

Vergaderjaar 2001–2002

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 70

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2002

In september 2001 heeft u de ontwerpbegrotingen 2002, de eerste VBTB-begrotingen, ontvangen. Met het opstellen van deze ontwerpbegrotingen is een belangrijke stap gezet om te komen tot implementatie van VBTB. In de structuur en de inhoud van de begrotingen staan de te bereiken doelstellingen thans voorop. Om dat te bereiken, is de afgelopen twee jaar veel werk verzet.

In het Algemeen Overleg van 21 februari 2001 met de Commissie voor de Rijksuitgaven en in het voortgangsbericht VBTB van 28 mei 2001 is toegezegd dat u rond de jaarwisseling – na de Tweede Kamerbehandeling van de ontwerpbegrotingen 2002 – een eerste evaluatie van VBTB zou ontvangen.¹ De evaluatie zou zich vooral richten op de effecten van VBTB voor het budgetrecht van het parlement.

Bij deze brief is een voortgangsrapportage gevoegd (zie bijlage). De hoofdlijnen uit de rapportage zijn in deze brief opgenomen. Doel van de bijgevoegde rapportage is invulling te geven aan bovenstaande toezegging en inzicht te bieden in de stand van zaken wat betreft de rijksbrede implementatie van VBTB. Zoals aangekondigd in de miljoenennota 2002 heeft de regering, als instrument om één en ander te monitoren, de VBTB-spiegel ingezet.²

In het voortgangsbericht VBTB van 28 mei 2001 is aangegeven dat in het najaar van 2001 een eerste proeve van een rijksbreed referentiekader voor de mededeling over de bedrijfsvoering zou worden opgesteld. Inmiddels ligt er een voorstel voor dit referentiekader. In een aparte brief wordt u hierover geïnformeerd (BZ 2002-00 067 M).

1. Groei van VBTB in begrotings- en verantwoordingsstukken

De ontwerpbegrotingen 2002 die op Prinsjesdag aan de Staten-Generaal zijn aangeboden, zijn de eerste officiële begrotingsstukken in VBTB-stijl. De regering is verheugd met de conclusie van de Algemene Rekenkamer,

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 65. Eerder verschenen VBTB-tussenrapportages in mei 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 8) en in december 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 58).
² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000, nr. 1.

in het rapport «VBTB in de begrotingen 2002», dat de begrotingen 2002 over de hele linie toegankelijker zijn dan de vorige. Dat geldt ook voor de constatering van de Rekenkamer dat de begrotingen – in overeenstemming met de gedachte achter het VBTB-proces – meer informatie bevatten over wat ministeries doen om de gestelde doelen te bereiken.¹

Wat betreft de *structuur* van de begrotingen 2002 is er veel gerealiseerd. Duidelijker komt naar voren wat de kern van het beleid is. Daarbij gaat het bij VBTB om de beantwoording van de WWW-vragen. Meer dan voorheen bevatten de begrotingen informatie over de doelstellingen van beleid, de daartoe te leveren prestaties en de daarvoor in te zetten middelen. De samenhang tussen deze drie elementen komt meer naar voren. Daarmee is ook de *inhoud* van de begrotingen verbeterd (zie paragraaf 2 van de bijlage).

Zonder voorbij te gaan aan de in de begrotingen 2002 gerealiseerde vooruitgang in structuur en inhoud, is duidelijk dat er de komende jaren verdere verbeteringen mogelijk blijven. Hoewel bedacht moet worden dat sommige beleidsterreinen zich beter voor de VBTB-systematiek lenen dan andere, geldt dit voor alle begrotingen. Te denken valt aan het verbeteren van prestatiegegevens, het benutten van resultaten van evaluatieonderzoek en het verbeteren van de relatie tussen doelen, prestaties en middelen. Als instrumenten worden daarbij de regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE), het Evaluatie-overzicht Rijks-overheid (EOR) en de in de begrotingen opgenomen, en nog op te nemen, groeiparagrafen ingezet.

2. Stand van zaken rijksbrede implementatie van VBTB als resultaatgericht sturingsmodel

Op 19 mei 1999 heeft u de nota «Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» ontvangen.² In deze nota is een aantal kritische succesfactoren benoemd voor het slagen van VBTB. De kritische succesfactoren zijn geclusterd in twee groepen. Het eerste cluster heeft betrekking op de noodzakelijke cultuuromslag op de ministeries. Het tweede cluster wordt gevormd door het beleids- en begrotingsproces zelf.

Als het gaat om cultuuromslag komt uit de analyses van de VBTB-spiegel naar voren dat het denken in termen van beleidsprioriteiten, doelstellingen en prestaties significant is toegenomen in de beleidsprocessen. Als het gaat om te komen tot meer resultaatgericht overheidshandelen in de beleids- en begrotingsprocessen blijkt dat ministeries metterdaad streven naar beter, zowel qua inhoud als qua tijd, op elkaar aansluitende integrale interne en externe planning- & controlcycli.

Het is primair aan de Kamer zelf om te oordelen over de wijze waarop de nieuwe begrotingsstructuur en de meer resultaatgerichte informatie heeft geleid tot een andere werkwijze van de Kamer. De regering spreekt evenwel de hoop uit dat VBTB, zowel als begrotingssystematiek als exponent van het resultaatgerichte sturingsmodel, de komende jaren nadrukkelijk op de agenda van de Kamer blijft staan.

3. VBTB en budgetrecht

Op basis van een analyse van de begrotingsbehandelingen is een (eerste) evaluatie van de effecten van VBTB voor het budgetrecht van de Kamer uitgevoerd. Hiervoor is onder andere een vergelijking gemaakt tussen de amendementen en moties uit de begrotingsbehandelingen 2001 en 2002. In de ogen van de regering blijkt hieruit dat de huidige artikelindeling in beginsel volstaat.³ VBTB belemmert geenszins een adequate toepassing

¹ Algemene Rekenkamer, «VBTB in de begrotingen 2002», januari 2002.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 1.

³ Daar waar de artikelindeling nog niet naar de volle tevredenheid van alle betrokken partijen is, zal de desbetreffende minister in overleg treden met de Kamer. Zo zal binnenkort de minister van Defensie met een voorstel komen voor een indeling van de Defensiebegroting die meer recht doet aan de VBTB-uitgangspunten.

van het budgetrecht van het parlement. De regering zal derhalve de komende jaren doorgaan met de in de bijgevoegde rapportage (paragraaf 4.1) uiteengezette lijn: autorisatie vindt alleen plaats op het niveau van begrotingsartikelen en amendementen kunnen – in principe – op elk niveau worden ingediend.

Bij de behandelingen van de ontwerpbegrotingen 2002 bleek onduidelijkheid te bestaan over het te hanteren begrippenkader en de te volgen lijn inzake budgetflexibiliteit. In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2002 zijn aangescherpte presentatievoorschriften opgenomen (zie paragraaf 4.2 in de bijlage). Deze voorschriften zullen er toe leiden dat er meer uniformiteit ontstaat in de wijze waarop bij de beleidsartikelen de budgetflexibiliteit wordt gepresenteerd. Ook dit komt het inzicht in de begroting ten goede en levert daarmee een bijdrage aan het budgetrecht.

In 2004 vindt er een evaluatie van VBTB plaats. De effecten van VBTB voor het budgetrecht van de Kamer vormen een belangrijk aandachtspunt in die evaluatie.

4. Betrouwbaarheid beleidsinformatie

Doelstelling van de regering is een adequate controle van het jaarverslag als afzonderlijk object mogelijk te maken. Tevens wordt er naar gestreefd om ervoor te zorgen dat deze controle aansluit bij de lijn die geldt voor het vaststellen van de betrouwbaarheid van beleidsinformatie: *niet-financiële* informatie moet ordelijk en controleerbaar tot stand komen en mag niet strijdig zijn met het beeld dat de financiële informatie in het jaarverslag weergeeft (zie paragraaf 5.1 van de bijlage).

Om dit te bereiken zal artikel 58 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) worden gewijzigd. Dit zal gebeuren door middel van het indienen van een nota van wijziging. Deze is momenteel in voorbereiding. Met deze wijziging wordt benadrukt dat de waarborgen voor betrouwbare beleidsinformatie primair zijn gelegen in het proces van totstandkoming van deze informatie. Dit staat reeds in de memorie van toelichting bij de CW 2001 met zoveel woorden vermeld, maar met het oog op de gewenste duidelijkheid wordt dit begrippenpaar nu ook in de wet opgenomen. Tevens wordt bovengenoemde zinsnede, dat de informatie niet strijdig mag zijn met het beeld dat de financiële informatie weergeeft, toegevoegd.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

1. Inleiding

De vierde voortgangsrapportage VBTB verschijnt volgens afspraak zo snel mogelijk na de behandeling in de Kamer van de ontwerpbegrotingen 2002. Doel van de rapportage is invulling te geven aan de toezegging te komen met een (eerste) evaluatie en inzicht te bieden in de stand van zaken wat betreft de rijksbrede implementatie van VBTB.

Paragraaf 2 van deze rapportage gaat in op de vooruitgang die sinds de voorbeeldbegrotingen VBTB, die u in mei 2000 heeft ontvangen, is geboekt. Paragraaf 3 geeft een overzicht van de resultaten die zijn voortgekomen uit de eerste VBTB-spiegel. Met deze spiegel – een tot aan de evaluatie van VBTB in 2004 jaarlijks terugkerend monitortraject – is inzicht verworven in de gevolgen van VBTB voor de begrotingsbehandelingen in de Kamer en in de gevolgen van de invoering van VBTB binnen ministeries.

In paragraaf 4 is de eerste evaluatie van de consequenties van VBTB voor het budgetrecht van het parlement opgenomen. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de wijze waarop in de toekomst informatie over de budgetflexibiliteit in de begrotingen wordt weergegeven. Paragraaf 5 gaat nader in op het aspect betrouwbaarheid van beleidsinformatie en op de «voorbeeldprojecten VBTB». In deze paragraaf wordt eveneens aandacht besteed aan VBTB en ZBO's en aan de relatie tussen VBTB en de sectoren Zorg en Sociale Zekerheid.

In paragraaf 6 wordt, ten slotte, het VBTB-vervolgtraject uiteengezet.

2. De groei van VBTB in de begrotings- en verantwoordingsstukken

2.1. Een tussenbalans: VBTB in de begrotingen 2002

De ontwerpbegrotingen 2002 die op Prinsjesdag aan de Staten-Generaal zijn aangeboden, zijn de eerste officiële begrotingsstukken in VBTB-stijl. De regering is verheugd met de conclusie van de Algemene Rekenkamer, in het rapport «VBTB in de begrotingen 2002», dat de begrotingen over de hele linie toegankelijker zijn dan de vorige begrotingen. De Rekenkamer stelt tevens dat de begrotingen in overeenstemming met de gedachte achter het VBTB-proces inderdaad meer informatie bevatten over wat ministeries doen om de gestelde doelen te bereiken.

Duidelijker dan voorheen komt in de *structuur* van de begrotingen 2002 naar voren wat de kern van het beleid is. De begrotingen «oude stijl» waren formeel weliswaar ook ingericht naar beleid (naar hoofdbeleids-terreinen om precies te zijn), maar in de praktijk kregen andere (budgettaire) invalshoeken meer aandacht. Dit betrof vooral de soorten middelen, beleidsinstrumenten en organisatieonderdelen. In de begrotingen nieuwe stijl staan de maatschappelijke doelstellingen centraal.

De algemene memorie van toelichting is vervangen door een «beleids-agenda». De speerpunten van beleid – de beleidsprioriteiten – hebben daarmee een nieuwe, opvallende plaats in de begroting gekregen. In lijn met de VBTB-filosofie worden hierin ook de belangrijkste – beleidsmatig relevante – budgettaire wijzigingen ten opzichte van de voorgaande begroting genoemd en toegelicht.

Technische informatie is in de begrotingen 2002 zoveel mogelijk gescheiden van beleidsmatig relevante informatie. Voorheen was deze informatie verspreid door de begroting terug te vinden. Nu wordt de technische informatie (informatie over de opbouw van uitgaven, ontvang-

sten, de mutaties hierin en opbouw van de verplichtingen e.d.) opgenomen in een aparte bijlage: de «verdiepingsbijlage». De meer inhoudelijke informatie uit de bijlage over evaluatieonderzoek is daarentegen nu juist terug te vinden in de beleidsartikelen. Verder zijn alle begrotingen voorzien van een inhoudsopgave en een leeswijzer. De lezer wordt hierdoor wegwijds gemaakt in opzet en structuur van de begroting.

Behalve de structuur is ook de *inhoud* van de begrotingen verbeterd. In de kern gaat het bij VBTB om beantwoording van de WWW-vragen (wat wil de overheid bereiken, wat gaat ze daarvoor doen en wat mag dat kosten?). Meer dan de vorige begrotingen bevatten de begrotingen nieuwe stijl informatie over de doelstellingen van beleid, de daartoe te leveren prestaties en de daarvoor in te zetten middelen. De samenhang tussen deze drie elementen komt beter naar voren dan voorheen. Daarbij speelt vooral de tabel «budgettaire gevolgen van beleid» een belangrijke rol. Door toerekening van zowel programma- als apparaatsuitgaven aan doelen en beleidsinstrumenten, worden de integrale uitgaven aan beleid beter inzichtelijk gemaakt. Met de implementatie van VBTB wordt ook de inzet van belastinguitgaven – ook een financieel beleidsinstrument – bij het realiseren van beleid beter zichtbaar.

De bruikbaarheid van de begroting als sturings- en beheersingsinstrument is sterk afhankelijk van de mate waarin tijdig en adequaat inzicht geboden kan worden in de realisatie van de voorgenomen plannen. In de begrotingen 2002 zijn daarom meer dan voorheen streefwaarden en prestatiegegevens benoemd, die inzicht geven in de effecten van beleid, de te leveren prestaties of de daaraan ten grondslag liggende activiteiten. Door het nauwkeuriger formuleren van maatschappelijke doelstellingen, is het duidelijk waar de rijksoverheid naar streeft en welke inspanningen daartoe verwacht mogen worden.

Met de invoering van VBTB wordt ministeries de mogelijkheid geboden om de gebruikers – door middel van zogenaamde «overzichtconstructies» – de benodigde transparantie te verschaffen over de samenhang tussen interdepartementale doelen, activiteiten en middelen. In de begrotingen 2002 zijn zo, naast de al bestaande overzichtsconstructies «HGIS» en «Grote Stedenbeleid», twee nieuwe overzichtsconstructies opgenomen, te weten: «Integratiebeleid» en «Asiel en migratie». Het is de bedoeling vanaf de ontwerpbegroting 2003 een overzichtsconstructie «Milieu» op te nemen.

2.2. Veel bereikt, verdere verbetering mogelijk en noodzakelijk

Zonder voorbij te gaan aan de in de begrotingen 2002 gerealiseerde verbeteringen in structuur en inhoud, is duidelijk dat er de komende jaren verdere vooruitgang mogelijk is. Hoewel bedacht moet worden dat sommige beleidsterreinen zich beter lenen voor de VBTB-systematiek dan andere, geldt dit voor alle begrotingen.¹

Dat de huidige begrotingen de nodige groeimogelijkheden openlaten, is niet onverwacht. In de ontwerpbegrotingen 2002 is daar al op geanticipeerd door te werken met «groeiparagrafen». Voor elk begrotingsartikel worden hierin concrete verbeteracties aangekondigd. Om zicht te kunnen houden op alle verbeterpunten, zijn de in de begrotingen 2002 geïntroduceerde groeiparagrafen van groot belang. De groeiparagrafen zullen, mits nodig, uiterlijk tot en met de ontwerpbegrotingen 2005 in iedere begroting worden opgenomen. Jaarlijks wordt in de groeiparagrafen weergegeven welke elementen nog moeten worden gerealiseerd (voorzien van een tijdshorizon). Indien relevant komen in ieder geval aan de orde de concretisering van de (operationele) doelformuleringen, de volledigheid van de

¹ De eerste jaarverslagen nieuwe stijl verschijnen overigens pas in mei 2003. Dat betekent dat de financiële verantwoordingen over 2001, die in mei van dit jaar verschijnen, nog in de oude stijl zijn opgesteld.

prestatiegegevens, de betrouwbaarheid van deze beleidsinformatie alsmede de organisatie van de levering van derdengegevens. We gaan er van uit dat de nog te realiseren groei jaarlijks afneemt.

In de miljoenennota 2002 is reeds aangegeven dat Financiën, ter ondersteuning van het groeiproces van VBTB en om de Staten-Generaal de voortgang te laten zien, de VBTB-spiegel heeft ontwikkeld. De VBTB-spiegel is een monitor en kent twee sporen:

- 1) inzicht krijgen in de voortgang van de VBTB-implementatie en
- 2) het uitwisselen van ervaringen, vraagpunten en «best practices» tussen ministeries. Centraal in het eerste spoor staat de vraag in hoeverre de beleidsbegrotingen en beleidsverantwoordingen voldoen aan de in de CW en de RBV gecodificeerde VBTB-filosofie. In het tweede spoor staat de vraag centraal welke gevolgen VBTB heeft voor de interne organisatie en de vraag of het voor VBTB ontwikkelde instrumentarium daadwerkelijk wordt benut door de regering en de Kamer (zie voor de resultaten van het tweede spoor paragraaf 3.1).

Financiën heeft voor het eerste spoor alle voorbeeldbegrotingen en de ontwerpbegrotingen 2002 aan de in de CW en de RBV gestelde voorschriften getoetst. In tabel 1 zijn de rijksbrede resultaten per geanalyseerd item weergegeven. Het blijkt dat sinds de voorbeeldbegrotingen door alle ministeries significante vooruitgang is geboekt als het gaat om het VBTB-gehalte van de begrotingen.

De in de tabel opgenomen informatie maakt duidelijk waar groei mogelijk is. De percentages willen overigens niet zeggen dat voor alle aspecten een groei tot de ideaalscore van 100% realiseerbaar is. Sommige beleids-terreinen lenen zich nu eenmaal beter voor de VBTB-systematiek dan andere. Aan de cijfers in de tabel moet dan ook geen absolute waarde worden toegekend; het is veelmeer een poging tot kwantificering die bij moet dragen aan het zichtbaar maken van de feitelijke verbeteringen, van jaar op jaar, in de VBTB-begrotingspresentatie.

Rijksbreed is opvallende stijging waar te nemen bij: het WWW-gehalte van de beleidsagenda; de concretisering (doelgroep, streefwaarde, tijds-horizon) van de operationele doelstellingen; de presentatie van het instrument belastinguitgaven; het onderscheid systeem- en resultaatverantwoordelijkheid; het benutten van evaluatieonderzoeken en; het opnemen van de tabel budgetflexibiliteit. Rijksbreed is een lichte daling waar te nemen bij het opnemen van prestatiegegevens over het systeem én over de resultaten (daar waar sprake is van systeemverantwoordelijkheid).

De analyses maken duidelijk op welke (VBTB-)aspecten (rijksbreed) verdere groei mogelijk is. Het gaat daarbij vooral om het formuleren van (operationele) doelstellingen, het opnemen van prestatiegegevens en de benutting van evaluatieonderzoeken. Deze onderwerpen komen overeen met de in de groeiparagrafen opgenomen verbeterpunten.

Tabel 1: Resultaat analyse voorbeeldbegrotingen 2000 en ontwerpbegrotingen 2002 (scores weergegeven in percentages)¹

	VB 2000	OB 2002
Beleidsagenda		
Zijn de prioriteiten in de beleidsagenda in WWW-termen weergegeven?	25	39
Beleidsartikelen: doelstellingen		
Zijn de algemene doelstellingen georiënteerd op maatschappelijke effecten/organisatiedoelen van het Rijk?	86	91

	VB 2000	OB 2002
Zijn bij de operationele doelstellingen doelgroepen aangegeven?	71	84
Zijn bij de operationele doelstellingen streefwaarden opgenomen?	22	46
Is bij de operationele doelstellingen een tijdshorizon aangegeven?	13	34
Zijn voor de operationele doelstellingen (financiële) instrumenten aangegeven?	64	70
Is, indien relevant, het instrument belastinguitgaven gepresenteerd?	3	47
Is, indien nodig, onderscheid gemaakt naar systeem- en resultaatverantwoordelijkheid?	30	45
Zo ja, worden voor beide verantwoordelijkheden prestatiegegevens benoemd?	9	4
Is effectinformatie regulier (effectindicatoren) benoemd voor de operationele doelstellingen?	22	41
Is effectinformatie regulier (effectindicatoren) opgenomen voor de operationele doelstellingen?	14	28
Is periodiek evaluatieonderzoek aanwezig voor de operationele doelstellingen?	9	28
Worden hiermee de gehele operationele doelstellingen afgedekt?	8	17
Beleidsartikelen: toelichting		
Is alle apparaat conform de CW en de RBV toegerekend?	50	54
Zijn de programmauitgaven onderbouwd met volume- & prijsgegevens?	6	12
In tabel budgettaire gevolgen: uitsplitsing binnen operationele doelstellingen naar instrumenten?	15	47
Is de budgetflexibiliteit aangegeven?	31	82
Zijn veronderstellingen in doeltreffendheid, doelmatigheid en raming aanwezig in paragraaf of tekst?	40	67

¹ Scores zijn weergegeven in percentages. VB 2000 = voorbeeldbegrotingen op basis van de ontwerpbegrotingen 2000. OB 2002 = ontwerpbegrotingen 2002 (eerste begrotingen in VBTB-stijl).

De scores van de VB 2000 zijn gebaseerd op de analyse van de voorbeeldbegrotingen van 9 ministeries: Justitie, BZK, OC&W, Defensie, EZ, LNV, V&W, SZW en VWS. De scores van de OB 2002 zijn gebaseerd op de analyse van de ontwerpbegrotingen van 13 ministeries: AZ, Buiza, Justitie, BZK, OC&W, Financiën IX B, Defensie, VROM, EZ, LNV, V&W, SZW en VWS.

Aan de scores van de ministeries zijn gewichten toegekend. De gewichten worden bepaald door het aantal begrotingsartikelen. AZ heeft in de ontwerpbegroting 2002 2 artikelen. De scores van AZ worden daarom vermenigvuldigd met de factor 2. Buiza heeft 15 artikelen. De scores van Buiza worden vermenigvuldigd met een factor 15. Etc. De hier weergegeven percentages vormen het gemiddelde van de meegewogen ministeries.

Kortom: de eerste VBTB-begrotingen zijn een stap in de richting van resultaatgericht sturen, maar het kan nog beter. Ook de Algemene Rekenkamer komt tot een zelfde conclusie in het onlangs verschenen rapport «VBTB in begrotingen 2002».¹

De regering heeft de ambitie alle reële verbeteringsmogelijkheden in de komende jaren te verzilveren – te beginnen bij de ontwerpbegrotingen 2003. De aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in haar rapport doet, worden daarbij betrokken.

2.3. Vormgeving verdere groei in de begroting en verantwoording?

Als het gaat om een succesvolle verdere invoering van VBTB, blijven stimuleren, coördineren en monitoren ook de komende jaren het devies. In dit kader zijn de eerste conceptbegrotingen nieuwe stijl expliciet aan de orde geweest in de Ministerraad. In overleggen tussen de directeur-generaal van de Rijksbegroting en de secretarissen-generaal van ieder ministerie – de zogenaamde «DG/SG-overleggen» – zijn (daarop voortbouwend) de eerste VBTB-ervaringen gewisseld en zijn concrete afspraken gemaakt.

¹ AR-rapport «VBTB in de begrotingen 2002», slotbeschouwing: «De begrotingen zijn over de gehele linie toegankelijker en bevatten meer informatie over wat de ministeries doen om de gestelde doelen te bereiken. Wanneer ministeries in de eerste jaarverslagen nieuwe stijl (in mei 2003) erin slagen de hierbij gerealiseerde prestaties te presenteren, zal sprake zijn van een grote stap voorwaarts. Tegelijkertijd is er over de gehele linie nog veel ruimte om doelen nog scherper, prestatiegegevens nog completer en de relatie tussen geld, prestaties en doelen nog duidelijker te maken».

Als het specifiek om het verbeteren van prestatiegegevens (in de begroting en verantwoording) en het benutten van resultaten uit beleids-evaluatieonderzoek (in de begroting en verantwoording) gaat, zijn de regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid¹ en het «Evaluatie-overzicht Rijksoverheid» (EOR) relevant. De implementatie van deze regeling heeft dit jaar prioriteit.

Het EOR bevat informatie per evaluatieonderzoek/monitorsysteem en over de in te zetten/ingezette evaluatie-instrumenten per beleidsartikel. Een eerste versie van het EOR wordt dit jaar aan de Kamer aangeboden. Het EOR wordt vanaf 2003 jaarlijks geactualiseerd aan de Kamer ter beschikking gesteld.

De relatie tussen doelen, prestaties en middelen moet beter inzichtelijk worden gemaakt. Dit omdat concrete doelformuleringen, «dekkende» prestatiegegevens en de relatie tussen doelen, prestaties en middelen tezamen de basis vormen voor beleidsgericht begroten, sturen en verantwoorden. Te denken valt aan het invullen van de verbeteringsmogelijkheden in de tabel «budgettaire gevolgen van beleid».

In de – dit jaar door de Staten-Generaal vast te stellen – CW 2001, en in de daaruit voortvloeiende RBV 2002 (die o.a. geldt voor de begrotingsvoorbereiding 2003), zijn, met het oog op de verdere groei, verschillende VBTB-elementen verduidelijkt. Te denken valt aan de suppletore begrotingen, de budgetflexibiliteit (zie paragraaf 4.2) en het onderscheid tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid.

3. Stand van zaken rijksbrede implementatie van VBTB als resultaatgericht sturingsmodel

In paragraaf 2.2 is aangegeven dat de VBTB-spiegel uit twee sporen bestaat. De resultaten van het eerste spoor richten zich primair op de begrotings- en verantwoordingsstukken. In deze paragraaf wordt ingegaan op het tweede spoor, dat geënt is op de implementatie van VBTB als resultaatgericht sturingsmodel binnen de rijksoverheid.²

De analyses hebben veel voorbeelden opgeleverd waar interdepartementaal van kan worden geleerd. Zo wordt voorkomen dat her en der opnieuw het wiel moet worden uitgevonden. Het beeld dat voortvloeit uit de analyses is hier geclusterd weergegeven naar de onderwerpen waarover informatie is verzameld.

3.1. Departementale aanpak verbeterpunten uit de ontwerpbegroting 2002

In de ontwerpbegrotingen 2002 zijn in de groeiparagrafen, als gezegd, verbeterpunten m.b.t. doelstellingen, prestatiegegevens en evaluatieonderzoeken opgenomen. Om die verbeterpunten daadwerkelijk te realiseren, hebben enkele ministeries gekozen voor het opnemen van de verbeterpunten in de interne begrotingsaanschrijving 2003. Vijf ministeries hebben voor de begrotingsvoorbereiding 2003 beleidsartikel-werkgroepen ingesteld. Deze werkgroepen (waarin, in ieder geval, de directie FEZ en de desbetreffende beleidsdirectie zitting hebben) werken per beleidsartikel aan de, in de groeiparagrafen opgenomen, verbeterpunten. Gerichte acties op het verbeteren van doelstellingen, prestatiegegevens en evaluatieonderzoeken in de begroting en verantwoording, bestaan daarnaast vooral uit kennisoverdracht (door gerichte communicatie en trainingen) en uit de implementatie van de regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid.³

¹ In de regeling – die op 1 januari 2002 in werking is getreden – wordt aandacht besteed aan: verplichte gedocumenteerde afweging bij de inzet van evaluatieonderzoek ex ante; periodieke afdekking van beleid met evaluatieonderzoek ex post; kwaliteitseisen voor systemen van prestatiegegevens en voor evaluatieonderzoeken; melding, aan de politieke en ambtelijke top van het ministerie, en benutting van de uitkomsten van periodiek evaluatieonderzoek, en; de organisatie van en verantwoordelijkheden inzake beleids-evaluatie.

² De benodigde informatie voor het tweede spoor wordt verkregen door jaarlijks bij ieder ministerie een vragenlijst uit te zetten en door gesprekken te voeren tussen het vakministerie (zowel financiële- als beleidsdirecties) en het ministerie van Financiën. Daarnaast volgt Financiën alle begrotingsbehandelingen en worden er jaarlijks door Financiën interviews gehouden met Kamerleden. De resultaten van de metingen voor het tweede spoor van de VBTB-spiegel 2001 zijn rijksbreed verspreid.

³ De regeling heeft een dubbele functie: 1) bijdrage leveren aan het verbeteren van de begrotingen en verantwoordingen (zie ook paragraaf 2.3), en 2) bijdrage leveren aan de implementatie van VBTB binnen de rijksoverheid. In het licht van die tweede functie werken de ministeries aan een interne doorvertaling van deze regeling.

Sinds de start van VBTB lag de verantwoordelijkheid voor de implementatie van VBTB op ieder ministerie bij de directie FEZ (en daarbinnen vaak bij een projectorganisatie VBTB). Met het opstellen van de ontwerp-begrotingen 2002 is de verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling van VBTB door bijna alle ministeries overgedragen naar het lijnmanagement. Concreet vertaalt dit zich in de verantwoordelijkheid van de lijn (beleidsdirecties en uitvoerende diensten) voor de uitwerking van de groeiparagrafen van ieder beleidsartikel. De directies FEZ monitoren dit traject via de reguliere interne planning- & controlcyclus (P&C-cyclus) of via het proces van de begrotingsvoorbereiding 2003. Uit de VBTB-spiegel komt naar voren dat de beleidsdirecties deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk oppakken. Wel wordt een enkele keer zorg uitgesproken over «te vroeg loslaten».

3.2. Meer aandacht voor de realisatie van beleidsdoelstellingen in de begrotingsvoorbereiding

Rijksbreed kan worden geconcludeerd dat door VBTB de «WWW-systematiek» een nadrukkelijke rol is gaan spelen in de begrotingsvoorbereiding. Meer dan voorheen wordt expliciet stilgestaan bij de doelstellingen van beleid, de daarin op te nemen streefwaarden, de in te zetten instrumenten en de daarmee gepaard gaande kosten. Dit geldt in het bijzonder voor de interne begrotingsvoorbereiding. Acht ministeries geven aan dat er in deze begrotingsvoorbereiding sprake was van een betere afstemming tussen beleidsdirecties en financiële/bedrijfsvoeringsdirecties.

Rijksbreed wordt de departementale P&C-cyclus gezien als één van de belangrijkste instrumenten om resultaatgericht overheidshandelen te stimuleren. Mede door VBTB heeft ieder ministerie gekozen voor óf een aangepaste bestaande óf een compleet vernieuwde P&C-cyclus. Tien ministeries zijn het afgelopen jaar begonnen met de aanpassing van de interne begrotingscyclus. Drie ministeries zullen vanaf 2002 met een herziene cyclus draaien. De tot nu toe opgedane ervaringen zijn positief. De aanpassingen en vernieuwingen hebben geleid tot – of leiden op korte termijn tot – een zogehete «integrale P&C-cyclus» bij vrijwel ieder ministerie. Integraal, ten eerste, in de zin dat er een koppeling of zelfs een één op één relatie bestaat tussen de begrotingscyclus en de departementale P&C-cyclus. De nagestreefde koppeling geldt zowel de inhoud, o.a. het in de departementale cyclus opnemen van doelen en prestatiegegevens uit de begroting, als de aansluiting in de tijd. Ten tweede, integraal, in de zin dat de departementale begrotingscyclus, de interne beleidscycli en de departementale cyclus voor de bedrijfsvoering niet meer los van elkaar zullen gaan opereren.

Zoals aangegeven streven alle ministeries naar een inhoudelijke aansluiting tussen de «externe» begrotingscyclus en de interne (departementale) P&C-cyclus. Concreet vertaalt dit zich in het opnemen van doelen, prestatiegegevens en (resultaten van) evaluatieonderzoeken uit de begroting in de interne P&C-cyclus en omgekeerd. Vervolgens is het de bedoeling daadwerkelijk op die facetten te sturen. Bij zeven ministeries is de aansluiting in het stadium dat er in de jaarplannen een link wordt gelegd met de doelen en prestatiegegevens uit de begroting. De resterende ministeries willen hier in het komende jaar naar toe werken. Uit de VBTB-spiegel komt daarentegen naar voren, dat de uitkomsten van evaluatieonderzoeken nog onvoldoende worden doorvertaald in de jaarplannen van beleidsdirecties en uitvoerende diensten.

3.3. VBTB en derdeninformatie

Uit de spiegel blijkt dat tien ministeries in kaart hebben gebracht wie de bronnen van de derdengegevens zijn. De ministeries die nog geen compleet inzicht hebben, zijn nog bezig met een inventarisatie. Over de vraag of de derdeninformatie ook daadwerkelijk op tijd kan worden geleverd, zijn de meningen verdeeld. Vier ministeries hebben op dit moment geen reden om aan te nemen dat de informatie niet op tijd wordt aangeleverd. De andere ministeries bezien dit jaar of de benodigde informatie tijdig beschikbaar kan zijn. Indien de derdeninformatie beschikbaar is, wordt de informatie in de begroting en het jaarverslag opgenomen. Indien de derdeninformatie niet tijdig leverbaar is, worden alternatieven gezocht. In dat geval zullen er nadere afspraken worden gemaakt tussen het desbetreffende ministerie en de leverancier van derdeninformatie over alternatieve informatie en over het groeipad voor de toekomst. Bij het opvragen van (aanvullende) informatie is de bevragsingslast een factor die in de beschouwing moet worden betrokken.

Een verdere doorvertaling van VBTB heeft er bij vier ministeries toe geleid dat er veranderingen zijn opgetreden in de contract- en subsidierelaties met het veld. Afspraken met het veld staan daar ook meer en meer in het teken van concreet te behalen resultaten.

3.4. Veranderingen in de interne organisatie

VBTB staat niet op zich. Om een breder draagvlak voor het gedachtegoed achter VBTB te creëren binnen de rijksoverheid, is meer nodig dan VBTB beperken tot een andere begrotingsopzet. Op tien ministeries lopen er projecten of staan er projecten op de rol die gericht zijn op resultaatgericht overheidshandelen. Zo wordt, in lijn met VBTB, door vijf ministeries gewerkt aan vernieuwing van het personeelsbeleid.¹ VBTB wordt gezien als een ontwikkeling die bijdraagt aan meer resultaatgericht personeelsbeleid. Lopende en/of aanverwante projecten blijken een goede bijdrage te leveren aan het breder implementeren van VBTB.

3.5. Betrokkenheid van beleid bij VBTB

Alle ministeries geven aan dat niet-financiële medewerkers meer betrokken raken bij VBTB, maar dat het gewenste eindniveau nog niet is gehaald. Om niet-financiële medewerkers de komende tijd te blijven betrekken bij VBTB wordt er over vrijwel de gehele linie aan gerichte communicatie gedaan. De communicatie is over het algemeen gekoppeld aan de begrotingscyclus en/of de interne P&C-cyclus. Deze cycli dienen daarmee als hefboom voor de bredere implementatie van VBTB als resultaatgericht sturingsmodel.

3.6. Benutting resultaatgerichte informatie door de Kamer

De benutting van resultaatgerichte informatie door de Kamer blijkt uit een aantal zaken:

- de begrotingsonderzoeken;
- de begrotingsbehandelingen;
- de schriftelijke Kamervragen;
- de moties, en;
- de amendementen.

De resultaten van de analyse zijn weergegeven in box 1 (zie paragraaf 4.1 voor informatie over de amendementen). Uit de analyse kan worden afgeleid dat ook de Kamer moet «wennen» aan VBTB. Op verschillende facetten echter is tevens zichtbaar dat de implementatie van VBTB heeft

¹ Zie onder andere het rapport van de commissie Van Rijn.

geleid tot een lichte verandering in de discussies die de Kamer voert met de bewindspersonen en de vragen die de Kamer stelt aan de regering. De regering spreekt de hoop uit dat VBTB, zowel als begrotings-systeem als exponent van het resultaatgerichte sturingsmodel, de komende jaren nadrukkelijk op de agenda van de Kamer blijft staan.

Box 1: benutting resultaatgerichte informatie door de Kamer

Begrotingsonderzoek

In ieder begrotingsonderzoek is VBTB aan bod gekomen. De Kamer complimenteert de regering met de verbeterde kwaliteit van de begrotingen en met het verrichte werk. Kamerleden blijven tegelijkertijd kritisch over de toekomst: de VBTB-implementatie is nog niet afgerond. Benadrukt wordt dat de groeiparaagraaf geen excuus mag vormen voor een magere kwaliteit van de begroting. Discussies bij de begrotingsonderzoeken spitsen zich nog voornamelijk toe op streefwaarden, onduidelijke doelstellingen en budgetflexibiliteit. Bij enkele begrotingen staan beleidsinhoudelijke discussies al meer centraal. Koppeling van de drie W-vragen komt slechts een enkele keer aan bod tijdens de discussies.

Begrotingsbehandelingen

Tijdens de plenaire behandeling van de begroting wordt aandacht besteed aan de prioriteiten en doelstellingen uit de begroting. Daarnaast is er discussie over streefwaarden en verantwoordelijkheden. Er wordt tijdens de begrotingsbehandelingen weinig aandacht besteed aan de VBTB-systeem en de WWW-vragen.

Schriftelijke vragen

Een analyse van de schriftelijke Kamervragen uit 2001 en 2002 over de begrotingen van vier ministeries maakt duidelijk dat het percentage vragen naar informatie over input in 2002 significant is afgenomen ten opzichte van 2001. De vragen naar informatie over output en outcome zijn daarentegen toegenomen. Er worden minder financieel technische vragen en detailvragen gesteld, terwijl er meer aandacht is voor het resultaat en effecten van beleid. Wat blijft is dat vragen gericht op input, hoewel het aantal gedaald is, nog een groot deel van het totaal van de schriftelijke vragen uitmaken.

Schriftelijke Kamervragen*	2001	2002
<i>Gericht op input</i>	61%	45%
<i>Gericht op output</i>	30%	41%
<i>Gericht op outcome</i>	5%	10%
<i>Overige vragen</i>	2%	3%
<i>Gericht op doelstellingen</i>	3%	6%
<i>Gericht op streefwaarden</i>	3%	5%

* Het totale percentage wijkt af van 100 omdat sommige vragen tot meerdere categorieën toebedeeld kunnen worden.

Moties

Voor wat betreft de moties zijn de volgende patronen zichtbaar: er is in enkele gevallen een verschil ten opzichte van vorig jaar. Er is stijging waarneembaar in het aantal moties waarin om ex post- en vooral ex ante evaluatie onderzoek wordt gevraagd. Daarnaast zijn er meer moties gericht op de aanpassing of formulering van streefwaarden. Zowel in 2001 als in 2002 zijn er veel moties gericht op de werking of ontwikkeling van instrumenten. Hierbij ontbreekt echter in de meeste gevallen een duidelijke koppeling met een doelstelling, terwijl dat bij de VBTB-begroting gemakkelijk aangegeven kan worden.

3.7. Samenvattend

Het beeld dat voortvloeit uit de spiegel laat zien dat VBTB tot nu toe, in ieder geval, heeft geresulteerd in:

- Meer aandacht voor resultaatgericht begroten en verantwoorden op

- alle niveaus (dus tussen Kamer en regering, binnen ministeries en tussen ministeries en uitvoerende organisaties/veldpartijen);
- Bewuster omgaan met de relatie tussen doelstellingen, prestaties en middelen;
- Veel aandacht voor de formulering van prestatiegegevens en een dekkende evaluatieprogrammering;
- Een meer transparante begroting;
- Meer concrete communicatie binnen ministeries tussen beleid (beleidsdirecties) en beheer (financiële- en bedrijfsvoeringsdirecties).

4. VBTB en Budgetrecht

4.1. Budgetrecht

In het Algemeen Overleg van 21 februari 2001 met de Commissie van de Rijksuitgaven heeft de Kamer de zorg uitgesproken over mogelijke aantasting van haar budgetrecht door VBTB. Afgesproken is voor de ontwerp-begrotingen 2002 inzake het budgetrecht de lijn te volgen die is uiteengezet in de VBTB-tussenrapportage van december 2000.¹ Na de behandeling van de ontwerp-begrotingen 2002 zou een eerste evaluatie inzicht moeten bieden in de effecten van VBTB voor het budgetrecht van de Kamer.

De punten van zorg van de Kamer kwamen eveneens naar voren bij de schriftelijke vragen over het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001)². De Kamer heeft een aantal vragen over het budgetrecht gesteld, die vooral betrekking hebben op: 1) de reikwijdte van het budgetrecht (in samenhang met de begrippen autoriseren en amenderen), en 2) de mogelijkheid om te kunnen autoriseren op het niveau van (operationele) beleidsdoelstellingen en prestatiegegevens.

In deze paragraaf wordt hier nader op deze twee onderwerpen ingegaan. De (eerste) evaluatie van de effecten van VBTB voor het budgetrecht van het parlement is hier eveneens opgenomen.

Algemeen kan worden gesteld dat autorisatie alleen plaatsvindt op het niveau van begrotingsartikelen en dat amendementen – in principe – op elk niveau kunnen worden ingediend.³

De reikwijdte van het budgetrecht

Het vaststellen van de begroting en het aanbrengen van wijzigingen vindt plaats op het niveau van begrotingsartikelen, zoals opgenomen in de begrotingsstaat bij een begrotingswetsvoorstel. Dit is het autorisatieniveau zoals vastgelegd in de CW.

De per beleidsartikel in de begrotingsstaat geraamde bedragen voor uitgaven, verplichtingen en ontvangsten, corresponderen (voor het begrotingsjaar t) met de totalen van uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in de tabel «de budgettaire gevolgen van beleid». De Tweede Kamer heeft zo, in de ogen van de regering, de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de begrotingsartikelen en haar budgetrecht te verwezenlijken. Voordat autorisatie plaatsvindt, kan de Kamer wijzigingen aanbrengen tussen artikelen en binnen artikelen. Daartoe beschikt de Kamer, naast het doen van een verzoek, over twee instrumenten: 1) een motie indienen, en 2) een amendement indienen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573 nr. 58.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849.

³ In de CW is vastgelegd dat de begrotingsstaat het formele aangrijpingspunt voor de autorisatie van de begroting door de Staten-Generaal vormt. In artikel 4, lid 2, wordt daartoe bepaald: «een begrotingsartikel is de kleinste eenheid in de begrotingsstaat».

gevolgen van beleid» kan de Kamer duidelijk aangeven welke uitgaven moeten worden verhoogd of verlaagd.

Verschuivingen *binnen* een artikel kunnen door de Kamer – net zoals dat nu het geval is – worden bereikt door:

- 1) het – tijdens de begrotingsbehandeling – kenbaar maken van de wens daartoe;
- 2) het indienen van een motie;
- 3) het indienen van een amendement tot verschuiving van bedragen tussen artikelonderdelen;
- 4) het indienen van een amendement tot opsplitsing van een artikel.

Ook hier geldt dat de tabel «de budgettaire gevolgen van beleid» concrete aangrijpingspunten biedt. Zo kan de Kamer een verzoek of motie indienen om gelden te verschuiven tussen nader geoperationaliseerde doelen of om gelden te verschuiven tussen programmagelden en apparaats-uitgaven. Wanneer een minister een verzoek van de Kamer en een motie naast zich neer zou willen leggen heeft de Kamer de mogelijkheid om amendementen in te dienen tot verschuiving van bedragen tussen artikelonderdelen zonder wijziging van het artikelbedrag (ook weer op subartikelniveau of op het niveau van beleidsdoelen). Ten slotte, kan de Kamer in bepaalde gevallen via het recht van amendement een bestaand begrotingsartikel opsplitsen in meerdere artikelen. Zo bestaat de mogelijkheid van amenderen op subartikelniveau of op het niveau van (operationele) beleidsdoelen.

Autoriseren: op het niveau van begrotingsartikelen

Autorisatie vindt plaats op het niveau van de begrotingsartikelen. In de ogen van de regering bestaan belangrijke bezwaren tegen het autoriseren van iets anders dan «geld», nl. algemene en operationele beleidsdoelstellingen en/of prestatiegegevens.

Allereerst laten sommige – maatschappelijke zeer relevante – beleidsdoelstellingen zich niet goed kwantificeren; sommige nog niet, sommige nooit. Sturen op de «uitgaven per eenheid effect» (x miljoen voor 1% meer veiligheid op straat) is zeer gecompliceerd. In de tweede plaats zij bedacht dat een budget jaarlijks wordt vastgesteld, terwijl het bereiken van doelstellingen meestal meerdere jaren vergt. Het autoriseren van algemene en/of operationele doelstellingen zou vervolgens kunnen leiden tot het geforceerd zoeken naar meetbare indicatoren op korte termijn, terwijl het minder meetbare wellicht meer relevante beleid op de langere termijn in de verdrukking raakt. De regering wil ten eerste waken voor deze «performance paradox».¹ In de derde plaats zij bedacht dat het al dan niet bereiken van een doelstelling vaak ook afhankelijk is van externe factoren. Externe factoren die zich, weliswaar in de paragraaf «veronderstellingen» laten omschrijven, maar niet gemakkelijk laten isoleren. In de vierde plaats heeft het wijzigen van een operationele doelstelling altijd consequenties voor de daarmee te bereiken «hogere» algemene doelstelling van beleid. Naar de mening van de regering is het consequent een samenhangende uitspraak te doen over het gewenste niveau van het budgettaire kader en de na te streven algemene en operationele doelstellingen, en vervolgens de verdeling van de budgetten over deze doelstellingen.

Belangrijkste tegenargument is evenwel dat van «de dubbele sturing». Autorisatie blijft altijd een budgettaire component houden. Er zou in de eerste optie daarom altijd sprake zijn van het én autoriseren van doelen én van budget. Dit doet al snel de vraag rijzen wat nu leidend is: het door de Kamer geautoriseerde budget of het daarmee beoogde beleid. Een voorbeeld: wat te doen wanneer een budget is uitgeput, maar de doelstellingen nog niet zijn bereikt? In de begroting meent de regering onderbouwd aan te geven welk doelen met welke middelen bereikt kunnen

¹ Zie voor de «performance paradox»: Bruin, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*, Utrecht, 2001.

worden. De autorisatie van geld is dan gekoppeld aan de inspanningsverplichtingen over doelstellingen en producten. Naar de mening van de regering, staat het beleid in de VBTB-begroting voorop doch vormt het budget daarbij het kader.

Amendementen bij begrotingsbehandelingen 2001 en 2002

In de tabellen 2 en 3 zijn de uitkomsten van een analyse weergegeven van de bij de begrotingsbehandelingen 2001 en 2002 door de Tweede Kamer ingediende amendementen. De analyse laat zien dat er niet alleen sprake is van meer dan een verdubbeling, maar ook dat de totale bedragen die met deze amendementen gemoeid zijn, bijna drie keer zo hoog zijn geworden.

Tabel 2: ingediende amendementen bij begrotingsbehandelingen 2001

2001	Aantal	%	Bedrag (x 1000 €)	Gemiddeld
Verschuiving binnen een artikel	8	27	71 700	8 963
Verschuiving tussen artikelen	19	63	102 550	5 397
Verschuiving binnen én tussen artikel	2	7	1 360	680
Artikel verhogen	1	3	45 380	45 380
Artikel verlagen	0	0	0	0
Totaal	30	100	220 540	7 351

Tabel 3: ingediende amendementen bij begrotingsbehandelingen 2002

2002	Aantal	%	Bedrag (x 1000 €)	Gemiddeld
Verschuiving binnen een artikel	7	10	25 882	3 697
Verschuiving tussen artikelen	42	63	442 916	10 546
Verschuiving binnen én tussen artikel	7	10	51 690	7 384
Artikel verhogen	10	15	155 239	15 524
Artikel verlagen	1	1	1 600	1 600
Totaal	67	100	677 327	10 109

Uit de analyse blijkt dat het aantal amendementen dat een verschuiving binnen een artikel vraagt met één is gedaald, zowel qua aantal als qua hoogte van het te amenderen bedrag. Dit terwijl het aantal amendementen dat een verschuiving tussen artikelen vraagt, zowel in aantal als in hoogte van het bedrag, aanzienlijk is verhoogd¹.

Ter nuancering dient te worden vermeld dat het hier een vergelijking tussen slechts twee jaren betreft. Tevens geldt dat de begrotingen 2002 de eerste in VBTB-stijl zijn en de laatste begrotingen betreffen van deze kabinetsperiode.

Toch valt te constateren dat de nadruk meer is komen te liggen op het afwegen van verschillende algemene doelstellingen dan op het alloceren tussen de verschillende operationele doelstellingen. Daarnaast kunnen we concluderen dat de VBTB-begroting ruim voldoende mogelijkheden biedt om te amenderen. Dat betekent dat de huidige artikelindeling in beginsel² volstaat en een adequate toepassing van het budgetrecht van het parlement niet belemmert.³

In het jaar 2004 wordt het VBTB-project integraal geëvalueerd. Belangrijk aandachtspunt daarbij vormt: de meest optimale indeling van een beleidsartikel c.q. de vraag naar het criterium voor artikelonderdelen. Dit mede in het licht van de integrale invoering van het stelsel van baten en lasten. In

¹ Het valt op dat WWW-onderbouwingen ontbreken bij de in 2002 ingediende amendementen.

² Daar waar de artikelindeling nog niet naar de volle tevredenheid van alle betrokken partijen is, zal de desbetreffende minister in overleg treden met de Kamer. Zo zal binnenkort de minister van Defensie met een voorstel komen voor een indeling van de Defensiebegroting die meer recht doet aan de VBTB-uitgangspunten.

³ Dit beeld wordt bevestigd in interviews die we recentelijk hebben gehouden met vijf Kamerleden (verdeeld over de vier grootste partijen).

het verlengde daarvan ligt de vraag naar het beste aangrijpingspunt voor het autoriseren van de begroting.

4.2. Budgetflexibiliteit

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft bij de bespreking van de vorige Voortgangsrapportage VBTB aandacht geschonken aan de tabel budgetflexibiliteit. Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt er in de begroting per beleidsartikel informatie opgenomen over budgetflexibiliteit. In de CW 2001 zal ik daartoe alsnog een basisbepaling opnemen. Doel van de budgetflexibiliteit is om de Staten-Generaal inzicht te geven in de mate waarin per beleidsartikel – los van het lopende beleid – de kasbudgetten een andere beleidsmatige aanwending zouden kunnen krijgen. In financieel-technische zin wordt inzicht geboden in de mogelijkheden om tot herschikkingen over te gaan. Of daadwerkelijk tot een andere aanwending wordt besloten, is een beleidsmatige afweging die in samenspraak tussen de Kamer en de betrokken minister gemaakt zou moeten worden. Uit die tabel budgetflexibiliteit moet, zo is bepaald in de RBV 2002, af te leiden zijn:

- in welke mate de flexibiliteit van de meerjarige kasramingen/budgetten afneemt indien uitsluitend rekening wordt gehouden met de juridische verplichtingen die daaraan ten grondslag liggen;
- in welke mate de flexibiliteit van de meerjarige kasramingen/budgetten afneemt indien, naast de juridische verplichtingen, ook rekening wordt gehouden met zogenaamde bestuurlijke gebonden uitgaven/budgetten en/of met zogenaamde complementair noodzakelijke uitgaven/budgetten¹;
- in welke mate de flexibiliteit van de meerjarige kasramingen/budgetten afneemt indien rekening wordt gehouden met uitgaven/budgetten die reeds beleidsmatig een bestemming hebben gekregen op grond van een formele regeling (bijvoorbeeld subsidieregeling) of op grond van een beleidsprogramma waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd.

Ten aanzien van de apparaatsuitgaven (voornamelijk personeel, materieel en huisvesting), wordt in de tabel meerjarig uitgegaan van continuering van het in de ontwerpbegroting gepresenteerde beleid. In de Leeswijzer, of desgewenst bij het beleidsartikel algemeen, zal in algemene zin aangegeven dienen te worden hoe groot de budgetflexibiliteit van de apparaatsuitgaven is. Daarbij wordt gedacht aan de flexibiliteit die ontstaat indien het natuurlijk verloop van personeel niet wordt opgevangen door herbezetting van de vacatures.

¹ Met bestuurlijk gebonden uitgaven/budgetten wordt bedoeld op uitgaven/budgetten waarover met derden afspraken zijn gemaakt die nog niet in strikte zin juridisch verplicht zijn (bijvoorbeeld convenanten met decentrale overheden); met complementair noodzakelijke uitgaven/budgetten wordt bedoeld op uitgaven die ten opzichte van de initiële verplichting (meestal een investering) technisch noodzakelijk zijn om de initiële verplichting aan haar doel te laten beantwoorden (bijvoorbeeld een weg naar een brug; de munitie voor tanks, e.d.);

² De Rijksbegrotingsvoorschriften hebben de status van een ministeriële regeling en maken onderdeel uit van de comptabele regelgeving van het Rijk. Zij hebben uit dien hoofde een gelijke werkingkracht als de Comptabiliteitswet (CW). Procedureel zijn de bepalingen van een ministeriële regeling eenvoudiger aan te passen en makkelijker toe te spitsen op de uiteenlopende aard van de beleidsartikelen.

Bij de behandelingen van de ontwerpbegrotingen 2002 bleek onduidelijkheid te bestaan over het te hanteren begrippenkader en de te volgen lijn inzake budgetflexibiliteit. De aangescherpte presentatievoorschriften in de RBV 2002 zullen er toe leiden dat er meer uniformiteit en duidelijkheid ontstaat in de wijze waarop bij de beleidsartikelen de gegevens inzake de budgetflexibiliteit worden gepresenteerd.² Ook dit komt het inzicht in de begroting ten goede en levert daarmee een bijdrage aan het budgetrecht.

5. De begrotingsstukken en infrastructuur

5.1. Begrotingsstukken: betrouwbaarheid beleidsinformatie

De kwaliteit van informatie is dé kritische succesfactor voor goede besluitvorming. Aan de kwaliteit van informatie worden derhalve hoge eisen gesteld. Naast tijdig en beschikbaar, moet de informatie ook betrouwbaar zijn. Om dit te onderstrepen heeft de Tweede Kamer in het kader van VBTB de regering meerdere malen opgeroepen de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie in de begroting en het jaarverslag te garanderen.

Het afgelopen jaar is hard gewerkt aan het expliciteren van normen voor niet-financiële informatie en het aanpassen van de control- en auditfunctie aan deze (en andere) ontwikkeling(en). Kern is dat niet-financiële informatie, die in de begrotings- en verantwoordingsstukken wordt opgenomen, ordelijk en controleerbaar tot stand moet komen en niet strijdig mag zijn met het beeld dat de financiële informatie in het jaarverslag weergeeft.

De eis van ordelijkheid en controleerbaarheid is voor een groot deel uitgewerkt in de, al genoemde, regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid. Daarin is bepaald dat de in de begroting en het departementale jaarverslag op te nemen beleidsinformatie op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand dient te komen. Daarbij geldt dat het mogelijk moet zijn om:

- De kwaliteit van systemen van reguliere prestatiegegevens aan de hand van een beschrijving van het betreffende informatiesysteem en de aan dat systeem ten grondslag liggende administratieve organisatie te kunnen vaststellen;
- De kwaliteit van evaluatieonderzoek, alsmede de mate van onafhankelijkheid waarmee het onderzoek is opgezet en/of uitgevoerd, aan de hand van een onderzoeksdossier te kunnen vaststellen.

De eis dat de beleidsinformatie niet strijdig is met het beeld dat de financiële informatie in het jaarverslag weergeeft, sluit aan met de huidige praktijk in de private sector. Het houdt in dat het jaarverslag een logisch samenhangend, consistent geheel moet vormen. Er mogen géén duidelijk aanwijsbare tegenstrijdigheden tussen de diverse onderdelen in het jaarverslag staan die de gebruiker van het jaarverslag op het verkeerde been kunnen zetten. Controle van het jaarverslag vindt plaats door de departementale accountantsdienst.

In het huidige wetsvoorstel CW 2001 wordt in artikel 58 – dat de grondslag vormt voor de eisen die aan het jaarverslag worden gesteld en daarmee ook de grondslag vormt voor de controle van het jaarverslag – nog in brede zin gesproken van deugdelijkheid, een norm die multi-interpretabel is. Zeker met betrekking tot beleidsinformatie – die naar haar aard minder «hard» is dan financiële informatie – kan dit begrip leiden tot verwarring. De memorie van toelichting geeft weliswaar aan dat deugdelijkheid opgevat dient te worden als «ordelijk en controleerbaar» tot stand gekomen, maar bij de nadere operationalisering van deze term duiken toch veel problemen op. Beleidsinformatie kent verscheidene vormen: prijs- en volumegegevens, reguliere prestatiegegevens, alsmede prestatiegegevens (zijnde de uitkomsten van periodiek evaluatieonderzoek) en de tekstuele en grafische toelichtingen. De term deugdelijkheid zou voor ieder van deze vormen apart geoperationaliseerd moeten worden. Dit zou – zo het al wenselijk is – de eenduidigheid niet ten goede komen.

Om een adequate controle van het jaarverslag als afzonderlijk object mogelijk te maken én om ervoor te zorgen dat deze controle aansluit bij de nieuwe lijn (*niet-financiële* informatie moet ordelijk en controleerbaar tot stand komen en mag niet strijdig zijn met het beeld dat de financiële informatie in het jaarverslag weergeeft en *financiële* informatie moet deugdelijk zijn), zal artikel 58 van de CW 2001 gewijzigd worden. Dit zal gebeuren door middel van het indienen van een nota van wijziging. Deze is momenteel in voorbereiding. Met deze wijziging wordt benadrukt dat de waarborgen voor betrouwbare beleidsinformatie primair zijn gelegen in het proces van totstandkoming van deze informatie. Dit staat reeds in de memorie van toelichting bij de CW 2001 met zoveel woorden vermeld, maar met het oog op de gewenste duidelijkheid wordt dit begrippenpaar nu ook in de wet opgenomen.

Parallel hieraan wordt, ook in het licht van VBTB (denk bijvoorbeeld aan de Mededeling over de Bedrijfsvoering), de positie van de departementale audit- en controlfunctie door de regering versterkt. Dit met als doel het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de daarmee gepaard gaande informatievoorziening. Door deze maatregel wordt de Kamer beter geïnformeerd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

Geactualiseerd stappenplan voor de controle van prestatiegegevens
In de VBTB-voortgangsrapportage van 28 mei 2001 is melding gemaakt van het voor de departementale accountantsdiensten ontwikkelde tien-stappenplan voor de controle van prestatiegegevens.¹ In vergelijking met die versie van het stappenplan zijn stap 8 en stap 9 gewijzigd in lijn met het bovenstaande (zie box 2). Onderwerp van controle door de departementale accountantsdienst is niet meer de deugdelijkheid van de prestatiegegevens, maar de ordelijke en controleerbare totstandkoming van de prestatiegegevens (stap 8). Voorts wordt beoordeeld of alle prestatiegegevens in het jaarverslag zijn opgenomen (stap 7) en of prestatiegegevens sporen met het beeld dat de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie en overige beleidsinformatie oproepen (stap 9).

Box 2: een praktisch handvat voor de controle van prestatiegegevens in 10 stappen

fase begrotings- voorbereiding	fase begrotingsuitvoering	fase begrotingsafsluiting
1) Bespreek in een pre-audit gesprek met het management de waarborgen voor een ordelijke en controleerbare totstandkoming van prestatiegegevens in de departementale begroting. Gebruik daarbij de eisen die worden gesteld in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid. 2) Stel vast op welke wijze de gekozen prestatiegegevens in het begrotingsuitvoeringsproces door het management gemonitord zullen worden en leg dit vast in het controledossier. 3) Leg in het controledossier de hoofdlijnen vast van de systemen die de prestatiegegevens zullen moeten opleveren. 4) Volg welke aanpassingen in de begrote prestatiegegevens in het parlementaire behandelingstraject zijn overeengekomen.	5) Selecteer, mede in overleg met het management, in het departementale controleplan elk jaar de systemen van prestatiegegevens die in het controlejaar meer diepgaand beoordeeld zullen worden en communiceer tijdig met het management over de te hanteren controlecriteria. 6) Voer die beoordeling uit en richt de controle in aan de hand van de eisen die gesteld worden in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid.	7) Stel vast dat de prestatiegegevens die voorkomen in de begroting ook zijn opgenomen in het departementale jaarverslag. 8) Stel vast dat de prestatiegegevens die in het departementale jaarverslag zijn opgenomen op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand zijn gekomen. Maak bij deze controle gebruik van de uitgevoerde systeembeoordelingen (stap 5 en 6). 9) Beoordeel of de in het jaarverslag verstrekte prestatiegegevens sporen met het beeld dat de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie en overige beleidsinformatie oproepen; informeer het management tijdig wanneer dit beeld moet worden gecorrigeerd. 10) Volg op welke wijze de verantwoording van de prestatiegegevens in het parlementaire dechargeproces wordt besproken.

5.2. Infrastructuur: informatiekundige aspecten

De informatiekundige aspecten van VBTB zijn, zoals in eerdere tussenrapportages is beschreven, onderverdeeld in de korte en lange termijn.² Het indienen van de ontwerpbegrotingen 2002 markeert het einde van de te verrichten werkzaamheden voor de informatiekundige aspecten op de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 65.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 58.

korte termijn. De begrotingsadministraties zijn omgevormd om de begrotingen nieuwe stijl op te kunnen stellen.

Momenteel staan de informatiekundige aspecten van VBTB voor de lange termijn op de agenda. Hierbij gaat het voornamelijk om de vraag welke maatregelen moeten worden getroffen voor een doelmatige, kwalitatief hoogwaardige verzameling, vastlegging, verwerking en beschikbaarstelling van informatie voor sturing, beheersing en het afleggen van verantwoording.

Voorbeeldprojecten VBTB

Om invulling te geven aan de informatiekundige aspecten van VBTB voor de lange termijn zijn voorbeeldprojecten in het leven geroepen. De projecten zijn gekozen uit plannen van aanpak die de ministeries in het voorjaar van 2001 bij Financiën hebben ingediend. Bij het selecteren van de voorbeeldprojecten speelde het aspect «kunnen leren van ervaringen van andere ministeries» een centrale rol. Het collectief van de departementale voorbeeldprojecten weerspiegelt de diversiteit van de plannen van aanpak. Overigens is het zo dat de meeste aandacht bij de projecten niet zozeer uitgaat naar de techniek van de gekozen oplossing, maar vooral naar de bestuurlijke inbedding daarvan. De inzet van een nieuw stuk «gereedschap» kan bijvoorbeeld leiden tot een andere manier van werken of rapporteren. In box 3 is een aantal karakteristieken van de projecten weergegeven. De grote projecten omvatten meerdere karakteristieken.

Box 3: karakteristieken voorbeeldprojecten VBTB

Management informatie

Een aantal projecten concentreert zich rondom «management informatie». Centraal daarbij staat het koppelen van informatie over de bedrijfsvoering (financiële gegevens en personele gegevens) aan beleidsinformatie. Door de informatievoorziening op die manier in te richten kan een betere relatie worden gelegd tussen de ingezette middelen enerzijds en de bereikte prestaties en doelen anderzijds. Tevens kan beter en sneller worden gerapporteerd. Daarnaast kan efficiencywinst behaald worden door de informatievoorziening flexibel in te richten, zodat sneller ingespeeld kan worden op ad hoc vragen.

Informatiestromen met derden

In een aantal projecten worden de informatiestromen tussen «derden» en het betreffende ministerie verbeterd. Daarbij gaat het onder andere om het beschrijven en analyseren van de processen, gegevens en ketenafhankelijkheden. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is het streven naar gelijklopende gegevensdefinities en het uniformeren van processen.

Interne informatiestromen

Enkele projecten richten zich op het verbeteren van de informatiestromen binnen het ministerie om de begroting en het jaarverslag op te stellen. Er is nu veel papier- en e-mailverkeer tussen de opstellers van de departementale begrotingen en jaarverslagen. Het is de bedoeling dit berichtenverkeer te stroomlijnen met behulp van moderne ICT-middelen.

Aansluiting «externe» en interne cycli

Tot slot, zijn er projecten die zich – zowel inhoudelijk als wat betreft timing – richten op het aansluiten van de interne P&C-cycli en de «externe» begrotings- en verantwoordingscyclus.

De departementale voorbeeldprojecten – waarvan het merendeel is gestart en de resterende projecten uiterlijk in het voorjaar van start gaan – zijn zo geselecteerd dat de beoogde leereffecten zoveel mogelijk in 2002 worden gegenereerd en verspreid. De beschikbaar gekomen producten, informatie en kennis worden centraal – door het ministerie van Financiën

– beheerd. Dat gebeurt onder andere met een toolkit die aan alle departementen beschikbaar wordt gesteld.

Om de uitwisseling van informatie en kennis tussen de departementen verder vorm te geven is gekozen voor een structuur van klankbord-groepen. Elk voorbeeldproject heeft een klankbordgroep ingericht waarin een aantal departementen medewerkers afvaardigt. In de klankbord-groepen wordt kennis en ervaring uit het betreffende voorbeeldproject gedeeld. Ook worden in 2002 twee seminars georganiseerd om de producten, informatie en kennis die uit de voorbeeldprojecten beschikbaar komen te verspreiden.

5.3. VBTB en ZBO's

Wat betreft de relatie tussen VBTB en ZBO's: op afzienbare termijn wordt aangaande de Kaderwet ZBO's een Nota van Wijziging naar de Kamer gezonden, die beoogt de informatievoorziening tussen het ZBO en de betrokken minister in het kader van VBTB zeker te stellen. Met deze Nota van Wijziging wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van de Kamer om de bijdrage van ZBO's aan door ministers gestelde algemene en/of operationele doelen in de VBTB-begrotingsstukken te expliciteren. Door de Nota van Wijziging worden ZBO's verplicht aan de betreffende minister informatie te verschaffen over de geleverde en de te leveren prestaties. Deze door het ZBO verschaft informatie stelt de minister vervolgens in staat verantwoording af te leggen aan het parlement over de bijdrage van het ZBO aan de van Rijksweg gestelde beleidsdoelen. Nadrukkelijk zij vermeld dat de Nota van Wijziging niet gaat over (wijzigingen in) de inhoudelijke aansturing van ZBO's of over de interne bedrijfsvoering, bijvoorbeeld dat ook ZBO's hun eigen begroting en jaarverslag in VBTB-termen zouden moeten opstellen.

5.4. VBTB in de sectoren Zorg en Sociale Zekerheid

Medio 2001 verscheen het rapport «Eigentijds begroten» van de beleids-groep begrotingsstelsel. Bijlage 5 van dit rapport betreft het eindrapport van de (interdepartementale) werkgroep »Integratie premiesectoren», waarin de lijn uiteen is gezet voor het toepassen van VBTB in de sectoren Sociale Zekerheid en Zorg.

SZW kiest ervoor de premiegefinancierde doelstellingen in de budget-disciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) in de begroting te presenteren in een zelfde format als de begrotingsgefinancierde doelstellingen. De Sociale Nota blijft bestaan. De samenhang tussen de Sociale Nota en de begroting komt vooral in het inleidende hoofdstuk in de Sociale Nota en in de beleidsagenda van de begroting naar voren. In het departementaal jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over het gehele beleidsterrein van SZW, zoals opgenomen in de begroting en de Sociale Nota. Voor de sector SZA zal, vanaf de Sociale Nota 2003, per (premiegefinancierd) beleidsartikel een groeiparaagraaf worden opgenomen.

In lijn met de huidige opzet van de Zorgnota kiest de sector Zorg de Zorgnota als centraal document waarin VBTB wordt toegepast voor de premieen begrotingsgefinancierde doelen. Continuering van deze lijn biedt goede gelegenheid voor verdere groei in de VBTB-toepassing, dit mede in het licht van de veranderende rol van de rijksoverheid op het terrein van de zorg (modernisering van care en cure en stelseldiscussie). Naar de mening van de werkgroep kunnen de VBTB-uitgangspunten voor de begroting daarbij als denkkader worden gebruikt voor het format voor de premiegefinancierde doelstellingen op het terrein van de Zorg. In het

Jaarbeeld Zorg wordt verantwoording afgelegd over de in de Zorgnota beschreven doelstelling van het beleid.

De werkgroep »Integratie premiesectoren» heeft de wens uitgesproken om in de toekomst te komen tot een eenduidige benadering. De integrale evaluatie van het VBTB-project in 2004 is daarvoor het geëigende moment.¹

6. VBTB-vervolgtraject

Het eerste VBTB-begrotingsjaar is gestart. De eerste begrotingscyclus in VBTB-stijl wordt in mei 2003 afgerond met de departementale jaarverslagen. De verwachting is dat de groeiparagrafen bij de beleidsartikelen, mits nodig, uiterlijk tot en met de begroting 2005 worden opgenomen. Naar verwachting neemt het aantal verbeterpunten in de loop der jaren af. Het streven is dat de structuur van de begrotings- en verantwoordingsstukken per begrotingsjaar 2006 voldoet aan de in de Comptabiliteitswet 2001 en in de Rijksbegrotingsvoorschriften vastgelegde (VBTB-)normen.

Naast het optimaliseren van de begrotings- en verantwoordingsstukken zal de komende jaren de aandacht zijn gericht op de verdere implementatie van VBTB binnen de ministeries. Dit door (daar waar nodig) de departementale en de decentrale planning- & controlcyclus beter te doen aansluiten op doelstellingen en prestatiegegevens die centraal staan in de begrotings- en verantwoordingscyclus (en omgekeerd) én door de regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid in te voeren. Daarnaast zullen ondersteunende acties, zoals de kwaliteitsverbetering van beleidsinformatie en de verdere implementatie van de mededeling over de bedrijfsvoering, onverminderd doorgaan.

De minister van Financiën zal vanuit zijn verantwoordelijkheid, zeker tot aan de VBTB-evaluatie in 2004, richting blijven geven aan de na te streven ambities en de voortgang blijven bewaken. Voor het volgen van de voortgang en het uitwisselen van informatie tussen ministeries zal tot aan de evaluatie in 2004 jaarlijks gebruik worden gemaakt van de VBTB-spiegel. Komend jaar gaat de aandacht van het ministerie van Financiën vooral uit naar het opstellen van de ontwerpbegrotingen 2003, het uitwerken van de kaders voor de departementale jaarverslagen 2002 en de verdere implementatie van de regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid.

¹ Rapport »Eigentijds begroten», Beleidsgroep Begrotingsstelsel, bijlage 5, blz. 93.