begroting Ministerie van EZ: uitgaven en ontvangsten uitgesplitst naar operationele doelstelling en instrument

In de begroting van EZ zijn voor artikel 4 «Doelmatige en duurzame energievoorziening» de uitgaven* en ontvangsten uitgesplitst naar operationele doelstelling.

(in EUR mln)	(2000)...2002...(2006)
Verplichtingen (totaal)	248,6
Programma-uitgaven	237,3
<i>Operationeel doel 4.2.1: Verbetering energie-efficiency</i>	
– Programma's Energie-efficiency	48,5
– EINP	33,1
<i>Operationeel doel 4.2.2: Duurzame energie</i>	
– Programma's duurzame energie	45,4
– EINP Wind	3,4
– Projectbureau Duurzame energie	2,3
– Afwikkeling oude programma's Duurzame energie	
<i>Operationeel doel 4.2.3: CO₂ reductieregelingen</i>	
– CO ₂ reductieplan	
– Joint Implementation	53,1
<i>Algemeen</i>	
– Opdrachten uitvoering door derden	17,1
– Bijdrage Algemene Energieraad	0,1
– Bijdrage aan ECN	30,9
– Diverse programma-uitgaven Energie	
– Opdrachten en onderzoek Energie	3,4
<i>Apparaatsuitgaven</i>	11,3
– Personeel Energie (DG M&E)	4,2
– Bijdrage DG M&E aan BLD Senter	7,1
Uitgaven totaal	228,4
Ontvangsten (totaal)	21,0
– Dividend ontvangsten UCN	20,4
– Diverse ontvangsten Energie	0,6

* In afwijking van de andere ministeries presenteert het Ministerie van EZ niet een uitsplitsing van de uitgaven maar van de verplichtingen, omdat deze volgens het ministerie op artikelniveau het meeste inzicht geven in het actuele beleid.

Toegankelijkheid

Bij vergelijking van begrotingen onderling en (binnen een begroting) van artikelen onderling, wordt duidelijk welke aspecten bijdragen aan gebruiksgemak en inzicht.

Allereerst is dat een consequent toegepaste structuur binnen de begroting. Hierin past een overeenkomstige opbouw en nummering van algemene doelstelling, operationele doelstelling en instrumenten in alle artikelen van een begroting. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de begroting van het Ministerie van LNV.

Een handig hulpmiddel om in één oogopslag de opbouw van een artikel te overzien is ook de door het Ministerie van EZ toegepaste methode om

aan het begin van het beleidsartikel in de marge een overzichtje van de opbouw van het artikel, inclusief de doelstellingen op te nemen. Ook het schema aan het begin van ieder beleidsartikel in de begroting van het Ministerie van Financiën, waarin Verantwoordelijkheid, VBTB Groei-paragraaf en Wettelijke Grondslag zijn opgenomen, geeft in één oogopslag de voor de rest van het artikel relevante informatie. Verder voorkomt een samenhangend systeem van onderlinge verwijzingen veel onduidelijkheid en opzoektijd.

Begroting Ministerie van V&W: duidelijke weergave samenhang met andere begroting

In de begroting van het Ministerie van V&W wordt de samenhang met de begroting van het Infrastructuurfonds duidelijk weergegeven. Bijvoorbeeld in artikel 13 «Veiligheid water»:

§ 13.3 Beleidsinstrumenten

Uitvoering en handhaving

«De uitvoering van het beleid inzake veiligheid water is opgenomen in het Infrastructuurfonds en betreft de artikelen 02.01 en 03.04»

Tabel overzicht uitgaven veiligheid water op het Infrastructuurfonds (in EUR1000)

Art	Omschrijving	2001...2002... 2006
	Natte infrastructuur	
IF02.01	Waterkeren	268 910
IF03.04	Deltaplan grote rivieren	..51 058

Verder kan een lange opsomming van instrumenten per operationele doelstelling voorkomen worden door de instrumenten per type geordend te presenteren. Dit gebeurt met name in de begrotingen van de Ministeries van V&W en van VWS. Bij artikel 7 van de begroting van V&W bijvoorbeeld («Klantgerichte personenvervoermarkt»), worden de beleidsinstrumenten per operationele doelstelling geclusterd in «beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling», «demonstraties en pilots», «communicatie en draagvlak», «financiële stimulering», «wet- en regelgeving», «uitvoering en handhaving» en «monitoring en beleidsevaluatie».

Opvallend is ten slotte de niet geringe omvang van enkele begrotingen en onderdelen van begrotingen. Dit terwijl de VBTB-operatie mede tot doel had de omvang van begrotingen terug te brengen. Het goede evenwicht tussen het willen geven van informatie en het streven naar beknoptheid is nog niet altijd gevonden.

2.3 Mogelijkheden voor verbetering

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in het algemeen de vereiste elementen in de beleidsparagrafen aanwezig zijn. De belangrijkste verbetermogelijkheden zijn gelegen in het verbeteren van de onderlinge samenhang tussen onderdelen in de begroting, tussen artikelen in de begroting, en tussen de verschillende begrotingen. De samenhang kan bijvoorbeeld versterkt worden door herhaling van het nummer van de operationele doelstelling bij de uitgaven aan die doelstelling in de paragraaf «Budgettair kader». Ook kan met visuele hulpmiddelen als een heldere nummering en paragrafering en samenvattende schema's het gebruik van de begrotingen vergemakkelijkt worden. De zin van het onderscheid tussen apparaats- en programma-uitgaven in de begroting dient naar de mening van de Algemene Rekenkamer nog eens te worden afgewogen.

3 FORMULERING DOELEN

3.1 Referentiekader

Conform artikel 5 van de op handen zijnde Comptabiliteitswet 2001 dient bij ieder beleidsartikel een toelichting te staan die inzicht geeft in de doelstellingen die met het betreffende beleid worden nagestreefd. Het kan daarbij gaan om algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen.

De RBV 2001 stelt dat algemene beleidsdoelstellingen zoveel als mogelijk uitgedrukt behoren te worden in meetbare en beïnvloedbare streefwaarden. Ze behoren verder een aanduiding van de doelgroep(en) te bevatten en ze behoren te worden geplaatst tegen een tijdhorizon.

Indien het niet mogelijk is de algemene beleidsdoelstelling op deze wijze uit te drukken, behoort een beleidsartikel één of meer operationele doelstellingen te bevatten waarvoor wél meetbare en beïnvloedbare streefwaarden, doelgroepen en een tijdhorizon zijn aangegeven.

In de handreiking *Doelformulering en prestatiegegevens* van het Ministerie van Financiën wordt opgemerkt dat beseft dient te worden dat algemene doelen niet altijd uitgedrukt kunnen worden in termen van een beoogd effect in de maatschappij. De beoogde effecten kunnen bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de rijksoverheidsorganisatie zelf.

3.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002

Algemene doelen

In alle begrotingen zijn voor de meeste beleidsartikelen algemene doelstellingen mede geformuleerd in termen van effecten in de maatschappij. In onderstaand kader wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

Begroting Ministerie van SZW: algemene doelstellingen geformuleerd als maatschappelijk effect

In de begroting van het Ministerie van SZW is voor het beleidsartikel 15.01 «Basisdienstverlening Werk en Inkomen (CWI)» de volgende algemene doelstelling geformuleerd in termen van een effect in de maatschappij.

«De Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) bevordert de werking van de arbeidsmarkt door het bij elkaar brengen van vraag en aanbod ten behoeve van werklozen, andere werkzoekenden en werkgevers. Het CWI zorgt voor een zodanige dienstverlening (...) dat werkzoekenden op een zo kort mogelijke termijn aan het arbeidsproces kunnen deelnemen en werkgevers hun vacatures op zo kort mogelijke termijn kunnen vervullen. (...).»

Soms zijn algemene doelen niet zozeer geformuleerd in termen van een effect in de maatschappij, maar in termen van een effect in de rijksoverheidsorganisatie. Een duidelijk voorbeeld hiervan is in het kader hieronder beschreven.

Begroting Ministerie van BZK: algemene doelstellingen geformuleerd als effect in de rijksoverheidsorganisatie

In de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is voor beleidsartikel 11 «Kwaliteit van de Rijksdienst» de volgende algemene doelstelling geformuleerd: «De zorg voor een goede personele en organisatorische kwaliteit van de rijksdienst.»

Andere duidelijke voorbeelden van algemene doelen die zijn geformuleerd als effecten in de rijksoverheidsorganisatie zijn te vinden in artikel 8 «Financieel Economisch Beleid» uit de begroting van het Ministerie van

Soms wordt in de formulering van de algemene doelstelling niet alleen het beoogde maatschappelijke effect weergegeven, maar ook wat daarvoor gedaan moet worden. Het volgende kader geeft hiervan een voorbeeld.

Begroting Ministerie van SZW: algemene doelstellingen geformuleerd in termen van «effect in maatschappij» én «door het Rijk te scheppen voorwaarden»

In de begroting van het Ministerie van SZW is voor het beleidsartikel 15.02 «Stimulering en kwaliteitsbevordering arbeidsaanbod» een doelstelling opgenomen die is geformuleerd in termen van een effect in de maatschappij en in termen van *de door het Rijk te scheppen voorwaarden*:

«Algemene doelstelling

Het bevorderen van duurzame arbeid door: het realiseren van een sluitende keten van reïntegratie voor nieuwe en langdurige werklozen; het wegwerken van kwalitatieve achterstanden van minder kansrijke werklozen en werkzoekenden; het voor niet-actieve financieel aantrekkelijk maken zich op de arbeidsmarkt aan te bieden; het bevorderen van op minder kansrijke groepen gericht personeelsbeleid door werkgevers.

Kennelijk bestaat de behoefte om in de algemene doelstelling niet alleen het maatschappelijk beoogde effect op te nemen, maar ook hetgeen het ministerie daarvoor wil doen. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer dient dit zoveel mogelijk te worden vermeden.

Voor bijna alle artikelen kan worden gesteld dat de algemene doelstellingen niet zijn uitgedrukt in te meten en beïnvloedbare streefwaarden, en geen tijdhorizon hebben. De algemene doelstellingen dienen daarom conform de RBV 2001 in bij alle artikelen uitgewerkt te worden in operationele doelstellingen.

Operationele doelen

In alle beleidsartikelen zijn de algemene doelstellingen conform de RBV 2001 uitgewerkt in een of meer operationele doelstellingen.

Voor de meeste beleidsartikelen geldt dat de operationele doelen een duiding van de doelgroep bevatten. Ook zijn de meeste operationele doelen uitgedrukt in – in potentie – meetbare termen en streefwaarden. In potentie, omdat voor de daadwerkelijke meetbaarheid ook de prestatiegegevens in beschouwing dienen te worden genomen. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

De operationele doelen zelf zijn vaak geformuleerd in kwalitatieve termen (gestreefd wordt naar een «daling», een «toename», men wil iets «stimuleren» of «voorkomen», enzovoort). Sommige van deze streefwaarden zijn geformuleerd in termen van een verandering in een bepaalde maatschappelijke situatie die relatief eenvoudig is te meten. Bij wijze van voorbeeld kunnen enkele operationele doelen worden genoemd van een beleidsartikel van het Ministerie van LNV en van een beleidsartikel van het Ministerie van VWS.

Begroting Ministerie van LNV: meetbare operationele doelen

In de begroting van het Ministerie van LNV is voor beleidsartikel 4 «Economisch perspectievolle agroketens» het volgende operationele doel geformuleerd.

«Herstructurering glastuinbouw en duurzaam gebruik energie.

Streefwaarde (o.a.):

- In 2001–2006 zal ca 600 ha nieuw glas worden gerealiseerd op bedrijven die hun bedrijfsstructuur hebben verbeterd.»

Begroting Ministerie van VWS: meetbare operationele doelen

In de begroting van het Ministerie van VWS is voor beleidsartikel 1 «Gezondheidsbevordering en gezondheidsbescherming» het volgende operationele doel geformuleerd (operationele doelstelling 1.2.1):

«Het bevorderen van de gezonde keuze met betrekking tot roken, bewegen, voeding, drinken en veilig vrijen.

Streefwaarden(o.a.):

- Het aantal probleemdrinkers is in 2004 met 11% verminderd (afname van 9% naar 8%).
- 40% van de bevolking beweegt volgens de Nederlandse norm in 2004.»

Andere operationele doelen lijken lastiger meetbaar te maken, zoals het doel «*Stimuleren* van werkgevers om eenvoudige, laagbetaalde banen te creëren» bij artikel 15.03 «Aanvullende werkgelegenheid» van het Ministerie van SZW. Ook «het *voorkomen* van fraude» is moeilijk meetbaar. In deze formuleringen gaat een lastig aantoonbare oorzaak-gevolgrelatie schuil tussen het beleidsinstrument en het bereikte doel. Bij dergelijke doelformuleringen moet rekening gehouden worden met het feit dat het benoemen van directe effectgegevens niet of nauwelijks mogelijk is. Oplossingen dienen dan gezocht te worden in indicatoren die *indirect* iets zeggen over de effecten van het beleid. Een goed voorbeeld is te vinden in de begroting van het Ministerie van EZ.

Begroting Ministerie van EZ: uitgewerkte indicatoren voor realiseren operationele doelen

In de begroting van EZ is voor artikel 2 «Bevorderen van innovatiekracht» de volgende uitwerking gegeven:

«Algemene doelstelling

Het versterken van de innovatiekracht van de Nederlandse economie op het gebied van (...).

Operationele doelstelling 2: Een internationaal toonaangevende infrastructuur voor innovatie.

2a Verbeteren van aansluiting tussen publieke kennisontwikkeling en de kennisvraag van bedrijven

Prestatiegegevens:

- Aandeel innovatieve bedrijven dat innoveert in samenwerking met universiteiten en research instellingen als % van het totaal aantal innovatieve bedrijven.

2b Verbeteren van de balans tussen kennisbescherming en kennisverspreiding.

Prestatiegegevens:

- Aandeel Nederlandse octrooiaanvragen in totaal octrooiaanvragen in kader Europees Octrooi Verdrag (EOV).

2c Versterken van de bijdrage van het menselijk kapitaal aan innovatie

Prestatiegegevens:

- Aandeel 25 tot 64-jarigen dat gedurende de weken voorafgaand aan de enquête participeerde in enige vorm van scholing en training.

2d Stimuleren van innovatief ondernemerschap

Prestatiegegevens:

- Aandeel technostarters als % van het totaal aantal starters
- Aandeel snelle groeiers als % van het aantal middelgrote bedrijven.»

Streefwaarden of streefrichtingen die betrekking hebben op het bereiken van doelen zijn soms in de operationele doelen, maar meestal in de toelichting daarop vermeld. In de begrotingshoofdstukken van de Ministeries van EZ, LNV, SZW (en in mindere mate ook bij die van de Ministeries

van VROM, V&W en VWS) is sprake van operationele doelen met daarbij vermelde streefwaarden.

In de begrotingshoofdstukken van andere departementen worden bij de operationele doelen (nog) weinig tot geen streefwaarden vermeld. Nogal eens wordt vermeld dat streefwaarden pas verder worden benoemd als betere informatie beschikbaar is over de huidige beleidsprestaties. In die situatie is het volgens de Algemene Rekenkamer van belang om verbeteracties op dit punt transparant te maken in de groeiparagraaf van het beleidsartikel.

In ongeveer de helft van alle beleidsartikelen zijn de operationele doelen niet van een tijdspad voorzien. Een positieve uitzondering daarop vormt het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van V&W, waar voor veel artikelen de operationele doelen van een tijdspad zijn voorzien.

Begroting Ministerie van V&W: tijdspad bij operationele doelstellingen

In de begroting van het Ministerie van V&W is voor beleidsartikel 06 «Versterking netwerk personenvervoer» een operationele doelstelling opgenomen met het een tijdhorizon na 2007 en een tussentijds tijdspad.

Operationele doelstelling «Capaciteitsvergroting infrastructuur»

Overzicht van de toegevoegde capaciteit door benuttings- en aanlegprojecten spoorwegnet

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2010
Index			100	103	106	110	116	123

Bij de begrotingshoofdstukken van de Ministeries van EZ, LNV, SZW en VWS zijn voor ruim de helft van de artikelen de operationele doelen voorzien van een tijdhorizon. Voor de andere begrotingshoofdstukken kan worden gesteld dat veel operationele doelen niet tijdgebonden zijn geformuleerd. Overigens zijn er ook binnen deze begrotingshoofdstukken positieve uitzonderingen, zoals bij het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van OCenW.

Begroting Ministerie van OCenW: tijdspad bij operationele doelstellingen

In de begroting van het Ministerie van OCenW is voor beleidsartikel 4 «Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE)» een operationele doelstelling opgenomen met een tijdhorizon in 2010 en prestatiegegevens met streefwaarden.

Operationele doelstelling

Voortijdig schoolverlaten (vsv) halveren in 2010.

Tabel 4.16: Kerngegevens vsv (aantallen x 1 000)

	1998	1999	2000	2006	2010
Aantal gemelde en geregistreerde vsv-ers	41,2	39,4	39,9		
Vsv als percentage van de ingeschrevenen	3%	3%	3%		
Percentage herplaatsten	35%	41%	45%		
Netto aantal vsv-ers	26,6	23,2%	21,8	18,6	13,3

Het ontbreken van streefwaarden en een tijdhorizon wordt in een aantal begrotingshoofdstukken, waaronder die van de Ministeries van Financiën, BuiZa en Defensie, van een toelichting voorzien. Als verklaring wijzen deze departementen vaak op het continue karakter van het beleid. Als

voorbeeld van zo'n toelichting kan de begroting van het Ministerie van Financiën dienen.

Doordat veel van de beleidsartikelen van het Ministerie van Financiën een interne werking hebben voor het ministerie zelf of de rijksoverheid, en doordat het beleid voor een groot gedeelte bestaat uit ontwikkeling van wettelijke kaders regelgeving en richtlijnen, bestaat de meetbaarheid van de operationele doelen volgens het Ministerie van Financiën vaak uit het al of niet realiseren van een product of activiteit. In overeenstemming hiermee is volgens het ministerie dat de operationele doelstellingen niet tijdgebonden zijn. Zij hebben betrekking op een min of meer continue taak van het Ministerie van Financiën. De tijdgebondenheid is vooral gekoppeld aan concrete prestaties.

Begroting Ministerie van Financiën: niet-tijdgebonden operationele doelen gekoppeld aan prestaties

In de begroting van het Ministerie van Financiën is voor beleidsartikel 8 «Financieel economisch beleid van de overheid» de volgende continue operationele doelstelling opgenomen met een «interne» werking:

«Algemene doelstelling

Het vormgeven en uitvoeren van het financieel-economisch beleid van de overheid, het bevorderen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de overheidsuitgaven en het waarborgen van de rechtmatigheid ervan.

Operationele doelstelling 4 Vormgeven en uitvoeren van het financieel management, gericht op een meer resultaatgerichte beleids- en bedrijfsvoering bij het Rijk.»

De overheidsprestatie wordt onder meer gemeten door evaluatie van het agentschapsmodel (2002) en evaluatie van VBTB (2004).

Begroting Ministerie van Defensie: niet-tijdgebonden operationele doelen, geen prestaties genoemd

In de begroting van het Ministerie van Defensie is voor beleidsartikel 3 «Koninklijke Luchtmacht» de volgende permanente operationele doelstelling opgenomen:

«Beschikken over een bepaalde hoeveelheid operationeel inzetbare eenheden (...).»

Een ander voorbeeld van een permanente operationele doelstelling is die voor beleidsartikel 09 «Vredesoperaties»:

«Deelneming in een vredesafdwingende operatie met een brigade of het equivalent daarvan.»

In de meeste begrotingshoofdstukken wordt in de groeiparagrafen bij beleidsartikelen aangegeven dat de operationele doelen nog niet zijn uitgekristalliseerd. Bij de begrotingshoofdstukken van de Ministeries van Justitie en Defensie wordt in een algemene groeiparagraaf in de Leeswijzer bovendien aangegeven dat ook de algemene doelstellingen nog niet zijn uitgekristalliseerd. Vanwege de functie van de algemene doelstellingen binnen VBTB is de uitwerking van deze doelen op korte termijn van groot belang.

In het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Defensie wordt verder aangegeven dat de indeling van de beleidsartikelen in de begroting 2002 nog geëvalueerd zal worden.

3.3 Mogelijkheden voor verbetering

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de begrotingen voor 2002 over de gehele linie, meer dan de begrotingen-oude-stijl, informatie geven over de doelstellingen van het beleid en daarmee over de vraag «Wat willen we bereiken?».

De algemene doelstellingen blijken over het algemeen niet te zijn uitgedrukt in meetbare en beïnvloedbare streefwaarden en ook niet te zijn

voorzien van een tijdhorizon. Voor de operationele doelstellingen blijkt dit in ongeveer de helft van de gevallen al wel te zijn gelukt. Dit is vooral zichtbaar in de begrotingshoofdstukken van de Ministeries van VROM, V&W, EZ, LNV, SZW en VWS.

Zeker bij het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van OCenW liggen nog veel mogelijkheden voor verbetering van de doelformulering.

Voor alle begrotingshoofdstukken geldt naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat voor nog meer beleidsartikelen de operationele doelen in meetbare en beïnvloedbare termen kunnen worden weergegeven en kunnen worden voorzien van een tijdhorizon. De tijdgebondenheid kan ook tot uitdrukking worden gebracht bij te leveren prestaties. De meetbaarheid kan bovendien tot uitdrukking worden gebracht door het programmeren van evaluatieonderzoek (zie hoofdstuk 6). Reguliere prestatiegegevens en evaluatieonderzoek vullen elkaar in dit opzicht aan.

4 UITSPLITSING BELEIDSINSTRUMENTEN

4.1 Referentiekader

Conform artikel 5 van de op handen zijnde Comptabiliteitswet 2001 dient ieder beleidsartikel inzicht te geven in de instrumenten die voor de realisering van de algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen worden ingezet.

De RBV 2001 schrijft voor dat de programma-uitgaven op de beleidsartikelen alle uitgaven bevatten voor de financiële beleidsinstrumenten. Dit zijn subsidies, leningen, garanties en deelnemingen. Daarnaast dienen de programma-uitgaven de bijdragen te bevatten aan zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), contributies/bijdragen aan (internationale) organisaties, de rijksbijdragen aan lagere overheden/sociale fondsen en de bijdragen aan begrotingsfondsen. Programma-uitgaven dienen dus – voor zover aanwezig – per operationeel doel te worden weergegeven en binnen elk operationeel doel dienen ze vervolgens weer uitgesplitst te worden naar typen financiële instrumenten.

Departementen die een verdere uitsplitsing willen maken (bijvoorbeeld door ook de uitgaven voor voorlichting en wetgeving apart zichtbaar te maken), kunnen dit doen.

In de tabel «Budgettaire gevolgen van beleid» dienen de programma-uitgaven per geoperationaliseerde beleidsdoelstelling te worden uitgesplitst naar financiële beleidsinstrumenten en naar (rijks)bijdragen zoals bovengenoemd. Hierbij is variatie denkbaar in het aggregatieniveau. Verder worden belastinguitgaven beschouwd als instrument van beleid; om die reden dienen zij in de toelichting bij de operationele doelen en bij de budgettaire gevolgen van beleid te worden opgenomen.

De programmaontvangsten bij een beleidsartikel dienen, voor zover aan de orde, in ieder geval de opbrengsten te bevatten van belastingen, heffingen, concessies, tarifiering, boetes, risicopremies, aflossingen op deelnemingen, verkopen op deelnemingen, desinvesteringen (= verkoop onroerend goed), restituties, teveel betaalde subsidies of bijdragen en overige programmaontvangsten.

4.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002

Vaak worden de programma-uitgaven in de beleidsartikelen uitgesplitst naar operationele doelen. Binnen de operationele doelen worden de programma-uitgaven in een deel van de begrotingshoofdstukken nog niet nader uitgesplitst naar type financieel instrument. Een nadere uitsplitsing lijkt in sommige gevallen wel mogelijk; dit kan de informatiewaarde ten goede komen.

Goede voorbeelden van uitsplitsing van programma-uitgaven naar financiële instrumenten per operationeel doel zijn onder meer te vinden in de begrotingen van de Ministeries van Financiën en VROM.

Begroting Ministerie van Financiën: uitsplitsing van programma-uitgaven

De begroting van het Ministerie van Financiën kent voor artikel 4 «Internationale financiële betrekkingen» de volgende uitsplitsing van programma-uitgaven (x EUR1000):

	(2000)...2002...(2006)
Verplichtingen	678 955
Waarvan betalingsverplichtingen	282 937
Waarvan garantieverplichtingen	396 018
Uitgaven	179 185
Programma-uitgaven	176 851
Doelst. 4 – instr.: deelneming multilaterale ontwikkelingsbanken en -fondsen	176 851
Apparaatsuitgaven	2 334
Ontvangsten	5 163
Doelst. 4 – ontvangsten	5 163

Begroting Ministerie van VROM: uitsplitsing van programma-uitgaven

In de begroting van het Ministerie van VROM is voor artikel 9 «Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband» de volgende uitsplitsing van programma-uitgaven opgenomen (x EUR1000):

Verplichtingen	10 541
Uitgaven	10 606
Programma-uitgaven	9 396
Operationeel doel 92.1. Internationale afstemming ruimtelijke inrichting	7 941
– Interreg III	7 941
Operationeel doel 9.2.2. Concurrerende ruimtelijke inrichting mainports	1 022
– Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)	908
– Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL)	113
Onverdeeld programma	432
– Onderzoek	94
– Communicatie-instrumenten	23
– Overige instrumenten	315
Apparaatsuitgaven	1 210
Ontvangsten	

In de begroting van het Ministerie van V&W is bij de uitsplitsing van programma-uitgaven bovendien onderscheid gemaakt tussen financiële en niet-financiële beleidsinstrumenten.

Begroting Ministerie van V&W: uitsplitsing van programma-uitgaven

In de begroting van het Ministerie van V&W is voor artikel o.7 «Klantgerichte personenvervoermarkt» de volgende uitsplitsing van programma-uitgaven opgenomen:

Overzicht van budgettaire gevolgen van beleid (in EUR1000)	(2001)...2002....(2006)
07.01 Programma-uitgaven	1 355 481
<i>07.01.01 Spoorvervoer</i>	145 096
Exploitatie	145 096
<i>07.01.02 Regionaal openbaar vervoer</i>	1 207 621
Bijdragen aan internationale organisaties	47
Bijdragen aan lagere overheden	1 206 439
Exploitatie	1 134
<i>07.01.03 Taxi</i>	
Communicatie en draagvlak	0
<i>07.01.99 Algemene programma-uitgaven</i>	2 764
Beleidsvoorbereiding en -evaluatie	2 759
Voorlichting	5

Ook de begrotingen van de Ministeries van EZ, LNV en VWS kunnen worden genoemd als voorbeeld voor het uitsplitsen van programma-uitgaven.

De begroting van het Ministerie van SZW geeft in de Leeswijzer aan dat programma-uitgaven over het algemeen niet expliciet zijn uitgesplitst naar operationele doelen, omdat de doelen in die gevallen nog niet concreet genoeg zijn geformuleerd.

Vooral in het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van EZ worden de belastinguitgaven conform de RBV in de toelichting bij de budgettaire gevolgen van beleid weergegeven.

Begroting Ministerie van EZ: uitsplitsing van programma-uitgaven

Artikel 4 Doelmatige en duurzame energievoorziening

«Fiscale maatregelen

De Energie Investeringsaftrekregeling (EIA) is een fiscaal beleidsinstrument dat ondernemers stimuleert bij het investeren in energiezuinige bedrijfsmiddelen en duurzame energie. Het is een extra aftrekpost op de fiscale winst voor de vennootschaps- en inkomstenbelasting. Investerings in energiezuinige (en duurzame) apparaten en voorzieningen die voldoen aan een generiek besparingscriterium komen voor de aftrek in aanmerking (budget 2002 en verder: EUR 209 mln). Voor een totaaloverzicht van alle belastinguitgaven en de meerjarig hiervoor geraamde bedragen wordt verwezen naar de Miljoenennota 2002, bijlage 5 (Belastinguitgaven).»

In de begroting van het Ministerie van VROM wordt bij artikel 11 «Tegen gaan klimaatverandering en emissies» een meerjarig budgettair overzicht gegeven van belastinguitgaven. In de begrotingen van de Ministeries van LNV en SZW wordt aandacht besteed aan belastinguitgaven in de beleidsagenda en in de begroting van het Ministerie van SZW ook in de toelichting op de operationele doelen.

4.3 Mogelijkheden voor verbetering

Voor het verduidelijken van de relatie tussen doelen, prestaties en middelen vormt de uitsplitsing van uitgaven en ontvangsten naar operationeel doel, en daarbinnen naar type financieel instrument, een belangrijke schakel. Veel ministeries kunnen hier volgens de Algemene Rekenkamer nog winst boeken. De gegeven voorbeelden kunnen daarbij behulpzaam zijn.

5 BENOEMING PRESTATIEGEGEVENS

5.1 Referentiekader

Conform artikel 5 van de op handen zijnde Comptabiliteitswet 2001 behoren algemene en/of operationele doelstellingen, instrumenten, uitgaven en ontvangsten te worden toegelicht met behulp van prestatiegegevens. De toelichting dient per beleidsartikel te bevatten:

- doeltreffendheidsgegevens over het bereiken van de algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen, alsmede gegevens over de doelmatigheid van het beleid, beide al dan niet verkregen dan wel te verkrijgen uit beleidsevaluatieonderzoek;
- waar mogelijk doelmatigheidsgegevens, al dan niet verkregen dan wel te verkrijgen uit beleidsevaluatieonderzoek, voor de apparaats-uitgaven.

De onderbouwing van de apparaatsuitgaven (wanneer apparaatsuitgaven niet kunnen worden toegelicht in termen van doelmatigheid) en de programma-uitgaven met onderliggende volume- en prijsgegevens kan volgens de RBV 2001 belangrijk zijn. Zo'n onderbouwing biedt immers inzicht in de raming, de beheersbaarheid van de begroting en inzicht in de terughoudendheid bij de inzet van middelen (zuinigheid). Maar ook is een onderbouwing van de apparaatsuitgaven belangrijk omdat gegevens over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid niet jaarlijks (zinnig) beschikbaar zijn; de onderbouwing is dan een «terugvaloptie» om toch enig inzicht in het presteren van de overheid te hebben.

In de RBV wordt verder onderkend dat het toelichten van programma- en apparaatsuitgaven met volume- en prijsgegevens niet altijd zinvol is. Daarbij wordt gedacht aan de volgende situaties:

1. het toelichten met volume- en prijsgegevens heeft geen toegevoegde waarde (bijvoorbeeld: dit bedrag treft één rijksbijdrage van);
2. het toelichten zou tot zeer gedetailleerde en technische informatie leiden die voor de Staten-Generaal geen gebruikswaarde heeft (bijvoorbeeld in een situatie waarin er vele soorten subsidies van verschillende omvang worden verstrekt); en
3. deze gedetailleerde informatie valt niet te aggregeren tot zinvolle informatie die inzicht biedt in de opbouw van de begroting en de zuinigheid bij de inzet van begrotingsgelden.

Wanneer een vakministerie het toelichten van de programma- en apparaatsuitgaven met volume- en prijsgegevens niet zinvol acht, kan daar in overeenstemming met het Ministerie van Financiën van worden afgeweken. Volgens de Algemene Rekenkamer is daarbij wel van belang dat de opgenomen volume- en prijsgegevens relevant zijn voor de geformuleerde doelen en zoveel mogelijk betrekking hebben op de prestaties (producten, diensten) van de overheid.

5.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002

De Algemene Rekenkamer hanteert in dit rapport de definitie van het begrip prestatiegegevens, die is opgenomen in de regeling *Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*.

Het begrip «prestatiegegevens»

In de regeling *Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid* wordt onder «prestatiegegevens» verstaan:

Kernachtige en gestructureerde informatie over:

1. de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid;
2. de daartoe te leveren en/of gerealiseerde prestaties; en
3. de daarmee gemoeide kosten.

Deze informatie is te verkrijgen uit zowel systemen van reguliere prestatiegegevens als periodiek uit te voeren evaluatieonderzoek.

Analysemodel

Voor de analyse van de prestatiegegevens in de begrotingen voor 2002 heeft de Algemene Rekenkamer een *middelen-activiteiten-prestaties-effecten-model* gehanteerd. In dit model worden behalve prestaties van de rijksoverheid ook prestaties van lokale overheden en RWT's/ZBO's onderscheiden.

De prestaties van lokale overheden en RWT's/ZBO's kunnen worden beschouwd als «intermediaire» effecten. Dat zijn tussengelegen stuurbare effecten die een bijdrage leveren aan de realisatie van de finale effecten.¹ Bij het beleid gericht op het verminderen van de hoeveelheid bedrijfsafval in Nederland bijvoorbeeld, betreffen de beleidsprestaties van het Rijk onder meer het ontwikkelen van wet- en regelgeving en het faciliteren van de vergunningverlening van lokale overheden aan bedrijven. In dit voorbeeld is het uiteindelijke effect (minder afval), afhankelijk van de vergunningverlening door lokale overheden.

Ook worden prestaties van bedrijven, burgers en instellingen onderscheiden. De prestaties van bedrijven, burgers en instellingen kunnen een *indicatie* geven van het finale effect in de samenleving (bijvoorbeeld het aantal «technostarters» als indicator voor innovatief ondernemerschap). Daarnaast kunnen ook *directe indicatoren* voor het finale effect in de samenleving worden onderscheiden (bijvoorbeeld het aantal verkeersdoden als indicator voor verkeersveiligheid).

Dit neemt niet weg dat ook gegevens over activiteiten en prestaties van de rijksoverheid kunnen dienen als effectindicator, namelijk in gevallen waarbij deze activiteiten of prestaties direct bijdragen aan het realiseren van het beoogde effect (bijvoorbeeld het aantal gesaneerde Defensie-terreinen als indicator voor bodemsanering van Defensie-terreinen). Lang niet alle activiteiten en prestaties van de rijksoverheid zeggen echter direct iets over het beoogde finale effect.

De vraag of prestatiegegevens iets over het finale effect zeggen, hangt overigens samen met de formulering van het doel. Als bij het eerdere voorbeeld van het afvalbeleid de doelstelling is: «het voorkómen van het ontstaan van afval», dan zegt het prestatiegegeven «afname hoeveelheid afval» nog weinig over het voorkómen van afval, dus is het geen goede indicator van het effect. Als de doelstelling luidt: «het verminderen van de hoeveelheid afval», dan zegt dit prestatiegegeven juist alles over het bereiken van het doel en is dus sprake van een goede indicator van het effect.

Overigens zal evaluatieonderzoek nodig zijn om aan te tonen, of op zijn minst aannemelijk te maken, in welke mate de inzet van de beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld subsidies, convenanten, vergunningen) heeft bijgedragen aan het verminderen van de hoeveelheid afval (de oorzaak-gevolgrelatie).

De Algemene Rekenkamer heeft voorts gekeken of de benoemde prestatiegegevens expliciet gerelateerd zijn aan de begrotingsgelden (bijvoorbeeld

¹ Zie de ministeriële *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek* (februari 2001) en Ministerie van Financiën, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, mei 1999.

de hoeveelheid rijks geld gemoeid met de aankoop van één hectare natuurgebied).

Het analyseschema wordt hieronder weergegeven.

Wat gaan we daarvoor doen?				Wat willen we bereiken?	
Middelen rijks overheid*	Activiteiten rijks over- heid	Prestaties rijks over- heid	Interme- diaire effecten	Effect indicatoren	
			Prestatie slokale overheden, RWT's/ ZBO's	Prestaties bedrijven, burgers, instellingen	Finaal effect in de maatschappij

* Bij de gegevens over de middelen heeft de Algemene Rekenkamer zich gebaseerd op de gegevens in de toelichting en niet op de gegevens in de tabel met de budgettaire gevolgen van beleid. Indien zij dat wel zou hebben gedaan, dan had het accent in alle begrotingen uiteraard op gegevens over middelen gelegen.

In bijlage 2 heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven op welke typen prestatiegegevens in de begrotingen 2002 het accent ligt, dat wil zeggen welk type prestatiegegeven het meest voorkomt. In het deelrapport B (gepubliceerd op www.rekenkamer.nl) zijn ter illustratie per begrotingshoofdstuk voorbeelden uit de begrotingen 2002 opgenomen.

Effectindicatoren

Van alle in de begrotingen opgenomen prestatiegegevens zijn nog maar weinig gegevens te typeren als effectgegevens, dat wil zeggen: gegevens die een directe indicator zijn van het beoogde finale effect in de maatschappij. De prestatiegegevens die zijn opgenomen in de begrotingen van de Ministeries van BZK, Financiën, VROM, V&W, EZ, LNV en VWS, zijn al wel voor een deel te typeren als effectgegevens (gegevens over het beoogde finale maatschappelijk effect).

Duidelijke gegevens over het beoogde finale effect zijn bijvoorbeeld te vinden in de begrotingen van de Ministeries van VROM, V&W en Financiën.

Begroting Ministerie van VROM: gegevens over finaal effect

In de begroting van het Ministerie van VROM worden voor artikel 12 «Beheersen van milieurisico's van stoffen, afvalstoffen en straling» – met als operationeel doel «beheersen milieurisico's van afvalstoffen» – de volgende effectgegevens voor het jaar 2012 benoemd:

Beperking van de groei van het afvalaanbod zodat de in de periode 1985–1998 bereikte relatieve ontkoppeling van het BBP en het totale afvalaanbod wordt versterkt	Beperken groei afvalaanbod tot 16% bij een voorspelde economische groei van het BBP van 45%. Aanbod 64,0 Mton
Storten (exclusief fosforzuurgips en niet reinigbare grond)	2,0 Mton
Verbranden (verwijdering niet gevaarlijk afval exclusief zuiveringsslib)	5,5 Mton
Verbranden (verwijdering gevaarlijk afval)	0,5 Mton
Totaalverwijdering (exclusief fosforzuurgips en zuiveringsslib)	8 Mton

Begroting Ministerie van V&W: gegevens over finaal effect

In de begroting van het Ministerie van V&W worden voor artikel 1 «Veilig goederenvervoer» de volgende effectgegevens benoemd. *Operationeel doel:*

Leveren van bijdragen aan het verminderen van het aantal doden in het wegverkeer met 30% (tot 750 per jaar) en het aantal ziekenhuisgewonden met 25% (tot 14 000 per jaar) in het jaar 2010 ten opzichte van 1998.

Effectgegevens o.a.:

- aantal doden (met betrokkenheid goederenvervoer);
- aantal ziekenhuisgewonden (inclusief betrokkenheid goederenvervoer).

Begroting Ministerie van Financiën: gegevens over finaal effect

In de begroting van het Ministerie van Financiën worden voor artikel 7 «Beheer materiële activa» – met als operationele doelstelling «efficiënt beheren en verkopen van onroerende zaken van de Staat» – de volgende effectgegevens benoemd:

- toe te rekenen apparaatskosten aan verkopen (via benchmark);
- toe te rekenen apparaatskosten aan ingebruikgevingen (via benchmark).

Verder zijn vooral in de begrotingen van de Ministeries van OCenW, V&W en EZ duidelijke effectindicatoren te vinden in de vorm van prestaties van bedrijven, burgers en/of instellingen.

Begroting Ministerie van EZ: prestaties van bedrijven en burgers als effect-indicator

In de begroting van EZ is voor het eerdergenoemde artikel 2 «Bevorderen van innovatiekracht» de volgende uitwerking gegeven:

Operationele doelstelling

Versterken van de bijdrage van het menselijk kapitaal aan innovatie

Prestatiegegevens:

Aandeel 25 tot 64-jarigen dat gedurende de weken voorafgaand aan de enquête participeerde in enige vorm van scholing en training.

Operationele doelstelling

Stimuleren van innovatief ondernemerschap

Prestatiegegevens:

- aantal technostarters als % van het totaal aantal starters;
- aandeel snelle groeiers als % van het aantal middelgrote bedrijven.

Intermediaire effecten

Bij een aantal begrotingshoofdstukken zijn ook in meer of mindere mate gegevens over intermediaire effecten benoemd. Het betreft de begrotingen van de Ministeries van BZK, OCenW, V&W, EZ en SZW. Het gaat hier dan ook om beleidsterreinen waarbij een belangrijk deel van de uitvoering in handen is van lokale overheden en/of RWT's/ZBO's. Een duidelijk voorbeeld is te vinden in de begroting van het Ministerie van BZK.

Begroting Ministerie van BZK: gegevens over intermediaire effecten

In de begroting van het Ministerie van BZK worden voor artikel 2 «Politie» – met de operationele doelstelling «verbeteren van het prestatievermogen van de politie» – de volgende gegevens over intermediaire effecten benoemd:

- percentage km² land gebiedsgebonden politiezorg;
- aantal regionale korpsen dat Abrio heeft ingevoerd;
- aantal regionale korpsen dat voldoet aan de paraatheidseis ME.

In de begroting van het Ministerie van SZW worden deze intermediaire effectgegevens bij een aantal artikelen bovendien expliciet gerelateerd aan begrotingsgelden.

Begroting Ministerie van SZW: gegevens over intermediaire effecten, expliciet gekoppeld aan begrotingsgeld

In de begroting van het Ministerie van SZW worden voor artikel 4 «Aangepast werken» – met als operationeel doel het bevorderen van arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten – gegevens over intermediaire effecten expliciet aan begrotingsgeld gekoppeld:

«Werken in een dienstbetrekking bij de gemeente, al dan niet in een SW-bedrijf of bij een aangewezen werkgever (uitgedrukt in aantal standardeenheden, volumetaakstelling en prijs per standardeenheid).»

In de andere begrotingshoofdstukken wordt minder gebruikgemaakt van de mogelijkheid om gegevens over intermediaire effecten te benoemen.

Soms wordt in de groeiparagrafen bij de beleidsartikelen vermeld dat eerst betere monitor- en evaluatiegegevens beschikbaar dienen te zijn, alvorens kan worden overgegaan tot het benoemen van effectindicatoren en intermediaire effecten en bijbehorende streefwaarden. Toch zijn er ook mooie voorbeelden waarbij de effectindicatoren en intermediaire effecten alvast worden benoemd, met de toezegging dat de daarbij behorende streefwaarden later komen.

Begroting Ministerie van SZW: indicatoren in afwachting van streefwaarden

In de begroting van SZW wordt aan artikel 1 «Basisdienstverlening Werk en Inkomen (CWI)», de volgende uitwerking gegeven.

Operationeel doel:

Iedere bij het CWI ingeschreven werkzoekende krijgt passende dienstverlening aangeboden in de vorm van bemiddeling naar werk (en indien nodig uitkering) zodat werkzoekenden op een zo kort mogelijke termijn aan het arbeidsproces kunnen deelnemen.

Prestatiegegevens:

- plaatsingspercentage – na actieve bemiddeling – naar werk van fase-1 cliënten binnen zes maanden;
- plaatsingspercentage – na actieve bemiddeling – naar werk fase 1 cliënten binnen twaalf maanden;
- gemiddelde verblijfsduur van een fase-1 cliënt in de CWI-registratie;
- rapportcijfer klanttevredenheid werkzoekenden;
- aandeel etnische minderheden in het aantal plaatsingen binnen zes en twaalf maanden.

Onder verwijzing naar de groeiparagraaf wordt vervolgens aangegeven dat sommige van deze streefwaarden nog niet voorhanden zijn. In de groeiparagraaf wordt gesteld dat, op het moment dat meer inzicht bestaat in het resultaat van de betreffende bemiddelingsactiviteiten, de betreffende streefwaarden worden ingevuld.

Prestaties rijksoverheid

In de meeste begrotingshoofdstukken ligt het accent van alle benoemde prestatiegegevens duidelijk op het type «prestaties rijksoverheid». Opvallend daarbij is dat de benoemde prestatiegegevens veelal slechts een tijdhorizon hebben van één jaar. Zo wordt in veel begrotingshoofdstukken een in 2002 te schrijven beleidsnota, een af te ronden evaluatie, een in te stellen wet, een af te ronden convenant enzovoort als prestatiegegeven opgenomen.

Duidelijke voorbeelden van dergelijke prestatiegegevens met een beperkte tijdhorizon zijn onder meer te vinden in de begroting van het Ministerie van EZ.

Begroting Ministerie van EZ: prestaties van het Rijk met beperkte tijdhorizon

In de begroting van het Ministerie van EZ wordt voor artikel 3 «Bevorderen ondernemingsklimaat», bij het operationeel doel «overheid als klant en zakelijke partner», als prestatiegegevens voor het Rijk benoemd:

- operationeel worden van PPS-keuzemodel (in 2002);
- ontwikkelen best-practice toets Europees aanbesteden (in 2002 operationeel);
- opzetten helpdeskfunctie voor Europees aanbesteden (in 2002 operationeel).

Het nadeel van dit soort prestatiegegevens met een beperkte tijdhorizon is dat ze niet duurzaam zijn. Elk jaar dienen ze opnieuw te worden benoemd. Vanuit dat gezichtspunt zijn de beste prestatiegegevens gegevens die:

1. in kwantificeerbare grootheden zijn geformuleerd;
2. reproduceerbaar zijn;
3. voor een langere periode leverbaar zijn en dus in de tijd vergelijkbaar zijn.

De Algemene Rekenkamer is niettemin van mening dat bij functioneel en/of territoriaal gedecentraliseerd beleid dergelijke gegevens met een beperkte tijdhorizon zinvolle informatie geven over de prestaties van het Rijk, uiteraard naast de informatie over intermediaire effecten en effectindicatoren.

Voor beleidsonderdelen waarvoor de uitvoering van het beleid in handen is van het Rijk, zijn goede voorbeelden van duurzame prestatiegegevens onder meer te vinden in de begrotingen van de Ministeries van SZW, Justitie en LNV.

Begroting Ministerie van SZW: prestaties van het Rijk

In de begroting van het Ministerie van SZW wordt voor **artikel 13 «Verbetering arbeidsomstandigheden»**, bij het operationeel doel «Ontwikkelen, vaststellen en voor- schrijven van basisnormen en de handhaving daarvan», als prestatiegegevens voor het Rijk benoemd:

- aantal afgesloten interventietrajecten (een interventietraject omvat alle bezoeken en administratieve afhandeling nodig om te komen tot normconform gedrag);
- inspectiefrequentie naar grootteklasse bedrijven.

Begroting Ministerie van Justitie: prestatiegegevens van het Rijk

In de begroting van Justitie worden binnen het thema Asiel en Migratie voor artikel 6.1 «Toelating asiel en regulier», bij het operationeel doel «Het binnen de gestelde termijn(en) verstrekken of onthouden van verblijfsvergunningen (...)», als prestatiegegevens voor het Rijk benoemd:

- de doorlooptijd in weken van o.a asiel gehoor, asiel beslis, asiel eerste aanleg, asiel bezwaar benoemd;
- de aantallen te nemen beslissingen inzake asiel en te verstrekken statusverleningen.

In de begrotingshoofdstukken van de Ministeries van LNV, SZW en Defensie worden deze prestatiegegevens bovendien vaak expliciet gerelateerd aan begrotingsgelden.

Begroting Ministerie van LNV: prestatiegegevens van het Rijk, expliciet gekoppeld aan begrotingsgelden

In de begroting van het Ministerie van LNV wordt voor artikel 4 «Economisch perspectiefvolle agroketens», bij het operationeel doel «Herstructurering veehouderij: voorkomen van een landelijk niet plaatsbaar mestoverschot in 2003», als prestatie van het Rijk het gegeven benoemd:

Gegevens over activiteiten rijksoverheid

In de begrotingshoofdstukken van de Ministeries van Justitie en Defensie komen relatief veel gegevens voor, die nog het beste zijn te typeren als activiteiten van de rijksoverheid. Bijvoorbeeld in het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Defensie worden in het artikel «Koninklijke Luchtmacht», bij het operationeel doel: «het leveren van de gereedheid (van squadrons jachtvliegtuigen, transporthelikopters enzovoort), binnen een bepaalde reactietijd», als prestatiegegevens benoemd het aantal vliegreuren jachtvliegtuigen, het aantal onderhoudsprogramma's F-16, aantal modificaties Apache, aantal man-oefendagen geleide wapens. Deze gegevens op het niveau van activiteiten geven naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer nog geen indicatie van het leveren van de gereedheid binnen een bepaalde reactietijd.

In het algemeen vindt de Algemene Rekenkamer dat gegevens op het niveau van activiteiten zoveel mogelijk dienen te worden geformuleerd in termen van beoogde prestaties die relevant zijn voor het doel. Indien dat niet mogelijk wordt geacht, zou ten minste de veronderstelde relatie tussen de benoemde activiteiten en het doel moeten worden aangegeven. Op dit vlak ligt nog ruimte voor verbetering in de begrotingen.

Middelen rijksoverheid

In de begrotingen van de Ministeries van BuiZa en LNV komen in de toelichting relatief veel gegevens voor die naar de mening van de Algemene Rekenkamer nog het beste zijn te typeren als gegevens over de door het Rijk in te zetten middelen.

In de begroting van het Ministerie van BuiZa zijn voor twee van de vijftien beleidsartikelen prestatiegegevens benoemd. In artikel 6 «Bilaterale ontwikkelingshulp» is het algemene doel (duurzame armoedevermindering in een beperkt aantal landen) uitgewerkt in zes operationele doelen. Bij één van deze operationele doelen, concentratie van de structurele bilaterale hulp, is de allocatie van middelen naar twintig landen opgenomen.

Dit levert een groot aantal «prestatiegegevens» op die volgens de Algemene Rekenkamer zijn te typeren als gegevens over *middelen*. Uiteraard zeggen deze gegevens direct iets over het operationele doel – concentratie van de structurele bilaterale hulp – aangezien dit doel is geformuleerd in termen van de inzet van middelen. De gegevens geven echter geen informatie over wat Nederland daarmee wil bereiken en wat zij daarvoor wil (laten) doen. In de begroting worden wel de internationale doelen voor ontwikkelingssamenwerking weergegeven (bijvoorbeeld het doel om de kindersterfte met tweederde terug te dringen).

De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of in de volgende begroting de relatie tussen de inzet van Nederlandse middelen en de internationale doelen niet beter zichtbaar kan worden gemaakt.

In het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van BuiZa wordt verder meer in het algemeen vermeld dat voor de buitenlandpolitieke onderwerpen, vaak moeilijk (kwantitatieve) prestatiegegevens zijn op te stellen. Als reden wordt gegeven dat Nederland bij veel beleidsterreinen op het vlak van de internationale betrekkingen slechts één van de vele actoren is en de uiteindelijke resultaten niet een-op-een op de Nederlandse beleidsinspanningen terug te voeren zijn. Het is van groot belang om door middel van het programmeren (en uitvoeren) van (kwalitatief) evaluatie-

onderzoek zo aannemelijk mogelijk te maken dat deze inspanningen bijdragen aan het bereiken van het doel.

Van alle begrotingen geeft de begroting van het Ministerie van LNV het meest systematisch een toelichting bij de instrumenten per operationeel doel met prijs- en volumegegevens. Daarbij wordt ook informatie gegeven over de inzet van middelen, wanneer informatie over concrete prestaties gekoppeld aan middelen niet mogelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval in de toelichting met prestatiegegevens bij een aantal instrumenten van artikel 5 «Bevorderen duurzame productie», met als operationele doelstelling «Bevorderen van biologische landbouw». Voor de instrumenten Publieksvoorlichting, Garantstelling en Kwaliteitszorg worden hier de middelen (in € 1000) gepresenteerd. Dit verklaart waarom in de begroting van het Ministerie van LNV relatief veel gegevens over de inzet van middelen zijn opgenomen.

5.3 Mogelijkheden voor verbetering

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de begrotingen voor 2002 over de gehele linie, meer dan de begrotingen-oude-stijl, informatie geven over de door het Rijk en anderen te leveren prestaties en over het daarmee te bereiken effect. Kortom, er is meer informatie over de vragen «Wat willen we bereiken?» en «Wat gaan we daarvoor doen?»

Vaak hebben de gegevens over de door het Rijk te leveren prestaties in het jaar 2002 betrekking op een volgend jaar af te ronden beleidsnota, een evaluatie, een in te stellen wet, een in te stellen helpdesk of een af te sluiten convenant.

Vooraf bij functioneel en/of territoriaal gedecentraliseerd beleid lijkt het lastig om kwantificeerbare en in de tijd vergelijkbare eigen prestaties van het Rijk te benoemen die relevant zijn voor geformuleerde doelstellingen. Niettemin kan bij functioneel en/of territoriaal gedecentraliseerd beleid het op hoofdlijnen in beeld brengen van de meer faciliterende rijksprestaties, weliswaar voorzien van een beperkte tijdshorizon, zinvolle informatie bieden, uiteraard naast de informatie over intermediaire effecten en indicatoren voor het finale effect in de maatschappij. Goede voorbeelden hiervan zijn te vinden in de begroting van het Ministerie van VROM.

Gegevens over de intermediaire effecten kunnen, in aanvulling op directe indicatoren voor het finale effect in de maatschappij, een indicatie geven over de realisatie van de doelen. Ook deze mogelijkheden kunnen nog meer worden benut. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de begrotingen van de Ministeries van BZK, OCenW en SZW.

Het benoemen van gegevens die een directe indicator zijn van het beoogde finale effect in de maatschappij, bevindt zich bij de meeste begrotingen nog in de beginfase. De begrotingen van de Ministeries van Financiën, VROM, V&W en EZ kunnen gezien worden als voorlopers op dit punt.

Het nog niet beschikbaar zijn van goede monitor- of evaluatiegegevens is geen belemmering om meer (en vooral meer beleidsrelevante) prestatiegegevens te benoemen. Als tussenstap kunnen de prestatiegegevens bijvoorbeeld eerst worden benoemd zonder streefwaarden, onder de toezegging dat streefwaarden er komen, zodra er een voldoende basis van beleidsinformatie is. Ook hiervan zijn in de begrotingen goede voorbeelden van te vinden.

In het algemeen ziet de Algemene Rekenkamer bij de meeste beleidsartikelen nog goede mogelijkheden om de benoeming van de prestatiegegevens in de begrotingen nog verder te verbeteren, door bij de doelen nog meer en/of nog betere effectindicatoren, intermediaire effectgegevens en rijksprestaties op te nemen.

Onder «prestatiegegevens» worden overigens niet alleen verstaan gegevens afkomstig uit systemen van reguliere prestatiegegevens of monitorsystemen, maar ook gegevens afkomstig uit periodiek evaluatieonderzoek.

De Algemene Rekenkamer ziet in grote lijnen twee sporen voor verdere verbetering.

Gelet op de aard van het beleidsterreinen lijken bij de begrotingshoofdstukken van de Ministeries van BuiZa en Defensie, maar ook bij onderdelen van de begrotingen van de Ministeries van BZK en Financiën, de mogelijkheden om verbetering aan te brengen in het benoemen van prestatiegegevens enigszins beperkt. Het lijkt bij deze beleidsartikelen niet altijd goed mogelijk om meetbare prestatiegegevens te benoemen die relevant genoeg zijn voor het beoogde finale effect van het beleid. Bij deze beleidsartikelen met internationaal, coördinerend en/of «klassiek» beleid lijken de mogelijkheden voor verdere verbetering vooral te kunnen worden gezocht in de richting van een dekkende programmering (en uitvoering) van evaluatieonderzoek. Met evaluatieonderzoek kan immers worden aangetoond of op zijn minst aannemelijk worden gemaakt hoe de activiteiten en prestaties bijdragen aan de beoogde maatschappelijke doelen.

Voor de meeste andere beleidsartikelen liggen volgens de Algemene Rekenkamer ruimere mogelijkheden om verbetering aan te brengen in de benoeming van prestatiegegevens. Ook hier dienen de prestatiegegevens in samenhang te worden gezien met het programmeren van evaluatieonderzoek. Bij elk begrotingshoofdstuk en daarin bij elk beleidsartikel is het van belang een goede balans te vinden tussen het benoemen van prestatiegegevens en het op een dekkende wijze programmeren van evaluatieonderzoek. Zie hiervoor hoofdstuk 6.

6 VERMELDING EVALUATIEONDERZOEK

6.1 Referentiekader

In de begrotingen-oude-stijl werden de afgesloten, lopende en geplande evaluaties per ministerie vermeld in de verplichte «Bijlage Evaluatieonderzoek». Hierin werd geen onderscheid gemaakt naar aard en object van de evaluatieonderzoeken.

Gekoppeld aan de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden volgens de VBTB-gedachte, geregeld in de aanstaande Comptabiliteitswet 2001, wordt per 1 januari 2002 de nieuwe ministeriële *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek* van kracht. In deze regeling wordt periodiek evaluatieonderzoek gezien als een bron voor prestatiegegevens naast systemen voor reguliere prestatiegegevens.

In de toelichting bij bepaling 6.1 van genoemde regeling wordt gesteld dat prestatiegegevens een centrale rol spelen in de toelichting op de beleidsartikelen in de departementale begroting en het jaarverslag en dat als zodanig de uitkomsten van evaluatieonderzoek standaard deel uitmaken van de begrotingscyclus. De prestatiegegevens spelen een rol in de begrotingscyclus bij de processen van allocatie, monitoring en verantwoording en decharge.

De normen van de RBV 2001 houden reeds rekening met de eisen die de regeling stelt aan de programmering van evaluatieonderzoek. De RBV schrijft voor dat voor beleidsevaluatieonderzoek bij de (algemene) doelstelling ook de *programmering* van dit onderzoek wordt opgenomen: de laatste evaluatie en een aankondiging van het moment waarop de beleidsdoelstelling opnieuw wordt geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarnaast spelen (effect)gegevens afkomstig uit evaluaties een rol bij het beantwoorden van de vraag «Wat willen we bereiken?».

6.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002

Programmering van evaluatieonderzoek

Wat de programmering van het evaluatieonderzoek betreft is er momenteel duidelijk sprake van een overgangssituatie. In driekwart van de onderzochte begrotingen wordt de programmering van evaluaties genoemd in de Leeswijzer en/of in de individuele groeiparagrafen per beleidsartikel. Soms ook komt de evaluatieprogrammering aan de orde in de bedrijfsvoeringsparagraaf, als een aandachtspunt voor komend jaar. Als doelstelling wordt genoemd dat de begroting voor 2003 een volledige en dekkende programmering van evaluatieonderzoek bevat.

De feitelijke situatie in de begrotingen voor 2002 is dat bij de meeste beleidsartikelen op enigerlei wijze melding wordt gemaakt van evaluatieonderzoek. Meestal betreft het lopend of toekomstig onderzoek. Vooral de vermelding van de laatste evaluatie blijft vaak achterwege.

In die gevallen waar afgesloten evaluatieonderzoek wordt vermeld, wordt hieraan slechts een enkele keer de planning van het volgende onderzoek gekoppeld. Van een dekkende en systematische programmering is nog nergens sprake.

De informatie over evaluaties wordt op verschillende wijze gepresenteerd: verwerkt in de toelichtende tekst bij de beleidsdoelstellingen, in de groeiparagraaf of onder het kopje «Prestatiegegevens».

In de begroting van het Ministerie van EZ wordt voor een overzicht van evaluaties in 2002 verwezen naar RYX, het intranet van de rijksoverheid. Dit onderdeel van RYX is overigens nog niet gevuld.

Een mooi voorbeeld van vermelding van evaluatieonderzoek is te vinden in de begroting van het Ministerie van BZK.

Begroting Ministerie van BZK: vermelding evaluatieonderzoek

In de begroting van het Ministerie van BZK wordt onder andere bij beleidsartikel 2 «Politie» toekomstig evaluatieonderzoek met tijdspad vermeld.

Overzicht beleidsevaluaties

Operationele doelstelling	startdatum	einddatum	onderwerp
2.2 Bevorderen dat de politie op regionaal niveau haar wettelijke taken kan uitoefenen	aug-2001	mrt-2002	Onderzoek naar prestatie-indicatoren politiekorpsen

Voorgenomen verbeteringen

Het in kaart brengen van «witte vlekken» in de afdekking met reguliere prestatiegegevens en beleidsevaluatieonderzoeken en de kwaliteit wordt door sommige ministeries als actiepunt genoemd (Ministeries van Justitie en BuiZa).

Andere ministeries gaan in op het feit dat een systeem voor beleids-evaluaties moet worden ontwikkeld dat voldoet aan de eisen van de *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek*: de koppeling aan doelstellingen, afdekking van doelstellingen met prestatiegegevens en dekkende programmering (Financiën, EZ en LNV).

Slechts in drie begrotingen wordt geen aandacht geschonken aan het feit dat de evaluatieprogrammering nog verbeterd moet worden.

Evaluaties als bron van prestatiegegevens

In enkele begrotingen worden prestatiegegevens zowel afkomstig uit systemen van reguliere prestatiegegevens als afkomstig uit evaluatieonderzoek gebruikt om de realisatie van de doelstellingen aan af te meten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Ministeries van Financiën, VROM, EZ en LNV.

Begroting Ministerie van Financiën: evaluatieonderzoek als bron van prestatiegegevens

In de begroting van het Ministerie van Financiën (Beleidsartikel 8, Financieel-economisch beleid) wordt de planning van prestatiegegevens en evaluatieonderzoek gezamenlijk gepresenteerd, naar doelstelling.

	2002	2003	2004	2005	2006
Operationele doelstelling 1					
Uitgaven binnen het kader	100%	100%	100%	100%	100%
Jaarlijkse beoordeling Nederlands					
Stabiliteitsprogramma door ECF	x	x	x	x	x
Jaarlijks IMF-artikel IV consultatie	x	x	x	x	x
Evaluatie begrotingsbeleid en spelregels door Studiegroep begrotingsruimte					
Operationele doelstelling 2 en 3					
Rechtmatigheid uitg., verpl., ontv. (OESO) review/peer-reviews*)	99%	99%	99%	99%	99%
Operationele doelstelling 4					
Evaluatie agentschapsmodel	x				
Evaluatie VBTB (OESO)review/peer reviews *)			x		
Operationele doelstelling 5					
Evaluatie Normeringssystematiek	x				
Periodiek beoordelingsrapport	x	x	x	x	x
*) nog te programmeren					

Verwijzingen naar andere bronnen van prestatiegegevens

Voor (aanvullende) prestatiegegevens wordt in de meeste begrotingen regelmatig verwezen naar beschikbare periodieke *monitorrapportages*. Dit komt voor bij de helft van de artikelen. Hoewel de prestatiegegevens in de begroting voldoende informatie (behoren te) geven over de realisatie van de doelstellingen, kan de gebruiker via deze verwijzingen tevens op eenvoudige wijze een beeld krijgen van bijvoorbeeld bereik van instrumenten en samenstelling doelgroep.

Begroting Ministerie van VWS: verwijzing naar andere bronnen van prestatiegegevens

De begroting van het Ministerie van VWS bevat in beleidsartikel 7 «Jeugdsbeleid» (Operationele doelstelling 7.2.1, «Het ontwikkelen en waarborgen van een adequaat stelsel van jeugdzorg») een verwijzing naar een andere bron van prestatiegegevens. In de toelichting bij tabel 5 wordt vermeld: «In de Voortgangsrapportage beleidskader jeugdzorg 2002–2005, die op hetzelfde moment als de rijksbegroting aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, gaan we uitgebreider in op de resultaten van de commissie (Aanpak wachtlijsten).»

6.3 Mogelijkheden voor verbetering

Zolang in de begrotingen de afdekking van de beleidsdoelstellingen met prestatiegegevens (reguliere prestatiegegevens en prestatiegegevens afkomstig uit evaluatieonderzoek) nog niet compleet is, kan er nog geen sprake zijn van een optimale beleidsmatige verantwoording.

Alle ministeries hebben – meer of minder concrete – acties gepland om de «witte vlekken» op te sporen en systemen te ontwikkelen die voorzien in de behoefte aan reguliere prestatiegegevens en evaluatieonderzoek. Verwacht mag worden dat de begroting voor 2003 op dit punt een sterk verbeterd beeld laat zien.

7 REIKWIJDTE VERANTWOORDELIJKHEID

7.1 Referentiekader

De RBV 2001 schrijft voor dat, indien een minister alleen systeemverantwoordelijk is voor een (operationele) doelstelling, dit wordt toegevoegd bij de beleidsdoelstellingen van het beleidsartikel.

In een beleidsartikel zijn altijd prestatiegegevens opgenomen over de na te streven effecten – ook wanneer de betrokken minister niet (direct) verantwoordelijk is voor alle te behalen resultaten, omdat deze verantwoordelijkheid (gedeeltelijk) extern is verzelfstandigd of gedecentraliseerd. In dergelijke gevallen is een scheiding aangebracht tussen de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de resultaten en de zogenaamde «systeemverantwoordelijkheid».

Van systeemverantwoordelijkheid wordt volgens het Ministerie van Financiën gesproken wanneer een bewindspersoon uitsluitend een *voorwaardenscheppende* verantwoordelijkheid heeft voor de te behalen resultaten, en de directe verantwoordelijkheid voor resultaten bij andere actoren is gelegd.

Wanneer in het beleidsartikel niet expliciet is aangegeven dat de minister niet verantwoordelijk is voor alle te behalen beleidsresultaten, wordt de minister geacht voor zowel systeem als resultaten verantwoordelijk te zijn. Uit het beleidsartikel moet, met andere woorden, transparant worden, waartoe de verantwoordelijkheid van het betrokken departement zich uitstrekt: systeem, resultaten of beide.

Een «systeemverantwoordelijke» minister blijft te allen tijde een «toetsende» medeverantwoordelijkheid houden voor de resultaten, zoals in de algemene beleidsdoelstelling beoogd, die door het systeem wordt voortgebracht. Hoe het beleidsprobleem zich ontwikkelt en hoe de resultaten zich ontwikkelen, is onderwerp van monitoring, evaluatieonderzoek en eventuele bijsturing via (bestuurlijk) overleg.

7.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002

De RBV spreekt van de noodzaak de verantwoordelijkheid van de minister toe te lichten als deze alleen systeemverantwoordelijk is. Dit heeft ertoe geleid dat in alle begrotingen en bij alle artikelen op enigerlei wijze wordt uiteengezet welke actoren betrokken zijn bij de beleidsuitvoering.

Begroting Ministerie van Justitie: beschrijving verantwoordelijkheidsverdeling

In de begroting van het Ministerie van Justitie wordt bij beleidsartikel 5.1 «Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties» de verantwoordelijkheidsverdeling voor de beleidsresultaten beschreven:

«De Raad (voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) vormt een onafhankelijk college dat de minister desgevraagd of uit eigen beweging adviseert over de toepassing van beleid en regelgeving (...). De in de instellingswet neergelegde onafhankelijke positie van de Raad heeft als gevolg dat de minister enkel verantwoordelijk is voor de instelling, inrichting en facilitering van de Raad.»

De termen «systeemverantwoordelijkheid» en «resultaatverantwoordelijkheid» lijken niet eenvoudig toe te passen. Ze worden slecht in vier begrotingen werkelijk gebruikt. In de andere begrotingen worden ze hoogstens gebruikt als kopje voor de paragraaf waarin de verantwoordelijkheden uiteen worden gezet, of als termen die met eigen woorden nader worden uitgewerkt. Zo wordt in de begroting van het Ministerie van Defensie ook gesproken van «gezagverantwoordelijkheid», «beheerverantwoordelijkheid» en «beleidsverantwoordelijkheid».

In zes van de Leeswijzers bij de departementale begrotingen wordt aandacht besteed aan het onderwerp verantwoordelijkheid. In de Leeswijzer bij de begroting van het Ministerie van OCenW wordt als onderdeel van het groeipad aangegeven dat voor de begroting voor 2003 zal worden bekeken hoe de ministeriële verantwoordelijkheid meer uniform en toegankelijk in kaart kan worden gebracht. Sommige ministeries, bijvoorbeeld de Ministeries van BZK en BuiZa, geven aan systeemverantwoordelijk te zijn als er sprake is van doelrealisatie in internationaal verband. De Leeswijzer bij de begroting van het Ministerie van EZ stelt dat het beleid van dit departement voorwaardenscheppend is en dat dus sprake is van systeemverantwoordelijkheid. Dit wordt niet in alle beleidsartikelen onderbouwd. Bij de artikelen 1 tot en met 5 wordt benadrukt dat de realisatie van doelstellingen voor een belangrijk deel afhankelijk is van andere actoren en exogene factoren. Dit wijst op overlap tussen de thema's «verantwoordelijkheid» en «veronderstellingen voor het bereiken van effecten».

In de Leeswijzer bij de begroting van het Ministerie van V&W staat dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor beleidsdoelen en daarbij behorende streefwaarden zich uitstrekt tot het aanspreekbaar zijn op de te bereiken effecten wegens niet-beïnvloedbare factoren die bepalend zijn voor het bereiken van doelen.

Slechts enkele ministeries, waaronder de Ministeries van Financiën en LNV, lijken geen probleem te hebben met de begrippen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid wordt zowel beschreven in de tekst bij de operationele doelstellingen als in een samenvattend paragraafje.

Begroting Ministerie van LNV: beschrijving van verantwoordelijkheid

In de begroting van het Ministerie van LNV wordt bij beleidsartikel 8 «Kennisvoorziening» de verantwoordelijkheidsverdeling voor de beleidsresultaten beschreven:

«LNV is systeemverantwoordelijk voor het waarborgen van het systeem van kennisvoorziening en is resultaatsverantwoordelijk voor de bekostiging van de bij de wet erkende instellingen van groen onderwijs.»

7.3 Mogelijkheden voor verbetering

Of de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden, moet blijken uit de prestatiegegevens. De prestaties worden vaak geleverd door andere actoren. Er blijkt behoefte te bestaan om in een dergelijk geval de verantwoordelijkheid van de minister te duiden. Uit de begrotingen blijkt echter dat de toepassing van de termen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid bij de ministeries niet op dezelfde manier en zonder kanttekeningen plaatsvindt.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat eerst een principiële discussie moet worden gevoerd over vormen van verantwoordelijkheid en de gevolgen voor aanspreekbaarheid van de minister zodat in de toekomst de reikwijdte van de verantwoordelijkheid helder en eenduidig in de toelichting bij de begrotingen tot uitdrukking kan komen.

8 TRANSPARANTIE GROEIPARAGRAAF

8.1 Referentiekader

De RBV 2001 schrijft voor dat per beleidsartikel het groeitraject voor de implementatie van het VBTB-gedachtegoed zichtbaar wordt gemaakt. De zogeheten groeiparagraaf dient in te gaan op de ambities inzake operationalisering van de doelstellingen en prestatiegegevens, de te ondernemen acties en het daarbij te volgen tijdpad.

8.2 Rijksbreed beeld begrotingen 2002

Groeitraject in de Leeswijzer

Zoals reeds in § 2.1 is vermeld, komen mededelingen over de groeitrajecten voor VBTB op diverse plaatsen in de begrotingen voor. Voor de concrete voornemens op weg naar een echte beleidsbegroting verwijst in alle begrotingen de Leeswijzer naar de artikelen. Vaak geeft de Leeswijzer een aanduiding van de aard van de geplande verbeteringen. De geplande verbeteringen kunnen betrekking hebben op «start»-onderwerpen als de indeling van de beleidsterreinen in algemene doelstellingen, of een betere uitwerking van algemene doelstellingen in operationele doelstellingen. Maar vaak ook betreffen de geplande verbeteringen een betere afdekking van de beleidsprestaties door reguliere prestatiegegevens en van prestatiegegevens uit evaluatieonderzoek. Problemen die in dit verband om een oplossing vragen zijn de tijdigheid en betrouwbaarheid van derdeninformatie (Ministeries van SZW en VWS), het aangeven van betrouwbaarheid in het algemeen (Ministeries van Defensie en VWS), het weergeven van de prestaties per doelstelling bij belastinguitgaven (Ministerie van OCenW) en het ontwikkelen van effectgegevens (Ministerie van SZW). Het Ministerie van EZ breekt zich al het hoofd over de wijze waarop effecten van belastinggegevens in de begroting 2003 vermeld kunnen worden en over het plan van aanpak voor verantwoordingsinformatie.

Uit de mededelingen in de Leeswijzer blijkt dat de ministeries niet allemaal met dezelfde problemen worden geconfronteerd – bijvoorbeeld ten aanzien van prestatiegegevens die afkomstig zijn van derden. Ook komen tempoverschillen tussen de ministeries naar voren.

Groeitraject in de bedrijfsvoeringsparagraaf

De helft van de begrotingen besteedt aandacht aan het VBTB-groeiproces in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Hierbij gaat het vaak om de aanpassing van de bedrijfsvoering aan de eisen van het VBTB-proces en de nieuwe *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek*. Genoemd worden aanpassingen in de planning- en controlcyclus, ontwikkelen van systemen voor reguliere prestatiegegevens en evaluatieonderzoek en bewerkstelling van een cultuuromslag in de organisatie.

Groeiparagraaf per beleidsartikel

Niet alle begrotingsartikelen hebben een groeiparagraaf zoals voorgeschreven.

Voor zover de artikelen een groeiparagraaf hebben, kunnen de verbeterplannen voor de begroting van 2003 alleen beoordeeld worden wanneer men een koppeling kan leggen met de tekortkomingen die in de begroting voor 2002 nog vertoont. Deze tekortkomingen komen echter niet zonder meer uit de tekst van de beleidsartikelen naar voren. Zodoende maken de begrotingen voor 2002 wel duidelijk wat in komende begrotingen gaat verbeteren, maar niet welke problemen daarmee opgelost worden en welke problemen er nog overblijven.

In veel gevallen spreekt de groeiparagraaf over generieke acties als

«verbetering van de kwaliteit van de prestatiegegevens», maar niet over concrete acties gericht op dit artikel. In enkele begrotingen bevatten de groeiparagrafen een vaste formule als «in de ontwerpbegroting 2003 zal extra aandacht worden besteed aan de toelichting op de programma-budgetten en aan het kwantificeren van de streefwaarden». Concrete acties, die duidelijk maken welke verbetering, van welk onderdeel en bij welke doelstelling in de begroting 2003 verwacht mag worden, worden in een aanzienlijk aantal beleidsartikelen genoemd, maar lang niet bij alle. Het meest concreet zijn rijksbreed de toezeggingen voor een dekkende programmering van beleidsevaluaties in de begroting voor 2003.

Begroting Ministerie van Financiën: groeiparagraaf met concrete acties

In de begroting van Financiën bevat beleidsartikel 5 «Exportkredietverzekering en investeringsgarantie» een groeiparagraaf die verwijst naar doelstellingen, concrete acties en tijdpad:

«Thans kan hierbij concreet worden gedacht aan de volgende aanpassingen. In de begroting 2003 zal als maatstaf voor de doelmatigheid en klantvriendelijkheid van de uitvoering van het beleid de doorlooptijd van de herverzekeringsaanvragen worden opgenomen. In de begroting 2004 zullen indicatoren voor het bepalen van een gezonde internationale concurrentiepositie worden uitgewerkt. In de begroting 2005 zullen indicatoren worden opgenomen voor de bepaling van de capaciteit van de particuliere verzekeringsmarkt voor het overnemen van thans door de Staat verzekerde risico's. Op basis van een in 2003 uit te voeren evaluatie van het recuperatiebeleid zullen in de begroting 2005 prestatiegegevens worden opgenomen.»

8.3 Mogelijkheden voor verbetering

Mededelingen over groeipaden staan op diverse plaatsen in de begrotingen. Voor een goed overzicht van alle plannen is ten minste een goed systeem van verwijzingen van belang.

Bij artikelen die geen groeiparagraaf hebben kan worden aangegeven waarom (nog) niet. In de bestaande groeiparagrafen kunnen de verbeteracties duidelijker dan nu het geval is worden gerelateerd aan de volgens huidige inzichten bestaande tekortkomingen.

9 SLOTBESCHOUWING

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de departementale begrotingen voor 2002, de eerste nieuwe-stijl-begrotingen, over de gehele linie toegankelijker zijn dan vorige begrotingen. In overeenstemming met de gedachte achter het VBTB-proces bevatten de begrotingen inderdaad meer informatie over wat ministeries doen om de gestelde doelen te bereiken. Bij een aanzienlijk deel van de beleidsartikelen in de begrotingen zijn al in meer of mindere mate de prestaties benoemd. Wanneer de ministeries erin slagen in de eerste jaarverslagen-nieuwe-stijl (mei 2003) ook de gerealiseerde prestaties hierbij te presenteren, is sprake van een grote stap voorwaarts.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er over de gehele linie veel ruimte is om doelen scherper, prestatiegegevens completer en de relatie tussen geld, prestaties en doelen duidelijker te maken. Daarmee wordt het reeds bestaande beeld nog eens bevestigd dat het VBTB-proces een proces van lange adem is.

Onder prestatiegegevens worden overigens niet alleen gegevens verstaan afkomstig uit systemen van reguliere prestatiegegevens of monitorsystemen, maar ook gegevens afkomstig uit periodiek evaluatieonderzoek.

De Algemene Rekenkamer ziet in grote lijnen twee sporen voor verdere verbetering.

Bij de beleidsartikelen met internationaal, coördinerend en/of «klassiek» beleid lijkt verdere verbetering vooral te kunnen worden gezocht in de richting van een dekkende programmering van evaluatieonderzoek. Met evaluatieonderzoek kan immers worden aangetoond (of op zijn minst aannemelijk worden gemaakt) hoe bepaalde activiteiten en prestaties bijdragen aan de beoogde maatschappelijke doelen.

Voor de meeste andere beleidsartikelen liggen de mogelijkheden tot verbetering met name in de doelformuleringen en in de benoeming van prestatiegegevens. Ook hier dienen de prestatiegegevens in samenhang te worden gezien met het programmeren van evaluatieonderzoek. Bij elk begrotingshoofdstuk en daarbinnen bij elk beleidsartikel is het van belang een goede balans te vinden tussen reguliere prestatiegegevens en gegevens afkomstig uit periodiek evaluatieonderzoek.

De in elk beleidsartikel opgenomen «groeiparagrafen» bieden de ministeries een goede mogelijkheid om in te gaan op de mogelijke en geplande verbeteracties, maar ook op de specifieke moeilijkheden om sommige (onderdelen van) begrotingshoofdstukken volgens de VBTB-gedachte vorm te geven. Niet overal lijkt deze mogelijkheid even goed benut te zijn.

Ministeries kunnen op weg naar de eerstvolgende begrotingen 2003 nog veel vooruitgang boeken in het VBTB-proces. De bewindspersonen wordt aanbevolen zowel binnen het ministerie als tussen de ministeries ten behoeve van verdere verbeteringen in de begrotingen voor 2003 de beleidsartikelen meer aan elkaar te gaan spiegelen. Daarmee kunnen op relatief korte termijn de volgende verbeteringen worden gerealiseerd:

- een verdere benoeming van dekkende prestatiegegevens en daaraan gekoppeld – in aanvulling op systemen van reguliere prestatiegegevens – de programmering van periodiek evaluatieonderzoek;
- een betere explicitering van de relatie tussen doelen, prestaties en middelen door presentatie van de uitgaven en ontvangsten per operationeel doel en daarbinnen naar type beleidsinstrument;
- een helderder en eenduidiger weergave van de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister voor de realisering van doelstellingen.

Met de vele goede voorbeelden uit de begrotingen 2002 die in dit rapport zijn opgenomen, hoopt de Algemene Rekenkamer het verbeterproces verder te stimuleren.

10 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Het rapport is op 20 november 2001 in concept voor reactie voorgelegd aan alle ministers. De minister van Financiën heeft namens het kabinet gereageerd op het samenvattende rapport en de departementale rapporten. Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van deze reactie en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

10.1 Reactie bewindspersonen

In zijn reactie namens het kabinet deelt de minister van Financiën mee dat hij met belangstelling heeft kennisgenomen van het conceptrapport *VBTB in begrotingen 2002* en dat hij de conclusies op hoofdlijnen onderschrijft. Hij verwacht dat door de gekozen aanpak het rapport zal bijdragen aan verdere VBTB-verbetering in de toekomstige ontwerp-begrotingen. Hij verwacht echter dat niet alle beoogde verbeteringen reeds in de ontwerp-begroting 2003 te realiseren zijn.

De minister is met de Algemene Rekenkamer van mening dat de structuur, presentatie en inhoud van de begrotingen 2002 beter zijn dan die van voorgaande jaren en ook beter dan van de voorbeeldbegrotingen 2000. Het ambitieniveau van het kabinet ten aanzien van VBTB blijft onverminderd hoog; de minister erkent dat verdere verbeteringen nodig en mogelijk zijn.

Om deze verbeteringen te bewerkstelligen zullen zowel alle ministeries samen als ieder ministerie afzonderlijk hard verder werken aan VBTB. De initiatieven moeten hun vruchten afwerpen in de ontwerp-begrotingen 2003 en 2004. Tot deze initiatieven behoren onder andere de afgelopen najaar gestarte overleggen tussen de directeur-generaal van de Rijksbegroting en de secretarissen-generaal van de verschillende departementen («de SG/DG-overleggen»). Verder zal de minister van Financiën een blijvende stimulerende en coördinerende rol spelen zowel op het terrein van begroting en verantwoording als op het terrein van institutionalisering van het VBTB-gedachtegoed. Hierbij zal de zogenaamde VBTB-spiegel een belangrijke rol spelen.

Een laatste initiatief dat de minister vermeldt is het feit dat verschillende VBTB-elementen in de vastgestelde Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 zijn verduidelijkt, waaronder de bepaling over de begrippen over systeem- en resultaatverantwoordelijkheid (zie ook hierna).

De minister van Financiën wijst verder op de belangrijke rol die gegevens afkomstig uit evaluatieonderzoek in de toekomst zullen spelen naast reguliere prestatiegegevens. Met een mix van beide soorten prestatiegegevens kunnen de effecten van beleid immers optimaal zichtbaar worden gemaakt. Hier doen zich ook goede mogelijkheden ter verbetering voor. Verder ziet de minister concrete mogelijkheden om doelen meer dan thans het geval is in meetbare en beïnvloedbare termen weer te geven en te voorzien van een tijdshorizon, en om de relatie tussen doelen, beleidsinstrumenten en middelen inzichtelijker te maken.

De groeiparagrafen zullen in beginsel tot en met de ontwerp-begroting 2005 in iedere begroting opgenomen blijven. Volgens de minister zijn de groeiparagrafen essentieel om zicht te blijven houden op de mogelijke verbeterpunten en de realisatie van de verbeteringen.

Volgens de redenering in de VBTB-nota van 1999 zou het onderscheid tussen programma- en apparaatsuitgaven het parlement zicht geven op beide uitgavenstromen en zou het bovendien zicht geven op de doelma-

tigheid van beleid. In de praktijk is de grens tussen programma- en apparaatsuitgaven niet altijd makkelijk te trekken. De minister stelt dat voor een integraal zicht op de uitgaven per operationeel doel toerekening logisch zou zijn. Hierbij moet evenwel bedacht worden dat de huidige wijze van toerekenen per algemene doelstelling voor veel departementen al een hele omslag betekent. De zin van het onderscheid tussen programma- en apparaatsuitgaven lijkt hem daarom een belangrijk thema voor de rijksbrede evaluatie van VBTB in 2004, mede in het licht van de dan op handen zijnde invoering van het integrale baten-lastenstelsel.

De minister is met de Algemene Rekenkamer van mening dat de begrippen «systeemverantwoordelijkheid» en «resultaatverantwoordelijkheid» in de ontwerpbegrotingen 2002 niet altijd op dezelfde wijze zijn geïnterpreteerd. Om deze reden is de bepaling in de Rijksbegrotingsvoorschriften op dit punt verduidelijkt. Het onderscheid is ook in de DG/SG-overleggen een vast onderwerp van gesprek geweest. De minister constateert dat hierbij geen sprake is van principiële meningsverschillen. Verder is hij van mening dat de discussie – over vormen van verantwoordelijkheid en de gevolgen voor aanspreekbaarheid van de minister – er een is die in relatie tot de verschillende beleidsterreinen bij uitstek gevoerd moet worden tussen de Staten-Generaal en de Minister. Vervolgens moet de uitkomst zo helder en eenduidig mogelijk vertaald worden in de ontwerpbegrotingen.

10.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het kabinet zich onverkort wil blijven inzetten om de ombuiging naar een beleidsmatige begroting en verantwoording – ingezet met de begroting 2001 – tot een succes te maken.

Zij onderschrijft het belang van blijvende aandacht voor de voortgang van het ontwikkelingsproces. In dit licht acht zij het van belang dat tot en met de ontwerpbegroting 2005 de groeiparagrafen gehandhaafd blijven. Met name een consequent en juist gebruik van de groeiparagrafen geeft inzicht in het ontwikkelingsproces en de mate waarin voortgang wordt geboekt.

De Algemene Rekenkamer is met de minister van mening dat gegevens afkomstig uit evaluatie onderzoek met name waar reguliere prestatiegegevens niet beschikbaar zijn een belangrijke bijdrage kunnen en moeten leveren om het inzicht in de effecten van beleid te vergroten. De Algemene Rekenkamer hoopt en verwacht dat door het van kracht worden van de *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid* per 1 januari 2002 de afdekking van doelstellingen met vooral effectgegevens zal verbeteren.

Ook de intentie om doelen meer dan thans het geval is in meetbare en beïnvloedbare termen weer te geven en te voorzien van een tijdhorizon, en om de relatie tussen doelen, beleidsinstrumenten en middelen inzichtelijker te maken strookt met de visie die de Algemene Rekenkamer heeft op verbetermogelijkheden van de VBTB-begroting.

De Algemene Rekenkamer ondersteunt het voornemen om de zin van het onderscheid tussen programma- en apparaatsuitgaven nader te onderzoeken. Een discussie over de wijze waarop de uitgaven die bijdragen aan het behalen van bepaalde resultaten, het beste zichtbaar kunnen worden gemaakt, acht zij nuttig. Het lijkt de Algemene Rekenkamer echter zinvol met deze discussie niet te wachten op de rijksbrede evaluatie van VBTB in 2004. Door er op een eerder moment aandacht aan te besteden zouden de

uitkomsten van zo'n discussie reeds kunnen neerslaan in de voorschriften voor het opstellen van de begroting 2004.

De Algemene Rekenkamer verheugt zich over de aandacht van de minister voor de toepassing en de betekenis van het begrippenpaar systeem- en resultaatverantwoordelijkheid in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. De nadere verduidelijking in de RBV 2002 draagt naar de mening van de Algemene Rekenkamer bij aan een beter inzicht in de betekenis van deze begrippen. De Algemene Rekenkamer verheugt zich over de constatering van de minister dat er over de begrippen geen principiële meningsverschillen bestaan. De Algemene Rekenkamer ziet uit naar het debat tussen de Staten-Generaal en het kabinet over ministeriële verantwoordelijkheid en de hieruit volgende precisering van de aanspreekbaarheid van bewindspersonen. Met veel belangstelling wacht zij de uitkomst van dit debat af.

Lijst van gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BBP	Bruto Binnenlands Product
BLD	Baten-lastendienst
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CWI	Centra voor werk en inkomen
DG M&E	Directoraat-generaal Marktordening en Energie
EIA	Energie Investeringsaftrekregeling
EINP	Subsidieregeling energievoorzieningen in de non-profit en bijzondere sectoren
ECN	Energie Centrum Nederland
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	(Directie) Financieel-Economische Zaken
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IMF	Internationaal Monetair Fonds
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
OCenW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
ONL	Ontwikkeling Nationale Luchthaven
PMR	Project Mainportontwikkeling Rotterdam
RBV	Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
RYX	Rijksoverheidsintranet
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UCN	Ultra Centrifuge Nederland
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VSV	Voortijdig schoolverlaten
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

	Aantal geïdentifi- ceerde prestatie- gegevens	Wat gaan we daarvoor doen				Wat willen we bereiken?	
		Middelen rijksoverheid	Activiteiten rijksoverheid	Prestaties rijksoverheid	Intermediaire effecten	Effectindicatoren	
						Prestaties lokale overheden, RWT's/ZBO's	Prestaties, bedrijven, burgers, instellingen
BuiZa	115	90%					
Justitie	220		30%	40%			
BZK	75				33%		33%
OCenW	240				60%	25%	15%
Financiën	65			50%			40%
Defensie	230		25%	60%			
VROM	130			40%			33%
V&W	175			35%		35%	24%
EZ	110		15%	45%		30%	
LNV	85	35%		40%			
SZW	145			20%	45%		15%
VWS	70	15%		30%		17%	23%

In bovenstaand schema zijn per begrotingshoofdstuk en per type prestatiegegevens alleen de percentages weergegeven die hoger zijn dan 15.

Uit bovenstaand schema kan niet worden afgeleid hoe de spreiding van de prestatiegegevens over de beleidsartikelen in bepaalde begrotingshoofdstukken eruit ziet. Ook kan niet uit het schema worden afgeleid of de doelen beter zijn afgedekt met prestatiegegevens dan in andere begrotingshoofdstukken. Wel geeft de tabel aan op welk type gegevens de in de begrotingen opgenomen prestatiegegevens het accent ligt, dat wil zeggen welk type prestatiegegeven het meest voorkomt.

¹ Bij de gegevens over de middelen heeft de Algemene Rekenkamer zich gebaseerd op de gegevens in de toelichting en niet op de gegevens in de tabel met de budgettaire gevolgen van beleid. Indien zij dat wel zou hebben gedaan, dan had het accent in alle begrotingen uiteraard op gegevens over middelen gelegen.

Algemene beleidsdoelstellingen

Effect dat men met behulp van beleid in de samenleving of overheidsorganisatie wil bereiken.

Apparaatsuitgaven

Personele en materiële uitgaven van – onderdelen van – een ministerie die gemoeid zijn met de ontwikkeling, aansturing, en uitvoering van beleid.

Beleidsinstrumenten

Instrumenten – zoals subsidies, voorlichting en regelgeving, die worden ingezet om bepaalde (beoogde) doelstellingen te realiseren.

Effectindicatoren

Indicatoren die een indicatie of aanwijzing bieden van de mate waarin de finale effecten worden bereikt.

Evaluatieonderzoek ex post

Het op een systematische en methodologische wijze onderzoeken en beoordelen van (1) de effecten van bestaand beleid in de maatschappij of overheidsorganisatie, (2) de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of (3) de kosten en kwaliteit van – in het kader van bestaand beleid – geleverde producten en diensten.

Groeiparagraaf

De groeiparagraaf is dat deel in de toelichting van een beleidsartikel waarin de ambities voor de VBTB-begroting worden beschreven die nog niet zijn gerealiseerd. Belangrijke onderwerpen zijn operationalisering van doelstellingen en prestatiegegevens, de volledigheid van prestatiegegevens, de betrouwbaarheid van deze beleidsinformatie alsmede de levering van derdengegevens. Vermeld moet worden de stand van zaken, de te ondernemen acties en het daarbij te volgen tijdspad.

Intermediaire effecten

De tussengelegen, stuurbare effecten die een bijdrage leveren aan de realisatie van de finale effecten.

Prestatiegegevens

Kernachtige en gestructureerde informatie over (1) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (2) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (3) de daarmee gemoeide kosten. Deze informatie is te verkrijgen uit zowel systemen van reguliere prestatiegegevens als periodiek uit te voeren evaluatieonderzoek.

Programma-uitgaven

De uitgaven aan financiële en niet-financiële beleidsinstrumenten, zoals onder andere subsidies, leningen, voorlichtingsprogramma's.

Systemen van reguliere prestatiegegevens

Methodologisch verantwoorde administratieve stelsels en/of bestuurlijke informatiesystemen waarmee op gezette tijden informatie wordt verkregen over onder meer (1) de mate waarin doelstellingen van beleid worden bereikt, (2) de – voortgang van de – uitvoering van beleid en/of (3) de aantallen, kosten en kwaliteit van geleverde prestaties.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
<i>Algemeen</i> Ondanks de vorderingen die zijn gemaakt concludeert de Algemene Rekenkamer dat er over de hele linie ruimte is om doelen nog scherper, prestatiegegevens nog completer en de relatie tussen geld, prestaties en doelen nog duidelijker te maken. Daarmee wordt nog eens bevestigd dat het VBTB-proces een proces van lange adem is.	Zowel binnen ministeries als tussen ministeries kunnen verdere verbeteringen in de begroting 2003 worden geboekt door beleidsartikelen meer aan elkaar te «spiegelen».	Het ministerie van Financiën zal een blijvende stimulerende en coördinerende rol vervullen voor de inhoud van de begrotings verantwoordingsstukken en voor de doorwerking van VBTB-gedachtegoed. Onder andere door middel van (1) afspraken in DG/SG-overleggen over toekomst, (2) de «VBTB-spiegel» en (3) aanscherping rijksbegrotingsvoorschriften. Initiatieven van ministeries moeten leiden tot verbeteringen in begrotingen 2003 en 2004.
<i>Specifiek</i> De vereiste elementen zijn in de meeste beleidsparagrafen aanwezig. De toegankelijkheid kan nog verbeterd worden.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de toegankelijkheid van de gepresenteerde informatie verder wordt vergroot, door verduidelijking van de onderlinge samenhang tussen onderdelen in de begroting, tussen artikelen in de begroting en tussen de verschillende begrotingen. De zin van het onderscheid tussen apparaats- en programma-uitgaven in de begroting zou moeten worden afgewogen.	Zie bij «Algemeen»
Kosten gemaakt voor de uitvoering worden, conform de RBV, soms als apparaats-uitgaven, soms als programma-uitgaven gezien. De algemene doelstellingen blijken over het algemeen niet te zijn uitgedrukt in meetbare en beïnvloedbare doelstellingen en ook niet te zijn voorzien van een tijdhorizon. Voor de operationele doelstellingen blijkt dit in ongeveer de helft van de gevallen al wel te zijn gelukt. Vaak worden de programma-uitgaven uitgesplitst naar operationele doelen. Binnen de operationele doelen worden de programma-uitgaven in een deel van de begrotingshoofdstukken nog niet nader uitgesplitst naar type financieel instrument. De begrotingen 2002 geven meer dan de begrotingen-oude-stijl informatie over de door het Rijk en anderen te leveren prestaties. Verbetering is echter mogelijk, met name door een dekkende programmering van evaluatie-onderzoek. De termen «systeemverantwoordelijkheid» en «resultaatverantwoordelijkheid» worden door de ministeries niet op dezelfde manier toegepast. Ook worden bij de termen diverse kanttekeningen geplaatst.	Het maatschappelijk doel in de algemene en operationele doelstellingen zou beter moeten worden geëxpliciteerd.	Dit punt wordt meegenomen in evaluatie van VBTB in 2004. Zie bij «Algemeen»
In de bestaande groeiparagrafen zijn de verbeteracties niet erg duidelijk gerelateerd aan de bestaande tekortkomingen.	De relatie tussen doelen, prestaties en middelen zou beter moeten worden geëxpliciteerd. De uitgaven en ontvangsten zouden per operationeel doel gepresenteerd moeten worden en daarbinnen moeten worden uitgesplitst naar type beleidsinstrument. Ministeries moeten zorgdragen voor de afdekking van de beleidsartikelen met prestatiegegevens en daaraan gekoppeld de programmering van periodiek evaluatie-onderzoek. De reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister voor de realisering van doelstellingen moet helderder en eenduidiger worden weergegeven.	Zie bij «Algemeen» De <i>Regeling prestatiegegevens en evaluatie-onderzoek Rijksoverheid</i> treedt per 1 januari 2002 in werking. Er zal zorggedragen worden voor meer en vooral betere reguliere prestatiegegevens, waarbij evaluatieonderzoek een prominente rol gaat spelen. Er is zorggedragen voor een duidelijker bepaling over deze termen in de RBV. De uitkomsten discussie tussen de Staten-Generaal en het kabinet moeten vervolgens zo helder en eenduidig mogelijk vertaald worden in de ontwerp-begrotingen. De groeiparagrafen zullen gehandhaafd blijven tot en met de begroting voor 2005. De inhoud van de groeiparagrafen zal worden verbeterd naar aanleiding van departementspecifieke evaluaties en «Spiegelmetingen».