

Vergaderjaar 2001–2002

28 423

Zicht op beleidsintensiveringen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Samenvatting	2	3	Extra beleidsintensiveringen 2001	13	
1	Inleiding	4	3.1 Inleiding	13	
1.1	VBTB en de rol van de Algemene Rekenkamer	4	3.2 Overzicht extra intensiveringen 2001	13	
1.2	Aanleiding tot dit onderzoek	5	3.3 Zicht op middelen, prestaties en doelen	14	
1.3	Probleemstelling en werkwijze	6	3.3.1 Totaaloverzicht	14	
1.4	Gehanteerde criteria	6	3.3.2 Middelen	15	
1.5	Opbouw rapport	7	3.3.3 Doelen en streefwaarden	15	
			3.3.4 Instrumenten	16	
			3.3.5 Prestaties en streefwaarden	16	
2	Regeerakkoordintensiveringen	7	3.4 Monitoring van intensiveringen	16	
2.1	Inleiding	7	3.5 Nadere beschouwing: best practices	16	
2.2	Overzicht regeerakkoordintensiveringen	8	3.6 Conclusies	18	
2.3	Zicht op middelen, prestaties en doelen	8			
2.3.1	Transparantie	8	4	Conclusies en aanbevelingen	18
2.3.2	Doelrealisatie	10	4.1	Conclusies	18
2.3.3	Koppeling tussen middelen en doelrealisatie	10	4.2	Aanbevelingen	19
2.4	Monitoring	11			
2.5	Nadere beschouwing: best practices	11	5	Reactie minister en nawoord	20
2.6	Conclusies	12	5.1	Reactie minister van Financiën	20
			5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	21

SAMENVATTING

Aanleiding

Het ontwikkelingstraject «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB) dat op initiatief van de Tweede Kamer in 1999 is ingezet, moet onder meer leiden tot departementale verantwoordingen waarin ministeries per beleidsterrein aangeven wat ze hebben bereikt, wat ze daarvoor hebben gedaan en wat het heeft gekost.

Op 5 juni 2002 zijn de laatste verantwoordingen-oude-stijl aan de Tweede Kamer aangeboden. Elke volgende verantwoording zal een Jaarverslag zijn volgens de uitgangspunten van VBTB. In diverse eerdere rapporten heeft de Algemene Rekenkamer aandachtspunten aangedragen voor de invoering van VBTB. Met dit rapport beoogt zij datzelfde te doen. Ditmaal gaat daarbij de aandacht uit naar zogenoemde «beleidsintensiveringen». Dit zijn verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

Aanpak onderzoek

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft zich gericht op de beleidsintensiveringen vanuit het regeerakkoord (1998–2002) en op de extra beleidsintensiveringen uit de Miljoenennota 2001.

In totaal zijn 260 regeerakkoordintensiveringen en 203 extra intensiveringen in het onderzoek betrokken. Hieraan zijn respectievelijk € 4,2 en € 2,2 miljard aan financiële middelen verbonden. Voor deze intensiveringen heeft de Algemene Rekenkamer de transparantie onderzocht van de begrotings- en verantwoordingsinformatie. De aandacht is daarbij, behalve naar aspecten als aanwezigheid en toegankelijkheid van de informatie, met name uitgegaan naar de wijze waarop de relatie tussen middelen, prestaties en doelen wordt gepresenteerd.

Voor het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer zich voornamelijk gebaseerd op begrotings- en verantwoordingsstukken, maar ook op beleidsnota's en dergelijke. Vanwege de onduidelijke specificatie van de extra beleidsintensiveringen is ook aanvullende informatie ingewonnen bij de departementen.

Conclusies

Op basis van het onderzoek komt de Algemene Rekenkamer tot de algemene conclusie dat verbeteringen van de informatievoorziening over beleidsintensiveringen gewenst zijn. Met name is aandacht geboden voor de formulering van de beoogde en gerealiseerde prestaties en doelen van de beleidsintensiveringen. Om zicht te kunnen bieden op de doelrealisatie van beleidsinspanningen is het gewenst dat zowel de formulering van de beoogde prestaties en/of doelen als de verantwoording over de realisatie ervan worden onderbouwd met concrete streef- en realisatiewaarden.

Uit de analyse blijkt dat de onderbouwing in prestaties respectievelijk doelen nu nog veelal in algemene termen is geformuleerd. Concrete streef- en realisatiewaarden komen bij de regeerakkoordintensiveringen in 50% en bij de extra intensiveringen slechts in 15% van de gevallen voor. Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat de verantwoordingsinformatie over bestede middelen en gerealiseerde beleidsprestaties/-doelen minder vaak aanwezig is dan begrotingsinformatie.

Ten slotte concludeert de Algemene Rekenkamer dat het zicht op de koppeling tussen de inzet van middelen en de gerealiseerde beleidsdoelen kan worden verbeterd door de inzet van extra middelen meer inzichtelijk te verwerken.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de Algemene Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

- Pas het concept «beleidsintensivering» eenduidig toe zodat Miljoenennota en departementale begrotingen op elkaar aansluiten.
- Begroot en verantwoord beleidsintensiveringen op herkenbare wijze ter vergroting van de toegankelijkheid van de informatie.
- Voorzie beleidsintensiveringen 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.

Reactie van de minister van Financiën

De minister van Financiën, reagerend namens het kabinet, onderschrijft de conclusies die op basis van het onderzoek worden getrokken op hoofdlijnen.

Hij is het ermee eens dat verbetering in de informatievoorziening over beleidsintensiveringen wenselijk is. De minister geeft aan dat met de invoering van VBTB alle middelen die door de rijksoverheid worden ingezet in begrotingen en jaarverslagen, conform het VBTB-stramien van een nadere toelichting moeten worden voorzien. Hij voegt daar de waarschuwing aan toe dat het niet voor alle beleidsintensiveringen in gelijke mate mogelijk is volledig aan die eis te voldoen. Zo zal het volgens de minister moeilijk zijn om op het gebied van de uitvoeringskosten jaarlijks het op zichzelf staande effect van de intensivering aan te geven.

Ook deelt de minister de mening van de Algemene Rekenkamer dat in de financiële verantwoordingen integraal verantwoording moet worden afgelegd over wat in begrotingen is aangekondigd. Hij stelt vast dat dit geen sinecure is, maar wijst op vorderingen die op dit terrein zijn gemaakt.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te komen tot een eenduidige toepassing van het begrip «beleidsintensivering» in de Miljoenennota en de verticale toelichting (dit is een uitsplitsing per ministerie van de begrote budgettaire veranderingen), is volgens de minister lastig uitvoerbaar gezien het verschil in karakter van beide opstellingen.

Ten slotte wijst de minister erop dat tijdens recent gehouden wetgevingsoverleg over de Comptabiliteitswet 2001 ook de vertaling van het nieuwe regeerakkoord in VBTB-termen aan de orde is geweest. De minister acht – op onderdelen – een dergelijke aanpak denkbaar en hij verwacht dat hierover op korte termijn voorstellen zullen worden gedaan.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met tevredenheid vast dat de minister van mening is dat ook beleidsintensiveringen in principe VBTB-bestendig moeten worden begroot en verantwoord en dat, indien er een relatie bestaat tussen de verschillende intensiveringen, dit duidelijk moet blijken. Ze is het eens met de constatering van de minister dat de onderbouwing in termen van effect niet voor alle beleidsintensiveringen in gelijke mate mogelijk is.

De Algemene Rekenkamer is overigens wel van mening dat het ook voor uitvoeringskosten mogelijk moet zijn om aan te geven welke prestaties daarmee worden beoogd en welke zijn geleverd.

De Algemene Rekenkamer is het eens met de minister dat er sprake is van een positieve ontwikkeling als het gaat om de wijze waarop door departementen wordt voorzien in de behoefte van de Tweede Kamer aan beleidsrijke informatie. Een en ander kan echter nog aanmerkelijk worden verbeterd.

De Algemene Rekenkamer zal de nadere ontwikkelingen rond VBTB in het algemeen en de realisatie van bovenstaande voornemens en toezeggingen van het kabinet in het bijzonder met belangstelling volgen.

INLEIDING

1.1 VBTB en de rol van de Algemene Rekenkamer

De Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft in 1997 een project in gang gezet om de kwaliteit van de begrotingen en verantwoordingen van de ministeries te verbeteren. Een ambtelijke werkgroep kreeg de opdracht een advies uit te brengen over hoe de kwaliteitsverbeteringen eruit moesten gaan zien.

In juni 1998 heeft deze werkgroep het adviesrapport *Jaarverslag in de politieke arena* uitgebracht. De titel refereert aan het idee om de verantwoordingen-nieuwe-stijl de naam «jaarverslag» te geven. Dat was uiteraard niet de enige suggestie van de werkgroep. Het advies hield kortweg in: begrotingen en verantwoordingen van ministeries moeten meer toegankelijk worden, beter hanteerbaar en prettiger leesbaar. Hiervoor moet de structuur, inhoud en presentatie van de begroting en de verantwoording worden aangepast. Door beleid, prestaties en gelden aan elkaar te koppelen kan de autorisatie- en controlefunctie van de Staten-Generaal beter worden ondersteund.

De regering heeft de adviezen overgenomen en uitgewerkt in de regeringsnota *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* van mei 1999. Vanaf dat moment was het Haagse jargon een afkorting rijker: VBTB. De afkorting verwijst niet alleen naar de titel van de regeringsnota, maar vooral naar de ontwikkeling naar een meer beleidsmatige begroting en verantwoording die in de nota wordt geschetst.

Begrotingen moeten in de toekomst voor ieder beleidsterrein antwoord geven op de drie w-vragen: «Wat willen we bereiken?», «Wat gaan we daarvoor doen?» en «Wat mag het kosten?».

De eerste formele begrotingen volgens dit nieuwe stramien heeft de regering op de derde dinsdag van september 2001 gepresenteerd aan de Tweede Kamer. De eerste verantwoordingen-nieuwe-stijl («jaarverslagen») zullen volgen op de derde woensdag van mei 2003. Voor deze jaarverslagen geldt dat ze antwoord moeten geven op de drie vragen: «Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?», «Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen?» en «Heeft het gekost wat het mocht kosten?». Beleid, prestaties en budget worden daarmee in hun logische samenhang gepresenteerd in zowel begroting als verantwoording.

De VBTB-vernieuwingsoperatie is ingrijpend voor de beleidsontwikkeling en bedrijfsvoering van ministeries. Financiële en beleidsmatige informatie moet worden geïntegreerd en dat vergt een andere manier van werken. De Tweede Kamer op haar beurt zal zich moeten instellen op beoordeling van deze geïntegreerde informatie.

Zowel de ministeries als de Tweede Kamer hebben de afgelopen jaren alvast geoefend met het nieuwe begroten en verantwoorden. Zo heeft de Tweede Kamer in 1998 32 beleidsterreinen («beleidsprioriteiten») aangewezen waarvoor in de verantwoording over 1999 alvast een verbeterde beleidsmatige verantwoording gerealiseerd zou moeten worden – bij

wijze van vingeroefening. En vooruitlopend op de begrotingen-nieuwestijl hebben alle ministeries in 2000 «voorbeeldbegrotingen» opgesteld. Inmiddels hebben Tweede Kamer en regering ervaring opgedaan met de VBTB-begroting 2002. Verdere ontwikkeling is voorzien tot 2004; dan zal een integrale evaluatie plaatsvinden van het VBTB-project.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft het gedachtegoed uit de regeringsnota VBTB en wil graag bijdragen aan de realisatie ervan. Zij heeft de ministeries de afgelopen jaren ondersteund door de hiervoor genoemde oefeningen te beoordelen en door handreikingen op te stellen voor de verbetering van de verantwoording over beleidsresultaten. Ook heeft de Algemene Rekenkamer commentaar geleverd op tussenrapportages over het VBTB-proces van het Ministerie van Financiën.

In haar rapporten bij de financiële verantwoording besteedt de Algemene Rekenkamer tegenwoordig ieder jaar aandacht aan de implementatie van VBTB. Zo wordt voor 2001 in dat kader ingegaan op de beleidsprioriteiten 2001, op «VBTB en informatiesystemen» en op de VBTB-voortgang. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer sinds 1999 de volgende rapporten uitgebracht die verband houden met de operatie VBTB:

- *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)
- *Reactie van de Algemene Rekenkamer op het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering* (29 maart 2002)

1.2 Aanleiding tot dit onderzoek

Op 5 juni 2002 zijn de laatste verantwoordingen-oude-stijl aan de Tweede Kamer aangeboden. Elke volgende verantwoording zal een Jaarverslag zijn volgens de uitgangspunten van VBTB. In diverse eerdere rapporten heeft de Algemene Rekenkamer aandachtspunten aangedragen voor de invoering van VBTB. Met dit rapport beoogt zij datzelfde te doen. Ditmaal gaat daarbij de aandacht uit naar zogenoemde «beleidsintensiveringen». Dit zijn verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de beleidsintensiveringen vanuit het regeerakkoord voor de periode 1998–2002 en naar de extra beleidsintensiveringen uit de Miljoenennota 2001. Voor deze twee clusters intensiveringen is gekozen omdat ze deel uitmaken van de door de Tweede Kamer aangewezen rijksbrede beleidsprioriteiten, hetgeen betekent dat de Tweede Kamer informatievoorziening daaromtrent in het bijzonder van belang acht.¹

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe transparant de intensiveringen uit het regeerakkoord en de extra beleidsintensiveringen uit de Miljoenennota 2001 zijn begroot en verantwoord. Immers, het voornaamste doel van VBTB is dat de informatie in begroting en verantwoording transparant is. Dit veronderstelt de aanwezigheid en toegankelijkheid

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 584, nr. 1, p. 3.

van de informatie en het in relatie tot elkaar presenteren van doelen, prestaties en middelen.

Het onderzoek moet worden beschouwd als een analyse van de stand van zaken op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan om de verdere VBTB-ontwikkeling – en vooral de manier waarop met beleidsintensivering moet worden omgegaan – te ondersteunen.

1.3 Probleemstelling en werkwijze

De Algemene Rekenkamer heeft haar onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende probleemstelling: «Wordt voor de in het regeerakkoord 1998–2002 genoemde beleidsintensiveringen en voor de extra beleidsintensiveringen 2001 aangegeven welke beleidsprestaties worden beoogd en wordt hierover verantwoording afgelegd?»

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen, uitgesplitst naar beleidscluster.¹ De intensiveringen uit het regeerakkoord bedragen in totaal € 3,2 miljard. De in de tabel met «Nader beleid» aangeduide middelen vormen de additionele intensiveringen. Daarbij gaat het voor 2001 om een totaalbedrag van € 3,5 miljard.

Uitgavenverhogingen en lastenverlichting 1999–2001; in miljarden gulden/euro's (Tabel 1.2.1 uit de Miljoenennota 2001)

	Regeerakkoord	Nader beleid	Totaal
Zorg (wachtlijden, werkdruk, ziekteverzuim, geneesmiddelen)	1,7	1,6	3,3
Onderwijs (klassenverkleining, ICT, leraren, voegschoolse educatie)	1,4	1,5	2,8
Infrastructuur (HSL-zuid, Noord/Zuid-metro, A'dam, Randstadrail, wegen)	1,7	0,7	2,4
Natuur en milieu (milieudruk, duurzame energie, natuurgebieden)	0,3	0,5	0,8
Veiligheid en leefbaarheid (politie, rechterlijke macht, grotestedenbeleid)	0,6	0,6	1,2
Internationaal en defensie (vredesoperaties, clean development)	- 0,3	0,6	0,3
Werkgelegenheid en inkomensbeleid (arbeidsparticipatie)	1,3	0,8	2,1
Overig	0,5	1,4	2,0
Totaal uitgavenverhogingen	7,1	7,7	14,8
Totaal uitgavenverhogingen (EUR)	3,2	3,5	6,7
Lastenverlichting (cumulatief 1999–2001)	4 ½	2 ¾	7 ¼
Lastenverlichting (EUR)	2	1 ¼	3 ¼

Met dit overzicht van beleidsintensiveringen als vertrekpunt is uit begrotings- en verantwoordingsstukken, beleidsnota's en dergelijke de voor het onderzoek relevante informatie verzameld. Voor het onderzoek naar de extra intensiveringen 2001 zijn de betrokken ministeries benaderd voor aanvullende informatie. Het onderzoek naar het regeerakkoord is volledig gebaseerd op openbare documenten. Aldus is gepoogd een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van de beschikbare informatie.

1.4 Gehanteerde criteria

De Algemene Rekenkamer heeft de informatie die zij heeft aangetroffen in de begrotingen en verantwoordingen getoetst aan de Comptabiliteitswet, inclusief de zevende wijziging, en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2001. Omdat deze wet- en regelgeving geen specifieke eisen stelt aan de onder-

¹ Met de term «lastenverlichting» wordt een beleidsmatige verlaging van de belasting-uitgaven bedoeld.

bouwing van beleidsintensiveringen, is de Algemene Rekenkamer uitgegaan van de eisen die worden gesteld aan de onderbouwing van begrotingsartikelen en mutaties.

Ook de (nog niet door de Tweede Kamer vastgestelde) Comptabiliteitswet 2001 is in het onderzoek betrokken; dit om zo goed mogelijk te anticiperen op de VBTB-eisen die met ingang van 2002 van toepassing zijn.

Aan de hand van deze criteria zijn zowel de intensiveringen vanuit het regeerakkoord als de extra intensiveringen 2001 getoetst op de vermelding van middelen, prestaties en doelen en de onderbouwing daarvan met streef-/realisatiewaarden. De Comptabiliteitswet 2001 is van toepassing met ingang van de begrotingscyclus 2002. De uitgevoerde toets moet daarom worden beschouwd als hulpmiddel ter vaststelling van verbetermogelijkheden.

1.5 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op de resultaten van het onderzoek naar de intensiveringen uit het regeerakkoord. In hoofdstuk 3 staan de extra intensiveringen 2001 centraal. De overkoepelende conclusies en de aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

De minister van Financiën heeft op 28 mei 2002 op het onderzoek gereageerd, namens het gehele kabinet. Deze reactie is, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in hoofdstuk 5.

2. REGEERAKKOORDINTENSIVERINGEN

2.1 Inleiding

In het regeerakkoord voor de periode 1998–2002 heeft het kabinet een bedrag van ruim € 1,2 miljard in 1999, oplopend tot € 4,2 miljard in 2002, beschikbaar gesteld voor beleidsintensiveringen.¹ De verdeling van deze middelen is in het regeerakkoord reeds op hoofdlijnen gegeven.

In termen van beleidsprestaties laat het regeerakkoord nog wel veel ruimte. Slechts voor enkele beleidsintensiveringen worden concrete prestaties met streefwaarden genoemd.² De beoogde prestaties en doelen voor de meeste intensiveringen zijn derhalve veelal uitgewerkt in aparte beleidsbrieven die in de loop van de periode 1998–1999 door de Tweede Kamer zijn vastgesteld. Verantwoording over de gerealiseerde prestaties en doelen vindt plaats in brieven aan de Tweede Kamer en in jaarverslagen.

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de begrotings- en/of verantwoordingsinformatie over de intensiveringen die volgen uit het regeerakkoord, transparant is geweest.

De nu volgende paragraaf geeft een overzicht van de regeerakkoord-intensiveringen. Aansluitend worden de bevindingen gepresenteerd met betrekking tot de transparantie van het begroten en verantwoorden van de middelen/prestaties/ doelen die aan de intensiveringen zijn gekoppeld. § 2.4 gaat in op de problematiek van mutaties en versnellingen van het regeerakkoord. § 2.5 behandelt de monitoring van het regeerakkoord. In § 2.6 wordt een aantal concrete voorbeelden genoemd van intensiveringen die in hoge mate transparant zijn gemaakt (best-practices). Ten slotte worden in § 2.7 conclusies getrokken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 024, nr. 10.

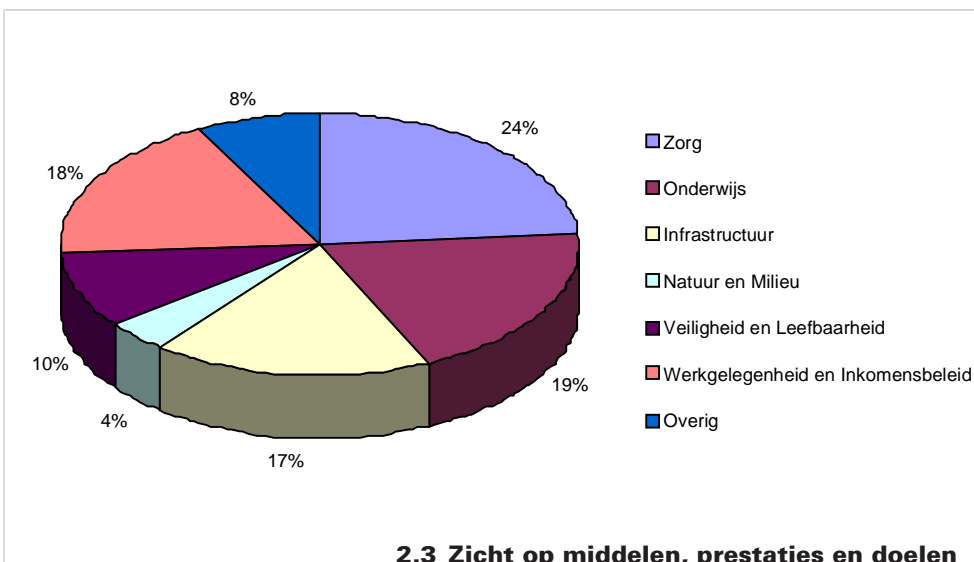
² In het regeerakkoord zijn streefwaarden geformuleerd voor de beleidsdoelen van vier intensiveringen: Instroom-/Doorstroombanen, Wet Sociale Werkvoorziening-plaatsen, Groepsgrootte basisonderwijs en Uitbreiding politie.

2.2 Overzicht regeerakkoordintensiveringen

In het regeerakkoord zijn de intensiveringen op hoofdlijnen aangegeven. In latere communicatie over de intensiveringen spreekt het kabinet over een zevental clusters: onderwijs, arbeidsmarkt en inkomensbeleid, zorg, infrastructuur, natuur en milieu, veiligheid en overig.¹

Figuur 1 geeft de relatieve omvang weer van de diverse intensiveringen op basis van het regeerakkoord.

Figuur 1. Overzicht van de procentuele verdeling van het bedrag aan regeerakkoordintensiveringen (€ 4,2 miljard) naar beleidsclusters.



2.3 Zicht op middelen, prestaties en doelen

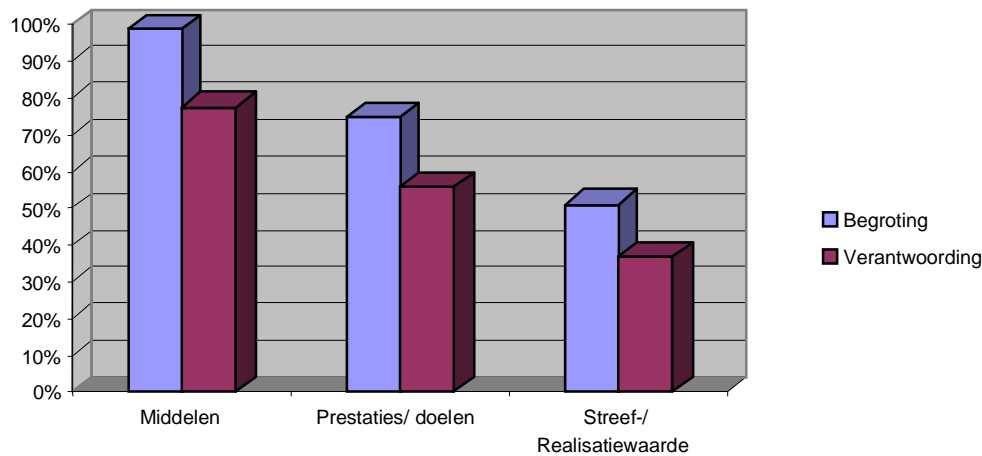
2.3.1 Transparantie

Op het niveau van de hiervoor genoemde clusters kan nog niet zinvol worden gesproken over prestaties en doelen. Nadere uitsplitsing en detaillering is daarom noodzakelijk. Op basis van deze nadere uitsplitsing zijn 52 intensiveringen onderscheiden, die verder zijn onderverdeeld in 260 «sub»-intensiveringen. Van deze subintensiveringen heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht in hoeverre zij zijn onderbouwd met beoogde prestaties en doelen, en in hoeverre over de realisatie ervan verantwoording is afgelegd.

De uitkomst van deze analyse wordt in figuur 2 getoond. De kolommen uit figuur 2 worden in de onderstaande paragrafen achtereenvolgens besproken.

¹ Aan het cluster «Defensie en internationaal» zijn vanuit het regeerakkoord geen extra middelen toegevoegd om beleidsintensiveringen uit te voeren.

Figuur 2. Onderbouwing van de regeerakkoordintensiveringen in begrotings- en verantwoordingsdocumenten (% van totaal aantal regeerakkoordintensiveringen).



Middelen

De kolom «middelen» geeft aan in hoeverre er afspraken met de Tweede Kamer zijn gemaakt over de besteding van de extra regeerakkoord-middelen. Uit figuur 2 blijkt dat dit voor alle intensiveringsmiddelen het geval is. Verantwoordingsinformatie die ingaat op de besteding van de intensiveringsgelden is ook voor het grootste deel aanwezig (77%). De intensiveringen die niet worden verantwoord betreffen veelal kleinere posten.

Prestaties/doelen

De kolom «prestaties/doelen» geeft aan in hoeverre er aan de intensiveringsgelden beleidsprestaties en/of beleidsdoelen zijn gekoppeld.¹ Uit figuur 2 volgt dat dit in ruim 75% van de intensiveringen het geval is. Dit betekent dat voor ongeveer 25% van de intensiveringen géén prestaties/doelen zijn beschreven.

De toetsing van de Algemene Rekenkamer kan hier als «licht» worden beschouwd. Er is nagegaan of er beoogde prestaties en/of doelen zijn beschreven. Er is niet getoetst op de wijze waarop de prestaties/doelen zijn geformuleerd. Verantwoordingsinformatie die ingaat op de gerealiseerde prestaties respectievelijk doelen is voor 56% van het aantal intensiveringen aanwezig.

Streef- en realisatiewaarden

De kolom «streef- en realisatiewaarden» geeft aan in hoeverre de beoogde prestaties en/of doelen met streefwaarden zijn onderbouwd. Aanwezigheid van streefwaarden verwijst naar twee kenmerken: toetsbaarheid en tijdgebondenheid. Toetsbaar beleid is beleid waarvan de doelen specifiek en meetbaar zijn. Met «tijdgebondenheid» wordt bedoeld dat is aangegeven welke doelen wanneer bereikt dienen te worden. Uit figuur 2 blijkt dat 51% van de regeerakkoordintensiveringen is onderbouwd met streefwaarden. In 36% van de intensiveringen wordt ook verantwoord in termen van deze streefwaarden, door het noemen van realisatiewaarden.

¹ De beoordeling van een intensivering op dit criterium is positief indien een prestatie óf een doel is geformuleerd. Alleen in die gevallen waarin de prestatie van de overheid bestaat uit het «beschikbaar stellen van middelen aan derden» is alleen het vóórkomen van een doelformulering beschouwd als voldoende voor een positieve beoordeling.

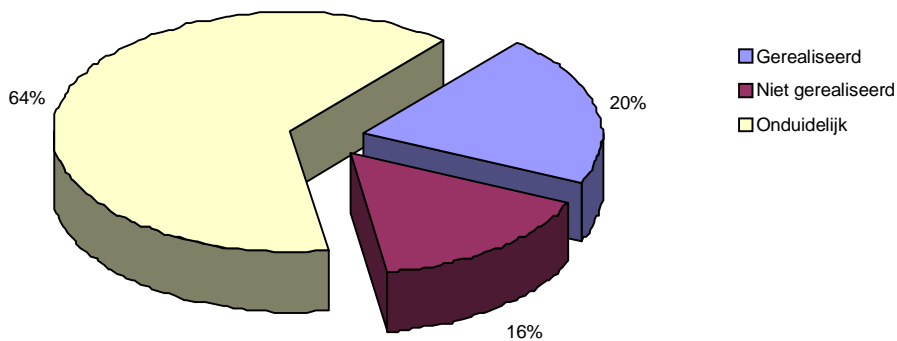
2.3.2 Doelrealisatie

Zijn met de regeerakkoordintensiveringen de doelen bereikt die ermee werden beoogd? Deze vraag kan alleen worden beantwoord indien aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet duidelijk zijn welke prestaties en/of doelen met de intensiveringen werden nagestreefd. In de termen van de voorgaande paragraaf is dit alleen het geval wanneer de beoogde prestaties/doelen met streefwaarden zijn onderbouwd. Verder moet de verantwoording over de gerealiseerde prestaties respectievelijk doelen in dezelfde termen zijn geformuleerd als de oorspronkelijke streefwaarden.

Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat 36% van de regeerakkoordintensiveringen aan beide voorwaarden voldoet. Van deze intensiveringen is getoetst of de beoogde doelen ook zijn gerealiseerd.

Figuur 3 geeft de uitkomsten van deze analyse grafisch weer. Uit de figuur blijkt dat van 20% van de regeerakkoordintensiveringen kan worden vastgesteld dat de beoogde doelen zijn gerealiseerd. Van 16% kan worden vastgesteld dat de beoogde doelen niet zijn gerealiseerd.¹ Van de overige intensiveringen is niet duidelijk of de beoogde doelen zijn bereikt.²

Figuur 3. Regeerakkoordintensiveringen: koppeling tussen beoogde en gerealiseerde prestaties/doelen.



2.3.3 Koppeling tussen middelen en doelrealisatie

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de bestede middelen en de bereikte prestaties. In deze paragraaf komt de koppeling tussen beide aan de orde; kan worden vastgesteld of de gerealiseerde regeerakkoorddoelen zijn bereikt *met de middelen die in het regeerakkoord beschikbaar zijn gesteld*?

De Algemene Rekenkamer constateert dat het zicht op deze koppeling met name wordt vertroebeld door de extra gelden die bij de diverse voorjaars-, najaars- en miljoenennota's beschikbaar zijn gesteld. Gedurende de uitvoering van het regeerakkoord zijn er namelijk aanvullende middelen van aanzienlijke omvang beschikbaar gesteld.

Intensiveringen voor 2001

Het Jaarverslag van het Rijk geeft een indicatie van de omvang van de intensiveringen voor het jaar 2001. De omvang van de oorspronkelijke regeerakkoordintensiveringen voor 2001 bedraagt € 3,2 miljard. Dit is slechts 32% van de totale gerealiseerde intensiveringsruimte van € 10 miljard. Bijna € 7 miljard aan intensiveringsmiddelen is derhalve alleen al in 2001 toegevoegd na vaststelling van het regeerakkoord.

¹ Dit wil niet zeggen dat intensiveringen «mislukt» zijn. Het kan zijn dat de gerealiseerde doelen zeer nauw de beoogde doelen hebben benaderd, dat de beoogde doelen te ambitieus zijn geformuleerd of dat onvoorziene externe factoren van invloed zijn geweest.

² Dit wil niet zeggen dat de middelen niet op een doelmatige manier voor de beoogde doelen zijn ingezet. Deze constatering impliceert alleen dat de beoogde doelen en de daarover verantwoorde realisatiegegevens te weinig concreet zijn geformuleerd om doelrealisatie te kunnen vaststellen.

Van deze extra intensiveringsmiddelen in 2001 is slechts 3% gekenmerkt als «versnelling regeerakkoord». Deze middelen zijn inhoudelijk expliciet gekoppeld aan de doelstellingen van de regeerakkoordintensiveringen. De inzet ervan moest leiden tot eerdere realisatie van de regeerakkoorddoelen. Voor de overige 97% extra intensiveringsmiddelen wordt geen koppeling gemaakt met de doelstellingen van het regeerakkoord. In veel gevallen lijkt een relatie met deze doelstellingen echter wel aanwezig.¹ Dit doet vermoeden dat de beleidsdoelen bereikt zijn met meer middelen dan oorspronkelijk was beoogd.

Een kanttekening kan ook worden geplaatst bij de inzet van de extra intensiveringsmiddelen die onder de noemer «versnellingen» wél expliciet aan de regeerakkoorddoelen zijn gekoppeld. Immers, indien extra middelen aan de regeerakkoordintensiveringen zijn toegevoegd, zouden de beleidsdoelen/prestaties hierop moeten worden aangepast. De Algemene Rekenkamer constateert dat deze wijziging in de streefwaarden in veel gevallen niet heeft plaatsgevonden.²

Ook dit zou kunnen betekenen dat beleidsdoelen zijn gerealiseerd met meer middelen dan aanvankelijk de bedoeling was.

2.4 Monitoring

Inzicht in de gerealiseerde beleidsprestaties/beleidsdoelen vereist systematische gegevensverzameling. De Algemene Rekenkamer constateert dat de diverse departementen voor het overgrote deel van de regeerakkoordintensiveringen aparte monitorinstrumenten hebben ingesteld waarmee inzicht in de beleidsrealisatie wordt geboden.

Het Ministerie van Financiën monitort de uitvoering van het totale pakket aan regeerakkoordintensiveringen. In bijlage 8 bij het jaarverslag van het Rijk wordt hiervan verslag gedaan. Deze monitor is echter een aggregatieniveau te hoog om zinvol de gerealiseerde prestaties en/of doelen te kunnen volgen. Derhalve ligt de nadruk bij de verstrekte informatie op inputgegevens en niet op gegevens over geleverde prestaties en bereikte doelen. Aldus wordt volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende invulling gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om te rapporteren in termen van prestatiegegevens.

2.5 Nadere beschouwing: best practices

In de voorgaande analyse zijn de regeerakkoordintensiveringen als geheel beschouwd. In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele individuele intensiveringen die als «best practice» kunnen worden beschouwd. Dit zijn intensiveringen waarvan de formulering van de beoogde middelen/prestaties/doelen en de verantwoording over de realisatie ervan in hoge mate transparant is gebleken.

Cluster Arbeidsmarkt en inkomensbeleid: intensivering «verbetering arbeidsomstandigheden»

De nota «Arboconvenanten nieuwe stijl» die op 15 januari 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden bevat concrete streefwaarden voor zowel beleidsdoelen (reductie aantal blootgestelden aan arbeidsrisico's) als streefwaarden voor de beleidsprestaties van de overheid (minimaal twintig bedrijfstakconvenanten per 31 december 2002).³

In het Jaaroverzicht Arboconvenanten 2000 dat 7 juni 2001 aan de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid is aangeboden wordt uitgebreid ingegaan op de bestede middelen en gerealiseerde prestaties en doelen. De verwachting is, dat het streefgetal van twintig convenanten ruimschoots wordt gehaald.

¹ In Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 734, nr. 3 wordt een overzicht gegeven van de inzet van extra middelen uit de Miljoenennota 2000, de Voorjaarsnota 2000 en de Miljoenennota 2001. De beleidsdoelen van deze middelen lijken veelal gerelateerd aan de doelen van de regeerakkoordintensiveringen.

² Voorbeelden waarbij de toevoeging van middelen onder de noemer «Versnellingen regeerakkoord» niet heeft geleid tot aanpassing van de streefwaarden, zijn «Jeugd en geweld», en «Kinderopvang».

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 375, nr. 1.

Aangezet door de benoeming als beleidsprioriteit (Van Zijl) wordt in de brief van 10 december 1999 de intensivering «Jeugd en geweld» uiteengezet.¹ Alhoewel de intensivering «Jeugd en geweld» uiteenvalt in tien onderdelen, wordt voor ieder onderdeel ingegaan op de beleidsdoelen en prestaties. Voor het onderdeel civiele zaken wordt bijvoorbeeld als prestatie gesteld om met het aantrekken van 50 fte's in 2002 1000 extra beschermingszaken te kunnen afhandelen. In de financiële verantwoording 2001 van het Ministerie van Justitie wordt in termen van realisatiewaarden gerapporteerd over de diverse onderdelen waardoor per onderdeel duidelijk inzicht ontstaat in de mate van doelrealisatie.

Cluster Overig: Intensivering «kinderopvang»

In de beleidsnota kinderopvang van 4 juni 1999 worden de kinderopvangvoorstellen uit het regeerakkoord nader uitgewerkt.² In die nota wordt een capaciteitsuitbreiding voorgesteld van 71 000 plaatsen voor de periode 1999–2002. De uitbreiding wordt nader gespecificeerd in termen van soort opvang en verdeling subsidie-/niet-subsidieplaatsen. De ontwikkeling van de kinderopvangcapaciteit wordt door twee typen monitors gemeten. De uitkomsten van de monitors zijn aan de Tweede Kamer aangeboden. Ook zijn de resultaten in de financiële verantwoording van het departement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport opgenomen.

2.6 Conclusies

In het kader van het lopende VBTB-proces is vooral van belang op welke wijze bij de begroting en verantwoording van de regeerakkoordintensiveringen de beoogde en gerealiseerde beleidsprestaties en beleidsdoelen zijn geformuleerd. Om inzicht te kunnen krijgen in de doelrealisatie van beleidsinspanningen is het van belang dat zowel de formulering van de beoogde prestaties en/of doelen als de verantwoording over de realisatie ervan worden onderbouwd met concrete streef- en realisatiewaarden.

Uit de analyse van de regeerakkoordintensiveringen blijkt dat de besteding van de middelen in grote mate inzichtelijk is gemaakt. In veel gevallen wordt ook inzicht gegeven in de beoogde beleidsprestatie en beleidsdoelen. Deze onderbouwing met prestaties respectievelijk doelen is echter nog veelal in algemene termen geformuleerd. Slechts de helft van de regeerakkoordintensiveringen is onderbouwd met concrete streef- en realisatiewaarden.

Tevens kan worden geconstateerd dat de verantwoordingsinformatie over bestede middelen en gerealiseerde beleidsprestaties en -doelen minder vaak aanwezig is. Dit leidt ertoe dat in onvoldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om over rijksbrede beleidsprioriteiten met prestatiegegevens te worden geïnformeerd.

Ten slotte concludeert de Algemene Rekenkamer dat ook het zicht op de koppeling tussen de inzet van middelen en de gerealiseerde beleidsdoelen verbeterd kan worden door de inzet van extra middelen meer inzichtelijk te verwerken. Gedurende de looptijd van het regeerakkoord zijn aanzienlijke extra middelen ingezet die niet gekoppeld zijn aan beleidsdoelen van de regeerakkoordintensiveringen. De beleidsdoelen van die extra intensiveringen waren in veel gevallen echter nauw gerelateerd aan de beleidsdoelen van de regeerakkoordintensiveringen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VI, nr. 47.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 587, nr. 2.

3 EXTRA BELEIDSINTENSIVERINGEN 2001

3.1 Inleiding

De extra beleidsintensiveringen 2001 vormen een onderdeel van € 3,5 miljard aan extra uitgavenverhogingen die in de Miljoenennota 2001 per beleidscluster worden vermeld (zie de in hoofdstuk 2 weergegeven tabel). In de verticale toelichting op de Miljoenennota en in de diverse departementale begrotingen worden de extra intensiveringen nader aangeduid.¹ Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre de begrotings- en verantwoordingsinformatie over deze extra intensiveringen transparant is weergegeven. § 3.2 bevat een overzicht van de extra intensiveringen 2001 die in het onderzoek zijn meegenomen. In § 3.3 wordt de transparantie van het begroten en verantwoorden van deze intensiveringen beoordeeld. Na enkele opmerkingen over monitoring (§ 3.4) gaat § 3.5 in op diverse «best practices». Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (§ 3.6).

3.2 Overzicht extra intensiveringen 2001

Een overzicht van de extra beleidsintensiveringen ontbreekt. Identificatie van deze extra beleidsintensiveringen moest plaatsvinden op basis van de Miljoenennota en de departementale begrotingen. Het zicht op de beleidsintensiveringen werd echter bemoeilijkt doordat de relatie tussen de Miljoenennota en de departementale begrotingen niet eenduidig was. In enkele gevallen heeft de Algemene Rekenkamer daarom gebruik moeten maken van aanvullende informatie van het Ministerie van Financiën en van de andere departementen.

Een van de centrale problemen bij het confronteren van gegevens uit verschillende bronnen was dat er geen uniforme invulling is gegeven aan de term «beleidsintensivering». De verticale toelichting bij de Miljoenennota maakt slechts onderscheid tussen «mee- en tegenvallers», «beleidsmatige mutaties» en «technische mutaties». Beleidsintensiveringen worden niet als een afzonderlijke post onderscheiden.

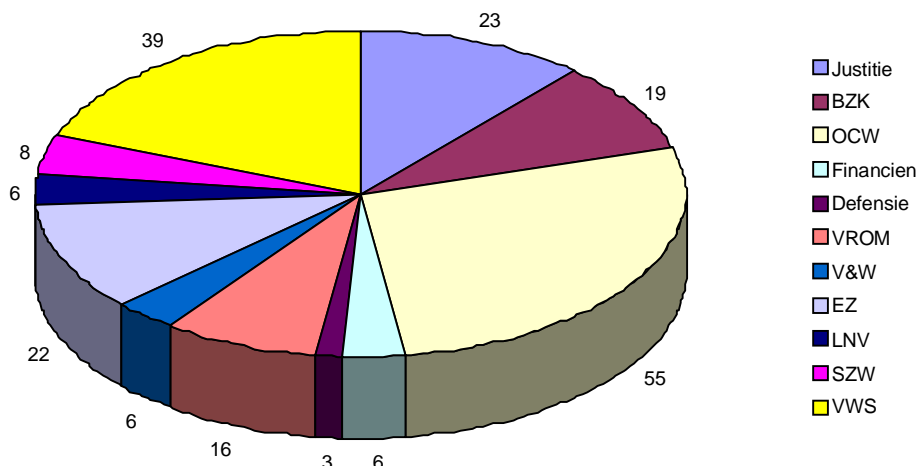
Ook valt de term «beleidsintensivering» niet samen met de categorie «beleidsmatige mutaties». Immers, de extra middelen die als beleidsintensiveringen aan de diverse departementen zijn toegewezen hebben soms ook betrekking op gelden die in de Miljoenennota zijn geboekt als mee-/tegenvaller of als technische mutatie. Ook worden gelden die in de Miljoenennota zijn geboekt als «beleidsmatige mutatie» door departementen soms gezien als ramingsbijstellingen van eerder ingezet beleid en niet als een beleidsintensivering.

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van de vergelijking tussen de Miljoenennota en de departementale begrotingen derhalve een eigen afweging moeten maken. Ze heeft na overleg met de departementen in totaal 203 beleidsintensiveringen geïdentificeerd. Als eenheid van analyse is gekozen voor de intensiveringsbedragen op artikel(onderdeel)niveau.

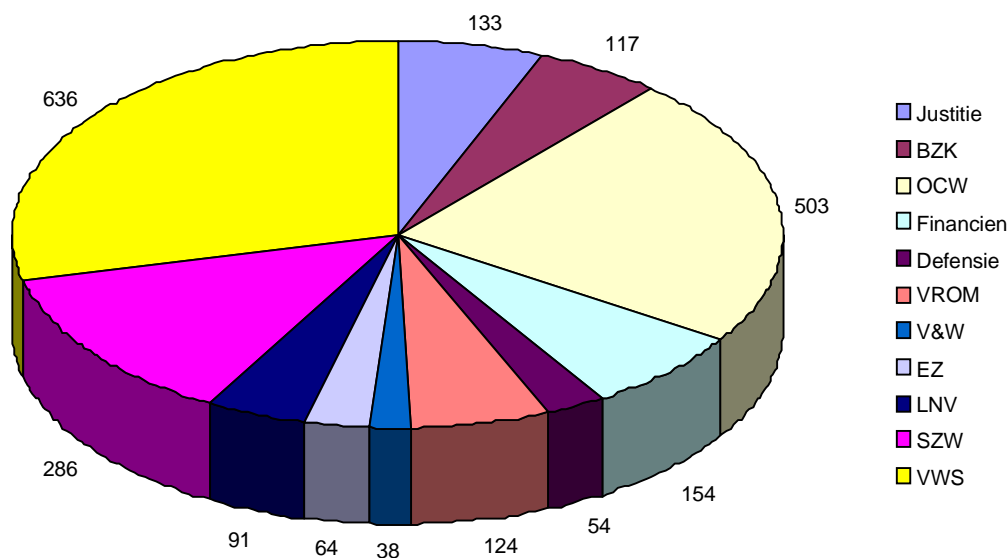
In figuur 4 is de verdeling van het aantal intensiveringen over de ministeries gepresenteerd en in figuur 5 de verdeling van de intensiveringsbedragen. Opgemerkt moet worden dat van het totaalbedrag van € 3,5 miljard (uit tabel 1.2.1 van de Miljoenennota 2001) een bedrag van € 2,2 miljard in het onderzoek is meegenomen. Dat verschil wordt grotendeels veroorzaakt doordat autonome mutaties niet zijn meegenomen en doordat ook het Gemeente- en het Provinciefonds evenals enkele aanvullende posten niet in het onderzoek zijn betrokken.

¹ De verticale toelichting bevat een uitsplitsing per ministerie van de begrote budgettaire veranderingen.

Figuur 4. Aantal extra intensivering 2001 per departement (totaal: 203 intensiveringen).



Figuur 5. Bedrag (in miljoen €) aan extra intensivering 2001 per departement (totaal: € 2,2 miljard).



3.3 Zicht op middelen, prestaties en doelen

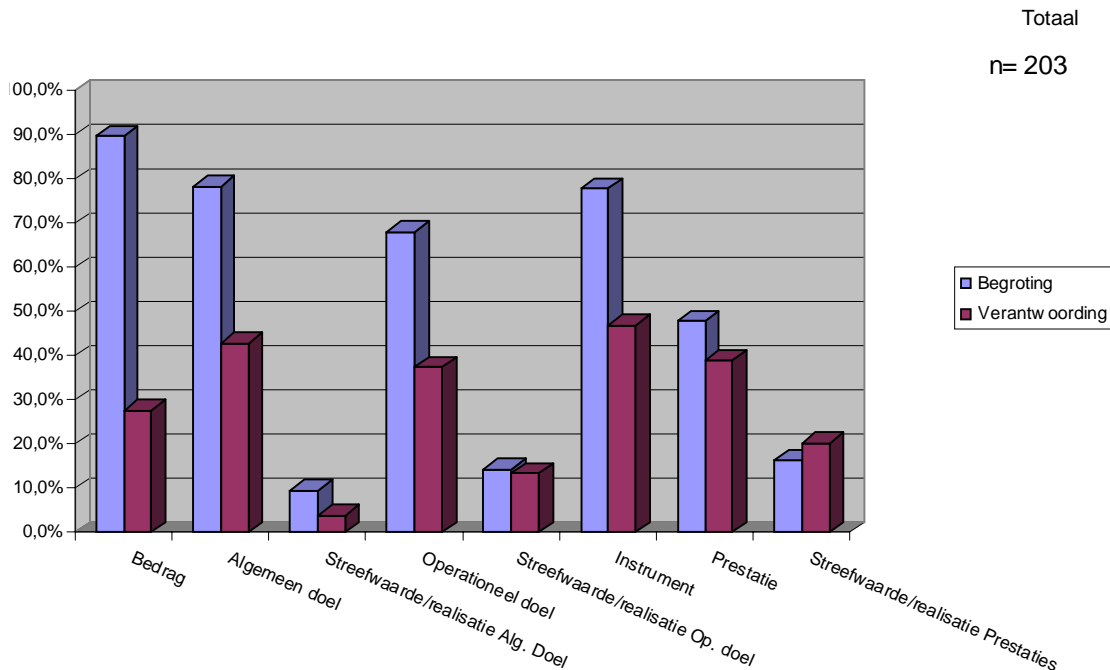
3.3.1 Totaaloverzicht

Figuur 6 geeft rijksbreed het percentage weer van de beleidsintensiveringen waarover de toelichting in de begroting en/of de verantwoording informatie verstrekt op het punt van middelen, doelen, instrumenten, en/of prestaties.¹

Vooruitlopend op de bespreking van de diverse onderdelen in de volgende paragrafen is duidelijk uit de grafiek op te maken dat op het punt van de onderbouwing van beleidsintensiveringen zowel in de begroting als in de verantwoording verbeteringen mogelijk zijn.

¹ In haar rapporten bij de financiële verantwoording over 2001 heeft de Algemene Rekenkamer per departement een dergelijk overzicht opgenomen en van een toelichting voorzien.

Figuur 6. Onderbouwing van de extra intensivering 2001.



3.3.2 Middelen

Om de onderbouwing van de beleidsintensiveringen te kunnen beoordelen heeft de Algemene Rekenkamer eerst (voor zover mogelijk) de bedragen voor de intensiveringen per begrotingsartikel vastgesteld. Uit de tekst van de algemene toelichtingen was dit niet altijd zonder meer duidelijk.

Zoals uit figuur 6 blijkt kon uiteindelijk bij 90% van de intensiveringen het bedrag op artikelniveau in de begrotingen apart worden teruggevonden.

In de verantwoordingen worden de bedragen van de extra intensiveringen echter vaak niet meer apart genoemd, maar maken onderdeel uit van een totaal verantwoord bedrag. Slechts bij ongeveer 30% van de intensiveringen gaf de verantwoording inzicht in de besteding van de middelen.

3.3.3 Doelen en streefwaarden

Op basis van begrotingen, verantwoordingen en beleidsnota's is getracht voor elke intensivering een algemeen en een operationeel doel met bijbehorende streefwaarden te onderscheiden.¹

Bij 20% van de intensiveringen lukte het niet in de begroting het algemeen doel waaraan de intensivering bijdraagt te identificeren. Bij 30% van de intensiveringen lukte het niet een bijbehorend operationeel doel te vinden. Streefwaarden bleken slechts te zijn vermeld voor een klein deel van de doelen.

¹ Wat de gebruikte definities betreft is aansluiting gezocht bij de Rijksbegrotingsvoorschriften. De algemene doelstelling sluit aan bij de voor de politiek gewenste maatschappelijke effecten. Een operationele doelstelling levert een bijdrage aan de realisatie van de algemene beleidsdoelstelling waaraan deze is gekoppeld.

In de verantwoording bleken de algemene en operationele doelen in nog mindere mate te zijn benoemd dan in de begroting: in iets meer dan 40% van de intensiveringen kon een algemeen doel worden benoemd en in bijna 40% van de gevallen een operationeel doel. In de verantwoording werden vrijwel even vaak realisatiewaarden bij de operationele doelen aangetroffen als streefwaarden in de begroting.

3.3.4 Instrumenten

In de begroting bleek bij ruim 75% van de intensiveringen aandacht te zijn geschonken aan de instrumenten die met de extra middelen werden ingezet. De verantwoording verstreekte veel minder vaak specifieke informatie over intensiveringen, dus ook niet over de ingezette instrumenten. Voor zover hierover informatie is aangetroffen, betrof deze meestal intensiveringen van programma-uitgaven.

3.3.5 Prestaties en streefwaarden

Bij bijna 50% van de beleidsintensiveringen kon uit de begrotingen worden opgemaakt welke prestaties ermee werden beoogd. Voor eenderde van deze gevallen werden ook streefwaarden vermeld. Prestatiegegevens voor de intensiveringen werden overigens niet altijd apart vermeld.

In de verantwoording werd voor 40% van de beleidsintensiveringen in algemene termen ingegaan op de geleverde prestaties. Concrete realisatiewaarden werden vermeld voor de helft van deze 40%.

3.4 Monitoring van intensiveringen

Vrijwel alle ministeries geven aan dat de extra beleidsintensiveringen die betrekking hebben op beleidsprioriteiten die door de Tweede Kamer zijn benoemd, worden gemonitord. Van de overige extra intensiveringen wordt de uitvoering niet apart gevolgd, maar wel als onderdeel van de normale begrotingsuitvoering per beleidsterrein.

In het Jaarverslag van het Rijk wordt in § 1.2, «Prioriteiten van beleid», ingegaan op alle intensiveringen van 2001. In tabel 1.2.1 van dat Jaarverslag is de financiële realisatie per beleidscluster opgenomen. In de toelichting wordt per cluster op kwalitatieve wijze aandacht besteed aan de onderwerpen en doelen waarvoor intensiveringsmiddelen zijn ingezet. Gekwantificeerde prestaties voor 2001 ontbreken echter bijna geheel. De nadruk ligt op input- en volumegegevens en op deze wijze wordt onvoldoende invulling gegeven aan de rijksbrede beleidsprioriteit.

3.5 Nadere beschouwing: best practices

In deze paragraaf worden enkele voorbeelden gegeven van best practices die in het onderzochte materiaal werden aangetroffen. Achtereenvolgens wordt een «best practice» gegeven met betrekking tot de (1) koppeling tussen middelen en prestaties, (2) relatie tussen ingezette instrumenten en prestaties, (3) onderbouwing van beleidsdoelen met streefwaarden en (4) onderbouwing van prestaties met streefwaarden.

Informatie over middelen en prestaties

De informatie over «Publiekssets euromunten» die in de begroting en de verantwoording van het Ministerie van Financiën is aangetroffen, is hierna schematisch weergegeven. Het verband tussen middelen en beoogde prestaties komt zowel voor de raming als voor de realisatie duidelijk tot uiting.

Intensivering 2001, Publiekssets euromunten, Ministerie van Financiën

Art 02.12	Begroting	2e suppletore begroting	Verantwoording
Middelen	€ 50,37 miljoen	€ 53,10 miljoen	€ 52,08 miljoen
Prestaties	Publiekssets	Idem	Idem
Streefwaarden/ realisatie	14,4 miljoen informatiepakketten à f 8,55	Bijstelling in verband met in de loop van het jaar verkregen inzichten over omvang doelgroep	93%(= 13,4 miljoen stuks)

Informatie over ingezette instrumenten en prestaties

Onderstaand overzicht, ontleend aan de begroting en verantwoording van het Ministerie van VROM, laat zien dat zowel de prestaties die worden beoogd met de inzet van de instrumenten als de in 2001 gerealiseerde prestaties helder worden gepresenteerd.

Intensivering 2001, Beperking Fijnstof, Ministerie van VROM

	Begroting	Verantwoording
Operationeel doel	Beperken uitstoot fijnstof	Idem
Instrument	Fiscale maatregelen (VAMIL); subsidie	Idem
Prestatie	Voertuigen, met name vrachtwagens en bussen met roetfilters	Bussen met roetfilters
Streefwaarde/ realisatie	Vanaf 2002: 1000 voertuigen per jaar	400 bussen in 2001

Informatie over doelen en streefwaarden

Voor de intensivering Biologische Landbouw van het ministerie van LNV worden zowel voor het lange termijn doel als voor 2001 streefwaarden in de begroting en realisatiewaarden in de verantwoording aangetroffen.

Intensivering 2001 Biologische Landbouw (Regeling Stimulering Biologische productie), Ministerie van LNV

Art. 12.02	Begroting 2001	Verantwoording 2001
Algemeen doel	Duurzame landbouw	Idem
Streefwaarde	10% van landbouwareaal biologische teelt in 2010	Idem
Operationeel doel	Omschakeling naar biologische teelt	Idem
Streef-/realisatie waarde	4720 ha in 2001	Realisatie RSBP: 2979 ha en aantal verplichtingen die in begin 2002 worden aangegaan

Informatie over prestaties en streefwaarden

Uit de gevonden toelichting bij de intensivering «AMA-botonderzoek»¹ van het Ministerie van Justitie kan eenvoudig het aantal prestaties dat werd beoogd, worden afgezet tegen het aantal gerealiseerde prestaties.

¹ AMA: alleenstaande minderjarige asielzoeker.

Art. 07.01	Begroting	Verantwoording
Operationeel doel	Verkorting procedure en besparing in de kosten van de AMA's	Idem
Instrument	Botonderzoek	Idem
Prestatie	Uitbreiding aantal bot-onderzoeken	Idem
Streefwaarde/ realisatie	1 950 onderzoeken per jaar	2 253 onderzoeken

3.6 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert in algemene zin dat er bij de informatievoorziening over de beleidsintensiveringen 2001, zowel in de begroting als in de verantwoording, mogelijkheden zijn tot verbetering. Immers, als de aangetroffen informatie naast de normen voor 2001 en die van VBTB wordt gelegd, blijkt dat over diverse elementen informatie ontbreekt.

Meer in het bijzonder concludeert de Algemene Rekenkamer het volgende.

- De gebruikte termen en begrippen zijn niet rijksbreed geharmoniseerd. Onder «beleidsintensiveringen» vallen uiteenlopende beleidsmatige uitgavenverhogingen.
- Van een heldere aansluiting tussen de Miljoenennota 2001 en de departementale begrotingen is veelal geen sprake. Voor veel extra beleidsintensiveringen is deze aansluiting zonder verdere toelichting lastig te maken.
- Intensiveringsbedragen per artikel zijn in de begroting niet altijd terug te vinden. In de verantwoordingen worden veel intensiveringsbedragen niet apart toegelicht.
- In de verantwoording (70%) zijn algemene en operationele doelen minder vaak benoemd dan in de begroting (80%). Streef-/realisatiewaarden bij operationele doelen zijn in de verantwoording even vaak aangetroffen als in de begroting.
- Aan het benoemen van in te zetten instrumenten wordt in de begroting in ruim 75% van de intensiveringen aandacht geschonken. In de verantwoording gebeurt dat in veel mindere mate (45%).
- Slechts voor ongeveer een kwart van de beleidsintensiveringen wordt in begroting en verantwoording informatie gegeven over de prestaties en effecten. Dit ondanks het feit dat de Tweede Kamer bij de rijksbrede beleidsprioriteiten nadrukkelijk heeft gevraagd om kwantitatieve informatie hierover. Ook in het Jaarverslag van het Rijk wordt uitsluitend kwalitatieve informatie verstrekt over de realisatie van de beleidsintensiveringen.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

In dit rapport is onderzocht in welke mate de beleidsintensiveringen die voortkomen uit het regeerakkoord voor de periode 1998–2002 en de Miljoenennota 2001 inzichtelijk zijn begroot en verantwoord. In totaal zijn 260 regeerakkoordintensiveringen en 203 extra intensiveringen in het onderzoek betrokken. Hieraan is respectievelijk € 4,2 en € 2,2 miljard aan financiële middelen verbonden.

Op basis van het onderzoek komt de Algemene Rekenkamer tot de algemene conclusie dat verbeteringen in de informatievoorziening over beleidsintensiveringen wenselijk zijn.

In het kader van het lopende VBTB-proces is vooral de formulering van de beoogde en gerealiseerde prestaties en doelen van beleidsintensiveringen van belang. Om zicht te kunnen bieden op de doelrealisatie van beleidsinspanningen is het gewenst dat zowel de formulering van de beoogde prestaties en/of doelen als de verantwoording over de realisatie ervan worden onderbouwd met concrete streef- en realisatiewaarden.

Uit de analyse blijkt dat de voorgenomen besteding van middelen in grote mate inzichtelijk is gemaakt. In veel gevallen wordt ook inzicht gegeven in de beoogde beleidsdoelen en beleidsprestaties, alhoewel dat laatste in mindere mate van toepassing is op de extra intensiveringen 2001. Deze onderbouwing in prestaties respectievelijk doelen is echter nog veelal in algemene termen geformuleerd. Concrete streef- en realisatiewaarden komen bij de regeerakkoordintensiveringen in 50% en bij de extra intensiveringen slechts in 15% van de gevallen voor.

Tevens kan worden geconstateerd dat de verantwoordingsinformatie over bestede middelen en gerealiseerde beleidsprestaties/-doelen minder vaak aanwezig is dan begrotingsinformatie; dit geldt voor de extra intensiveringen sterker dan voor de regeerakkoordintensiveringen.

Op basis van deze constatering concludeert de Algemene Rekenkamer dat in onvoldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de rijksbrede beleidsprioriteiten van de Tweede Kamer om over zowel de regeerakkoordintensiveringen als de extra intensiveringen met prestatiegegevens te worden geïnformeerd.

Verder kan worden geconcludeerd dat ook het zicht op de koppeling tussen de inzet van middelen en de gerealiseerde beleidsdoelen verbeterd kan worden door de inzet van extra middelen meer inzichtelijk te verwerken.

Gedurende de looptijd van het regeerakkoord zijn forse middelen ingezet die niet gekoppeld zijn aan beleidsdoelen van de regeerakkoordintensiveringen. De beleidsdoelen van die extra intensiveringen waren in veel gevallen echter nauw gerelateerd aan de beleidsdoelen van de regeerakkoordintensiveringen.

Meer in het bijzonder heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat het gebruik van de term «beleidsintensivering» rijksbreed niet is geharmoniseerd. Als gevolg hiervan ontstaat onduidelijkheid over de totale omvang van de beleidsintensiveringen. Ook is daardoor onduidelijk wat door een departement als beleidsintensivering wordt beschouwd en wat niet, hetgeen ook de onderlinge vergelijkbaarheid tussen departementen niet ten goede komt.

4.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen die in deze paragraaf aan de orde komen, moeten worden beschouwd als aandachtspunten die het verdienen bij het verder implementeren van VBTB – met name waar het gaat om de manier waarop met intensiveringen moet worden omgegaan – in beschouwing te worden genomen.

Begroot intensiveringen op goed onderbouwde en herkenbare wijze

In de begrotingen dienen de intensiveringen die op dat begrotingsjaar betrekking hebben herkenbaar te zijn en adequaat te zijn onderbouwd. Dat wil zeggen dat uit de begrotingen expliciet moet blijken aan welke doelen

de intensiveringen bijdragen, welke prestaties geleverd gaan worden en welke streefwaarden daarbij horen.

Registreer systematisch de mutaties in begrote prestaties

Het vastleggen van financiële begrotingsmutaties is al sinds jaar en dag gemeengoed. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om in geval van financiële mutaties in de beschikbare intensiveringsmiddelen steeds expliciet na te gaan of ook sprake is van bijbehorende mutaties in reeds vastgestelde doelen, prestaties en/of streefwaarden.

Is sprake van dergelijke mutaties, dan dienen die systematisch te worden geregistreerd, zodat inzichtelijk wordt of de vastgestelde doelen met meer/minder middelen zijn gerealiseerd en/of dat een wijziging in de vastgestelde doelen heeft plaatsgevonden.

Aldus wordt het mogelijk achteraf zinnig over gerealiseerde resultaten te oordelen. Het voor een begroting relevante deel van deze informatie dient expliciet (dus niet door te verwijzen naar onderliggende documenten) en overzichtelijk in de betreffende begroting te worden opgenomen.

Verantwoord intensiveringen op goed onderbouwde en herkenbare wijze

In een jaarverslag dient herkenbaar verantwoording te worden afgelegd over de intensiveringen die op dat begrotingsjaar betrekking hebben. Uit het jaarverslag zou expliciet moeten blijken of de doelen en prestaties die met de extra middelen waren beoogd ook daadwerkelijk zijn behaald/geleverd.

Naar een VBTB-bestendig regeerakkoord

De Algemene Rekenkamer brengt onder de aandacht dat het nieuwe regeerakkoord voor de eerste maal vertaald zal moeten worden in begrotingen in VBTB-termen. Deze opdracht kan worden vergemakkelijkt als hiermee bij de opstelling van het regeerakkoord reeds zoveel als mogelijk rekening wordt gehouden.

Dit onderzoek laat zien dat er nog verbetering mogelijk is op het punt van de aandacht voor concrete streefwaarden, de inzichtelijke koppeling van mutaties en de rijksbrede monitoring op het niveau van de beleidsprestaties en -doelen.

Aansluiting miljoenennota met departementale begrotingen

Om een betere aansluiting tussen de Miljoenennota en de departementale begrotingen te bewerkstelligen beveelt de Algemene Rekenkamer aan te streven naar de eenduidige toepassing van het begrip «beleidsintensivering» en zonedig naar een aanscherping van de definitie ervan.

5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD

5.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën, reagerend namens het kabinet, onderschrijft de conclusies die op basis van het onderzoek worden getrokken op hoofdlijnen.

Hij is het ermee eens dat verbetering in de informatievoorziening over beleidsintensiveringen wenselijk is. De minister geeft aan dat met de invoering van VBTB alle middelen die door de rijksoverheid worden ingezet, voor nieuw of bestaand beleid, bij regeerakkoord of anderszins in begrotingen en jaarverslagen conform het VBTB-stramien van een nadere

toelichting moeten worden voorzien. Hij voegt daar echter de waarschuwing aan toe dat niet voor alle beleidsintensiveringen de «www-vragen» (en dus ook de «hhh-vragen» in het jaarverslag) in gelijke mate te beantwoorden zijn. Zo zal het volgens de minister bijvoorbeeld moeilijk, zo niet onmogelijk zijn om op het gebied van de uitvoeringskosten jaarlijks het op zichzelf staande effect van de intensivering aan te geven.

De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat in de financiële verantwoordingen integraal verantwoording moet worden afgelegd over wat in begrotingen is aangekondigd. De ervaringen die zijn opgedaan met het verstrekken van informatie over beleidsresultaten aan de Tweede Kamer op basis van prestatiegegevens, gebruikt de minister om te illustreren dat het geen sinecure is om tot de gewenste integrale verantwoording te komen. Hij wijst in dat verband echter op een positieve ontwikkeling: de verbetermaatregelen die de betrokken ministers hebben getroffen beginnen naar zijn mening vruchten af te werpen. Hij merkt op dat een en ander niet wegneemt dat er altijd een zekere spanning blijft bestaan tussen de in de begroting opgenomen doelstellingen en de verantwoording die daarover wordt afgelegd in de departementale financiële verantwoordingen.

Het advies van de Algemene Rekenkamer om te komen tot een eenduidige toepassing van het begrip «beleidsintensivering» in de Miljoenennota en de verticale toelichting is volgens de minister lastig uitvoerbaar, gezien het verschil in karakter van beide opstellingen.

Ten slotte wijst de minister erop dat tijdens recent gehouden wetgevingsoverleg over de Comptabiliteitswet 2001 ook de vertaling van het nieuwe regeerakkoord in VBTB-termen aan de orde is geweest. De minister acht – op onderdelen – een dergelijke aanpak denkbaar en hij verwacht dat hierover op korte termijn voorstellen zullen worden gedaan.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met tevredenheid vast dat de minister van mening is dat ook beleidsintensiveringen VBTB-bestendig moeten worden begroot en verantwoord en dat, indien er een relatie bestaat tussen de verschillende intensiveringen, dit duidelijk moet blijken. Ze is het eens met de constatering van de minister dat de onderbouwing in termen van effect niet voor alle beleidsintensiveringen in gelijke mate mogelijk is. De Algemene Rekenkamer is overigens wel van mening dat het ook voor uitvoeringskosten mogelijk moet zijn om aan te geven welke prestaties daarmee worden beoogd en welke zijn geleverd.

De Algemene Rekenkamer is het eens met de minister dat sprake is van een positieve ontwikkeling als het gaat om de wijze waarop door departementen wordt voorzien in de behoefte van de Tweede Kamer aan beleidsrijke informatie. Een en ander moet en kan echter nog aanmerkelijk worden verbeterd.

Verder gaat de Algemene Rekenkamer ervan uit dat de door de minister gesignaleerde structurele spanning tussen doelstellingen in de begroting en daarover af te leggen verantwoording door hem niet is bedoeld als algemene disclaimer voor toekomstige verantwoordingen.

Wat de lastig te realiseren eenduidige toepassing van het begrip «beleidsintensiveringen» betreft is de Algemene Rekenkamer van mening dat alles in het werk moet worden gesteld om in de begrotings- en verantwoordingscyclus tot goed afgebakende termen en begrippen te komen.

De Algemene Rekenkamer zal de nadere ontwikkelingen rond VBTB in het algemeen en de realisatie van bovenstaande voornemens en toezeggingen van het kabinet in het bijzonder met belangstelling volgen.