

Vergaderjaar 2002–2003

28 793

VBTB-toets regeerakkoord 2002

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	3			
1	Inleiding	5	2.3.2.1	Enveloppe «veiligheid»	11
1.1	VBTB en de Algemene Rekenkamer	5	2.3.2.2	Enveloppe «onderwijs»	12
1.2	Strategisch Akkoord en beleidsprogramma's	5	2.3.2.3	Enveloppe «zorg»	12
1.3	Aanleiding tot dit onderzoek	6	2.3.2.4	Enveloppe «mobiliteit»	12
1.4	Probleemstelling en onderzoeksvragen	6	2.3.2.5	Enveloppe «buitenlands beleid en defensie»	12
1.5	Reikwijdte en werkwijze	6	2.4	Beleidsintensiveringen	12
1.6	Gehanteerde criteria	7	2.5	Taakstellingen	13
1.7	Opbouw rapport	8			
2	Resultaten van het onderzoek	9		Conclusies en aanbevelingen	15
2.1	Inleiding	9	3.1	Conclusies	15
2.2	Algemene beleidsvoornemens	9	3.2	Aanbevelingen	15
2.2.1	Totaalbeeld	9			
2.2.2	Zicht per www-vraag	9	4	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	16
2.2.2.1	Wat willen we bereiken?	10	4.1	Reactie kabinet	16
2.2.2.2	Wat gaan we daarvoor doen?	10	4.1.1	Algemene reactie	16
2.2.2.3	Wat mag dit kosten?	11	4.1.2	Perspectief op meer zicht	16
2.3	Beleidsintensiveringen	11	4.1.3	Zicht op enveloppes en taakstellingen	17
2.3.1	Totaalbeeld	11	4.1.4	Aanbevelingen: benutten van ruimte voor verbetering	18
2.3.2	Zicht per enveloppe	11	4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	19
			Bijlage	VBTB en de Algemene Rekenkamer	20

SAMENVATTING

Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer op 5 juni het rapport «Zicht op Beleidsintensiveringen» gepubliceerd. Dit rapport richtte zich op de vraag of de doelbereiking van de beleidsintensiveringen uit het Regeerakkoord 1998 en de Miljoenennota 2001 kon worden vastgesteld. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat dit voor 64% van de intensiveringen niet het geval was. De reden was veelal dat de beoogde doelen bij de start van het Regeerakkoord 1998 niet toetsbaar waren geformuleerd.

De vroegtijdige val van het kabinet Balkenende was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren gericht op het Regeerakkoord 2002, het zogenaamde Strategisch Akkoord. Doel van het onderzoek is punten ter verbetering aan te dragen die gebruikt kunnen worden bij de uitwerking van het in de komende periode op te stellen regeerakkoord.

Beide onderzoeken ondersteunen de gedachte dat achteraf alleen kan worden bepaald of een doel is bereikt indien vooraf de doelen, prestaties en budgetten duidelijk zijn omschreven.

Het Strategisch Akkoord geeft de beleidslijnen op hoofdlijnen weer. Het kabinet heeft deze hoofdlijnen geconcretiseerd in de zogenaamde beleidsprogramma's die zijn opgenomen in de begrotingen 2003 van de ministeries. Het onderzoek concentreerde zich op deze beleidsprogramma's en de uitwerking ervan in de begrotingen. De Algemene Rekenkamer onderzocht 107 van de 299 algemene beleidsvoornemens, alle 24 beleidsintensiveringen, 27 van de 37 beleidsextensiveringen en de invulling van de rijksbrede taakstellingen efficiency, volume, subsidies en externe inhuur.

Over het geheel genomen constateert de Algemene Rekenkamer ten opzichte van het vorige onderzoek een duidelijke verbetering in de mate waarin beleidsvoornemens zijn geconcretiseerd. Het opnemen van beleidsprogramma's in de begrotingen heeft hier zeker aan bijgedragen.

Vooral voor nieuwe beleidsvoornemens, de intensiveringen, heeft de Algemene Rekenkamer een duidelijke verbetering geconstateerd ten opzichte van het vorige onderzoek. Van de intensiveringen Strategisch Akkoord geeft 79% een voldoende tot goed antwoord op de drie w-vragen uit het VBTB-gedachtegoed:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Ook voor de beleidsextensiveringen geldt dat de ministeries over het algemeen (73%) voldoende tot goed zichtbaar hebben gemaakt wat de gevolgen ervan zijn voor de gewenste effecten en prestaties. Dit geldt in mindere mate voor de algemene beleidsvoornemens die zijn ingevuld met al bestaand beleid. Hiervan is 56% voldoende tot goed uitgewerkt. De rijksbrede taakstellingen zijn slechts in 9% van de gevallen voldoende uitgewerkt. Deels is dit inherent aan de taakstelling, met name als het gaat om de efficiencytaakstelling. Voor de algemene beleidsvoornemens en de rijksbrede taakstellingen ziet de Algemene Rekenkamer dan ook nog mogelijkheden tot verbetering. Goede voorbeelden in dit verband zijn te vinden in de begrotingen van de ministeries van Defensie, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken.

De Algemene Rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen:

- Sluit bij de uitwerking van voornemens uit het regeerakkoord aan bij de bestaande doelen zoals deze staan beschreven in de beleidsartikelen van de begroting.
- Indien de aansluiting niet of moeilijk is te maken, geef expliciet aan dat

het voornemen uit het regeerakkoord leidt tot een aanvullend beleidsartikel en/of operationeel doel in de begroting.

- Schenk meer aandacht aan de uitwerking van taakstellingen in termen van minder te leveren prestaties en daardoor minder te realiseren effecten.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

De Minister van Financiën heeft namens het kabinet gereageerd op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Het kabinet kan zich over het algemeen hierin vinden. Wel wijst de minister als redenen voor de niet optimale uitwerking van het Strategisch Akkoord op onder meer het krappe tijdsbestek tussen de formatie en Prinsjesdag, op de ruimte die de ministers hebben gekregen om nog op een later moment de beleidsvoornemens en taakstellingen meer concreet in te vullen en op het gegeven dat er nog sprake is van een groeitraject VBTB.

In aanvulling op de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer stelt de minister dat bij een nieuw beleidsprogramma gewezen moet worden op de samenhang van intensiveringen, extensiveringen en taakstellingen met de rijksweg vastgestelde doelen en prestaties op de beleidsartikelen van de (lopende) begrotingen. De uitdaging voor de komende begrotingen zal in het teken kunnen staan van nog meer resultaatgerichte beleidsprogramma's met heldere relaties met de diverse beleidsartikelen. Ook merkt de minister op het tot zijn verantwoordelijkheid te rekenen comptabele voorschriften, inclusief de toelichting en communicatie hierover te verhelderen als dat kan bijdragen aan een betere aansluiting tussen beleidsprogramma's in de beleidsagenda en de beleidsartikelen.

De Algemene Rekenkamer heeft met genoeg kennisgenomen van de reactie van het kabinet. Temeer daar thans het formuleren en uitwerken van een regeerakkoord opnieuw aan de orde is.

1 INLEIDING

1.1 VBTB en de Algemene Rekenkamer

De operatie VBTB (van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) heeft de opzet van de begrotingen en verantwoordingen fundamenteel gewijzigd. Met ingang van de begroting 2002 moeten ministeries hun budget koppelen aan het maatschappelijk doel dat ze willen bereiken en de prestaties die zij daarvoor willen leveren. De Algemene Rekenkamer ondersteunt het VBTB-gedachtegoed door het uitvoeren van onderzoeken, het op basis daarvan zichtbaar maken van goede voorbeelden en het doen van aanbevelingen (zie voor een overzicht van deze rapporten bijlage 1).

Op 5 juni 2002 publiceerde de Algemene Rekenkamer het onderzoek «Zicht op Beleidsintensivering». Dit onderzoek richtte zich op de vraag of de doelbereiking van de beleidsintensivering uit het Regeerakkoord 1998 en de Miljoenennota 2001 kon worden vastgesteld. De Algemene Rekenkamer kwam tot de conclusie dat voor 64% van de beleidsintensivering uit het Regeerakkoord 1998 de doelbereiking niet kon worden vastgesteld. De reden was veelal dat de beoogde doelen bij de start van het Regeerakkoord 1998 niet toetsbaar waren geformuleerd.

De Algemene Rekenkamer deed de volgende aanbevelingen om het zicht op beleidsintensivering te verbeteren:

- Pas het concept «beleidsintensivering» eenduidig toe zodat Miljoenennota en departementale begrotingen op elkaar aansluiten.
- Begroot en verantwoord beleidsintensivering op herkenbare wijze ter vergroting van de toegankelijkheid van de informatie.
- Voorzie beleidsintensivering van streefcijfers voor beoogde prestaties en doelen en verantwoord in dezelfde termen over de realisatie van prestaties en doelen zodat achteraf de mate van doelrealisatie duidelijk kan worden vastgesteld.
- Registreer systematisch de gevolgen van mutaties in ingezette middelen voor de beoogde prestaties en doelen, zodat de koppeling tussen middelen, doelen en prestaties inzichtelijk blijft.
- Houd er bij het opstellen van het nieuwe regeerakkoord rekening mee dat dit vertaald moet worden in begrotingen in VBTB-termen.

Dit rapport is een vervolg op het onderzoek «Zicht op Beleidsintensivering» en richt zich op de wijze waarop de voornemens uit het Strategisch Akkoord zijn uitgewerkt. Het onderzoek ondersteunt de VBTB-gedachte dat alleen achteraf kan worden bepaald of een doel is bereikt indien vooraf de doelen, prestaties en budgetten duidelijk zijn omschreven.

1.2 Strategisch Akkoord en beleidsprogramma's

De informateur heeft op 3 juli 2002 het regeerakkoord, genaamd «Strategisch Akkoord», van de drie regeringspartijen aangeboden aan de Tweede Kamer¹. Het kabinet Balkenende heeft vervolgens op 26 juli de regeringsverklaring afgelegd.² In deze verklaring heeft de premier de verhouding tussen het Strategisch Akkoord en het «beleidsprogramma» aangegeven. In het Strategisch Akkoord worden de beleidslijnen op hoofdlijnen aangegeven. In het beleidsprogramma dat tegelijkertijd met de Miljoenennota 2003 zou worden gepubliceerd, worden de beleidsvoornemens uitgewerkt. Dat wil zeggen dat wordt neergelegd wat het kabinet wil bereiken, wat het daarvoor gaat doen en wat het mag kosten.

Tegelijkertijd met de Miljoenennota 2003 is inderdaad het beleidsprogramma verschenen. In de beleidsagenda van de diverse departemen-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 375, nr. 5.

² Tweede Kamer, Handelingen 2001–2002, nr. 92.

tale begrotingen zijn voor de periode 2003–2006 doelstellingen opgenomen voor de belangrijkste ambities uit het Strategisch Akkoord. Het kabinet geeft echter in de Miljoenennota aan dat de tijd om concrete doelen te formuleren in bepaalde gevallen te kort is geweest. Evenwel wordt gesteld dat in voorkomende gevallen concretisering bij de behandeling van de begrotingen mogelijk zal zijn¹.

1.3 Aanleiding tot dit onderzoek

Volgend op de verkiezingen van 22 januari 2003 zal een nieuw regeerakkoord worden gesloten. Bij het opstellen daarvan hoopt de Algemene Rekenkamer dat er rekening wordt gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan bij het uitwerken van het Strategisch Akkoord in de beleidsprogramma's. De Algemene Rekenkamer wil hieraan met dit onderzoek een bijdrage leveren door het signaleren van punten ter verbetering. De Algemene Rekenkamer is voornemens dergelijk onderzoek elke kabinetsperiode te herhalen.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Algemene Rekenkamer heeft haar onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende probleemstelling: «In welke mate voldoet de formulering in de departementale beleidsprogramma's van de beoogde effecten en prestaties volgend uit het Strategisch Akkoord aan de VBTB-principes?» De probleemstelling wordt beantwoord met het uitvoeren van de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. Welke beleidsvoornemens met een financiële consequentie volgen uit het Strategisch Akkoord?
2. In welke categorieën (tegenvallers, intensiveringen, extensiveringen of bezuinigingen) kunnen de voornemens worden onderverdeeld?
3. Zijn de voornemens reeds uitgewerkt in de begroting en/of op een andere plek (bijvoorbeeld brieven aan de Tweede Kamer)?
4. Vormen deze documenten inhoudelijk een coherente en consistente uitwerking van de voornemens in het Strategisch Akkoord?
5. In hoeverre voldoen de uitgewerkte beleidsvoornemens aan de VBTB-normen?

1.5 Reikwijdte en werkwijze

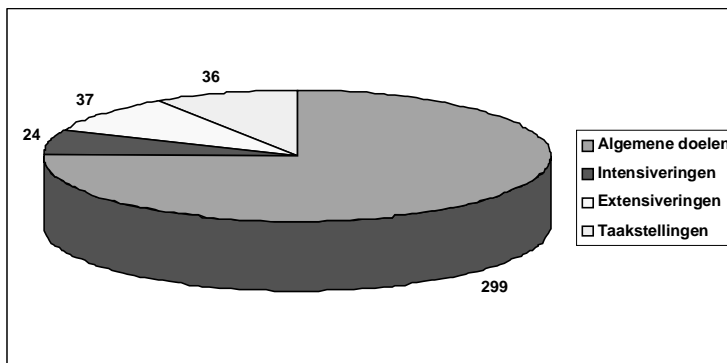
Het onderzoek «Zicht op beleidsintensiveringen» richtte zich met name op de beleidsintensiveringen in het regeerakkoord van 1998. Door de economische tegenwind spelen beleidsintensiveringen in het Strategisch Akkoord echter slechts een beperkte rol. Dit onderzoek is derhalve breder van opzet en omvat vier categorieën van voornemens die volgen uit het Strategisch Akkoord:

- Algemene beleidsvoornemens, dit zijn beleidsprioriteiten die uit bestaand budget worden gefinancierd;
- Beleidsintensiveringen, dit betreft nieuw beleid dat wordt gefinancierd met «nieuw» budget;
- Beleidsextensiveringen, dit betreft inperking van «oud» beleid door vermindering van budget;
- Taakstellingen, dit zijn budgetverlagingen zonder een directe koppeling met beleid.

Figuur 1 schetst de relatieve omvang van de vier categorieën van voornemens uit het Strategisch Akkoord.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600, nr. 2.

Figuur 1 Categoriele verdeling van de voornemens die volgen uit het Strategisch Akkoord (in aantallen)



Vanuit het geheel aan voornemens (396) heeft het onderzoek zich gebaseerd op:

- 107 van de 299 algemene beleidsvoornemens (maximaal 10 voornemens per vakdepartement);
- alle 24 beleidsintensiveringen, zoals opgenomen in de vijf enveloppen «veiligheid», «onderwijs», «zorg», «mobiliteit» en «buitenlands beleid & defensie»;
- 27 van de 37 beleidsextensiveringen, zoals opgesomd op pagina 36 van het Strategisch Akkoord;
- de invulling per departement van de drie rijksbrede taakstellingen (efficiency- en volumetaakstelling, inhuur van externen en subsidie-taakstelling).

Voor het onderzoek is de Algemene Rekenkamer uitgegaan van openbare documenten: het Strategisch Akkoord, de beleidsprogramma's, de ontwerpbegrotingen 2003, de nota's van wijziging hierop en brieven aan de Tweede Kamer.

1.6 Gehanteerde criteria

De Algemene Rekenkamer is voor dit onderzoek uitgegaan van het gedachtegoed VBTB, zoals is geformaliseerd in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

De uitwerking van het Strategisch Akkoord is getoetst aan de mate waarin een antwoord wordt gegeven op de drie w-vragen:

Geeft de doeluitwerking antwoord op de vraag: Wat willen we bereiken?

- Is er een doel met een maatschappelijk effect geformuleerd?
- Zijn er (toetsbare) indicatoren voor het beoogde maatschappelijke effect benoemd?
- Is de indicator onderbouwd met een streefwaarde (inclusief tijdspad en tussendoelen)?

Geeft de doeluitwerking antwoord op de vraag: Wat gaan we daarvoor doen?

- Worden de activiteiten, instrumenten en/of de prestaties waarmee de doelen moeten worden bereikt benoemd?
- Zijn deze activiteiten c.q. prestaties concreet geformuleerd?

Geeft de doeluitwerking antwoord op de vraag: Wat mag het kosten?

- Is een budget gekoppeld aan de te leveren activiteiten c.q. prestaties?

Box 1 illustreert de gebruikte normen. Het voorbeeld is ontleend aan de beleidsintensivering «veiligheid», zoals uitgewerkt in de nota «Naar een veiliger samenleving».¹

Doelformulering: *Een veiliger samenleving*

Effect-indicator: *Criminaliteit en overlast in de publieke ruimte*

Effect-streefwaarde: *Vermindering van 20% tot 25% in 2006*

Activiteit/prestatie: *Capaciteitsgroei van de politie*

Concrete formulering: *750 fte per jaar in de periode 2003–2006*

Budget: *€ 112 (2003), € 144 (2004), € 199 (2005), € 255 (2006)*

Op grond van de antwoorden op de hiervoor genoemde vragen ontstaat meer of minder zicht op de beleidsdoelen. De volgende tabel is gehanteerd om invulling te geven aan het eindoordeel:

Tabel Beoordelingstabel «Zicht op doeluitwerking»

Oordeel	Criteria
Geen zicht	Er is geen positief antwoord op meer dan 1 vraag
Beperkt zicht	Er is een positief antwoord op 2 à 3 vragen
Voldoende zicht	Er is een positief antwoord op 4 à 5 vragen
Goed zicht	Er is positief antwoord op alle 6 vragen

1.7 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op de resultaten van het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

De minister van Financiën heeft op 30 januari 2003 op het onderzoek gereageerd, namens het gehele kabinet. Deze reactie is opgenomen in hoofdstuk 4.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 1.

2 RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

2.1 Inleiding

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de vier categorieën van voornemens uit het Strategisch Akkoord:

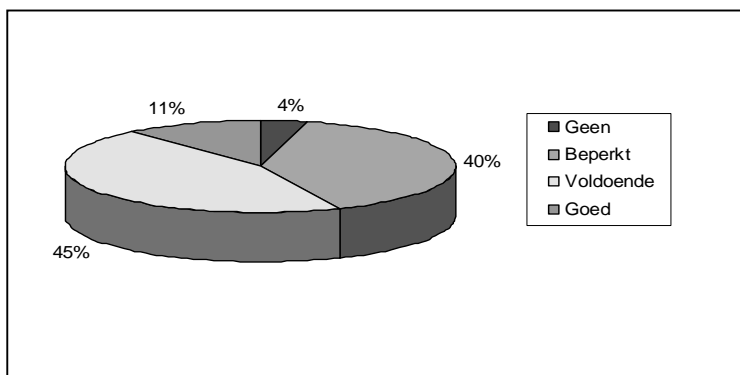
- De algemene beleidsvoornemens zoals zijn uitgewerkt in de beleidsprogramma's;
- De beleidsintensiveringen zoals opgenomen in de zogenaamde «enveloppes»;
- De departementspecifieke beleidsextensiveringen;
- De rijksbrede taakstellingen.

2.2 Algemene beleidsvoornemens

2.2.1 Totaalbeeld

Uit de beleidsprogramma's in de begrotingen 2003 heeft de Algemene Rekenkamer in totaal 107 beleidsvoornemens geselecteerd, die ook in het Strategisch Akkoord staan (kolom 1 van de beleidsprogramma's). De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld in welke mate voor deze beleidsvoornemens het Strategisch Akkoord, de beleidsprogramma's en de begrotingen antwoord geven op de drie VBTB-vragen. Het totaalbeeld hiervan is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 Zicht op de algemene voornemens

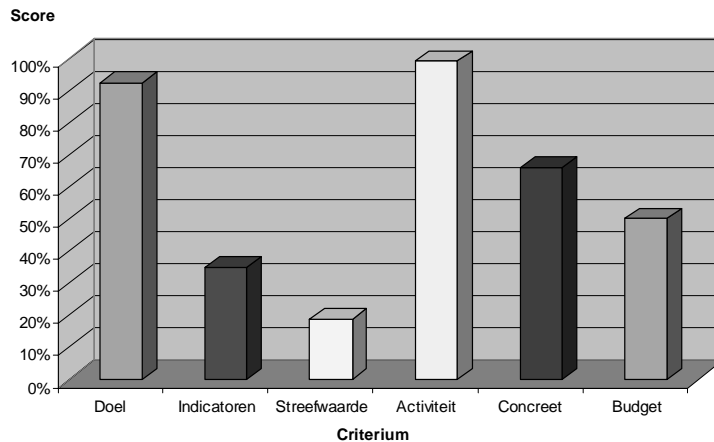


Uit de figuur blijkt dat 56% van de beleidsvoornemens «voldoende» tot «goed» is uitgewerkt in het beleidsprogramma (en de begrotingen en/of aanvullende beleidsbrieven). Voor 44% van de voornemens biedt de uitwerking «geen» tot «beperkt» zicht op de drie w-vragen.

2.2.2 Zicht per w-vraag

Figuur 3 geeft inzicht in de beantwoording van de drie w-vragen in de uitwerking van de voornemens in termen van indicatoren, streefwaarden, prestaties en budget. De volgende subparagrafen beschrijven per vraag de bevindingen in detail.

Figuur 3 De mate van zicht op de www-vragen



2.2.2.1 Wat willen we bereiken?

Uit de eerste drie kolommen van figuur 3 blijkt in hoeverre de ministeries het beoogde maatschappelijke effect in hun beleidsprogramma's hebben uitgewerkt. Hoewel ministeries het gewenste effect meestal wel in algemene termen hebben is geformuleerd, ontbreken vaak de indicatoren en streefwaarden die toetsing achteraf mogelijk moeten maken.

In de optimale situatie zou vanuit het regeerakkoord een logisch verband moeten kunnen worden gelegd tussen beleidsprogramma's en beleidsartikelen in de begrotingen 2003 en omgekeerd. Zover is het nog niet. De Algemene Rekenkamer constateert dat de ministeries bij de uitwerking van het Strategisch Akkoord in de beleidsprogramma's vaak geen relatie hebben gelegd met de beleidsdoelen zoals deze zijn opgenomen in de beleidsartikelen van de begrotingen 2003. Dit vindt de Algemene Rekenkamer een gemiste kans omdat in de beleidsartikelen reeds veel effectindicatoren zijn opgenomen.

De uitwerking van het Strategisch Akkoord in termen van beoogd effect had derhalve beter kunnen zijn als ministeries expliciet aansluiting hadden gezocht bij de algemene en operationele doelen van de beleidsartikelen. Bovendien wekt het verwarring indien ministeries naast de algemene en operationele doelen uit de begroting een tweede reeks van beleidsdoelen formuleren. Zeker waar het om hetzelfde budget gaat. Indien er geen goede relatie is te leggen tussen het voornemen uit het regeerakkoord en de bestaande beleidsartikelen zouden ministeries een nieuw artikel (en/of operationele doelstelling) moeten construeren.

2.2.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

De kolommen 4 en 5 van figuur 3 tonen hoe concreet de ministeries de geplande activiteiten en/of de te leveren prestaties hebben beschreven. Uit het onderzoek blijkt dat de ministeries de activiteiten en/of prestaties waarmee ze hun beleidsdoelen willen realiseren, vaak hebben benoemd. Voor de meeste voornemens is dit ook voldoende concreet gebeurd. Desalniettemin is op het punt van concreetheid nog wel verbetering mogelijk. De Algemene Rekenkamer beoordeelt 60% als concreet.

Evenals voor de uitwerking van beoogd maatschappelijk effect geldt voor de geplande activiteiten en de te leveren prestaties dat er samenhang moet zijn met de beleidsartikelen in de begroting. De Algemene Reken-

kamer constateert dat de in de beleidsprogramma's genoemde activiteiten en prestaties veelal niet één op één zijn terug te vinden in de hieraan gerelateerde beleidsartikelen.

2.2.2.3 Wat mag dit kosten?

Kolom 6 van figuur 3 toont in hoeverre de ministeries een budget hebben gekoppeld aan de geplande activiteiten en/of de te leveren prestaties. Uit het onderzoek blijkt dat dit inzicht in het merendeel van de gevallen nog ontbreekt.

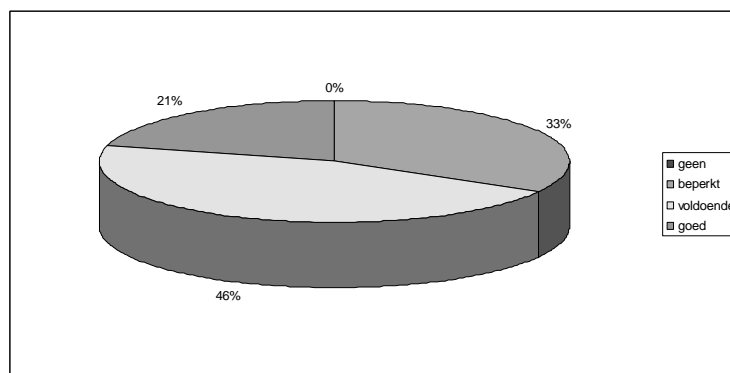
Zoals reeds hiervoor is opgemerkt bij de uitwerking van het beoogd maatschappelijk effect en de te leveren prestaties ontbreekt ook bij het budget veelal samenhang tussen het beleidsprogramma en de begroting. De Algemene Rekenkamer constateert dat de in de beleidsprogramma's genoemde budgetten niet altijd zijn terug te vinden in de hieraan gerelateerde beleidsartikelen.

2.3 Beleidsintensiveringen

2.3.1 Totaalbeeld

De beleidsintensiveringen zijn geconcentreerd in de zogenaamde enveloppes. Er zijn enveloppes gecreëerd voor «veiligheid», «onderwijs», «zorg», «mobiliteit» en «buitenlands beleid & defensie»¹. Het betreft een bedrag van € 2,02 miljard (in 2006). In figuur 4 zijn de beoordelingen van de diverse enveloppes bij elkaar genomen.

Figuur 4 Zicht op de beleidsintensiveringen



Uit figuur 4 blijkt dat er op 79 % van de intensiveringen voldoende tot goed zicht wordt geboden. Hieruit blijkt een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van het zicht op de intensiveringen uit het regeerakkoord 1998. Immers, in het onderzoek «zicht op beleidsintensiveringen» (juni 2002) werd geconstateerd dat voor slechts 36 % van de intensiveringen kon worden vastgesteld of het doel was bereikt².

2.3.2 Zicht per enveloppe

2.3.2.1 Enveloppe «veiligheid»

In het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het budget uit de enveloppe uitgewerkt.³ Het programma geeft een overkoepelend doel weer dat is onderbouwd met indicator en streefwaarde. Vervolgens zijn

¹ Zie pagina 34–35 van het Strategisch Akkoord (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 375, nr. 5).

² Hierbij moet worden opgemerkt dat in het onderzoek «zicht op beleidsintensiveringen» (juni 2002) ook de verantwoording van de intensiveringen is betrokken bij de eindbeoordeling. Het onderliggend onderzoek is uiteraard beperkt tot de begroting van de intensiveringen.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 1.

tien activiteiten/prestaties benoemd waaraan budget is gekoppeld. Van de 10 activiteiten zijn er 4 in toetsbare termen weergegeven. Deze uitwerking levert voldoende tot goed zicht op de enveloppe «veiligheid».

2.3.2.2 Enveloppe «onderwijs»

In de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 1 november 2002 is een nadere uitwerking gegeven van de enveloppe «onderwijs»¹. Het budget uit de enveloppe is verdeeld over 9 beleidsdoelen. Er is geen overkoepelend doel geconcretiseerd. Ieder beleidsdoel is vervolgens kort beschreven. Er wordt niet verwezen naar de beleidsdoelen die in de beleidsartikelen van de departementale begroting staan beschreven. Deze uitwerking levert beperkt tot voldoende zicht op de enveloppe «onderwijs». Veelal ontbreekt de concretisering van het beoogde maatschappelijk effect en de te leveren prestaties.

2.3.2.3 Enveloppe «zorg»

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft nog geen uitwerking gemaakt van de enveloppe «zorg». Uiterlijk 1 april 2003 zal het de Tweede Kamer inlichten over concrete kwantitatieve doelstellingen omtrent wachttijdreductie.²

2.3.2.4 Enveloppe «mobiliteit»

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt in het beleidsprogramma van de begroting 2003 de enveloppe «mobiliteit» uit. De enveloppe wordt verdeeld over drie beleidsvelden: «weg», «onderhoud spoor» en «externe veiligheid». De uitwerking geeft een voldoende tot goed beeld van de beleidsintensivering «mobiliteit».

2.3.2.5 Enveloppe «buitenlands beleid en defensie»

Het Ministerie van Defensie beschikt over de middelen voor de enveloppe «Buitenland en Defensie». In het Strategisch Akkoord worden deze middelen gekoppeld aan het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EvDB). De uitwerking van de intensivering vindt plaats in het beleidsprogramma, beleidsartikel 11 van de begroting en een brief van 8 november 2002³. Op grond van deze informatie is het zicht op de intensivering beperkt.

2.4 Beleidsextensiveringen

In het Strategisch Akkoord worden 37 extensiveringen (ombuigingen) genoemd⁴. De extensiveringen zijn geclusterd in de beleidsvelden «openbaar bestuur», «sociale zekerheid en arbeidsmarkt», «onderwijs», «zorg», «mobiliteit, ruimtelijke ordening en milieu» en «buitenland en asiel» en «overig». In totaal betreft het een bedrag van € 6,76 miljard. Bij het beoordelen van deze extensiveringen heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar de mate waarin ministeries de gevolgen voor de beoogde effecten en de te leveren prestaties zichtbaar hebben gemaakt. Figuur 5 geeft het totaalbeeld weer.

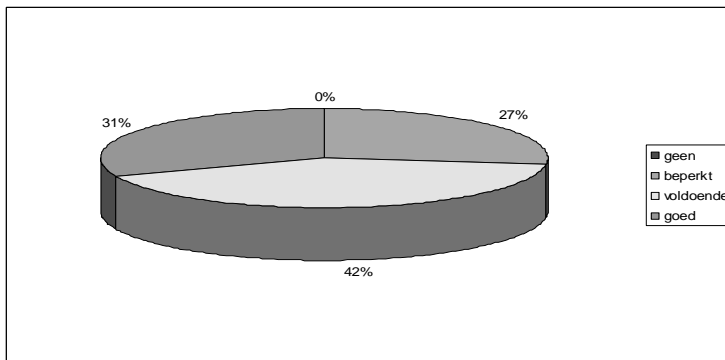
¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VII, nr. 17.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XVI, nr. 96.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 X, nr. 10.

⁴ Zie pagina 36–41 van het Strategisch Akkoord (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 375, nr. 5).

Figuur 5 Zicht op de beleidsextensiveringen



Uit figuur 5 blijkt dat ministeries bij 73 % van de extensiveringen voldoende tot goed zicht bieden op de gevolgen ervan in VBTB-termen. Met name de uitwerking van de extensivering op het vlak «sociale zekerheid en arbeidsmarkt» heeft positief bijgedragen aan dit beeld.

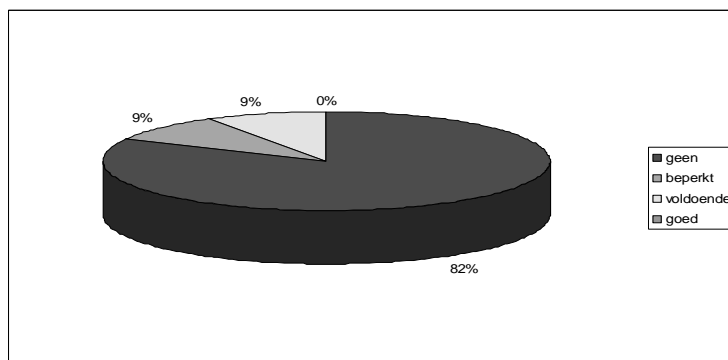
2.5 Taakstellingen

Uit het Strategisch Akkoord volgen 3 soorten taakstellingen:

- efficiency / volumetaakstelling;
- vermindering inhuur externen;
- subsidietaakstelling.

Bij het beoordelen van deze extensiveringen is gekeken naar de mate waarin de gevolgen voor de beoogde effecten en de te leveren prestaties zichtbaar zijn gemaakt. Figuur 6 geeft het totaalbeeld weer.

Figuur 6 Zicht op de taakstellingen



Uit figuur 6 blijkt dat ministeries over het algemeen nog geen zicht hadden op de gevolgen voor beoogde effecten en te leveren prestaties als gevolg van de taakstellingen. In het geval van de efficiencykorting is dit verklaarbaar. Immers, de achterliggende gedachte van een efficiency-taakstelling is dat het lagere budget geen gevolgen heeft voor de beoogde effecten en prestaties. Deze gedachtelijn geldt echter niet voor de overige taakstellingen.

De aanwezigheid van enkele goede voorbeelden toont ook aan dat het verschaffen van transparantie zeer wel mogelijk is. Het Ministerie van

Defensie heeft bijvoorbeeld de volumetaakstelling goed uitgewerkt. Dit ministerie heeft de Tweede Kamer in een afzonderlijk document uitgebreid geïnformeerd over de gevolgen van de taakstelling voor de prestaties¹. Ook het Ministerie van Economische Zaken vormt een positieve uitzondering met het weergeven van de gevolgen van de subsidietaakstelling in termen van beoogde doelen en te leveren prestaties². Een laatste goed voorbeeld is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat in brieven aan de Tweede Kamer zowel inzicht heeft geboden in de gevolgen van volume-, efficiency- en subsidietaakstelling als in de gevolgen van de in- en extensiveringen³.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 X, nr. 10.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XIII, nr. 8.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XII, nrs. 5 en 54.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Conclusies

Het kabinet heeft in haar regeringsverklaring het belang van VBTB en concrete formulering van doelen en prestaties onderschreven. Met dit uitgangspunt zijn de ambities uit het Strategisch Akkoord uitgewerkt in de departementale beleidsprogramma's. In dit rapport beschrijft de Algemene Rekenkamer in hoeverre deze uitwerking voldoet aan de eisen van VBTB.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de invoering van de beleidsprogramma's heeft bijgedragen aan duidelijkheid omtrent de doelen en prestaties van het Strategisch Akkoord. De Algemene Rekenkamer erkent de beleidsprogramma's dan ook als een verbetering ten opzichte van de uitwerking van de beleidsintensiveringen uit het regeerakkoord 1998.

Op grond van de analyse van de beleidsprogramma's, de begrotingen 2003 en aanvullende brieven concludeert de Algemene Rekenkamer echter dat de uitwerking van het Strategisch Akkoord nog niet volledig VBTB-proof is.

Met tevredenheid heeft de Algemene Rekenkamer vast kunnen stellen dat het zicht op de beleidsintensiveringen en extensiveringen voldoende tot goed is. Het zicht op de algemene voornemens daarentegen is beperkt tot voldoende. Ten slotte stelt de Algemene Rekenkamer vast dat er vrijwel geen zicht is op de gevolgen van de taakstellingen voor de beoogde prestaties en de te leveren prestaties.

Ondanks het op onderdelen positieve beeld ziet de Algemene Rekenkamer in het thans gevolgde proces wel ruimte voor verbetering. De Algemene Rekenkamer constateert dat ministeries bij de uitwerking van de voornemens uit het Strategisch Akkoord in het beleidsprogramma nauwelijks aansluiting hebben gezocht bij de beleidsartikelen in hun begroting. De Algemene Rekenkamer ziet dit als een gemiste kans. Immers, de beleidsartikelen bevatten vaak reeds uitgewerkte doelen (inclusief effectindicatoren). Ministeries hadden het zicht op de beoogde effecten kunnen verbeteren door het beleidsprogramma aan te sluiten op de beleidsartikelen. Bovendien kunnen ministeries door een betere aansluiting voorkomen dat er separate kaders van beleidsdoelen worden vastgesteld; zeker waar het om hetzelfde budget gaat. De Algemene Rekenkamer constateert dat deze onwenselijke situatie nu op lijkt te treden met het beleidsprogramma aan de ene kant en de begrotingsartikelen aan de andere kant.

3.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen om de uitwerking van de regeerakkoord in VBTB-termen verder te verbeteren:

- Sluit bij de uitwerking van voornemens uit het regeerakkoord aan bij de bestaande doelen zoals deze staan beschreven in de beleidsartikelen van de begroting.
- Indien de aansluiting niet of moeilijk is te maken, geef expliciet aan dat het voornemen uit het regeerakkoord leidt tot een aanvullend beleidsartikel en/of operationeel doel in de begroting.
- Schenk meer aandacht aan de uitwerking van taakstellingen in termen van minder te leveren prestaties en daardoor minder te realiseren effecten.

4.1 Reactie kabinet

4.1.1 Algemene reactie

De Algemene Rekenkamer wil met dit onderzoek opnieuw een bijdrage leveren aan het verder integreren van beleid en middelen in de begroting en in het jaarverslag. Hiervoor heeft u op basis van de VBTB-uitgangspunten het Strategisch Akkoord getoetst op mogelijkheden voor resultaatgericht verantwoorden. Uw bevindingen zijn gericht op (het opstellen) en uitwerken van een nieuw regeerakkoord.

Het is daarom goed in het conceptrapport «VBTB-toets regeerakkoord 2002» bevestigd te zien dat dit kabinet in de voorwaardelijke sfeer geslaagd is meer zicht te bieden op de beoogde resultaten van beleidsintensivering. U stelt ten opzichte van het vorige regeerakkoord bijna een verdubbeling vast, van 36% naar 79%. Dat betekent dat voor 4/5 van het nieuwe beleid duidelijk is welk doel, met welke middelen en prestaties wanneer gerealiseerd zal zijn. Gegeven waar we vandaan komen om resultaatgericht te kunnen verantwoorden een prima uitgangssituatie. Het VBTB-beleid en uw eerdere rapport «Zicht op beleidsintensivering I» heeft hiertoe mede bijgedragen.

Een nieuw kabinet kan voortbouwen op het goede voorwerk dat tot nu toe is verricht. De opgedane lessen en de nu geconstateerde mogelijkheden ter verbetering zijn wat dat betreft snel in praktijk te brengen. De mogelijkheden om een nieuw regeerakkoord resultaatgericht te verantwoorden kunnen daarmee alleen maar groeien. Het kabinet ervaart de bevindingen van de Algemene Rekenkamer dan ook als ondersteuning voor het VBTB-beleid.

Terecht geeft u ook aan dat we nog altijd in een ontwikkelfase van VBTB zitten. Vanuit dat perspectief ga ik namens het kabinet in op het (krappe) tijdpad tussen formatie en Prinsjesdag 2002, de verbreiding van het VBTB-denken, het zicht op de «enveloppes» en taakstellingen en verdere verbetermogelijkheden.

4.1.2 Perspectief op meer zicht

Krap tijdpad

Op hoofdlijnen luidde de aanbevelingen in uw rapport «Zicht op beleidsintensivering I» :

- Pas het concept «beleidsintensivering» eenduidig toe zodat Miljoenennota en departementale begrotingen op elkaar aansluiten.
- Begroot en verantwoord en registreer mutaties in beleidsintensivering op herkenbare wijze.
- Voorzie beleidsintensivering van streefcijfers voor beoogde prestaties en doelen en verantwoord in dezelfde termen.
- Houd er bij het opstellen van het nieuwe regeerakkoord rekening mee dat dit vertaald moet worden in begrotingen in VBTB-termen.

Met de uitwerking van het Strategisch Akkoord in beleidsprogramma's en het opnemen hiervan in de beleidsagenda van de ontwerpbegroting is voor de eerste maal invulling gegeven aan deze aanbevelingen. Met behulp van een gelijke rapportagestructuur voor alle departementen in termen van doelen, acties, actoren en deadline is getracht de beleidsprogramma's zoveel mogelijk voor te bereiden op inbedding in de VBTB-structuur van de begroting.

Tussen het moment van installatie van het Kabinet Balkenende en de presentatie van de beleidsprogramma's en de inbedding hiervan in de beleidsbegrotingen zat weinig tijd, om een optimale aansluiting te realiseren met de doelen, prestatie(indicatoren) en middelen op de bestaande beleidsartikelen. Duidelijker dan de vorige keer, zal bij een nieuw beleidsprogramma gewezen moeten worden op de samenhang van intensiveringen, extensiveringen en taakstellingen met de van rijkswege vastgestelde doelen en prestaties op de beleidsartikelen van de (lopende) begrotingen.

De uitdaging voor de komende ontwerpbegroting was gelegen in een verdere vervolmaking van die aansluiting van de beleidsprogramma's op de diverse (eventueel nieuwe) beleidsartikelen. Nu zal dat meer in het teken kunnen staan van nog resultaatgerichtere beleidsprogramma's met heldere relaties met de diverse beleidsartikelen.

Denken en doen in doel-middel-effect relaties

Op enig moment is een vertaalslag nodig van beleidsdocumenten naar de beleidsbegroting. Naarmate het denken en doen en de interactie tussen zowel de financiële als de beleidskolom meer gebaseerd is op de VBTB-normatiek van doel-middel-effect relaties zal die vertaalslag eenvoudiger zijn. Het vooralsnog 1 op 1 hanteren van comptabele normen op de beleidskolom doet onvoldoende recht aan het groeitraject waarin we nu nog zitten.

Juist de invulling van de beleidsprogramma's in VBTB-termen is een enorme stimulans geweest om de beleidskolom betrokken te krijgen en te houden bij het toepassen van de uitgangspunten van VBTB in de beleidsontwikkeling.

De inbedding van de beleidsprogramma's in de beleidsbegrotingen maakt deze documenten meer strategisch in hun inhoud en daarmee gedurende het jaar ook relevant voor politiek en beleid.

4.1.3 Zicht op enveloppes en taakstellingen

Het is heugelijk te constateren dat ook de Algemene Rekenkamer het zicht op de enveloppes als voldoende tot goed bestempelt. Op basis hiervan is uiteindelijk een resultaatgerichte verantwoording beter mogelijk. De grootste slag op VBTB-terrein moet gemaakt worden met nieuw beleid, alleen al omdat staand beleid gebonden kan zijn aan bestuurlijke afspraken en gewekte verwachtingen. Het zicht op de enveloppes geeft aan dat dat met nieuw beleid ook echt kan.

De verschillen onderling in het zicht op enveloppes is voor een groot deel terug te voeren op de verschillende uitgangspunten van de departementen en hun beleidsvelden in het denken en doen in termen van doel-middel-effect relaties. In het VBTB-traject is hier bewust ruimte voor gelaten, mits zicht op een reëel VBTB-eindperspectief. Via de groeiparagrafen op de beleidsartikelen kan de volksvertegenwoordiging beoordelen of op termijn voldoende VBTB-perspectief ontstaat. In dat verband is het kabinet ook benieuwd naar het oordeel van Algemene Rekenkamer hierover in haar onderzoek naar de groeiparagrafen dat rond de derde woensdag in mei verschijnt.

Daarnaast is soms bij de enveloppe al aangegeven dat nog geen zicht kan worden verwacht. De enveloppebrief voor Onderwijs stelt letterlijk: «De daadwerkelijke vertaling van deze voornemens in de begroting is aan het volgend kabinet.» De verdere uitwerking van het nieuwe beleidsprogramma is onderbroken door de vroegtijdige val van het kabinet.

Bij de niet-efficiency taakstellingen is de zorgvuldigheid rondom het in kaart brengen van de consequenties een belangrijke reden dat nu nog beperkt zicht kan worden gegeven. Expliciet heeft het kabinet hier de afspraak gemaakt pas in een later stadium, na grondig onderzoek, bij nota van wijziging of suppletore wet hierover te berichten. Het krappe tijdpad, maar ook de doorvertaling van de begrotingspresentatie in de interne planning en controlcycli van de departementen spelen hierbij een rol. Nog niet alle departementen hebben de aansluiting gerealiseerd tussen de externe presentatie van doelen en prestaties en de interne sturing op formatie en middelen. Hier wordt nog volop aan gewerkt. In andere gevallen is op basis van een kosten-baten afweging afgezien van een structurele inbedding in de begrotingsadministratie.

Sowieso zullen voor gevolgen van taakstellingen vaak ook derden benaderd moeten worden om de consequenties voor de prestaties in beeld te krijgen, waardoor pas in een later stadium – in ieder geval de volgende begroting- zicht op de consequenties van de niet-efficiency-taakstellingen kan worden gegeven. Waar het volumetaakstellingen betreft is heeft het ministerie van BZK een monitor ingericht om de realisatie en consequenties van de taakstellingen te kunnen volgen.

4.1.4 Aanbevelingen: benutten van ruimte voor verbetering

Sluit bij de uitwerking van voornemens uit het regeerakkoord aan bij bestaande doelen zoals beschreven in de beleidsartikelen van de begroting

En

Geef expliciet aan dat het voornemen uit het regeerakkoord leidt tot een aanvullend beleidsartikel en/of operationeel doel in de begroting.

Dit kabinet onderschrijft deze aanbevelingen, met de nuancering dat de doelen in de begroting geen statisch geheel vormen. Mutaties in inhoud en aantal doelen is altijd mogelijk. Een en ander zal worden vergemakkelijkt als bij de uitwerking van het regeerakkoord – sowieso in elk beleidsprogramma – de doelstellingen op de beleidsartikelen als uitgangspunt worden gehanteerd. In dat geval is van begin af aan duidelijk of een nieuw beleidsartikel en/of operationeel doel opportuun is.

Als door verheldering van de comptabele voorschriften, inclusief de toelichting en communicatie hierover, een betere aansluiting tussen beleidsprogramma's in de beleidsagenda en de beleidsartikelen is te realiseren reken ik dat tot mijn eigen verantwoordelijkheid.

Met u is het kabinet van mening dat het onwenselijk is dat er in relatie tot (nieuwe)budgetten een doelenstructuur ontstaat los van de eerder van Rijksweg gestelde doelen in de Rijksbegroting. Overigens hebben sommige departementen de aansluiting tussen beleidsprogramma's en beleidsartikelen al wel weten te maken.

Schenk meer aandacht aan de uitwerking van taakstellingen in termen van minder te leveren prestaties en daardoor minder effecten.

Met in achtneming van de hiervoor gemaakte opmerkingen bij de taakstellingen, onderschrijft het kabinet deze aanbeveling. Daarbij spreekt het de voorkeur uit taakstellingen zoveel mogelijk in te vullen met efficiency-maatregelen voordat wordt ingebroken op het ambitieniveau van doelen, prestaties en effecten. Het moet tenslotte gaan om optimalisatie van «waar voor je geld».

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met genoegen kennisgenomen van de reactie van het kabinet. Temeer dan thans het formuleren en uitwerken van een regeerakkoord opnieuw aan de orde is.

De Algemene Rekenkamer heeft de volgende onderzoeken uitgevoerd ter ondersteuning van het VBTB-proces:

- *Ambitieuus maar haalbaar*
(19 mei 1999)
- *Beleidsprioriteiten 1999 en 2000*
(17 mei 2000)
- *Voortgangsrapportage VBTB nader beschouwd*
(17 mei 2000)
- *Verantwoorden over beleid*
(17 mei 2000)
- *Handreiking verantwoorden over beleid*
(mei 2000)
- *VBTB-voorbeeldbegrotingen 2000*
(13 juli 2000)
- *Reactie op de tussenrapportage VBTB*
(16 februari 2001)
- *VBTB en informatiesystemen*
(16 mei 2001)
- *Achtergrondstudie bedrijfsvoering*
(16 mei 2001)
- *Reactie op voortgangsbericht VBTB*
(5 juni 2001)
- *Verantwoordingsinformatie Nationale Schuld*
(31 juli 2001)
- *VBTB begrotingen 2002*
(24 januari 2002)
- *Reactie op 4e voortgangsbericht VBTB*
(7 maart 2002)
- *VBTB in begrotingen 2002*
(29 januari 2002)
- *Reactie van de Algemene Rekenkamer op het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*
(29 maart 2002)
- *Zicht op Beleidsintensiveringen*
(5 juni 2002)