

Vergaderjaar 2004–2005

30 116

Staat van de beleidsinformatie 2005

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Betrouwbare beleidsinformatie	28
			4.1	Algemeen	28
1	Inleiding	7	4.2	Normen voor betrouwbaarheid	29
1.1	Terug naar de kern van VBTB	7	4.3	Betrouwbaarheid prestatiegegevens	30
1.2	Doel- en probleemstelling	9	4.3.1	Beoordeling	30
1.3	Opzet en leeswijzer	9	4.3.2	Voorbeelden voldoende waarborgen betrouwbare totstandkoming	31
			4.3.3	Voorbeelden onvoldoende waarborgen betrouwbare totstandkoming	32
2	Concrete beleidsinformatie	12	4.4	Accountantscontrole totstandkoming van beleidsinformatie	32
2.1	Inleiding	12	4.5	Overige bevindingen	33
2.2	Normen voor concrete beleidsinformatie	13			
2.2.1	Concrete informatie over effecten («outcome»)	13			
2.2.2	Concrete informatie over prestaties («output»)	13			
2.2.3	Concrete informatie over middelen («input»)	14			
2.3	Uitkomsten toets op concrete beleidsinformatie	14	5	VBTB evaluatie	35
2.3.1	Concrete beleidsinformatie in de begroting leidt tot concrete beleidsinformatie in het jaarverslag	14	5.1	Inleiding	35
2.3.2	Beleidsinformatie in de begrotingen steeds concreter	15	5.2	Evaluatie VBTB	35
2.3.3	Grote variatie tussen departementen	17	5.2.1	Aanbevelingen van het kabinet	35
2.4	Speerpunten van beleid	18	5.2.2	Gebruik VBTB door de Tweede Kamer	35
2.5	Knelpunten bij het benoemen van concrete effecten	20	5.3	Behandeling in de Tweede Kamer	36
2.5.1	Kwantificering	20			
2.5.2	Taakgerichte beleidsdoelstellingen	21	6	Conclusies en aanbevelingen	38
2.5.3	Prestaties door derden	22	6.1	Conclusies	38
			6.2	Aanbevelingen	38
3	Relevante beleidsinformatie	23	7	Algemene reactie van het Kabinet en departementspecifieke reacties van de ministers	42
3.1	Inleiding	23	8	Nawoord Algemene Rekenkamer	51
3.2	Effect- en prestatieindicatoren zijn grotendeels relevant	24	Bijlage 1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen, reactie kabinet en nawoord	55
3.3	Onvoldoende zicht op realisatie effecten en prestaties	24	Bijlage 2	VBTB-termen	58
3.3.1	Inleiding	24	Bijlage 3	Eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer	59
3.3.2	Onvoldoende zicht op effecten	25	Bijlage 4	Lijst van onderzochte beleidsartikelen en prestatiegegevens	60
3.3.3	Onvoldoende zicht op de prestaties	26	Bijlage 5	Suggestie format RBV	61
3.4	Verbetering verwacht van de relevantie van de tekstuele toelichting	26	Bijlage 6	Motie Douma C.S.	62
			Bijlage 7	Motie Mastwijk C.S.	63

SAMENVATTING

Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen. Bruikbare beleidsinformatie is van cruciaal belang voor de invulling van de autorisatie en controlefunctie van de Staten-Generaal.

De Algemene Rekenkamer gaat er in dit rapport vanuit dat de beleidsinformatie in het jaarverslag bruikbaar is als de informatie concreet, relevant en betrouwbaar is.

De uitkomsten van het onderzoek tonen dat met name de beleidsinformatie over de gerealiseerde maatschappelijke effecten die met het beleid waren beoogd, nog tekort schiet. Slechts 41 procent van alle beoogde maatschappelijke effecten is concreet geformuleerd. Over dit deel van de effecten is de beleidsinformatie in slechts 40 procent van de gevallen voldoende relevant. Als beide uitkomsten worden gecombineerd kan worden geconcludeerd dat voor slechts 16 procent van alle doelstellingen een concreet en relevant beeld wordt gegeven van de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten.

Naast bovenstaande conclusies over de nog beperkte ontwikkeling van bruikbare informatie over de maatschappelijke effecten, volgen uit het onderzoek ook uitkomsten die positief worden geduid. Dit betreft de groei van concrete beleidsinformatie over prestaties en middelen, de getroffen maatregelen om niet-relevante informatie in de jaarverslagen te beperken, de geconstateerde betrouwbaarheid van de beleidsinformatie en de inzet van departementale auditdiensten om de betrouwbaarheid vast te stellen.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek is de ontwikkeling van VBTB geëvalueerd door de Tweede Kamer. De daarop volgende motie Douma c.s. onderstreept het belang van concrete beleidsinformatie over de maatschappelijke effecten. De motie Mastwijk c.s. benadrukt het belang van betrouwbare beleidsinformatie voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft deze moties aangenomen.

In de context van deze uitspraken van de Tweede Kamer trekt de Algemene Rekenkamer haar conclusies en geeft zij haar aanbevelingen.

De minister van Financiën heeft namens het kabinet gereageerd op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De belangrijkste kritiek van het kabinet betreft de nadruk die de Algemene Rekenkamer legt op de mate waarin doelstellingen zijn voorzien van indicatoren. Het kabinet ziet naar aanleiding van de VBTB-evaluatie meer in het realiseren van verbeteringen door een beter onderbouwde koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen en het nadenken over de maatschappelijke problemen en de rol van de overheid bij de aanpak ervan. Ook benadrukt het kabinet het belang van informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en wijst erop dat effect- en prestatieindicatoren hiervoor geen toegevoegde waarde hebben.

Het kabinet kan zich niet vinden in de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer die betrekking hebben op de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie. Het kabinet verwijst ter onderbouwing van dit standpunt naar de uitkomsten van het debat op 2 en 3 maart 2005 over de VBTB-evaluatie en de brief van de minister van Financiën van

9 maart 2005 (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 949, nr.5) waarin deze de gemaakte afspraken heeft vastgelegd.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de Miljoenennota 2004 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004 nauwelijks inzicht geven in de middelen die met de speerpunten van beleid zijn gemoeid. De reden is dat de door het kabinet geselecteerde speerpunten van beleid niet altijd aansluiten bij de departementale begrotingsindeling. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen de middelen die met de speerpunten gemoeid zijn niet te vermelden in hoofdstuk 3 van de Miljoenennota en in hoofdstuk 1 van het Financieel jaarverslag. Autorisatie en controle van ingezette middelen vindt plaats via de departementale begrotingen en jaarverslagen. Dit zal in de toekomst niet veranderen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat zowel de maatregelen ter verbetering die het kabinet voorstelt als de eigen aanbevelingen van belang zijn om de ambities van VBTB te realiseren. Alleen als beleidsinformatie concreet is gemaakt, wordt aan de Tweede Kamer in de begroting duidelijk inzicht geboden voor welke maatschappelijke effecten zij budgetten autoriseert. En alleen als beleidsinformatie concreet is gemaakt kan de Tweede Kamer aan de hand van het jaarverslag vaststellen in welke mate de maatschappelijke effecten zijn bereikt.

De Algemene Rekenkamer heeft bij het formuleren van haar aanbevelingen over de totstandkoming van de beleidsinformatie de motie-Mastwijk c.s. als uitgangspunt genomen. Deze motie voegt aan de proceseisen die de minister van Financiën in zijn brief noemt nog de eis toe dat het proces van totstandkoming waarborgen moet omvatten om te komen tot juiste en volledige uitkomsten.

De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat het kabinet geen perspectief ziet in het koppelen van effecten, prestaties en middelen in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Zij is het ermee eens dat autorisatie en controle van ingezette middelen op het niveau van departementale begrotingen en jaarverslagen dient plaats te vinden. Zij vindt echter ook dat de Tweede Kamer inzicht zou moeten krijgen in het totale beeld voor de beleidsprioriteiten en de relatieve bijdrage die de individuele ministeries leveren aan het realiseren van de gewenste effecten. Dat zou het verantwoordingsdebat (zoals dat dit jaar op 19 mei plaatsvindt) over de realisatie van de speerpunten van het regeringsbeleid goed kunnen ondersteunen.

1 INLEIDING

1.1 Terug naar de kern van VBTB

Eind jaren negentig heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer het initiatief genomen tot een versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoordingen. Dit initiatief resulteerde in een advies van de werkgroep Financiële Verhoudingen aan de Tweede Kamer.¹ Kern van het advies was: de Staten-Generaal kunnen hun controlefunctie beter vervullen wanneer de verantwoording betrekking heeft op beleid, bedrijfsvoering en financiële middelen.²

In de nota Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) heeft de Regering gehoor gegeven aan dit advies.³ Volgens VBTB moet per beleidsartikel in de begroting worden aangegeven welke maatschappelijke effecten zijn beoogd, welke prestaties worden geleverd om deze effecten te bereiken en welk budget voor deze prestaties beschikbaar is. In het jaarverslag moet worden duidelijk gemaakt of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt. In bijlage 2 is aangegeven op welke wijze de begrippen effecten, prestaties en middelen aan elkaar zijn gekoppeld.

De expliciete koppeling van effecten, prestaties en middelen faciliteert de begrotings- en verantwoordingsdebatten. De Tweede Kamer wordt vooraf in staat gesteld de afweging te maken of zij, gezien de beoogde beleids-effecten en beleidsprestaties, de budgetten wil autoriseren. Achteraf stelt het de Tweede Kamer in staat de ministers ter verantwoording te roepen over de mate waarin met de bestede middelen de effecten zijn bereikt en de prestaties zijn geleverd.

In figuur 1 wordt de samenhang tussen de VBTB-operatie en de functies van de Tweede Kamer geschetst.

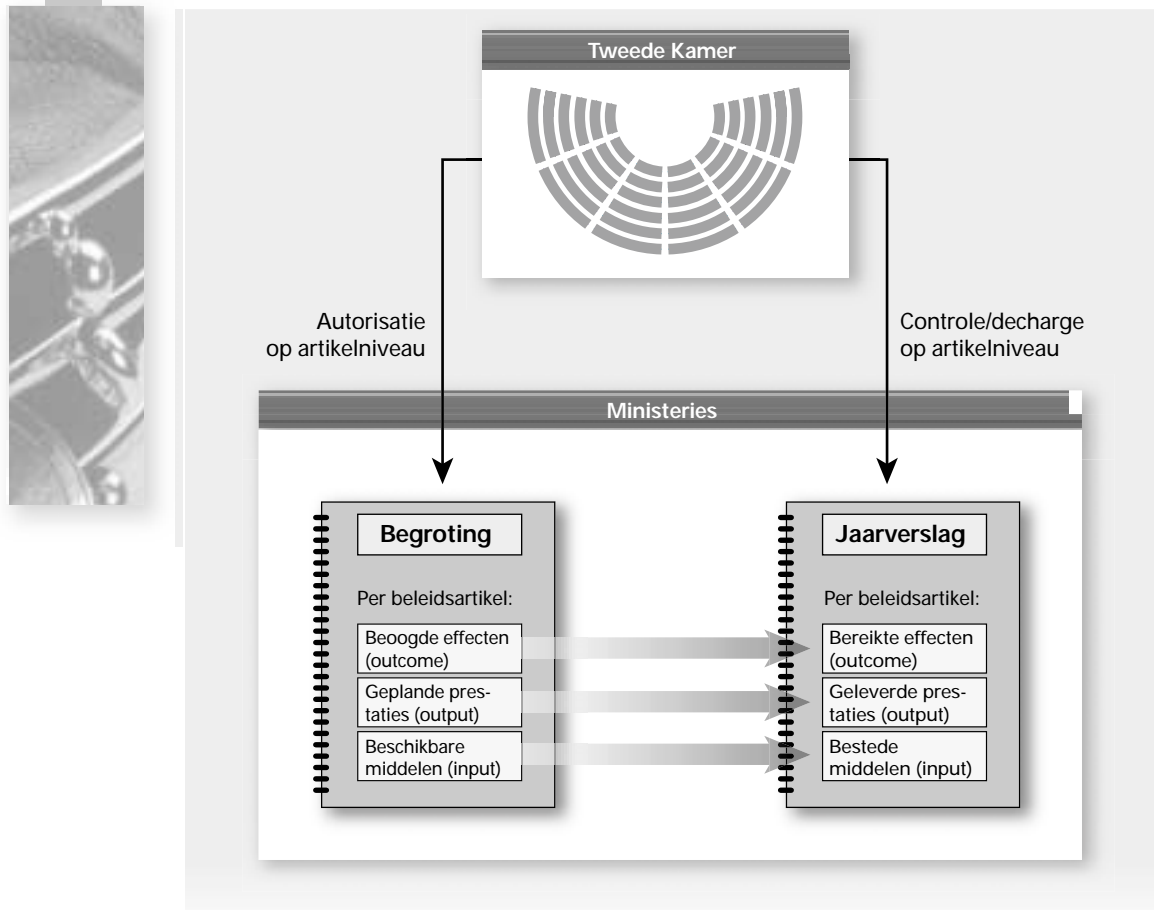
¹ Tweede Kamer, 1998–1999, 26 526, nr. 1.

² Werkgroep Kwaliteit financiële verhoudingen, «Jaarverslag in de politieke arena», Sdu Uitgevers, 1999.

³ Tweede Kamer, 1998–1999, 26 573, nr. 2.

Samenhang VBTB-operatie en functies Tweede Kamer

Figuur 1



Met VBTB is de nadruk in de begrotingsstukken verschoven van financiële informatie naar beleidsinformatie over prestaties en effecten. Om haar autorisatie en controlefunctie goed te kunnen vervullen, is het voor de Staten-Generaal van belang dat deze beleidsinformatie bruikbaar is. In een evaluatie van de wijze waarop de Tweede Kamer met de VBTB-begrotingen en jaarverslagen is omgegaan, stelt de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer dat de informatie in begrotingen en jaarverslagen nog van onvoldoende kwaliteit is.⁴ Zij acht dit een deel van de verklaring waarom de Tweede Kamer de controlemogelijkheden die VBTB biedt nog niet volledig heeft waargemaakt.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 3.

1.2 Doel- en probleemstelling

In dit rapport, Staat van de Beleidsinformatie 2005, presenteert de Algemene Rekenkamer de uitkomsten van haar onderzoek naar de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen 2004. Zij wil met dit rapport bijdragen aan de versterking van de controlerende functie van de Staten-Generaal en de verdere verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie in begrotingen en jaarverslagen van het Rijk.⁵

De probleemstelling van dit onderzoek is de vraag in welke mate de beleidsinformatie in de jaarverslagen 2004 bruikbaar is voor de controlerende functie van de Staten-Generaal. Hierbij is de bruikbaarheid van de beleidsinformatie geoperationaliseerd in de volgende drie eisen:

- beleidsinformatie moet concreet zijn;
- beleidsinformatie moet relevant zijn;
- beleidsinformatie moet betrouwbaar zijn.

Voor de controlerende functie van de Tweede Kamer is het ten eerste van belang dat de beleidsinformatie die de regering in de begroting verschafft over haar beoogde effecten, prestaties en middelen concreet is. Immers, alleen als beoogde effecten en prestaties concreet zijn vastgelegd in de begroting kan achteraf, op basis van het jaarverslag, worden vastgesteld of de effecten zijn bereikt en de prestaties zijn geleverd. Beleidsinformatie is concreet als ministeries eenduidige indicatoren hebben benoemd waaraan een streefwaarde/streefrichting is gekoppeld.⁶

Voor het debat tussen de Tweede Kamer en de regering over de beoogde en gerealiseerde effecten, prestaties en middelen is het verder van belang dat de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag relevant is. De kwaliteit van het debat neemt toe als het jaarverslag de meest relevante informatie bevat die over de bereikte effecten en de geleverde prestaties beschikbaar is. Niet of minder relevante beleidsinformatie leidt tot omvangrijke begrotingen en jaarverslagen en ontnemt het zicht op de effecten, prestaties en middelen en de samenhang daartussen.

Tenslotte is het voor de controlerende functie van de Tweede Kamer essentieel dat de informatie over de gerealiseerde effecten en geleverde prestaties betrouwbaar is. Concreet geformuleerde, relevante beleidsinformatie is niet bruikbaar als zij geen juist en volledig beeld geeft van de werkelijkheid. Alleen beleidsinformatie in begroting en jaarverslag die voldoet aan de drie eisen van concreetheid, relevantie en betrouwbaarheid is werkelijk bruikbaar en maakt een goed debat tussen Tweede Kamer en regering over de samenhang tussen beleidseffecten, beleidsprestaties en middelen mogelijk.

1.3 Opzet en leeswijzer

⁵ Bijlage 3 bevat een overzicht van eerder verschenen rapporten waarmee de Algemene Rekenkamer heeft willen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van VBTB.

⁶ VBTB vereist dat de begroting antwoord moeten geven op de drie W-vragen: Wat willen we bereiken; Wat gaan we daarvoor doen; Wat mag dat kosten? Het jaarverslag moet antwoord geven op de drie H-vragen: Hebben we bereikt wat we wilden bereiken; Hebben we ervoor gedaan wat we zouden doen; Heeft het gekost wat het mocht kosten?.

Het onderzoek bestaat uit drie delen die verschillend zijn qua omvang en diepgang. De uitkomsten van de drie onderzoeksdelen zijn in de context van actuele ontwikkelingen omtrent VBTB geplaatst.

Het eerste deel betreft de concreetheid van de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag. Het onderzoek betreft de begrotingen en jaarverslagen 2003 en 2004. Verder is ook de Begroting 2005 in het onderzoek betrokken om een beeld te krijgen van de trend ten opzichte van 2003 en 2004. De concreetheid is voor alle beleidsartikelen onder-

zocht. De uitkomsten geven dus een volledig beeld. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk twee.

Het tweede deel van het onderzoek is een verdiepend onderzoek naar de relevantie van de beleidsinformatie en de mate waarin ministeries een voldoende beeld geven van de effecten en prestaties. Uit de begrotingen 2004 is per begroting één beleidsartikel geselecteerd dat positief scoort op de hiervoor genoemde toets. Op grond van deze deelwaarneming trekt de Algemene Rekenkamer in hoofdstuk drie rijksbrede conclusies.

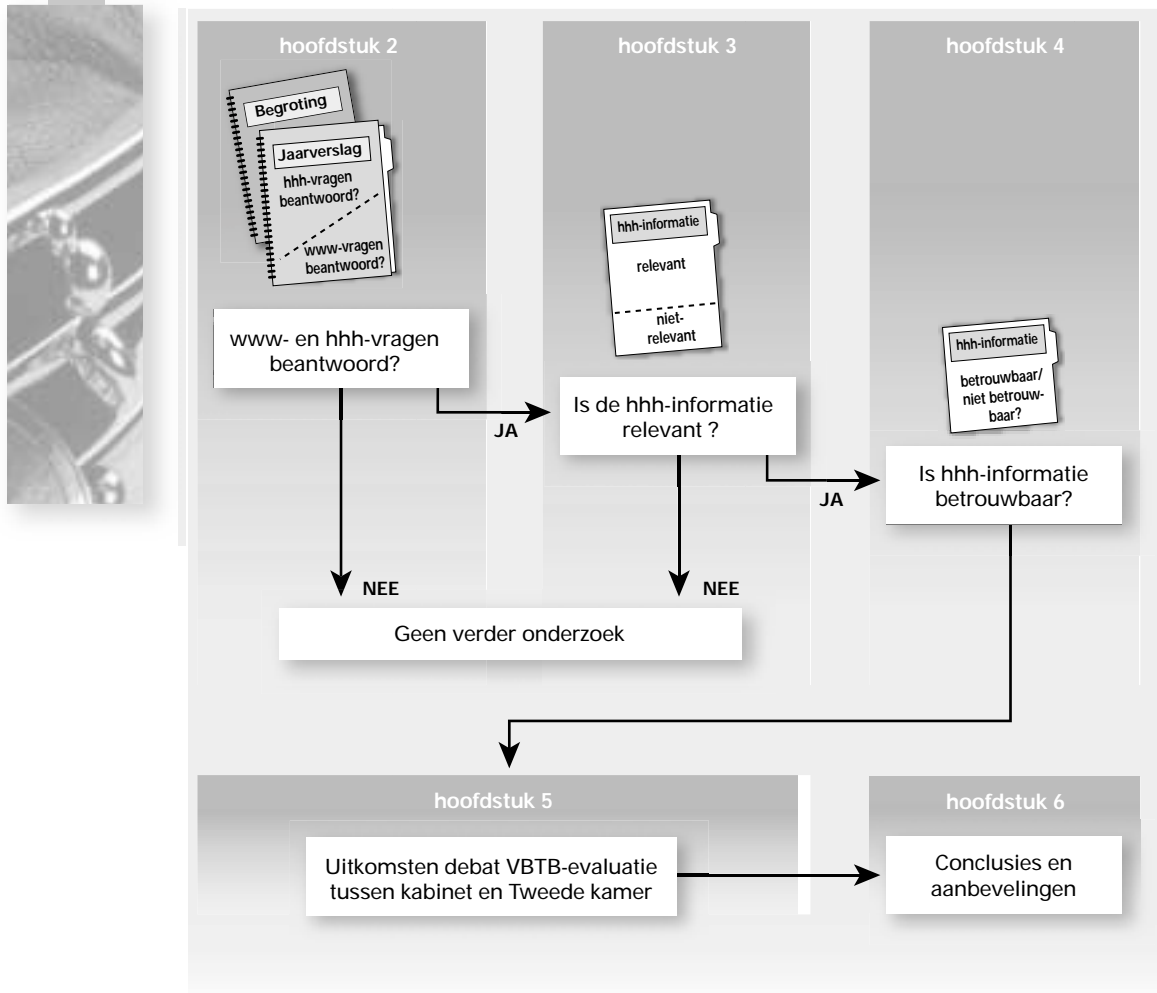
Het derde deel van het onderzoek betreft de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie. De Algemene Rekenkamer heeft de betrouwbaarheid onderzocht van beleidsinformatie die afkomstig is uit systemen van reguliere prestatiegegevens en niet van beleidsinformatie die volgt uit evaluatieonderzoek. Het onderzoek hiernaar is gebaseerd op één relevant prestatiegegeven per geselecteerd beleidsartikel uit het Jaarverslag 2004. Het beeld dat uit het onderzoek naar de betrouwbaarheid komt, is niet representatief en maakt het niet mogelijk een rijksbrede uitspraak te doen over de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen. Wel illustreren de bevindingen de diversiteit aan waarborgen voor de totstandkoming van betrouwbare beleidsinformatie. Hoofdstuk vier bevat de uitkomsten van dit deel van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan de mate waarin de departementale auditdiensten de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie controleren. De uitkomsten van dit onderzoek zijn wel representatief en geven een beeld van de wijze waarop de auditdiensten hun controletaak op dit moment invullen.

De Algemene Rekenkamer heeft dit onderzoek uitgevoerd op een moment dat het kabinet en de Tweede Kamer de resultaten van VBTB evalueerde. Hierdoor zijn de vragen weer actueel welke beleidsinformatie begrotingen en jaarverslagen zouden moeten bevatten en welke kwaliteitseisen aan die informatie mogen worden gesteld. Hoofdstuk 5 beschrijft het debat van het kabinet met de Tweede kamer over de VBTB-evaluatie. In hoofdstuk 6 worden de uitkomsten van het onderzoek geplaatst in het perspectief van de uitkomsten van dit politieke debat. Op basis hiervan worden conclusies getrokken en aanbevelingen gegeven. De reactie van het kabinet op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen is opgenomen in hoofdstuk 7. Deze reactie maakte het wenselijk voor de Algemene Rekenkamer een nawoord toe te voegen. Dit nawoord staat in hoofdstuk 8.

In figuur 2 is het onderhavige onderzoek en de hoofdstukindeling schematisch weergegeven.

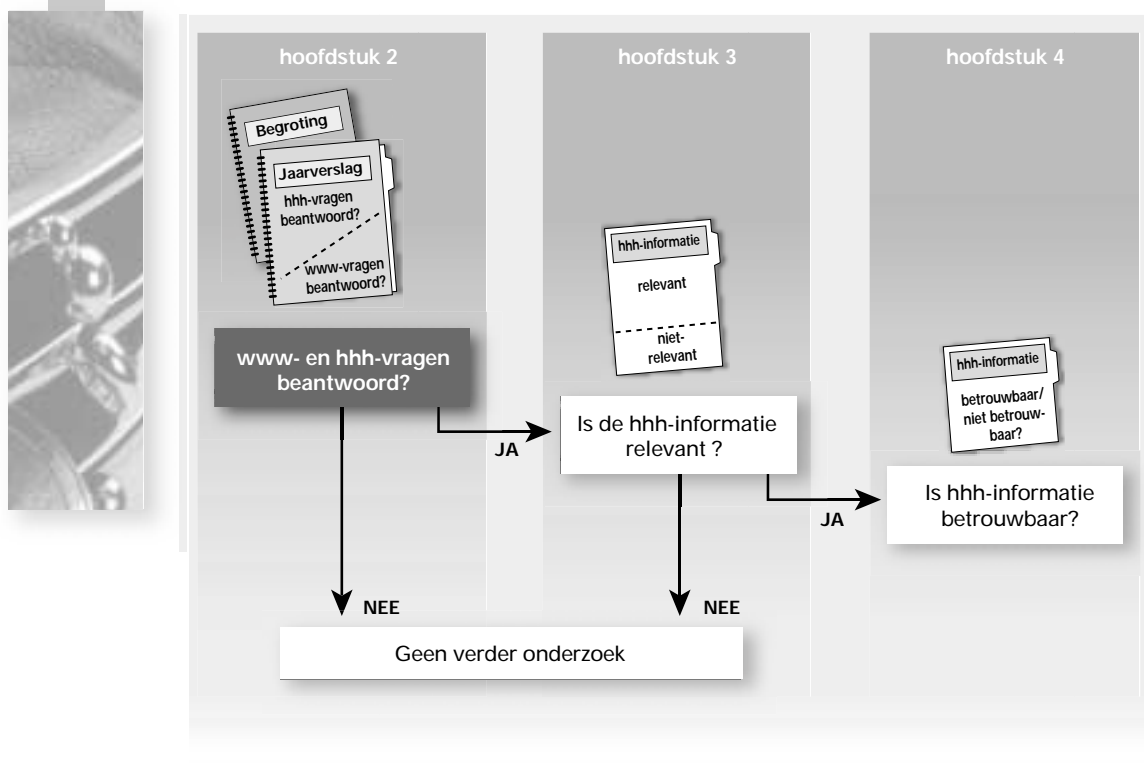
Schematisch overzicht onderzoek Staat van de Beleidsinformatie

Figuur 2



Plaats van hoofdstuk 2 in rapport

Figuur 3



2.1 Inleiding

De eerste eis die aan bruikbare beleidsinformatie wordt gesteld is de eis dat die concreet moet zijn. Met concreet bedoelt de Algemene Rekenkamer: «Specifiek», «Meetbaar» en «Tijdgebonden» uit het zogenaamde SMART-C concept.⁷ Beleidsinformatie is concreet als ministeries eenduidige indicatoren hebben benoemd waaraan een streefwaarde/streefrichting is gekoppeld.

Informatie over effecten en prestaties moet concreet zijn om de Tweede Kamer haar controlerende taak effectief te kunnen laten uitvoeren. Immers, alleen op basis van concrete informatie kan de Tweede Kamer vaststellen of de beoogde maatschappelijke effecten wel of niet zijn bereikt, of de geplande prestaties wel of niet zijn geleverd en/of de beschikbare middelen toereikend zijn geweest. Met andere woorden, concrete informatie over effecten en prestaties faciliteren het debat tussen regering en Tweede Kamer over de mate van doelbereiking en, in het verlengde hiervan, de doelmatige en/of doeltreffende inzet van middelen.

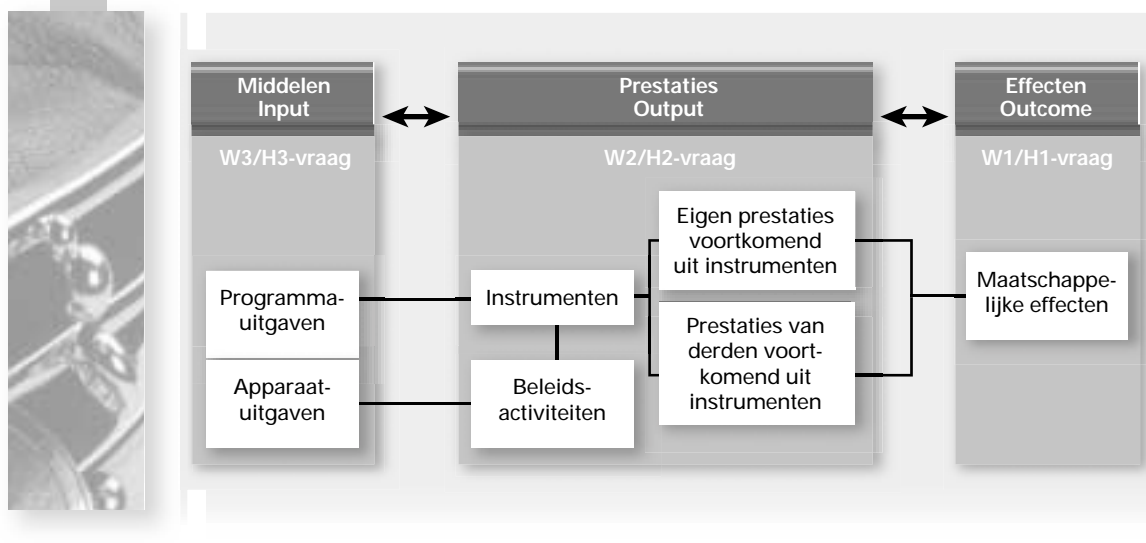
⁷ De aspecten Afgesproken, Realistisch en Consistent uit het zogenaamde SMART-C concept maken geen deel uit van de toetsing van concreetheid.

2.2 Normen voor concrete beleidsinformatie

Uitgangspunt voor de beoordeling van de concreetheid is de koppeling tussen de effecten, prestaties en middelen zoals in figuur 4 is aangegeven.⁸ Onder figuur 4 worden de normen toegelicht.

Relatie onderwerp informatie en de W/H-vraag

Figuur 4



2.2.1 Concrete informatie over effecten («outcome»)

Overheidsbeleid heeft uiteindelijk tot doel om in de maatschappij effecten te bewerkstelligen. In de doelstelling van een beleidsartikel, of de toelichting erop, moet het beoogde maatschappelijk effect concreet tot uitdrukking komen. Dit geldt voor zowel de algemene doelstelling van een beleidsartikel als de eventuele operationele doelstellingen.⁹

Een effect is concreet als het met een specifieke *effectindicator* meetbaar is gemaakt, het tijdgebonden is en een streefrichting bevat. De effectindicator kan zowel kwalitatief als kwantitatief zijn.

⁸ De figuur is een nadere uitwerking van figuur 2.1 uit de Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek en sluit daarmee aan bij de terminologie van VBTB in de comptabele regelgeving (zie bijlage 2).

⁹ De rijksbegrotingsvoorschriften staan toe dat een algemene doelstelling nader wordt uitgewerkt in operationele doelstellingen. In de toepassing van deze norm is de Algemene Rekenkamer ervan uitgegaan dat indien het beoogde effect in de algemene beleidsdoelstelling concreet is beschreven, dit effect ook betrekking heeft op de operationele doelstellingen. In dat geval hoeft geen afzonderlijk maatschappelijk effect voor de operationele doelstellingen te worden benoemd.

Casus: Concrete informatie over effecten.

Het Ministerie van Economische Zaken stelt zich in de begroting 2005 (beleidsartikel 3) tot doel om de buitenlandse investeringen in Nederland te stimuleren. Dit doel is specifiek en tijdgebonden gemaakt met de effectindicator «*omvang (in Euro en aantal projecten) van de aangetrokken buitenlandse investeringen in 2005*». De streefwaarde die hieraan is gekoppeld luidt «*€ 200 miljoen in 100 projecten*».

2.2.2 Concrete informatie over prestaties («output»)

De effecten moeten worden bereikt door het leveren van prestaties. Deze

prestaties kunnen worden geleverd door de rijksoverheid zelf of door derden zoals ZBO's, RWT's, private instellingen en/of decentrale overheden.

De prestaties komen voort uit de inzet van financiële instrumenten (bv. subsidies, specifieke uitkeringen) en/of niet-financiële instrumenten (bv. wetgeving, bestuurlijk overleg). Het ontwikkelen en het monitoren van instrumenten wordt tot de beleidsactiviteiten gerekend.

Een prestatie is concreet als óf de beleidsactiviteiten óf de inzet van een instrument met een specifieke *prestatieindicator* meetbaar is gemaakt, tijdgebonden is en een streefrichting bevat. De prestatieindicator kan zowel kwalitatief als kwantitatief zijn.

Casus: Concrete informatie over prestaties.

Het Ministerie van VROM stelt zich in de begroting 2005 tot doel om te voorzien in betaalbare huurwoningen (beleidsartikel 2). Hiervoor maakt zij prestaties concreet die het departement in 2005 zelf levert: «80% van de geschillen over huurverhoging worden binnen 6 maanden afgedaan». Ook maakt zij prestaties concreet die door derden worden geleverd: «voor 90% van de doelgroep van de huursubsidie is een Huursubsidie Informatiepunt (HIP) aanwezig bij de verhuurder en/of gemeente». Ten slotte maakt zij enkele beleidsactiviteiten concreet die in 2005 moeten worden uitgevoerd: «In 2005 wordt de herziene huisvestingswet opgesteld».

2.2.3 Concrete informatie over middelen («input»)

De rijksoverheid stelt financiële middelen beschikbaar voor haar activiteiten en de inzet van haar instrumenten. Deze middelen betreffen apparaatuitgaven en programma-uitgaven. Apparaatuitgaven hebben onder andere betrekking op de beleidsactiviteiten van het departement. Programma-uitgaven zijn uitgaven die zijn gekoppeld aan de inzet van de beleidsinstrumenten.

De toets op de concreetheid van de middelen beziet of de programma-uitgaven zijn gekoppeld aan een (operationele) doelstelling.¹⁰ Een goede koppeling maakt duidelijk hoeveel programmabudget een ministerie beschikbaar heeft om het beoogde effect te bereiken.

2.3 Uitkomsten toets op concrete beleidsinformatie

2.3.1 Concrete beleidsinformatie in de begroting leidt tot concrete beleidsinformatie in het jaarverslag

De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat effect- en prestatieindicators die ministeries hebben opgenomen in de begroting, terugkomen in het jaarverslag. Dit heeft tot gevolg dat als de beleidsinformatie in de begroting concreet is geformuleerd dat in beginsel ook het geval zal zijn in de jaarverslagen. Voorwaarde is wel dat de beleidsinformatie in het jaarverslag goed aansluit op de beleidsinformatie in de begroting. De Algemene Rekenkamer is nagegaan in welke mate de beleidsinformatie over de gerealiseerde effecten, prestaties en middelen in de departementale jaarverslagen 2004 aansluit op de beleidsinformatie over beoogde effecten, prestaties en middelen in de begrotingen 2004. Deze beoordeling heeft alleen betrekking op die doelstellingen waarvoor in de begroting de beoogde effecten, de geplande prestaties en de in te zetten middelen voldoende concreet waren gespecificeerd.¹¹ Figuur 5 bevat de resultaten van dit onderzoek.¹²

¹⁰ Koppeling van apparaatuitgaven aan een operationele doelstelling is geen eis die aan de begroting en jaarverslag wordt gesteld en daarom niet in de toets betrokken.

¹¹ De reden hiervoor is dat in het Jaarverslag niet kan worden beantwoord of de beoogde effecten en prestaties zijn gerealiseerd als in de begroting de beoogde effecten en prestaties niet concreet zijn aangegeven.

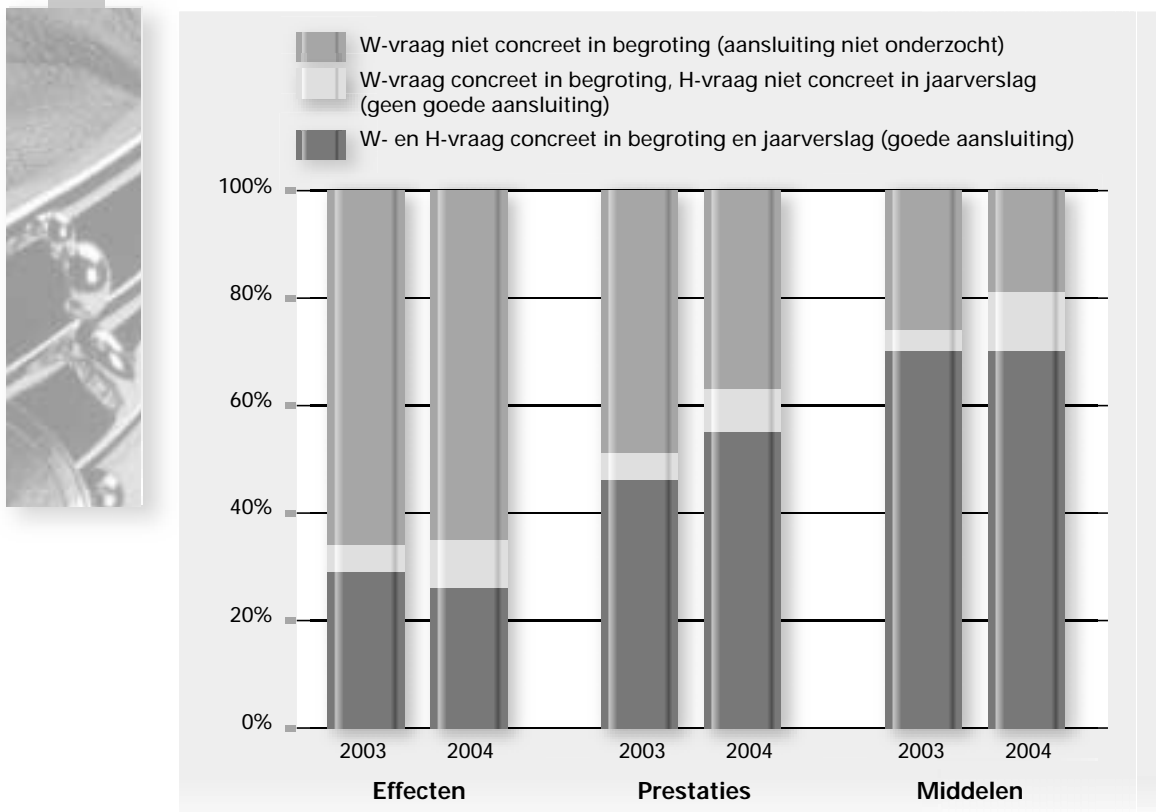
¹² De beoordeling van de begroting en jaarverslag 2003 is gepubliceerd in Rijk Verantwoord 2003 (TK, 2003–2004, 29 548 nr. 1). De percentages voor 2003 zijn echter in geringe mate herzien op grond van wijzigingen in de toepassing van het normenkader.

Uit deze figuur blijkt dat de aansluiting tussen de jaarverslagen 2004 en de begrotingen 2004 minder goed is dan de aansluiting tussen de jaarverslagen 2003 en de begrotingen 2003. Volgens de ministeries is de verminderde aansluiting vooral een gevolg van wijzigingen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005.¹³

Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat concrete beleidsinformatie in de begroting voor het grootste deel wordt gevolgd door concrete beleidsinformatie in het jaarverslag. Hieruit concludeert zij dat de verbetering van de concreetheit van de beleidsinformatie in de jaarverslagen moet worden bereikt door verbetering van de concreetheit van de beleidsinformatie in de begroting.

Aansluiting van de H-vragen in de jaarverslagen 2003 en 2004 op de W-vragen in de begrotingen 2003 en 2004

Figuur 5



¹³ De Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 streefden een verkorting na van de beleidsmatige toelichting door een limiet te stellen aan het aantal bladzijden per beleidsartikel. Bovendien werd het criterium «indien zinvol en relevant» opgenomen voor de opname van effect- en prestatieindicatoren.

De volgende paragraaf toont de ontwikkeling in de mate waarin de begrotingen concrete beleidsinformatie bevatten.

2.3.2 Beleidsinformatie in de begrotingen steeds concreter

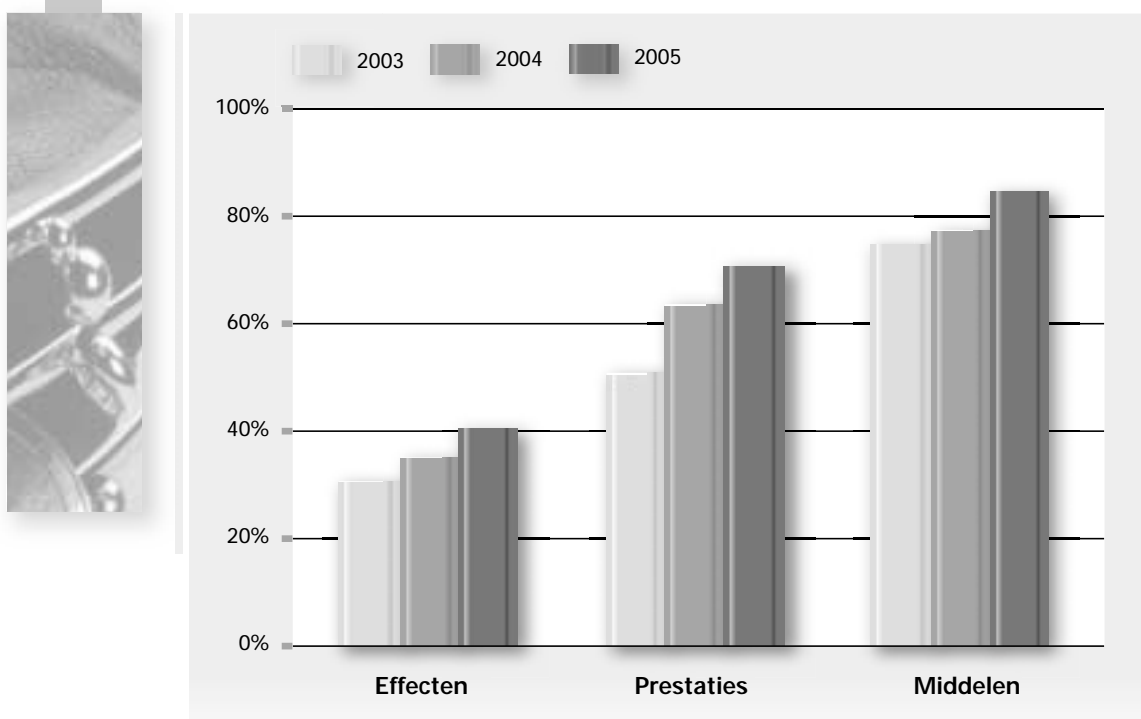
De Algemene Rekenkamer heeft de departementale begrotingen beoor-

deeld op de mate waarin zij concrete informatie geven over de beoogde effecten, prestaties en middelen. In figuur 6 worden de uitkomsten voor de begrotingen 2003, 2004 en 2005 naast elkaar gezet. Uit de figuur kan worden afgeleid dat de aanwezigheid van concrete beleidsinformatie in de begrotingen gestaag verbetert. Ministeries geven zowel de effecten, de prestaties als de middelen van beleid in de loop van de tijd concreter weer.

Ontwikkeling van concrete beleidsinformatie in de begrotingen (2003-2005)

Percentage operationele doelstellingen met concrete beleidsinformatie van het totaal aantal operationele doelstellingen

Figuur 6



Uit figuur 6 blijkt dat slechts bij 41 procent van de operationele doelstellingen in de begrotingen 2005 het beoogde maatschappelijke effect concreet is weergegeven. Er ligt dus nog een belangrijke uitdaging bij de ministeries om de beoogde maatschappelijke effecten beter te concretiseren.

Verder blijkt uit figuur 6 dat de concreetheid van de informatie over de geplande prestaties tot een behoorlijk niveau is gestegen. De prestaties zijn in de begrotingen 2005 voor 72 procent concreet beschreven. De middelen zijn voor 87 procent concreet toegelicht. Dit laatste betekent dat de ministeries voor verreweg de meeste operationele doelstellingen hebben duidelijk gemaakt wat het beschikbare budget is om het beoogde effect te bereiken. Niettemin constateert de Algemene Rekenkamer ook

dat ministeries voor 13 procent van de operationele doelstellingen nog niet duidelijk maken hoeveel middelen ze moeten inzetten om de beoogde prestaties en effecten te realiseren.

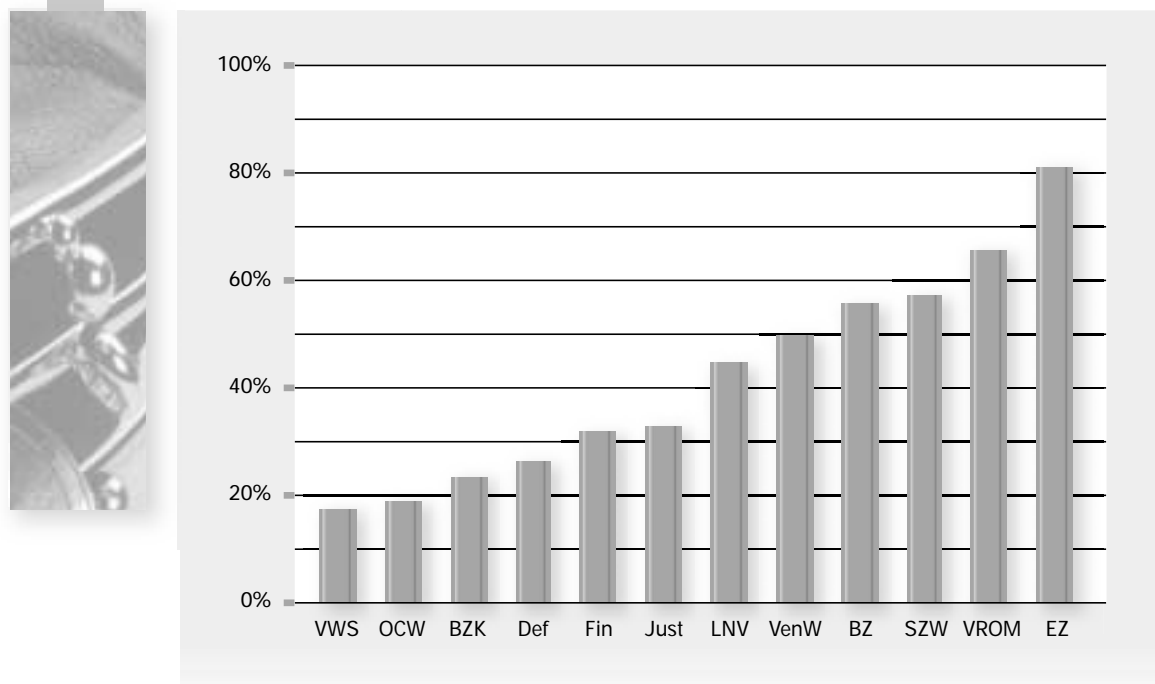
2.3.3 Grote variatie tussen departementen

De Algemene Rekenkamer constateert een grote mate van variatie tussen departementen in het percentage doelstellingen waarvan het beoogde effect concreet is gemaakt. Figuur 7 toont deze variatie tussen departementen. Een aantal departementen, zoals Economische Zaken (EZ) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), geven redelijk tot goed inzicht in de beoogde effecten. De departementen die onder het gemiddelde scoren zijn de departementen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Defensie, Financiën en Justitie.¹⁴

Concrete effecten in begrotingen 2005 per departement

In procenten van totaal aantal operationele doelstellingen

Figuur 7



¹⁴ Voor het Ministerie van Defensie geldt de verzachtende omstandigheid dat de begroting op grond van de wens van Tweede Kamer is opgebouwd rondom de krijgsmachtonderdelen. Dit bemoeilijkt een doelgerichte structuur van de begroting.

De verschillen kunnen niet worden verklaard vanuit de specifieke eigenschappen van de departementale beleidsvelden. Het beleidsveld van het Ministerie van EZ verschilt principieel niet van het beleidsveld van het Ministerie van VWS. Beide departement moeten maatschappelijke effecten bereiken door prestaties van private marktpartijen te sturen.

Desondanks blijkt het ministerie van EZ het best en het ministerie van VWS het minst in staat om concrete maatschappelijke effecten te formuleren. De Algemene Rekenkamer concludeert dat departementen op een verschillende wijze zijn omgegaan met de uitdagingen waarvoor de VBTB-systematiek ze heeft gesteld.

2.4 Speerpunten van beleid

Het implementeren van VBTB voor alle beleidsterreinen vergt inspanning en de nodige tijd. Al vanaf het beginstadium van VBTB hebben Tweede Kamer en regering de prioriteit van de implementatie gelegd bij de speerpunten van beleid (ook wel beleidsprioriteiten genoemd). Dit zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer moeten betekenen dat er, in vergelijking met het totale beeld, over de speerpunten van beleid meer concrete informatie over de koppeling effecten, prestaties en middelen wordt gegeven.

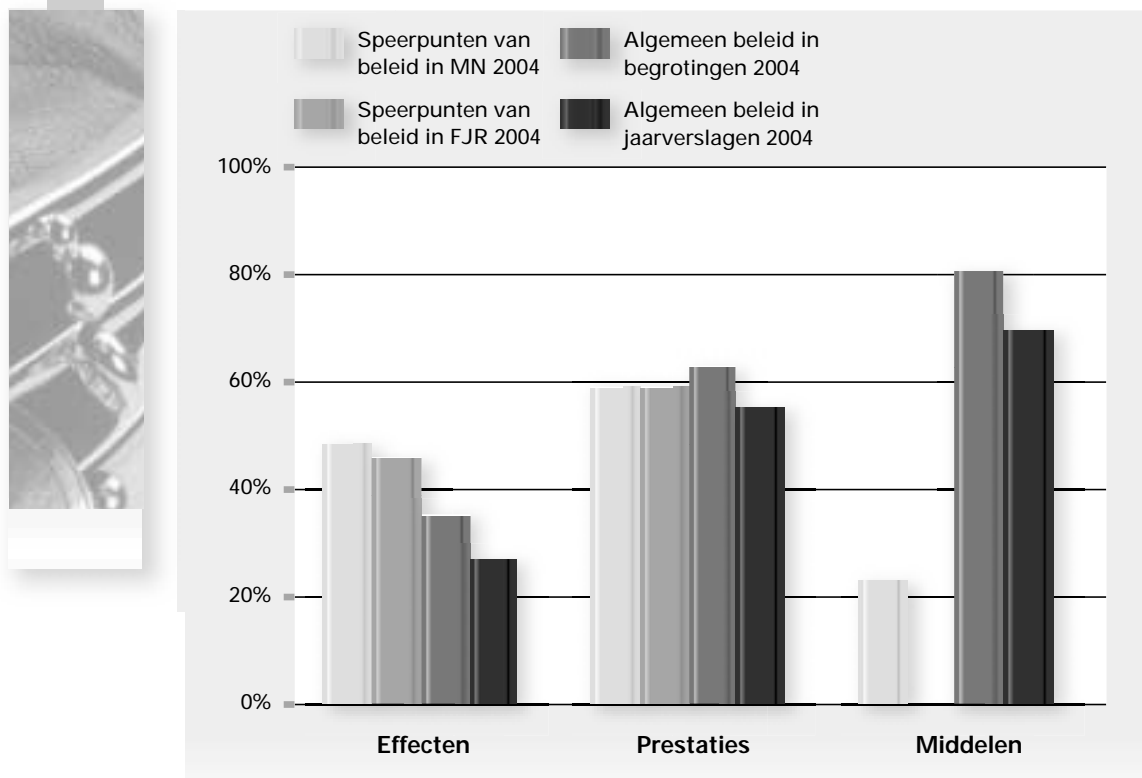
De speerpunten van beleid zijn beschreven in de Miljoenennota 2004 en in de beleidsagenda's in de departementale begrotingen. De speerpunten van beleid dienen herkenbaar terug te komen in de beleidsverslagen in de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De Algemene Rekenkamer is door middel van een quick scan nagegaan in welke mate de beleidsinformatie over de speerpunten van beleid in de Miljoenennota 2004 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004 concreet is beschreven.

Figuur 8 toont de mate waarin de Miljoenennota 2004 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004 (FJR) concrete informatie bevat over de effecten, prestaties en middelen van de speerpunten van beleid.

Concrete beleidsinformatie over de speerpunten van beleid in Miljoenennota 2004 en het Financieel jaarverslag van het rijk 2004 in vergelijking met het algemene beeld

Figuur 8

Percentage concrete beleidsinformatie van het totaal



Uit de figuur valt af te leiden dat de beoogde effecten van de speerpunten van beleid concreter zijn beschreven dan de beoogde effecten van de overige beleidsdoelstellingen. Voor 48 procent van de speerpunten van beleid is het beoogde effect concreet beschreven. In vergelijking met het algemene beeld (35 procent in 2004) is dit 13 procent hoger.¹⁵

De prestaties die voor de speerpunten van beleid moeten worden geleverd zijn in vergelijking met het algemene beeld in de Miljoenennota en het FJR iets minder concreet beschreven. Voor 59 procent van de speerpunten van beleid in de Miljoenennota zijn de prestaties concreet beschreven tegen 63 procent van de prestaties van al het beleid in de begrotingen.

Verder valt uit figuur 8 af te leiden dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004 goed aansluit op de Miljoenennota 2004. De aansluiting tussen deze twee documenten is beter dan de aansluiting tussen de departementale begrotingen en jaarverslagen. De directe aansturing door de Minister van Financiën is hierop mogelijk van invloed geweest.¹⁶

¹⁵ Het werkelijke verschil is nog groter, omdat in het algemene beeld ook de speerpunten van beleid meewegen.

¹⁶ De minister van Financiën meldt de Tweede Kamer op 31 maart 2005 dat hij de overige ministers heeft aangespoord om meer aandacht te hebben voor de verantwoording rondom de speerpunten van beleid (Tweede Kamer, handelingen 31 maart 2005, evaluatie VBTB, nr. 67).

De effecten van de speerpunten van beleid zijn dus inderdaad concreter geformuleerd dan de effecten van de overige doelstellingen van de departementen. In de context van het autorisatierecht van de Tweede Kamer is het echter van groter belang te constateren dat de speerpunten van beleid in de miljoenennota slechts beperkt zijn gekoppeld aan de in te zetten middelen. Uit figuur 8 blijkt dat voor slechts 23 procent de koppeling kan worden gemaakt in de Miljoenennota. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk geeft geen enkel inzicht in de middelen die zijn gespendeerd aan de speerpunten van beleid. Ook in de departementale begrotingen en jaarverslagen kan de koppeling tussen speerpunten van beleid en middelen vaak niet worden gelegd.¹⁷

Casus: Onduidelijke koppeling middelen aan speerpunten van beleid.
Voorbeeld: in de beleidsagenda van het ministerie van OCW 2005 is de beleidsprioriteit Terugdringen voortijdig schoolverlaten uit hoofdstuk 3 van de miljoenennota 2005 opgenomen. Deze doelstelling is concreet uitgewerkt: 30% minder voortijdige schoolverlaters in 2006 ten opzichte van 2002. In de beleidsagenda wordt echter geen koppeling gelegd tussen deze beleidsprioriteit met een beleidsartikel. Hierdoor is niet duidelijk welke middelen aan deze beleidsprioriteit zijn gekoppeld. Dit belemmert de Tweede Kamer in de uitoefening van zijn budgetrecht voor deze prioriteit.

2.5 Knelpunten bij het benoemen van concrete effecten

De Algemene Rekenkamer komt drie situaties tegen waarin departementen er minder goed in slagen om de beoogde effecten concreet te benoemen. Het gaat dan om de situaties waarin:

- departementen het niet mogelijk achten de beoogde effecten te kwantificeren;
- de doelstelling aansluit bij de taakgerichte organisatiestructuur van het departement;
- de doelstelling betrekking heeft op prestaties van derden.

Hieronder worden deze situaties toegelicht en geeft de Algemene Rekenkamer suggesties om tot verbetering te komen. De suggesties worden geïllustreerd met voorbeelden uit de praktijk.

2.5.1 Kwantificering

Voor enkele beleidsartikelen vindt concrete uitwerking van de beleidsdoelstelling in beoogde effecten niet plaats, omdat de ministeries zinvolle kwantificering niet mogelijk achten. Het is evenwel een wijdverbreid en hardnekkig misverstand dat VBTB voorschrijft dat de beleidseffecten altijd in kwantitatieve termen moeten worden geformuleerd. De kern van bruikbare informatie over effecten is dat die informatie concreet moet zijn. Kwantificering helpt om de concreetheid van de doelstelling te vergroten. Echter, indien kwantificering niet zinvol mogelijk is, dan kan een kwalitatieve formulering ook voldoen. Een dergelijke kwalitatieve doelstelling dient dan wel voldoende concreet te zijn geformuleerd, zodat beoordeling achteraf mogelijk is door middel van bijvoorbeeld beleidsevaluaties.

De Algemene Rekenkamer ziet twee oplossingsrichtingen om dergelijke beleidsartikelen te conformeren aan de VBTB-systematiek:

- formuleer het beoogde effect in concrete, kwalitatieve termen;
- benut aanwezige informatie beter.

¹⁷ Een uitzondering betreft de departementale begroting van VROM. Hierin wordt in de beleidsagenda een koppeling gelegd tussen de speerpunten van beleid en de beleidsartikelen.

De twee oplossingsrichtingen worden hieronder met casussen geïllustreerd.

Casus: Een concreet, kwalitatief beoogd effect.

Het Ministerie van Financiën stelt zich in beleidsartikel 2 een hoge kwaliteit van de werking van de financiële markten in Nederland tot doel. Het beoogde effect is verder niet gekwantificeerd en kwantificering lijkt ook weinig zinvol. In de Begroting 2004 doet het ministerie echter wel een aanzet om het beoogde effect concreet te maken door gebruik te maken van het kwalitatieve oordeel van de visitatie door het IMF in het kader van het Financial Sector Assessment Program. Het ministerie zou het beoogde effect verder kunnen concretiseren door in de begroting aan te geven op welke aspecten de visitatie betrekking heeft en welk oordeel van het IMF het ministerie nastreeft. Een dergelijke beoogd effect heeft vervolgens betrekking op het gehele beleidsartikel en dekt ook de operationele doelstellingen.

Het vorenstaande maakt voldoende duidelijk dat een kwalitatieve effectindicator wel zinvol en mogelijk is. In de Begroting 2005 volgt het ministerie deze kwalitatieve wijze tot concretisering van het beoogde effect echter niet langer en biedt het ministerie geen alternatief om het effect concreet te maken.

Casus: Een goede benutting van aanwezige informatie bij het kwantificeren van het beoogde effect.

Veel beleidsartikelen stellen zich tot doel om de kwaliteit te verbeteren dan wel te waarborgen. Het begrip kwaliteit is echter lastig concreet te maken in één kwantitatieve indicator. Een hoge cito-score geeft bijvoorbeeld geen compleet beeld van de kwaliteit van de onderwijsinstelling. Kwaliteit heeft immers meer dimensies. Het Ministerie van OC&W heeft dit creatief opgelost in de operationele doelstelling 1.2 van haar begroting, die zich richt op de kwaliteit van het primair onderwijs. Zij heeft het beoogde effect gekwantificeerd door kwaliteit te koppelen aan de beoordeling van de Onderwijsinspectie op de kwaliteitskenmerken leerstofaanbod, leertijd, pedagogisch klimaat, didactisch handelen, leerlingenzorg, opbrengsten en condities. Het beoogde effect luidt dat de Inspectie deze kwaliteitskenmerken voor goed basisonderwijs bij 100% van de scholen in voldoende mate aantreft. Bij scholen die als zeer zwak zijn beoordeeld door de inspectie streeft het ministerie ernaar 80% binnen twee jaar van dit predikaat af te hebben.

2.5.2 Taakgerichte beleidsdoelstellingen

Idealiter moeten de prestaties en daaraan gekoppelde kosten van taakgerichte organisaties, zoals het Openbaar Ministerie, de diverse rijksinspecties, worden toegerekend aan een maatschappelijke beleidsdoelstelling. In de praktijk constateert de Algemene Rekenkamer twee oplossingsrichtingen die beide voldoen aan de VBTB-systematiek:

- verwijst naar een beoogd effect uit een ander beleidsartikel of brengt de uitvoerende taak onder bij het betreffende beleidsartikel;
- ontwikkelt een beoogd maatschappelijk effect dat op de taakorganisatie betrekking heeft.

De twee oplossingsrichtingen worden hieronder met casussen geïllustreerd.

Casus: Verwijst naar een beoogd effect uit ander beleidsartikel (of brengt de uitvoerende taak onder bij het betreffende beleidsartikel).

Beleidsartikel 13 van het Ministerie van Justitie betreft de activiteiten van het Openbaar Ministerie (OM). Beleidsartikel 2 van de begroting van het Ministerie van BZK betreft de activiteiten van de politie. Zowel het OM als de politie maken deel uit van de veiligheidsketen. Door te verwijzen naar de doelen van de Veiligheidsnota wordt duidelijk gemaakt aan welke maatschappelijke effecten de prestaties van de politie en het OM bijdragen.

Casus: Ontwikkel een beoogd maatschappelijk effect dat op de taakorganisatie betrekking heeft.

De inspecties gelden als typisch uitvoerende instellingen. Idealiter zou de bijdrage van inspecties moeten worden toegerekend aan het maatschappelijk effect waarvoor de inspectie-activiteiten worden uitgevoerd. Organisatorisch staan de inspecties echter separaat van de beleidsdirecties. Inpassing in de VBTB-systematiek kan dus organisatorisch eenvoudiger zijn door het ontwikkelen van maatschappelijke effecten die alleen betrekking hebben op de inspecties.

Het Ministerie van VROM is hierin geslaagd. In beleidsartikel 13 van de Begroting 2005 worden concrete maatschappelijke effecten geformuleerd voor haar inspecties door middel van het «nalevingspercentage» als indicator. Zo stelt het ministerie zich 90% naleving door vuurwerkbedrijven van het vuurwerkbesluit tot doel in 2006.

2.5.3 Prestaties door derden

In veel beleidsartikelen worden de prestaties van derden opgevoerd als het beoogde maatschappelijke effect. In feite moeten dergelijke prestaties echter worden beschouwd als de prestaties die voortkomen uit de instrumenten van de rijksoverheid. Deze prestaties moeten bijdragen aan een maatschappelijk effect. Voor dergelijke artikelen zou het ministerie het beoogde maatschappelijke effect dus nog moeten formuleren. Hieronder worden twee casussen ter illustratie gepresenteerd. Overigens zijn prestaties van derden uitstekend geschikt om de W2-vraag te beantwoorden. Deze vraag zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer dan ook beter als volgt kunnen leiden: «Wat moet er worden gedaan om het beoogde effect te bereiken?» in plaats van «Wat gaan we ervoor doen?» Dit maakt duidelijk dat de relevante prestaties niet altijd door het departement worden geleverd.

Casus: Prestaties van corporaties zijn nog geen maatschappelijk effect.

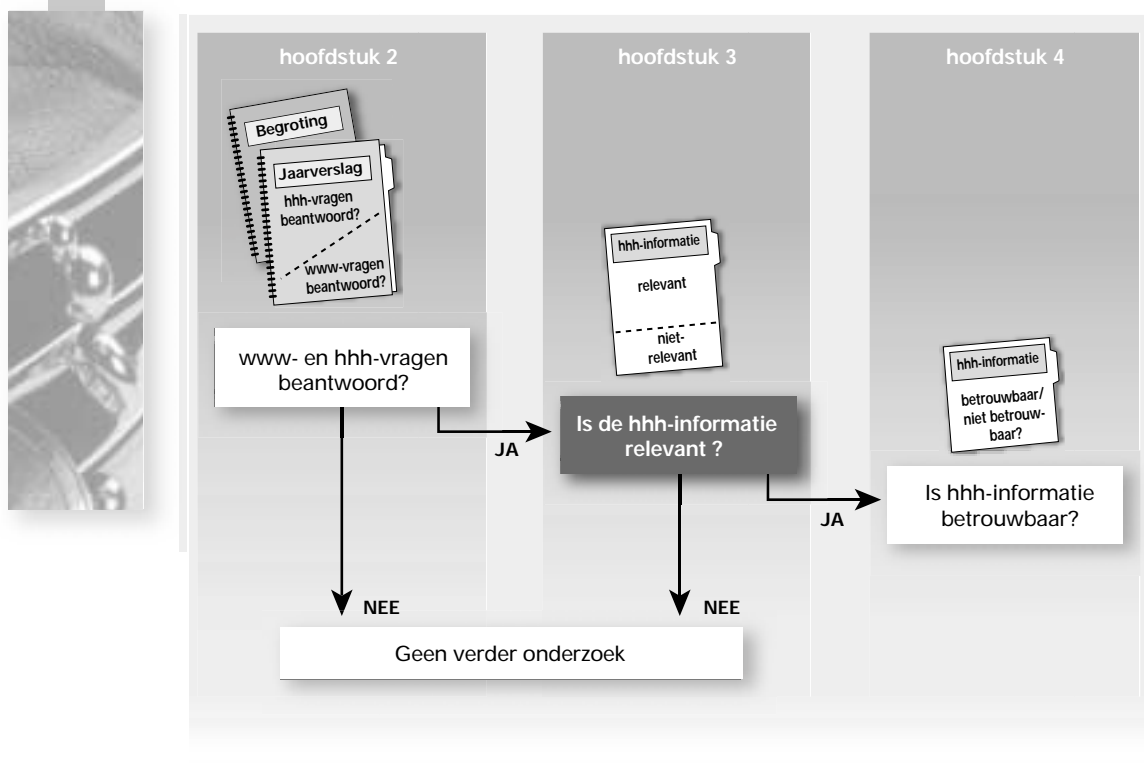
De minister van VROM beschouwt in het operationele doel 5.2.3 de bouw van extra studentenwoningen door corporaties als het beoogde maatschappelijke effect. In de koppeling effect-prestaties-middelen betreft het echter prestaties die zijn gerelateerd aan de instrumenten «inzet COA-woonunits» en «overleg met corporaties» en nog geen maatschappelijk effect. Het maatschappelijk probleem dat uitgaven aan studentenwoningen legitimeert is immers een gepercipieerd tekort aan studentenhuisvesting. Als maatschappelijk effect zou de minister aan moeten geven welke situatie op de woningmarkt voor studenten hij nastreeft. Alleen als dit beoogde effect is duidelijk gemaakt, kan de informatie over de prestaties in termen van de bouw van extra studentenwoningen worden geïnterpreteerd.

Casus: Reductie van vissersvloot.

De minister van LNV streeft in artikel 4.14 naar een biologisch verantwoorde visserij als het beoogde maatschappelijk effect. Hij heeft dit effect concreet gemaakt door aan te geven dat hij de vangstcapaciteit van de kottervloot met 2400 Bruto Ton wil reduceren. In de opvatting van de Algemene Rekenkamer is hiermee echter niet het beoogde effect, maar de prestatie concreet gemaakt. In de koppeling effect-prestaties-middelen betreft het een prestatie die is gerelateerd aan de inzet van diverse subsidie-instrumenten en saneringsmaatregelen. De minister zou het beoogde effect concreet kunnen maken door een waarde op te nemen voor de vangstcapaciteit die hij biologisch verantwoord acht. Dan pas kan de Tweede Kamer een debat voeren over de vraag of de geplande reductie en de inzet van financiële middelen toereikend is om dat effect te bereiken.

Plaats van hoofdstuk 3 in rapport

Figuur 9



3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is getoetst of effecten en prestaties concreet zijn gemaakt met effect- en prestatieindicatoren. In dit hoofdstuk wordt getoetst of deze indicatoren ook relevant zijn. Irrelevante informatie doet afbreuk aan de leesbaarheid van de begrotingen jaarverslagen en ontnemt het zicht op de relevante informatie.

In de eerste paragraaf wordt gerapporteerd over de vraag of de effect- en prestatieindicatoren die momenteel in de begroting en het jaarverslag zijn opgenomen, relevant zijn. In de tweede paragraaf wordt vervolgens gerapporteerd over de vraag of de effect- en prestatieindicatoren die in de begroting en jaarverslag zijn opgenomen een voldoende zicht geven op de effecten en prestaties. In de laatste paragraaf staat de vraag centraal of de toelichting op de effecten en prestaties tekst bevat die eigenlijk niet relevant genoeg is om in de begroting en jaarverslag op te nemen.

3.2 Effect- en prestatieindicatoren zijn grotendeels relevant

De Algemene Rekenkamer is nagegaan in welke mate de effect- en prestatieindicatoren die zijn opgenomen in de departementale jaarverslagen 2004 relevant zijn. De Algemene Rekenkamer heeft het criterium «relevantie» als volgt nader geoperationaliseerd: een indicator is relevant indien er een inhoudelijk verband bestaat tussen de indicator en de effecten en prestaties van het beleidsartikel.

Het onderzoek naar deze inhoudelijke relevantie van de beleidsinformatie is uitgevoerd op alle effect- en prestatieindicatoren van één beleidsartikel per departementaal jaarverslag. Criterium voor selectie van het beleidsartikel is dat in de toets op concreetheid is vastgesteld dat het voldoende concrete effect- en prestatieindicatoren bevat. In bijlage 4 zijn de 13 onderzochte beleidsartikelen opgenomen. Het totaal aantal effect- en prestatieindicatoren dat op deze wijze is getoetst op relevantie bedraagt 200.¹⁸

De Algemene Rekenkamer concludeert dat circa tachtig procent van de in de begrotingen 2004 opgenomen effect- en prestatieindicatoren inhoudelijk relevant zijn. Twintig procent van de onderzochte effect- en prestatieindicatoren is door de Algemene Rekenkamer beschouwd als «niet relevant». Het betreft hier veelal effectindicatoren die geen betrekking hebben op de geformuleerde doelstelling en prestatieindicatoren die geen toegevoegde waarde hebben voor het inzicht in de prestaties. Onderstaande twee casussen lichten deze oorzaken van niet-relevante indicatoren toe.

Casus: Effectindicator die niet aansluit op de doelstelling.
Het Ministerie van Binnenlandse Zaken stelt zich in beleidsartikel 10 tot doel dat de rijksdienst, nu en in de toekomst, over voldoende professionele en goed toegeruste medewerkers kan beschikken. Aan dit beoogde effect koppelt het departement de effectindicator «percentage allochtonen in dienst van het rijk». De Algemene Rekenkamer beoordeelt de effectindicator als niet relevant, omdat er geen inhoudelijke verband tussen de indicator en het beoogde effect kan worden gelegd.

Casus: Te gedetailleerde prestatieindicatoren.
Het Ministerie van Defensie presenteert in de beleidsartikelen 1 tot en met 3 onder meer de oefeningen per krijgsmachtdeel. Oefenen is van belang voor de inzetgereedheid van de krijgsmachtdelen. Toch beschouwt de Algemene Rekenkamer deze informatie als te gedetailleerd.
De termijn waarop de krijgsmachtdelen en zelfs eenheden daarbinnen inzetbaar zijn, is ook zelf als prestatieindicator opgenomen en geeft daarmee de meest relevante informatie. Informatie over oefeningen voegt daar weinig aan toe.¹⁹

3.3 Onvoldoende zicht op realisatie effecten en prestaties

3.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf concludeert de Algemene Rekenkamer dat de meeste effect- en prestatieindicatoren in begroting en jaarverslag inhoudelijk relevant zijn. Maar bieden de indicatoren ook voldoende zicht op de voorgenomen of gerealiseerde effecten en prestaties om op basis daarvan (verantwoorde) besluiten te nemen?

¹⁸ Deze steekproef is niet representatief voor alle beleidsartikelen in de begrotingen. Omdat getrokken is uit de artikelen die het beste scoren op concreetheid is sprake van een vertekening in positieve zin. Dit heeft geen gevolgen voor de essentie van de conclusies en de boodschap over het rijksbrede beeld.

¹⁹ Het gegeven zou overigens wel relevant kunnen zijn, namelijk als de inzetbaarheid lager is dan de norm en de oorzaak hiervoor ligt bij het onvoldoende oefenen.

De Algemene Rekenkamer heeft dit onderzocht voor de effecten en prestaties in de 13 geselecteerde beleidsartikelen.

3.3.2 Onvoldoende zicht op effecten

Totaal omvatten de 13 artikelen 52 operationele doelstellingen (OD's). De in de jaarverslagen opgenomen effectindicatoren geven voor 20 daarvan voldoende zicht op de realisatie van de effecten.

Ter illustratie volgen drie voorbeelden. Het eerste voorbeeld betreft een doelstelling met relevante effectindicatoren. Erna volgen twee voorbeelden van doelstellingen met niet-relevante effectindicatoren.

Casus: Voldoende zicht op realisatie doelstellingen.

Verkeer & Waterstaat, beleidsartikel 4 Veilig personenvervoer

Operationele doelstelling: Reductie verkeersslachtoffers weg

Effectindicatoren: Aantal geregistreerde verkeersdoden

Aantal ziekenhuisgewonden

Beoordeling Algemene Rekenkamer:

Beide prestatiegegevens samen geven zicht op de realisatie van de operationele doelstelling (slachtoffers totaal = doden+gewonden). Door de cijfers voor achtereenvolgende jaren te vergelijken kan worden vastgesteld of en in welke mate sprake is van een reductie.

Casus: Onvoldoende zicht op realisatie doelstellingen.

Economische Zaken, beleidsartikel 4 Doelmatige en duurzame energiehuishouding

Operationele doelstelling: Optimale ordening en werking van de energiemarkten

Effectindicatoren:

- bekendheid mogelijkheid switchen van energieleveranciers;
- aantal gebruikers dat overwogen heeft te switchen.

Beoordeling Algemene Rekenkamer:

De gepresenteerde effectindicatoren geven een indicatie voor de ordening en werking van de energiemarkt. De belangrijkste indicatoren voor de bepaling van de werking van de energiemarkten «prijs» en «kwaliteit» ontbreken echter.

Casus: Onvoldoende zicht op realisatie doelstellingen.

Justitie, beleidsartikel 5.1 Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties

Operationele doelstelling: De tijdige en ongestoorde tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel en het bevorderen van de maatschappelijke reïntegratie van tbs-verpleegden.

Effect- en prestatieindicatoren:

- Formele capaciteit (niet)-justitiële inrichtingen;
- Bezettingsgraad (niet)-justitiële inrichtingen;
- Aantal passanten;
- Aantal ontvluchtelingen

Beoordeling Algemene Rekenkamer:

Genoemde prestatiegegevens hebben met name betrekking op het eerste deel van de doelstelling, namelijk de tijdige en ongestoorde tenuitvoerlegging. Effectindicatoren voor het tweede deel van de doelstelling «maatschappelijke reïntegratie» ontbreken. In de tekst van het beleidsartikel staat dat de belangrijkste indicator voor het bevorderen van de maatschappelijke reïntegratie een afnemende recidive is in combinatie met een afnemende gemiddelde verblijfsduur. Deze indicatoren verwacht de Algemene Rekenkamer dus ook in begroting en jaarverslag. Het ministerie deelde mede vanaf de begroting 2006 recidivecijfers te zullen opnemen. Gegevens over de gemiddelde verblijfsduur zouden volgens de AR ook niet mogen ontbreken (zijn immers ook indicator voor bevorderen van reïntegratie).

De Algemene Rekenkamer is nagegaan waarom de indicatoren onvoldoende zicht bieden op de realisatie van de beleidseffecten. In veel gevallen blijkt het departement gebruik te hebben gemaakt van indicatoren die reeds beschikbaar zijn, zonder dat er een goede overweging heeft plaatsgevonden of dit wel de meest relevante indicator is gelet op het geformuleerde beoogde effect.

In sommige gevallen is er sprake van een gegronde reden voor het ontbreken van meer relevante indicatoren. Dit is naar de mening van de Algemene Rekenkamer het geval indien de ontbrekende indicator nog in ontwikkeling is of het te kostbaar is om de ontbrekende effectindicator betrouwbaar vast te stellen. Een alternatief voor dit laatste zou een periodieke evaluatie kunnen zijn.

Uit de analyse kwam verder naar voren dat indicatoren met name onvoldoende zicht geven bij meervoudige doelstellingen. In geval van meervoudige doelstellingen zijn effectindicatoren nodig voor elk onderdeel van de doelstelling om voldoende inzicht in doelbereiking te hebben. Als dat voor een meervoudige doelstelling nog niet het geval is, dan moeten aanvullende effectindicatoren worden ontwikkeld.

3.3.3 Onvoldoende zicht op de prestaties

Zoals in hoofdstuk twee is aangegeven kunnen de prestaties concreet worden gemaakt door de instrumenten of de beleidsactiviteiten met prestatieindicatoren toe te lichten. Voor een voldoende zicht op de prestaties moeten:

- de belangrijkste instrumenten met indicatoren zijn toegelicht;
- de belangrijkste beleidsactiviteiten zijn benoemd.

De Algemene Rekenkamer kiest hier bewust voor «de belangrijkste», omdat volledigheid bij het benoemen van indicatoren en beleidsactiviteiten op gespannen voet kan staan met leesbaarheid.

De Algemene Rekenkamer constateert echter dat departementen veelal óf de beleidsinstrumenten toelichten met prestatieindicatoren óf de beleidsactiviteiten benoemen. Omdat het weinig voorkomt dat departementen zowel haar activiteiten benoemt als haar instrumenten toelicht met prestatiegegevens, concludeert zij dat de jaarverslagen voor de 13 geselecteerde artikelen veelal onvoldoende zicht geven op de geleverde prestaties. Het Ministerie van Financiën heeft echter in het kader van de VBTB-evaluatie een nieuw format ontwikkeld om de toelichting per beleidsartikel te verbeteren (zie bijlage 5). In dit format wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen beleidsactiviteiten, instrumenten en prestatieindicatoren. Op grond van dit format verwacht de Algemene Rekenkamer verbetering van het zicht op de prestaties.

3.4 Verbetering verwacht van de relevantie van de tekstuele toelichting

Naast effect- en prestatieindicatoren bevatten de begrotingen en jaarverslagen toelichtende tekst. Deze toelichtende tekst kan bijdragen aan het begrip van de koppeling tussen effecten, prestaties en middelen. De Algemene Rekenkamer beschouwt toelichtende tekst die niet bijdraagt aan het inzicht in deze koppeling als niet-relevant. Dergelijke irrelevante informatie doet afbreuk aan de transparantie van begroting en jaarverslag en ontnemt het zicht op de relevante informatie en kan dus beter worden weggelaten.

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de jaarverslagen 2003 haar ongenoegen uitgesproken over de omvang van deze verslagen. Ook in de VBTB-evaluatie kwam tot uitdrukking dat de jaarverslagen te omvangrijk zijn en irrelevante informatie bevatten. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet de rijksbegrotingsvoorschriften aangepast om de transparantie van begroting en jaarverslag te vergroten. De volgende wijzigingen zijn doorgevoerd:

- de toelichting op de beleidsartikelen in termen van effecten, prestaties en middelen krijgt een vastere structuur op grond van een nieuw format van het Ministerie van Financiën;
- aan de omvang van de toelichting wordt een maximum aantal pagina's gesteld;
- meer gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid om te verwijzen naar beleidsnota's;
- meer gebruik moet worden gemaakt van internet als extra (achtergrond)informatiebron.

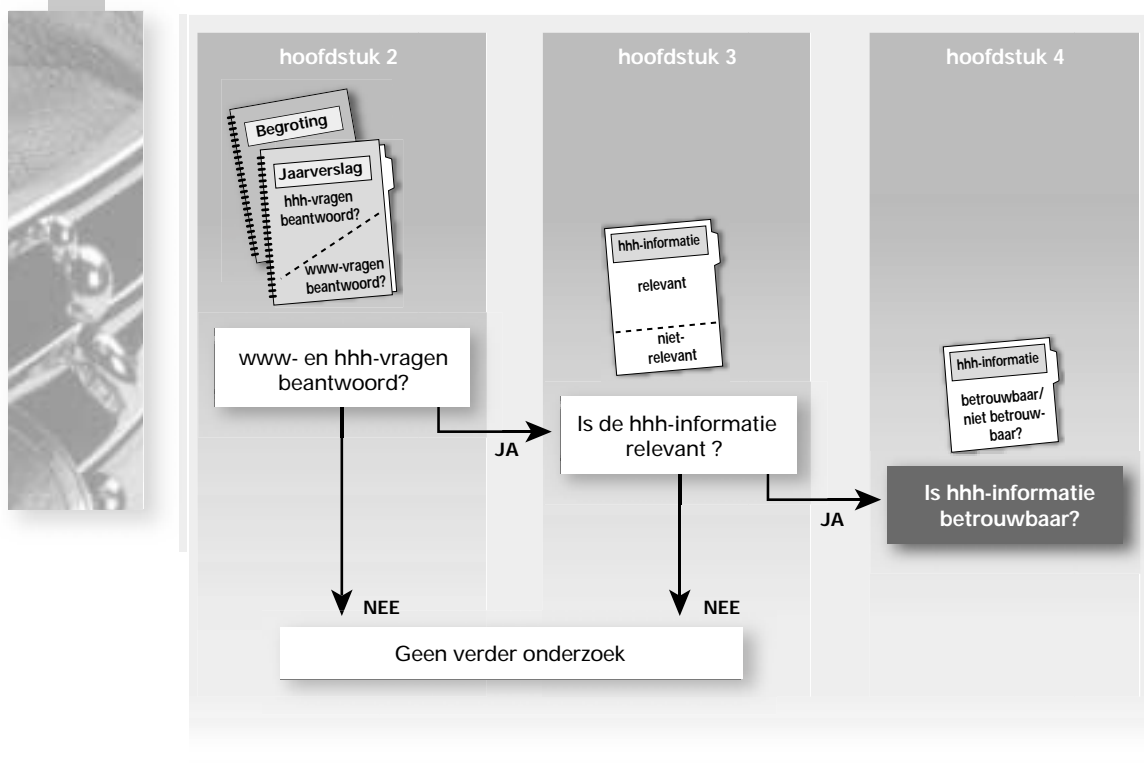
De ministeries hebben op basis van de nieuwe voorschriften voorbeeldartikelen opgesteld. De Algemene Rekenkamer heeft de voorbeeldartikelen onderzocht op de diverse aspecten van relevantie. Zij stelt vast dat de voorbeeldartikelen een herschrijving zijn van dezelfde beleidsinformatie uit de begrotingen 2005. De opname van effect- en prestatie-indicatoren is nagenoeg ongewijzigd is gebleven. Wel constateert de Algemene Rekenkamer dat de hoeveelheid niet-relevante toelichtende tekst aanzienlijk is afgenomen. Dit geldt daardoor ook voor de omvang van de toelichting per beleidsartikel. De Algemene Rekenkamer concludeert derhalve dat de nieuwe rijksbegrotingsvoorschriften op een goede basis vormen om de omvang van de tekst te verminderen zonder daadwerkelijk relevante informatie op te hoeven offeren.

Zij wijst er hierbij op dat bij het opstellen van de begroting de afweging moet worden gemaakt of de beleidsinformatie voldoende relevant en betrouwbaar is en/of voldoende wordt gewaarborgd dat die informatie terugkomt in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer maakt wel een kanttekening bij bovenstaande conclusie. Zij merkt op dat het nieuwe format van het Ministerie van Financiën geen onderscheid maakt tussen effectindicatoren en prestatie-indicatoren. Het format gaat uit van de generieke term prestatiegegevens. Het is voor de Tweede Kamer daardoor weinig inzichtelijk of het prestatiegegeven betrekking heeft op de effecten (outcome) of prestaties (output). Bovendien geeft de opzet van het format geen duidelijke plaats aan de effectindicatoren waardoor het risico ontstaat dat ze niet worden opgenomen. In bijlage 5 doet de Algemene Rekenkamer een suggestie om het format op dit punt te verbeteren.

Plaats van hoofdstuk 4 in rapport

Figuur 10



4.1 Algemeen

De derde eis die aan bruikbare beleidsinformatie wordt gesteld, is de eis van betrouwbaarheid. Informatie over effecten en prestaties moet betrouwbaar zijn om de Tweede Kamer haar controlerende taak effectief te kunnen laten uitvoeren. Immers alleen op basis van betrouwbare informatie kan de Tweede Kamer vaststellen of de beoogde maatschappelijke effecten wel of niet zijn bereikt, of de ingezette instrumenten effectief zijn en/of de middelen dus goed besteed zijn.

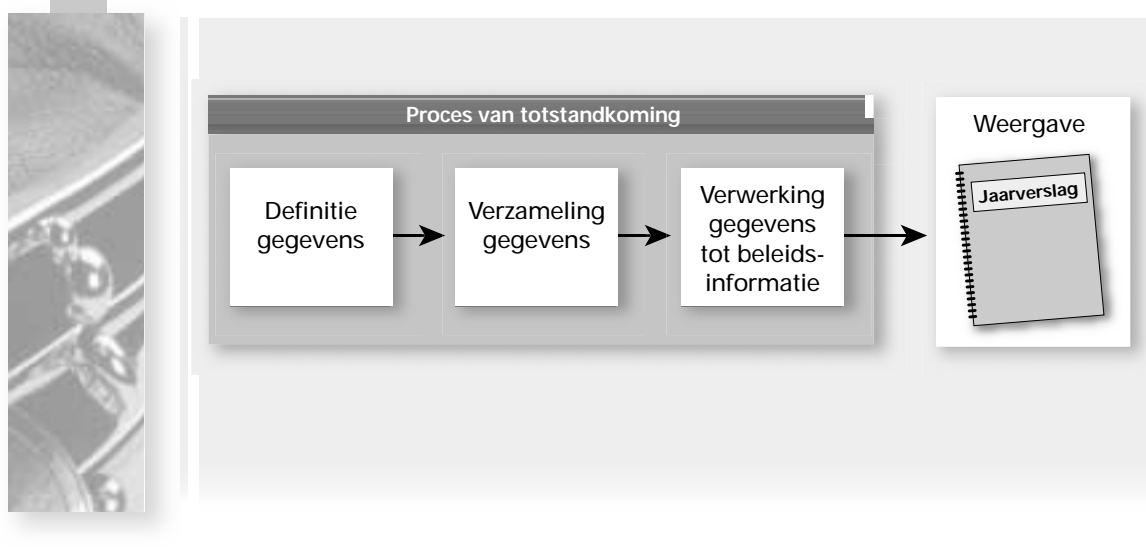
In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de normen waarmee de Algemene Rekenkamer in dit onderzoek de betrouwbaarheid heeft beoordeeld. Hierna worden de uitkomsten gepresenteerd. Tenslotte wordt aandacht gegeven aan de rol van de departementale auditdiensten in de controle van de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie.

4.2 Normen voor betrouwbaarheid

Het proces van totstandkoming van reguliere prestatiegegevens bestaat uit verschillende stappen.²⁰ In figuur 11 wordt dit proces vereenvoudigd weergegeven. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het proces van totstandkoming en de weergave in het jaarverslag. In het proces van totstandkoming worden vervolgens drie stappen onderscheiden: de definiëring van de gegevens, de verzameling van de gegevens en de verwerking van de gegevens tot informatie.

Totstandkoming beleidsinformatie

Figuur 11



De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat er over de betrouwbare weergave in het jaarverslag redelijke zekerheid bestaat als er is voldaan aan twee voorwaarden:

- het proces waarmee de beleidsinformatie tot stand is gekomen bevat voldoende waarborgen dat die informatie juist en volledig is;
- de weergave van de beleidsinformatie in het jaarverslag sluit aan op de uitkomst van het proces van totstandkoming.

²⁰ In het kader van dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer alleen de betrouwbaarheid onderzocht van beleidsinformatie die afkomstig is uit systemen van reguliere prestatiegegevens en niet van beleidsinformatie die volgt uit evaluatieonderzoek.

²¹ Uit het onderzoek «Staat van de Beleidsinformatie 2004» blijkt dat bijna alle departementen een departementale vertaling hebben gemaakt van de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek (RPE). Hierin zijn waarborgen genoemd die het departement van belang acht. Op deze wijze draagt de RPE bij aan een betrouwbare totstandkoming van de beleidsinformatie per departement.

toegepaste waarborgen zal «professional judgement» daarom een grote rol spelen.

De Algemene Rekenkamer constateert tal van waarborgen in de systemen van niet-financiële beleidsinformatie voor juiste en volledige uitkomsten, zoals:

- eenduidige definiëring van het gegeven. Voor de validiteit van de gegevensverzameling (meet je wat je wil meten) is het van belang dat de definiëring van het gegeven eenduidig is. Deze definiëring moet aansluiten bij de doelstelling van het artikel of aansluiten bij de prestaties. De definiëring mag niet tussentijds worden gewijzigd. Het schriftelijk vastleggen van de te hanteren definities is een belangrijke waarborg;
- goede, schriftelijk vastgelegde, afspraken met de leverancier van de gegevens over de definitie, de methode van gegevensverzameling, eventueel over de gegevensverwerking en over de aanlevering van de gegevens;
- de informatie is afkomstig van een gerenommeerde instelling;
- de informatie komt overeen met informatie uit een andere bron;
- de informatie is voorzien van een positieve verklaring van een accountant;
- procedurebeschrijvingen;
- functiescheidingen;
- het gebruik van onafhankelijke bronnen die geen baat hebben bij een verkeerde voorstelling van zaken;
- verbandscontroles;
- vastleggingen over de bronnen van informatie, de frequentie waarmee de informatie moet worden aangeleverd en de vorm waarin (vergelijkbaar met subsidiebeheer);
- waarborgen in en rond het gegevensverwerkende systeem die ertoe moeten leiden dat die systemen de gewenste informatie juist, tijdig en volledig leveren (identiek aan systemen voor financiële informatie);
- EDP-audits om zekerheid te krijgen dat de geautomatiseerde gegevensverwerking voldoet aan de gestelde eisen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat veel van de genoemde proceswaarborgen conceptueel overeenkomen met proceswaarborgen rond financiële systemen.

4.3 Betrouwbaarheid prestatiegegevens

4.3.1 Beoordeling

De Algemene Rekenkamer heeft de betrouwbaarheid van 13 prestatiegegevens onderzocht (zie bijlage 4). De uitkomsten uit dit onderzoek zijn niet representatief en maken het niet mogelijk een rijksbrede uitspraak te doen over de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen.

Het totaaloordeel over de betrouwbaarheid van deze gegevens valt uiteen in een oordeel over het totstandkomingsproces en een oordeel over de aansluiting tussen het totstandkomingsproces en de weergave in het jaarverslag.

Beoordeling van de totstandkoming:

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het proces van totstand-

koming voldoende waarborgen bevat dat de uitkomst van dit proces betrouwbaar is. Zij komt tot de volgende beoordelingen.

Voor negen van de dertien prestatiegegevens constateert de Algemene Rekenkamer voldoende waarborgen voor een betrouwbare uitkomst. Voor vier gegevens acht de Algemene Rekenkamer de betrouwbaarheid onzeker. In twee gevallen blijkt de indicator niet goed genoeg gedefinieerd waardoor risico's bestaan voor de validiteit van de meting. Voor de twee andere gegevens vindt de Algemene Rekenkamer de waarborgen voor de betrouwbaarheid in het proces van totstandkoming niet voldoende.

Oordeel over aansluiting:

In één geval komt het gegeven niet terug in het jaarverslag. In alle overige gevallen sluit het gegeven in het jaarverslag aan op de uitkomst van het proces waarmee het prestatiegegeven tot stand is gekomen.

4.3.2 Voorbeelden voldoende waarborgen betrouwbare totstandkoming

Onderstaande casussen geven voorbeelden van voldoende waarborgen in de totstandkoming om tot een betrouwbare uitkomst te leiden.

Casus: Energie-efficiëntie.

In het jaarverslag 2004 van het Ministerie van Economische Zaken wordt de jaarlijkse verbetering van de energie-efficiëntie op 1,0 procent gesteld. Dit prestatiegegeven «energie-efficiëntie» is totstandgekomen uit een modelmatige berekening van het Energieonderzoekscentrum Nederland (ECN) in samenwerking met CPB, RIVM en Novem. De Algemene Rekenkamer constateert dat een aantal maatregelen zijn getroffen om de betrouwbaarheid van de uitkomst van het totstandkomingsproces te waarborgen. Over definities en de berekeningsmethode zijn afspraken gemaakt en vastgelegd in een protocol dat door de vier samenwerkende instituten is ondertekend. De vier instellingen worden door de Algemene Rekenkamer beschouwd als gerenommeerde instellingen die geen belang hebben bij de uitkomst. In de rapportage over het prestatiegegeven wordt de waarde 1,0 procent gepresenteerd waarbij een totale onzekerheidsmarge van 0,3 procent wordt aangegeven. In de onzekerheidsmarge worden zowel foutmarges in data als de kwaliteit van het voorspellende model meegewogen. Op basis van de waarborgen rondom de uitkomst van het totstandkomingsproces van dit prestatiegegeven, is het risico dat de onzekerheidsmarge (veel) groter is laag. De Algemene Rekenkamer beoordeelt de totstandkoming van dit prestatiegegeven daarom als betrouwbaar.

Casus: Formele capaciteit in het gevangeniswezen.

In het jaarverslag van het ministerie van Justitie wordt de formele capaciteit van het gevangeniswezen op 14 061 gesteld.

Het gegeven «formele capaciteit» wordt door de Dienst Justitiële Inrichtingen (agentschap van Justitie) aangeleverd. Het betreft de optelsom van alle celplaatsen in het gevangeniswezen (gemiddelde over het jaar). Een belangrijke waarborg voor de juistheid van de capaciteit op het niveau van de individuele Penitentiaire Inrichting (PI) is de koppeling met de plaatsing van gedetineerden. Een PI kan niet ten onrechte een celplaats opvoeren want dan zou er een gedetineerde op geplaatst kunnen worden. Andere waarborgen die bij dit gegeven een rol spelen zijn: functiescheiding (invoer en autorisatie van mutaties in capaciteit), koppeling met financiering (DJI/PI's ontvangen een vergoeding per celplaats, dus onderwerp van accountantscontrole) en herhaalbaarheid van de metingen. De totstandkoming van het gegeven kan daarom volgens de Algemene Rekenkamer als betrouwbaar worden bestempeld.

4.3.3 Voorbeelden onvoldoende waarborgen betrouwbare totstandkoming

Onderstaande casussen geven voorbeelden waarbij er niet voldoende waarborgen in de totstandkoming zijn getroffen waardoor er onzekerheid is over de betrouwbaarheid van de uitkomst.

Casus: Administratieve lasten.

«Administratieve lastenverlichting voor bedrijven» is een prestatiegegeven waarbij de prestaties (het verlichten van de lasten) door ministeries moeten worden geleverd. De gegevens om inzicht te krijgen in de administratieve lasten(verlichting) worden geleverd door de ministeries en het bedrijfsleven. Het Ministerie van Financiën heeft de handleiding «Meten is weten» geschreven die de ministeries moeten gebruiken om de administratieve lasten te bepalen.

De toepassing door het ministerie zelf blijkt per wet te verschillen. Bij de bepaling van de administratieve lasten van de wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) is voor de nulmeting één interview uitgevoerd. De uitkomst van het interview is voorgelegd aan vertegenwoordigers ter beoordeling van de validiteit. Vervolgens zijn de uitkomsten gegeneraliseerd naar de administratieve lasten voor de gehele sector. De representativiteit van het geselecteerde geval kon niet onderbouwd worden. Daardoor bestaat er onzekerheid over de betrouwbaarheid van de «gemeten» administratieve lasten voor de wet MOT. De Algemene Rekenkamer merkt op dat het ministerie voor het andere onderzochte gegeven, de administratieve lasten als gevolg van de wet op de Loonbelasting wel een representatief aantal waarnemingen heeft gedaan waardoor de risico's voor de betrouwbaarheid beperkt zijn.

Casus: Saneren loden drinkwaterleidingen.

Het prestatiegegeven «percentage gesaneerde woningen met loden drinkwaterleidingen» moet weergeven welk deel van de woningen die in 1995 nog over loden drinkwaterleidingen beschikten, inmiddels gesaneerd is. Het gegeven komt tot stand door cumulatief bij te houden voor hoeveel huur- en particuliere woningen een subsidiebeschikking in het kader van de Stimuleringsregeling «Saneren loden drinkwaterleidingen» is afgegeven voor de sanering van loden waterleidingen. Dit aantal wordt gedeeld door het aantal woningen met loden pijpen in 1995 (uitkomst van de Kwalitatieve Woning Registratie 1995).

Als er echter een aanzienlijk aantal saneringen niet-gesubsidieerd plaatsvindt, betekent dit een beperking van de betrouwbaarheid van het gegeven. De meting en procedures van gegevensverwerking zijn in dit geval niet goed geborgd omdat vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de validiteit van de meting. In het jaarverslag 2004 geeft het ministerie van VROM overigens geen realisatiewaarde voor dit gegeven. In plaats daarvan wordt gerapporteerd over het realisatiepercentage van de betreffende subsidieregeling.

4.4 Accountantscontrole totstandkoming van beleidsinformatie

De betrouwbaarheid van beleidsinformatie is in belangrijke mate afhankelijk van de waarborgen in het proces van totstandkoming. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag en de kwaliteit van die informatie ligt bij de minister. Op grond van de Comptabiliteitswet (CW 2001, art. 66, lid 1e) dienen de departementale auditdiensten (DAD's), als sluitstuk van de interne controle, deze totstandkoming te controleren.

Volgens de CW 2001 zou de controle van de DAD's zich alleen hoeven te richten op de ordelijkheid en controleerbaarheid van de totstandkoming. Dit zijn procesmatige eisen op basis waarvan nog geen uitspraak kan worden gedaan over de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie. In 2003 heeft het kabinet, als uitwerking van de motie van Walssem c.s.,

echter toegezegd de CW 2001 op dit punt aan te passen.²² De DAD's zouden vanaf het begrotingsjaar 2005 ook de inhoudelijke kwaliteit (o.a. betrouwbaarheid) van de beleidsinformatie moeten onderzoeken. Het kabinet heeft dit voorstel in haar standpunt over de VBTB-evaluatie in december 2004 weer ingetrokken en voorgesteld om de controlewerkzaamheden van de DAD's weer te beperken tot procesmatige eisen (zie hoofdstuk 5 over het verdere verloop rond de VBTB-evaluatie).

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in welke mate de auditdiensten de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie in hun onderzoek hebben betrokken. Uit dit onderzoek blijkt dat negen auditdiensten in hun onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie reeds de vraag hebben betrokken of het totstandkomingsproces waarborgen bevat voor kwalitatief goede beleidsinformatie. Drie auditdiensten hebben gelet op de ontwikkelingen rond de evaluatie van VBTB hun controle op de totstandkoming van de beleidsinformatie niet verder ontwikkeld en de controle beperkt tot de aansluiting van het jaarverslag op de uitkomsten van het totstandkomingsproces. Hun controle van de totstandkoming van de beleidsinformatie hield dus geen toets in op de aanwezigheid van waarborgen voor kwalitatief goede beleidsinformatie.

Een goed voorbeeld in dit verband is de auditdienst van het Ministerie van EZ (zie paragraaf 4.2). Bij dit ministerie dienen de beleidsdirecties elk prestatiegegeven te documenteren. Het gaat daarbij om onder meer:

- de leverancier/bron van de gegevens;
- de met die leverancier over het gegeven gemaakte afspraken;
- de bronnen die de leverancier op zijn beurt gebruikt;
- de rekenregels voor de gegevensverwerking door de leverancier en/of het dienstonderdeel van het ministerie;
- de mate van betrouwbaarheid en de onderbouwing daarvan;
- de controle van de broninformatie door een onafhankelijke derde;
- de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de leverancier van het gegeven en het ministerie;
- de informatiebeveiliging.

De Auditdienst van het ministerie controleert cyclisch een selectie van de prestatiegegevens, toetst daarbij de juistheid van de registratie en volgt de afwikkeling van eerder gemaakte aanbevelingen. Op grond van deze toets constateert zij een gestage stijging van het percentage betrouwbare prestatiegegevens. Het percentage prestatiegegevens dat volgens de Auditdienst betrouwbaar tot stand komt is gestegen van 36 procent in het jaarverslag 2001 naar 94 procent in het jaarverslag 2004. Vergelijkbare procedures heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd bij de Ministeries van OCW, LNV en SZW.

4.5 Overige bevindingen

In voorgaande onderzoeken, Staat van de beleidsevaluatie 2002²³ en Staat van de beleidsinformatie 2004²⁴ heeft de Algemene Rekenkamer onder meer de implementatie door de ministeries van de RPE onderzocht en vastgesteld dat bij nagenoeg alle ministeries al sprake was van een doorvertaling van de RPE.

De Algemene Rekenkamer maakt uit interviews en dossierreview op dat de implementatie van de RPE nu zijn vruchten begint af te werpen; beleidsdirecties passen de RPE meer en meer toe, zelfs in het traject van de begrotingsvoorbereiding.

²² Tweede Kamer, 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 656, nrs. 1–2.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 550, nrs. 1–2.

De Algemene Rekenkamer wijst er in dit verband op dat kwalitatief goede prestatiegegevens niet alleen van belang zijn voor het afleggen van verantwoording aan de Tweede Kamer. Primair zijn deze gegevens van belang voor de sturing en beheersing van de beleidsprocessen waarvoor de minister verantwoordelijkheid draagt. Goede voorbeelden in dit verband zijn de al eerder genoemde Ministeries van OCW, EZ en LNV. Een ander voorbeeld betreft het Ministerie van Defensie. Daar heeft de minister zelf kwalitatief betere informatie geëist en sturing gegeven aan de wijze waarop dat georganiseerd zou moeten worden. De RPE moet dan vooral gezien worden als een uniformerend kader: dat voor beleidsinformatie bij alle ministeries dezelfde minimale kwaliteitseisen gelden.

5 VBTB EVALUATIE

5.1 Inleiding

Dit rapport heeft tot doel om de bruikbaarheid van het op VBTB gebaseerde jaarverslag te verbeteren. De principes van VBTB zijn in de periode december 2004 tot en met maart 2005 nadrukkelijk onderwerp geweest van het politieke debat. In december 2004 heeft het kabinet de uitkomsten van een tussentijdse evaluatie van het VBTB-proces en haar visie op de verdere ontwikkeling van VBTB aan de Tweede Kamer gepresenteerd. De Tweede Kamer heeft over de evaluaties in maart 2005 gedebatteerd met de minister van Financiën. In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten van dit politieke debat beschreven. De aanbevelingen voor de verbetering van de bruikbaarheid van het Jaarverslag in het volgende hoofdstuk sluiten aan bij de conclusies uit dit debat.

5.2 Evaluatie VBTB

5.2.1 Aanbevelingen van het kabinet

Het ministerie van Financiën heeft in de loop van 2004 een evaluatie uitgevoerd van de resultaten van VBTB en de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek (RPE). Op 21 december 2004 presenteert de Minister van Financiën namens het kabinet zijn aanbevelingen aan de Tweede Kamer.²⁵ Het kabinet stelt voor om door te gaan met het VBTB-proces. Met name de doelgeoriënteerde structuur van VBTB wordt als een belangrijke verworvenheid beschouwd. Wel worden een aantal wijzigingen voorgesteld die de toegankelijkheid van de VBTB begrotingen en jaarverslagen moet verbeteren en de administratieve lasten van VBTB moet verminderen.

Om de toegankelijkheid van begroting en jaarverslag te vergroten wordt voorgesteld om de informatie te beperken tot die informatie die nodig is voor de autorisatiefunctie. Overige informatie zal via verwijzing naar beleidsnota's en via internet worden aangeboden.

Om de administratieve lasten van VBTB te verminderen wordt voorgesteld om prestatiegegevens alleen op te nemen indien dit zinvol en relevant wordt geacht. Verder wordt voorgesteld om de kwaliteitseisen aan de beleidsinformatie en de controle hiervan door de departementale auditdiensten te beperken. Niet langer wordt de uitwerking van de motie Van Walsem c.s. gevolgd waarmee inhoudelijke kwaliteitseisen, zoals validiteit en betrouwbaarheid, werden gesteld aan de beleidsinformatie in het jaarverslag.²⁶ In plaats hiervan wordt volstaan met de eisen bronvermelding en niet-strijdigheid met financiële informatie. Tevens wordt de Tweede Kamer ruimte geboden om de kwaliteitseisen te verhogen indien zij dit voor een bepaald prestatiegegeven wenselijk acht.

Tenslotte doet het kabinet naar aanleiding van de VBTB evaluatie voorstellen om de programmering en de opzet van beleidsevaluaties te verbeteren.

5.2.2 Gebruik VBTB door de Tweede Kamer

De Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft in aanvulling op de VBTB evaluatie door het ministerie van Financiën gerapporteerd over de wijze waarop de Tweede Kamer met de VBTB

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 1.

²⁶ In 2001 is de motie van Walsem c.s. aangenomen. In deze motie wordt gevraagd om een normenkader voor beleidsinformatie en een passende controlestructuur (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24). In 2003 presenteert de Minister van Financiën een uitwerking van deze motie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 849 en 82 035, nr. 25). Voor het normenkader verwijst hij naar de kwaliteitseisen uit de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek. Een passende controlestructuur ontstaat doordat hij de departementale auditdiensten een controlerende taak toeschrijft. Deze controlestructuur zou met ingang van de begrotingscyclus 2005 moeten zijn geoperationaliseerd.

begrotingen en jaarverslagen is omgegaan.²⁷ Uitgangspunt voor de rapportage zijn de gevolgen van VBTB voor de autorisatie en controlefunctie van de Tweede Kamer.

De commissie concludeert dat VBTB in opzet een goede manier is om begrotingen en jaarverslagen vorm te geven. Zij concludeert echter dat het rendement van de operatie VBTB voor de controlefunctie van de Tweede Kamer niet zo hoog is als zou mogen worden verwacht. Voor het beperkt gebruik van de controlemogelijkheden noemt zij twee verklaringen.

Ten eerste is de kwaliteit van de informatie in begrotingen en jaarverslagen nog onvoldoende. Met name moet aandacht worden gegeven aan verbetering van de kwaliteit van de formulering van de doelstellingen in de begroting. Ook zouden de VBTB-principes beter moeten worden toegepast op de suppletore begrotingen.

Een tweede verklaring heeft betrekking op de cultuur van de Tweede Kamer. Het rapport stelt dat de weinig prominente plek die controle achteraf inneemt in de werkzaamheden van het parlement afbreuk doet aan het rendement van VBTB.

5.3 Behandeling in de Tweede Kamer

De Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft in twee Algemene Overleggen de voorstellen van het kabinet besproken.²⁸ De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft in dit debat aangegeven voorzetting van het VBTB proces van groot belang te vinden. Zij ondersteunt hiertoe de meeste voorstellen van het kabinet. Wel heeft de commissie gevraagd om verduidelijking en aanscherping van een aantal kabinetsvoorstellen. De afspraken die hierover in het debat zijn gemaakt heeft de minister van Financiën verwoord in een aanvullende brief.²⁹

Op 31 maart 2005 is het debat afgesloten met een plenaire vergadering. In dit debat heeft de Tweede Kamer vijf moties ingediend op de punten waar de aanvullende brief niet voldeed aan de door haar gewenste verduidelijking en aanscherping. Twee moties hebben direct betrekking op de VBTB aspecten van het jaarverslag. Bijlagen 6 en 7 bevatten de integrale teksten van de betreffende moties.

De motie-Douma c.s. heeft betrekking op het voorstel van het kabinet om prestatiemeting alleen uit te voeren indien dit zinvol en relevant wordt geacht.³⁰ De motie benadrukt het belang dat de regering zich verantwoordt over de bereikte maatschappelijke effecten («outcome») en de noodzaak van prestatiegegevens hiervoor. Zij spreekt derhalve uit dat prestatiemeting over bereikte maatschappelijke effecten moet worden toegepast («comply»). Indien er wordt afgeweken van deze regel is een motivatie in de begroting en het jaarverslag vereist («explain»).

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 3.

²⁸ De VBTB-evaluatie werd besproken in samenhang met de kabinetsvoorstellen uit de IBO Controletoeren en regeldruk.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949 en 29 950, nr. 5.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24.

Bij het indienen van de volgende motie gaf de heer Mastwijk aan daarmee tevens recht te willen doen aan de motie-van Walsem c.s. die eveneens vroeg om een normenkader voor beleidsinformatie en bijpassende controlestructuur.³¹

De motie-Mastwijk c.s. heeft betrekking op de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag.³² De motie volgt de argumentatie van het kabinet dat de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag niet door de departementale auditdiensten kan worden gegarandeerd. In plaats hiervan vraagt de motie om een oordeel van de auditdiensten over de kwaliteit van het proces van totstandkoming van deze informatie. Naast de eisen aan dit proces van totstandkoming die de minister zelf reeds had voorgesteld, deugdelijkheid en niet-strijdigheid met financiële informatie, voegt de motie nog een eis toe. Het oordeel van de auditdiensten moet zich ook richten op de vraag of het totstandkomingsproces voldoende waarborgt dat de informatie die uit het proces komt juist en volledig is.

Ook vraagt de motie van de minister van Financiën een normenkader te ontwikkelen dat de auditdiensten kunnen gebruiken bij hun beoordeling van de totstandkoming van de beleidsinformatie.

De Tweede Kamer heeft de ingediende moties aanvaard. De minister van Financiën acht de motie-Douma c.s. onder meer constructief, ondersteunend en stimulerend. Ook de motie-Mastwijk c.s. ziet de minister als ondersteuning en aanmoediging het regeringsbeleid. De minister heeft aangegeven al bezig te zijn om de departementen te instrueren hoe zij ermee moeten omgaan.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 9.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

De oorspronkelijke ambitie van VBTB was om in de begrotingen en jaarverslagen beleidseffecten, beleidsprestaties en middelen aan elkaar te koppelen om zo de controlerende functie van de Tweede Kamer te versterken. Het recente debat over de evaluatie van VBTB heeft duidelijk gemaakt dat de Tweede Kamer hier onverkort aan vasthoudt.

Een essentiële voorwaarde om deze VBTB-ambitie waar te maken is dat de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag bruikbaar is. Bruikbare beleidsinformatie voldoet aan drie eisen: het is concreet geformuleerd, het geeft een relevant beeld van de geleverde prestaties en de mate waarin de effecten zijn bereikt en het is betrouwbaar. De Algemene Rekenkamer concludeert in dit rapport dat de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in begrotingen en jaarverslagen echter nog beperkt is.

Het onderzoek toont twee oorzaken voor de nog beperkte bruikbaarheid van de beleidsinformatie. Ten eerste zijn er nog te weinig doelstellingen waarin de beoogde maatschappelijke effecten («outcomes») concreet zijn gemaakt. Dit is namelijk voor 41 procent van de doelstellingen het geval. De Algemene Rekenkamer spreekt in dit verband ook haar zorg uit over de geringe groei in het benoemen van concrete effecten in de begrotingen: van 34% in 2003 tot 41% 2005. Ten tweede geeft de informatie over de bereikte effecten die wel concreet is vaak geen voldoende beeld van het bereikte effect omdat niet de meest relevante indicatoren worden gebruikt. Voor 40 procent van de doelstellingen wordt een voldoende inzicht gegeven in de gerealiseerde maatschappelijke effecten. Als beide uitkomsten worden gecombineerd, kan worden geconcludeerd dat voor slechts 16 procent van alle doelstellingen een concreet en relevant beeld wordt gegeven van de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten.

De Algemene Rekenkamer heeft ook beoordeeld hoe concreet de beleidsinformatie in de Miljoenennota 2004 en het Financieel jaarverslag van het rijk 2004 is. Zij concludeert dat de beoogde en gerealiseerde effecten van de speerpunten van beleid in Miljoenennota 2004 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004 concreter zijn beschreven dan voor het beleid in het algemeen in de begrotingen en jaarverslagen. De Algemene Rekenkamer concludeert echter ook dat de Miljoenennota 2004 en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004 de Tweede Kamer geen enkel inzicht geven in de middelen die met de speerpunten van beleid zijn gemoeid.

De Tweede Kamer wordt door de nog geringe bruikbaarheid van de informatie over de maatschappelijke effecten beperkt in zijn budgetrecht. Bij de autorisatie van de budgetten is niet duidelijk welk maatschappelijk effect precies met de inzet van de instrumenten en budgetten wordt beoogd. Op het moment van decharge is niet duidelijk in welke mate de beoogde effecten zijn bereikt. In het debat over de VBTB evaluatie heeft de Tweede Kamer ook nadrukkelijk hierover haar zorg uitgesproken. Met de motie Douma c.s. is het belang van bruikbare informatie over maatschappelijke effecten («outcomes») benadrukt. Ook benadrukt de motie dat departementen blijvend moeten worden gestimuleerd om de beoogde effecten concreet te maken met effectindicatoren. Als departementen hier niet aan voldoen moeten ze zich hiervoor in de begroting expliciet

verantwoorden («pas toe of leg uit»). De Algemene Rekenkamer meent dat deze verdere verbetering ook mogelijk is. Op grond van de grote verschillen tussen de departementen concludeert zij dat departementen op een verschillende wijze zijn omgegaan met de uitdagingen waarvoor de VBTB-systematiek ze heeft gesteld. Zij acht naast aanpassing van de rijksbegrotingsvoorschriften ook actieve stimulering door het Ministerie van Financiën en wellicht het Ministerie van Algemene Zaken van belang.

Naast bovenstaande conclusies over de nog beperkte ontwikkeling van bruikbare informatie over de maatschappelijke effecten volgen uit het onderzoek ook uitkomsten die positief worden geduid.

Ten eerste heeft de Algemene Rekenkamer een gestage groei gesignaleerd van beleidsinformatie die wel concreet is geformuleerd. Met name de concreetheid van de informatie over prestaties en middelen heeft een voldoende niveau bereikt. Verder heeft het Ministerie van Financiën actief de handschoen opgepakt om begrotingen en jaarverslagen te ontdoen van irrelevante informatie. De Algemene Rekenkamer ondersteunt dit streven, omdat dergelijke informatie het zicht ontnemt op de relevante informatie over de koppeling tussen effecten, prestaties en middelen. Ten slotte constateert de Algemene Rekenkamer dat de onderzochte beleidsinformatie de jaarverslagen over het algemeen voldoende betrouwbaar is. Zij constateert ook dat de meeste departementale auditediensten in hun controleprogramma structurele aandacht geven aan de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie. In de ogen van de Algemene Rekenkamer heeft de uitwerking van de motie-Van Walsem c.s. – waarin de kwaliteitseisen uit de ministeriële Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek (RPE) werden benadrukt en een controletaak aan de auditediensten werd toegewezen – in belangrijke mate bijgedragen aan deze positieve uitkomst. Zij ziet de motie-Mastwijk c.s. als een belangrijke impuls om het streven naar betrouwbare beleidsinformatie in de jaarverslagen door te zetten.

6.2 Aanbevelingen

De bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen moet allereerst verbeteren door meer concrete en voldoende relevante informatie op te nemen over de beleidseffecten. Om dit te bereiken doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen.

In de eerste plaats acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat het Ministerie van Financiën zijn stimulerende rol voortzet. De minister van Financiën heeft in het debat met de Tweede Kamer over de VBTB-evaluatie toegezegd deze rol inderdaad te willen vervullen. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan op korte termijn een plan te presenteren over de wijze waarop hij hieraan invulling denkt te geven. De Algemene Rekenkamer ziet als één van de mogelijkheden een actieve rol van de Inspectie Rijksfinanciën. Als onderdeel van hun toets op de departementale conceptbegrotingen zouden zij kunnen beoordelen hoe concreet de beoogde effecten, voorgenomen prestaties en middelen in onderlinge samenhang zijn geformuleerd. Op basis van geconstateerde goede voorbeelden zouden zij de ministeries kunnen adviseren.

De Algemene Rekenkamer ziet in dit verband een vergelijkbare rol voor de departementale directies Financieel-economische Zaken. Het is immers primair de verantwoordelijkheid van de vakministeries om concrete

beleidsinformatie in de begrotingen op te nemen en de bedoelde directies zouden hier een coördinerende rol in moeten vervullen.

De Algemene Rekenkamer acht het met name van belang dat de «achterblijvende» ministeries voortvarend aan de slag gaan met het concreet benoemen van de beoogde effecten.³³ De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat deze departementen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting 2006 aangeven hoe zij het verbeteringsproces denken in te vullen.

Hiervoor is het van belang dat bij de bestuurlijke en ambtelijke top van deze departementen een groter bewustzijn ontstaat van het belang van het concreet benoemen van de maatschappelijke effecten die worden nagestreefd. Dit bewustzijn zou al tot uitdrukking moeten komen bij de ontwikkeling van beleid, zodat in de voorstellen voor nieuw beleid de beoogde effecten, voorgenomen prestaties en middelen al in onderlinge samenhang concreet worden benoemd.

Voor de speerpunten van beleid dient de aandacht van de ministeries niet alleen uit te gaan naar het verder concretiseren van de effecten, maar vooral ook naar het concreet maken van de middelen die eraan gekoppeld zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister van Financiën hiertoe de nodige initiatieven neemt.

De Algemene Rekenkamer hecht er tot slot aan dat nagedacht wordt over mogelijkheden om VBTB breder in de cultuur en werkwijze van de rijksdienst te verankeren: teveel nog wordt het als een exercitie gezien van vooral de financiële kolom.

Op een lager abstractieniveau doet de Algemene Rekenkamer nog de volgende aanbevelingen:

- Maak in de rijksbegrotingsvoorschriften onderscheid tussen effect- en prestatieindicatoren in plaats van generieke term «prestatiegegevens» (zie bijlage 5). Het debat tussen regering en Tweede Kamer over effecten en prestaties wordt over het algemeen gevoerd op basis van de indicatoren. Verduidelijking van het onderscheid tussen beide soorten indicatoren kan dit debat meer gericht maken.
- Formuleer de W2-vraag als: «wat moet ervoor worden gedaan?» in plaats van «wat gaan we ervoor doen». Daarmee beperkt de discussie zich niet alleen tot de voorwaardenscheppende prestaties die de rijksoverheid zelf levert (bijvoorbeeld coördineren, overleg, monitoren), maar worden ook de prestaties die door derden moeten worden geleverd (op basis van de ingezette instrumenten van de rijksoverheid) in de discussie betrokken.
- Kies de indicatoren zorgvuldig. Neem alleen die indicatoren op die wel voldoende zicht bieden op het beoogde effect of de prestatie. Dit moet ertoe leiden dat een beperkt aantal indicatoren in de begroting en verantwoording worden opgenomen. Het neveneffect hiervan zal zijn een (grote) reductie van de omvang van de begrotingen en jaarverslagen.

De bruikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag wordt verder verhoogd als de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie voldoende is gewaarborgd. Hiervoor heeft de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen.

³³ Dit betreft de departementen VWS, OCW, Defensie, Justitie, BZK en Financiën.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan de kwaliteitseisen in de RPE te handhaven. Uit haar onderzoek bleek dat de investeringen die de ministeries hier de afgelopen jaren in gedaan hebben hun vruchten beginnen af te werpen. Intrekking van de kwaliteitseisen in de RPE houdt het risico in deze investeringen teniet te doen.

De Algemene Rekenkamer beveelt in dit verband verder aan dat de ministers het voldoen aan kwaliteitseisen uit de RPE niet alleen betrekken op de informatie in begroting en jaarverslag maar ook en vooral op de beleidsinformatie die zij zelf nodig hebben voor de sturing en beheersing van de beleidsprocessen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen.

De Algemene Rekenkamer ziet een belangrijke rol weggelegd voor de ambtelijke top van de ministeries om het belang van betrouwbare beleidsinformatie binnen hun ministerie uit te dragen. Voor het nemen van maatregelen om de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag te waarborgen beveelt de Algemene Rekenkamer aan om de positieve ontwikkelingen die de ministeries hebben doorgemaakt met de implementatie van de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek vast te houden. Zij beveelt de ministeries verder aan om gebruik te maken van elkaars ervaringen. De procedures die de Ministeries van OCW, EZ, SZW en LNV hebben geïmplementeerd om de bron van de beleidsinformatie vast te leggen en de betrouwbaarheid van de gegevens van die bron te waarborgen zijn voorbeelden van maatregelen die ook bij andere departementen kunnen worden toegepast. Ook een actieve betrokkenheid van de Auditdienst is een voorbeeld dat zich in de praktijk inmiddels heeft bewezen.

De Tweede Kamer heeft de regering gevraagd een normenkader te ontwikkelen dat als basis dient voor de controle van de auditdiensten op de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie. De Algemene Rekenkamer beveelt hiervoor het volgende aan:

- Maak gebruik van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de in de systemen voor reguliere prestatiegegevens toegepaste proceswaarborgen grotendeels overeenkomen met de proceswaarborgen in financiële informatiesystemen. Voor de controle op die systemen is al normatiek ontwikkeld. Pas die waar mogelijk ook toe op de systemen van financiële informatie.³⁴
- Benut het raamwerk dat in 2004 door het Interdepartementaal Overleg van Auditors (IOA) is ontwikkeld voor de controle van de totstandkoming en kwaliteit van de beleidsinformatie.

³⁴ De Algemene Rekenkamer doelt hier op de proceseisen die aan die systemen gesteld moeten worden en uitdrukkelijk dus niet op de producteisen die betrekking hebben op de uitkomsten van die systemen (zoals een betrouwbaarheids- of nauwkeurigheidsperscentage).

7 ALGEMENE REACTIE VAN HET KABINET EN DEPARTEMENT-SPECIFIEKE REACTIES VAN DE MINISTERS

7.1 Algemeen

De minister van Financiën heeft, namens het kabinet, op 4 mei per brief gereageerd op de bevindingen, conclusies en aanbeveling in dit rapport (zie www.rekenkamer.nl). In de bijlage bij de brief zijn aanvullende ministeriële reacties opgenomen van de ministers van Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Defensie en Financiën.

De Algemene Rekenkamer heeft naar aanleiding van dit onderzoek tevens een passage opgenomen in de rapporten bij de jaarverslagen 2004 van de ministeries. Voorzover van belang zijn de reacties van de ministers bij die rapporten ook hieronder weergegeven.

7.2 Reactie van het Kabinet

Onderstaande tekst is de letterlijke tekst van de brief van de minister van Financiën.

1 Inleiding

In deze brief verneemt u de reactie van het kabinet op de rijksbrede onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Staat van de beleidsinformatie. Hierin doet de Algemene Rekenkamer verslag van haar onderzoek naar de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen over 2003 en 2004 en de begrotingen 2005. In de bijlage vindt u aanvullende ministeriële reacties op departement-specifieke onderzoeksbevindingen of aanbevelingen.

Aangezien de Algemene Rekenkamer de Staat van de beleidsinformatie nadrukkelijk in de context zet van de verdere ontwikkeling van VBTB, zal het kabinet zijn oordeel over de conclusies en aanbevelingen plaatsen in het perspectief van de VBTB-evaluatie, het kabinetsstandpunt en het overleg met de Tweede Kamer daarover.

Het kabinet constateert dat er op een belangrijk aantal punten overeenstemming is tussen het kabinet en de Algemene Rekenkamer over de ontwikkeling van VBTB:

- Er is belangrijke vooruitgang geboekt.
- VBTB moet met kracht worden voortgezet.
- Het Ministerie van Financiën heeft een belangrijke taak om de voortgang van VBTB te bevorderen.
- Bij de doelstellingen van het beleid dienen de maatschappelijke effecten centraal te staan. Waar zinvol en relevant moet die concreet en meetbaar worden gemaakt aan de hand van indicatoren.

Naast deze overeenstemming lijken er verschillen te zijn over op welke punten in de verdere ontwikkeling van VBTB de nadruk moet liggen. De benadering die in de Staat van de beleidsinformatie is gevolgd, wekt de indruk dat de Rekenkamer de ruimte voor verbetering met name ziet in het toelichten van doelstellingen en prestaties aan de hand van de indicatoren. Waar dat zinvol en relevant is moet dat zeker gebeuren. Het kabinet is echter van mening dat met name verbeteringen zijn te realiseren in een beter onderbouwde koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen ook als dat niet kwantitatief van aard is. VBTB is niet zozeer een kwestie van indicatoren verzamelen, maar vooral van het nadenken over maatschappelijke problemen en de rol van de overheid bij de aanpak daarvan. Wat gaat de overheid concreet doen, en welke bijdrage mag hiervan worden verwacht aan de oplossing van maatschappelijke problemen?

De kabinetsreactie is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf reageert het kabinet op de uitkomsten van het onderzoek. Vervolgens worden in paragraaf 3 de conclusies

geplaatst in het perspectief van de verdere ontwikkeling van VBTB. Paragraaf 4 bevat tot slot een reactie op de aanbevelingen

2 Uitkomsten onderzoek

Het kabinet is verheugd met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de beleidsinformatie in rijksbegroting en jaarverslag gedurende de periode 2003 tot en met 2005 concreter (meetbaar, tijdgebonden, streefrichting) is geworden. Met name de prestaties (2005: 72%) en middelen (2005: 87%) zijn concreet weergegeven. De grote inspanning die departementen hebben gepleegd om te voorzien in de behoefte aan informatie ter beoordeling van de doelmatigheid van de uitgaven hebben succes gehad. Het kabinet is ook verheugd met de conclusie dat de beoogde en gerealiseerde effecten van de speerpunten van beleid in Miljoenennota 2004 en het Financieel jaarverslag van het rijk concreter zijn beschreven dan voor het beleid in het algemeen in de begrotingen en jaarverslagen.

De Algemene Rekenkamer is nog niet tevreden over de bruikbaarheid van de beleidsinformatie over operationele doelen. Bruikbare informatie is volgens het College informatie die niet alleen concreet is, maar ook relevant en betrouwbaar. In 60% van alle beleidsartikelen ontbreekt volgens de Algemene Rekenkamer een indicator die de doelstellingen concreet maakt; meetbaar in de tijd en gerelateerd aan een streefrichting. Voorts constateert de Algemene Rekenkamer dat een substantieel deel van de effectindicatoren (40%) slechts partieel zicht geven op het realiseren van de (operationele) doelen. Wel is het overgrote deel (80%) van de concrete effectindicatoren inhoudelijk relevant, hetgeen betekent dat er een inhoudelijke relatie is vastgesteld tussen indicator en de te meten grootte (prestaties, effecten).

Al met al concludeert de Algemene Rekenkamer dat voor slechts 16% van alle doelstellingen een concreet en een relevant beeld wordt gegeven van de beoogde en gerealiseerde effecten. Daarmee is volgens de Algemene Rekenkamer de beleidsinformatie over beleidsdoelen maar beperkt bruikbaar in het kader van de autorisatie- en controlefunctie van het parlement. De Algemene Rekenkamer is van mening dat bij het niet volledig specificeren van maatschappelijke effecten sprake is van aantasting van het budgetrecht. De Algemene Rekenkamer beveelt de achterblijvende ministeries dan ook aan voortvarend aan de slag te gaan met het concreet benoemen van de beoogde effecten.

De Algemene Rekenkamer oordeelt overwegend positief over de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de beleidsinformatie. De Algemene Rekenkamer constateert dat de meeste departementale auditdiensten aandacht geven aan de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie. Om misverstanden te voorkomen benadrukt het kabinet dat het hier gaat om de controle van de waarborgen in het totstandkomingsproces (zoals ook de Algemene Rekenkamer zelf in paragraaf 4.4 aangeeft), en niet om de inhoudelijke toets van de beleidsinformatie.

3 Hoe verder met VBTB?

VBTB is gestart als een operatie die primair gericht was op de presentatie van de begroting en het jaarverslag, maar VBTB is uitgegroeid tot een instrument om een doelmatiger overheid te bevorderen. Het afgelopen jaar is de ontwikkeling van VBTB geëvalueerd.³⁵ Op grond van deze evaluatie constateert het kabinet dat voortgang is geboekt met VBTB, maar dat op een aantal onderdelen accenten moeten worden gelegd en bijsturing moet plaatsvinden. Dit om VBTB werkelijk te laten slagen. In feite gaat het daarbij om meer aandacht voor het overtuigend beargumenteren van de samenhang tussen de middelen, prestaties en effecten, en minder nadruk op indicatoren. Naast de drie W-vragen dienen de probleemanalyse en de onderbouwing van de rol van de overheid, nog sterker onderdeel te worden van de reguliere beleidsvoorbereiding.

³⁵ De VBTB-evaluatie is overigens niet uitgevoerd door Financiën, maar door het IOFEZ, daarbij ondersteund door een breed samengesteld secretariaat. Het secretariaat is samengesteld uit medewerkers van het directoraat-generaal Rijksbegroting en verschillende departementen. Een onafhankelijke begeleidingscommissie heeft geadviseerd over de methodologische opzet en inhoud van het onderzoek, en het verslag daarvan. De onafhankelijke commissie was samengesteld uit wetenschappers en departementale vertegenwoordigers uit de ambtelijke leiding en beleid.

Om te komen tot een toegankelijke begroting en een betere verantwoording wil het kabinet deze toespitsen op de autorisatie- en controlefunctie. De doelmatigheid wil het kabinet bevorderen door het beleid en de beleidsnota's inhoudelijk beter te onderbouwen en door een betere evaluatieprogrammering. Langs die weg wil het kabinet de volgende drie problemen aanpakken die uit de VBTB-evaluatie naar voren kwamen:

1. Er zijn nauwelijks concrete doelstellingen in termen van resultaten. Vaak worden instrumenten verheven tot doelstellingen (en raakt de achterliggende doelstelling van beleid uit beeld).
2. De koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen is vaak gebrekkig of onvolledig aangebracht.
3. Vaak ontbreekt een probleemanalyse en de rol van de overheid daarin. De lezer kan zich geen goed beeld vormen van wat er concreet gaat gebeuren en wat de beoogde bijdrage van de overheid is. Doelstellingen worden geformuleerd terwijl het onduidelijk blijft welke instrumenten de overheid heeft om bij te dragen aan de realisatie van de doelstellingen.

Het kabinet constateert dat deze problemen in het bevindingengedeelte van de Staat van de beleidsinformatie nauwelijks naar voren komen. De Staat van de beleidsinformatie legt daarentegen sterk de nadruk op de mate waarin doelstellingen en prestaties zijn voorzien van indicatoren. Volgens de Algemene Rekenkamer toont de Staat van beleidsinformatie dan ook aan dat nog een behoorlijke concretiseringslag mogelijk is.

De Algemene Rekenkamer bepleit om voor elke W-vraag een indicator te vinden die concreet – dat wil zeggen *meetbaar* in de tijd en gerelateerd aan een streefrichting – en relevant is. Waar zinvol en relevant moet dat gebeuren, maar deze aanpak biedt geen oplossing voor de problemen die in de VBTB-evaluatie worden gesignaleerd. Langs deze weg wordt namelijk het inzicht in de doelmatigheid niet vergroot. Daarvoor is noodzakelijk dat de bijdrage van de overheid aannemelijk en het liefst zichtbaar wordt gemaakt. Een belangrijk risico van de nadruk op indicatoren is bovendien dat aspecten die niet kunnen worden gemeten verwaarloosd worden en dat doelstellingen worden aangepast aan de beschikbare indicatoren. De Raad van State merkt in het Jaarverslag 2004 op dat: «onvoldoende wordt beseft dat sturen op kwantificeerbare gegevens geen kwaliteit van de uitvoering garandeert, noch tevredenheid bij de burgers». Ook de WRR wijst in de studie «Bewijzen van goede dienstverlening» op de mogelijke perverse werking van prestatie-indicatoren.

De beperkingen van indicatoren kunnen worden geïllustreerd aan de hand van *best practices* van indicatoren die de Algemene Rekenkamer in de Staat van de beleidsinformatie naar voren brengt. Als voorbeeld van een goede concrete doelstelling brengt de Algemene Rekenkamer beleidsartikel 3 van de EZ begroting naar voren: het stimuleren van de buitenlandse investeringen in Nederland. De bijbehorende effectindicator is «*de omvang (in Euro en aantal projecten) van de aangetrokken buitenlandse investeringen in 2005*» en de streefwaarde die hieraan is gekoppeld is («het realiseren van *200 miljoen euro in 100 projecten*»). Dit is inderdaad een concrete indicator. Tegelijkertijd laat dit voorbeeld goed zien wat de voetangels en klemmen zijn bij het vinden van geschikte indicatoren. Immers, het kabinet voert beleid en geeft geld uit om de buitenlandse investeringen te *stimuleren* zodat ze hoger uitvallen dan ze zouden hebben gedaan *zonder* het beleid. De omvang van de buitenlandse investeringen is echter van veel meer factoren afhankelijk dan alleen het EZ-beleid. Dat betekent dat de concrete indicator wel geschikt is om aan te geven hoe de doelstelling van beleid zich ontwikkelt. Om die reden is en kan de indicator in de begroting worden opgenomen. Tegelijkertijd zegt de indicator weinig over de *bijdrage* van het beleid aan de omvang van de buitenlandse investeringen. En dus zegt deze indicator ook weinig over de effectiviteit en de doelmatigheid van het ingezette beleid: één van de twee doelstellingen waar het bij VBTB over gaat. Dit voorbeeld laat bovendien zien dat evaluatieonderzoek onontbeerlijk is om achter de effectiviteit van overheidsbeleid te komen.

Een tweede voorbeeld van een *best practice* volgens de Algemene Rekenkamer is het streven van het ministerie van VROM om 80% van de geschillen over huurverhoging binnen 6 maanden af te doen. Deze indicator voldoet inderdaad aan de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde criteria, en is in die zin concreet. Ook past een dergelijke indicator in het streven naar een betere publieke dienstverlening. Ook deze indicator is echter niet zonder beperkingen. Zo wordt met deze indicator de kern van het VROM-beleid niet afgedekt. De prestatie-indicator heeft slechts een zijdelingse relatie met de doelstelling betaalbare huurwoningen (waar deze indicator onder valt). Voorts betreft het een deel van de apparaatuitgaven die uiteindelijk slechts een fractie van de totale uitgaven uitmaken. Het is dus wel een concrete maar geen relevante indicator. Daarnaast is het zonder nadere informatie niet duidelijk wat de betekenis is van deze indicator. Is 80% binnen 6 maanden een ambitieus streven, of juist niet? Daarvoor zou bekend moeten zijn wat de resultaten in het verleden waren en wat de *best practices* op dit gebied zijn. Ook hier geeft de indicator geen informatie over de doelmatigheid van het beleid.

Een derde voorbeeld is de doelstelling veilig personenvervoer met als operationele doelstelling reductie van het aantal verkeersslachtoffers. Zoals de Algemene Rekenkamer terecht stelt kan aan de hand van de bijbehorende indicator goed worden vastgesteld of er inderdaad sprake is van reductie van het aantal verkeersslachtoffers. Maar ook hier geldt – net als in het voorbeeld van de buitenlandse investeringen – dat deze indicator, zonder nadere informatie over de trendmatige ontwikkeling van het aantal verkeersslachtoffers, onvoldoende zegt over de effecten van het verkeersbeleid.

Met deze voorbeelden wil het kabinet illustreren dat het lastig is om relevante en zinvolle indicatoren te vinden die de beoogde maatschappelijke effecten goed weergeven. De Staat van de beleidsinformatie laat goed zien dat departementen op verschillende wijze zijn omgegaan met de uitdagingen waarvoor de VBTB-systematiek ze heeft gesteld. Het ene departement is daarbij verder gegaan dan het andere in het opnemen van outcome- en outputindicatoren. De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het ministerie van EZ het best en het ministerie van VWS het minst in staat is om concrete maatschappelijke effecten te formuleren neemt het kabinet echter niet over. Dit suggereert een verschil tussen departementen waar het gaat om willen en kunnen.

Het kabinet deelt het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat het VBTB-proces nog niet is voltooid. Tegelijkertijd wil ik namens het kabinet benadrukken dat ik voortgang van het VBTB-proces van groot belang vind. Maar de route die de Algemene Rekenkamer voorstelt, vergroot het risico van een doorgeschoten verantwoordingscultuur zonder dat het fundamentele doel dat we willen bereiken: doelmatig en doeltreffend beleid naderbij komt. Het goed vormgeven van beleid en het vinden van relevante indicatoren is ingewikkeld. Het is niet een kwestie van «willen», maar vaak een kwestie van «kunnen».

Om te komen tot verdere verbeteringen van VBTB dienen nog veel stappen gezet te worden. Deze stappen zijn beschreven in het kabinetstandpunt bij de VBTB-evaluatie (TK 29 949 nr. 1) en in mijn brief van 9 maart (TK 29 949 nr. 5). De eerste stap is dat ik binnenkort – geïnspireerd door het overleg met de Tweede Kamer alsmede de motie-Douma – met alle individuele ministers zal kijken naar de doelformuleringen van de begrotingsartikelen en mogelijke outcome – en output-indicatoren. De basisgedachte daarbij blijft om gegevens over outcome op te nemen, maar dat het mogelijk moet zijn om hier van af te wijken. Indien zinvol en relevante gegevens over outcome niet kunnen worden opgenomen informeert een minister de Kamer met een brief (op basis van «comply or explain») voorafgaande aan de begroting. Deze werkwijze versterkt het budgetrecht van de Kamer.

Tot slot. De afgelopen periode heb ik mogen ervaren dat de Algemene Rekenkamer – met mij – buitengewoon veel waarde hecht aan VBTB. Ik zou het daarom op prijs stellen om met u over de toekomst van VBTB nader van gedachten te wisselen.

4 Reactie op de aanbevelingen

In de eerste plaats acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat het Ministerie van Financiën zijn stimulerende rol voortzet. Dat zal het Ministerie van Financiën doen langs de hiervoor geschetste lijnen, gesteund door de verklaring van de Algemene Rekenkamer in de brief van 10 maart (Tweede Kamer 29 949 en 29 950 nr. 6) dat zij de door de minister van Financiën aangekondigde vervolgstappen op het gebied van VBTB met vertrouwen tegemoet ziet.

Op een lager abstractieniveau doet de Algemene Rekenkamer nog de volgende aanbevelingen:

- Maak een onderscheid in de rijksbegrotingvoorschriften tussen effect- en prestatie-indicatoren in plaats van de generieke term «prestatiegegevens». Ik ben van oordeel dat de term prestatiegegevens inderdaad generiek is, en aanleiding kan geven tot onduidelijkheid. Het maken van een onderscheid tussen effectindicatoren en prestatie-indicatoren is echter pas zinvol als over de definitie van deze begrippen overeenstemming bestaat en er bovendien een helder onderscheid wordt gemaakt tussen een effectindicator en een (outcome) indicator die aangeeft of een doel is bereikt. Ik stel voor hierover nader overleg te voeren met de Algemene Rekenkamer.
- Formuleer een W2-vraag als: «wat moet ervoor gedaan worden?» in plaats van «wat gaan we ervoor doen?». Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven heeft het kabinet naar aanleiding van de VBTB-evaluatie besloten dat naast de WWW-vragen de probleemanalyse en de onderbouwing van de rol van de overheid nog sterker onderdeel dienen te worden van de reguliere beleidsvoorbereiding. Dat is een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. Alleen door beleid inhoudelijk van tevoren goed te onderbouwen, kan achteraf in het jaarverslag worden beoordeeld of de concrete acties die de overheid in het vooruitzicht heeft gesteld ook zijn uitgevoerd, en kan met evaluatieonderzoek worden getoetst of de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen juist waren. Het kabinet verwacht met deze benadering te realiseren wat de Algemene Rekenkamer beoogt met de herformulering van de W2-vraag.
- Kies de indicatoren zorgvuldig. Neem alleen die indicatoren op die wel voldoende zicht bieden op het beoogde effect of de prestatie. Dit moet leiden tot zinvolle en relevante indicatoren in de begroting en het jaarverslag. Het kabinet is het met deze aanbeveling van harte eens, en zal deze de komende tijd gaan uitvoeren. Echter zoals hiervoor aangegeven dienen bij het opnemen van indicatoren in begroting en jaarverslag ook de effectiviteit en de relatie tussen de drie W-vragen voldoende aandacht te krijgen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Miljoenennota en Financieel Jaarverslag van het Rijk de Tweede Kamer nauwelijks inzicht geven in de middelen die met de speerpunten van beleid zijn gemoeid. Dat is een terechte constatering. De reden is dat de door het kabinet geselecteerde speerpunten van beleid niet altijd aansluiten bij de departementale begrotingsindeling. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen de middelen die met de speerpunten gemoeid zijn niet te vermelden in hoofdstuk 3 van de Miljoenennota en in hoofdstuk 1 van het Financieel Jaarverslag. Autorisatie en controle van ingezette middelen vindt plaats via de departementale begrotingen en jaarverslagen. Dit zal in de toekomst niet veranderen.

Over de aanbevelingen op het punt van de controle van de totstandkoming van de niet-financiële informatie wil ik opmerken dat op dit punt heldere afspraken zijn gemaakt die zijn vastgelegd in mijn brief van 9 maart (TK 29 949 nr. 5). De afspraken zijn dat aan het opnemen van beleidsinformatie bepaalde voorwaarden worden gesteld. Daarnaast is tijdens het overleg op 2 en 3 maart afgesproken dat de departementale auditdienst ten aanzien van de betrouwbaarheid van deze beleidsinformatie in het jaarverslag tijdens zijn reguliere controle alleen de volgende aspecten controleert:

- de totstandkoming van de beleidsinformatie. Daarbij is afgesproken dat in plaats van de kwaliteitseisen uit de RPE de ordelijkheid, controleerbaarheid en de deugdelijkheid van het proces van totstandkoming van de beleidsinformatie worden gecontroleerd.

Er is sprake van ordelijk, controleerbaar en deugdelijk totstandkomen van beleidsinformatie, indien de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het proces zijn belegd en het proces achteraf reconstrueerbaar is. Voorts dient de informatie die als uitkomst van het proces wordt opgeleverd op volledige en juiste wijze in de verantwoording te worden opgenomen;

- de nakoming van de afspraken met de Tweede Kamer;
- de niet-strijdigheid met financiële informatie.

Deze werkzaamheden leiden tot een rapport van bevindingen van de auditdienst. Dit betekent dat de proceswaarborgen die gelden voor financiële systemen niet onverkort zullen worden toegepast op de systemen voor niet-financiële informatie. De inhoud van mijn brief van 9 maart is besproken met de Algemene Rekenkamer en hierover is overeenstemming bereikt. Ik beschouw de motie-Mastwijk als een bevestiging van deze lijn.»

7.3 Departementspecifieke reacties

7.3.1 De minister van Justitie

De minister van Justitie is van mening dat zijn begroting en jaarverslag beter scoren dan in paragraaf 2.3.3 «Grote variatie tussen departementen in concrete doelen» staat vermeld met als argumenten:

1. Justitie doet het redelijk goed tot goed voor wat betreft de opname van concrete informatie over prestatiegegevens bij de desbetreffende operationele doelstellingen. Zeker als 2005 in beschouwing wordt genomen, waar de Justitiebegroting de 100% score nadert voor wat betreft de opname van concrete informatie over prestaties bij de operationele doelstellingen.
2. De casus over het OM (zie par. 2.5.2) waarbij de Algemene Rekenkamer Justitie expliciet noemt in verband met een goed gehanteerde formulering van een beleidsdoelstelling.
3. De casus over de capaciteit van het gevangeniswezen (zie par. 4.3.2) waarin de Algemene Rekenkamer de totstandkoming van gegevens als betrouwbaar bestempelt.

Zeker daar ook de ontwikkelingen, vanaf de begroting 2003 alleen een stijgende lijn op alle onderdelen van de concrete informatie (over doelen, prestaties en middelen), laten zien, ligt naar de mening van de minister van Justitie een betere (relatieve) score voor Justitie voor de hand.

7.3.2 De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De minister van VWS onderschrijft de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het concreet benoemen van doelstellingen en effecten bij VWS achterblijft ten opzichte van de gewenste ontwikkeling. Deze conclusie is intern ook getrokken en de benodigde stappen tot verbetering worden momenteel gezet. Binnen VWS is een traject gestart om te komen tot concretere doelstellingen en een meer resultaat gerichte begroting. De Tweede Kamer zal hierover binnenkort worden ingelicht.

7.3.3 De minister van Defensie

De minister van Defensie heeft met belangstelling kennis genomen van de resultaten van het door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde onderzoek inzake de Staat van de beleidsinformatie. Het belang dat zij hecht aan bruikbare beleidsinformatie onderschrijft de minister volledig. Ten aanzien

van de initiatieven die daartoe rijksbreed worden ontplooid, verwijst hij naar de reactie van de minister van Financiën op het conceptrapport. Binnen zijn departement worden daarenboven de navolgende onderwerpen opgepakt.

Effect- en prestatie-indicatoren

Defensie is indringend bezig met het herstructureren van de effect- en prestatie-indicatoren. Hiertoe is een werkverband actief dat de transparantie en de betrouwbaarheid moet verbeteren. Hierbij wordt uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen stuur- en verantwoordingsindicatoren. De indicatoren die in de begroting en het jaarverslag worden vastgelegd, zullen specifiek op relevantie in relatie tot de doelstellingen worden bezien.

Doelgerichte structuur van de begroting

Het is het voornemen van de minister van Defensie om binnenkort een besluit te nemen over hoe de structuur van de begroting kan worden verbeterd om recht te doen aan de nieuwe wijze van sturing en de nieuwe organisatiestructuur die hij in zijn departement heeft geïntroduceerd. Een goede uitoefening van het budgetrecht door de Tweede Kamer blijft hierbij een onaantastbaar uitgangspunt.

7.3.4 De minister van Financiën

Administratieve lasten

In de casus administratieve lasten wijst de Algemene Rekenkamer op de niet altijd consequente wijze van meting en de specifieke wijze waarop is gestreefd naar representativiteit bij meting van administratieve lasten als gevolg van de wet Melding ongebruikelijke transacties (MOT). Volgens de minister is het echter van belang dat de betrokken departementen wel degelijk gebruik maken van het standaard kostenmodel, waarmee een in principe uniform toegepast en kwantitatief prestatiegegeven op het terrein van de administratieve lasten is ontstaan. Dit Nederlandse voorbeeld wordt in een aantal landen nagevolgd evenals in de EU en de OESO, waarmee nu geleidelijk ook een internationale standaard tot stand komt. Niet blijkt hoe dit gegeven is meegewogen door de Algemene Rekenkamer wanneer zij oordeelt dat er onzekerheid is over de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie over administratieve lasten.

Financiële markten

De Algemene Rekenkamer vraagt zich af waarom de IMF-beoordeling als kwalitatieve indicator in de begroting van 2005 is komen te vervallen. De minister merkt op dat in de begroting niet verder is geconcretiseerd op welke aspecten de visitatie betrekking had. In het rapport dat het IMF heeft gemaakt over de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel wordt onder meer ingegaan op het weerstandsvermogen van Nederlandse financiële instellingen en de effectiviteit van het toezicht op banken, verzekeraars, effecteninstellingen en betalingsverkeer. Speciale aandacht wordt geschonken aan het hervormde toezichtmodel voor de financiële sector en de betekenis voor het toezichtbeleid van een sector die wordt gekenmerkt door enkele grote financiële conglomeraten. Verder is het functioneren van de toezichthouders uitgebreid getoetst. Het IMF concludeert dat het Nederlandse financiële stelsel fundamenteel gezond is en het toezicht gekenmerkt wordt door een naar internationale maatstaven hoge kwaliteit. Het IMF rapport is reeds in de TK besproken.³⁶ In de begroting 2005 staat dit niet opgenomen omdat het een éénmalige visitatie van het IMF was. Alternatieven zijn niet voorhanden.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 IXB, nr. 4.

7.4 Reacties van de ministers op de rapporten bij de jaarverslagen

De ministers van Justitie, OCW, Financiën, Economische Zaken, LNV en SZW hebben (ook) gereageerd op opmerkingen in de rapporten bij de jaarverslagen over de mate van concreetheid van hun jaarverslagen.

7.4.1 De minister van Justitie

In het rapport bij het Jaarverslag 2004 inzake het Ministerie van Justitie merkt de Algemene Rekenkamer op dat de controleprotocollen gericht op beleidsinformatie van derden nog niet zijn aangepast.

De minister merkt in zijn reactie hierover het volgende op: «De betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie krijgt bijzondere aandacht sinds de motie van Walsem en de wijziging van de CW op grond van VBTB. De accountant dient, met ingang van het boekjaar 2004/2005, een oordeel te geven over de kwaliteit van deze gegevens. Deze lijn wordt door u doorgetrokken naar de ZBO's/RWT's, waarbij ook de totstandkoming van deze gegevens bij de instellingen in het oordeel dienen te worden betrokken. Het toezichtstatuur en de controleprotocollen voorzien thans niet daarin.

Het toezichtstatuur wordt momenteel herzien. In dit kader wordt onderzocht of een artikel over controleprotocollen kan worden ingevoegd waarin de kwaliteit van de aan het ministerie (toezichthouder) verstrekte niet-financiële informatie, en de rol van de instellingsaccountant daarbij, wordt omschreven.

Ik onderschrijf dus uw constatering al behoeft deze wel enige nuanceering».

Verder merkt de minister ook in deze reactie op dat Justitie het naar zijn mening redelijk goed tot goed doet voor wat betreft de opname van concrete informatie over prestaties bij de operationele doelstellingen. Hij verzoekt de Algemene Rekenkamer dan ook het door haar geschetste beeld aan te passen.

7.4.2 De minister van OCW

In het rapport bij het jaarverslag 2004 inzake het Ministerie van OCW adviseert de Algemene Rekenkamer de minister om ter verbetering van de informatiewaarde van het jaarverslag de aandacht te richten op verdere concretisering van doelen door het kiezen van goede effectindicatoren. Voor het jaarverslag 2005 is het van belang juist die prestatiegegevens te laten terugkomen die het meest relevant zijn. Het geheel aan informatie over maatschappelijke doelen en prestaties blijft daarmee zo concreet mogelijk.

De minister is het eens met deze aanbeveling. Het is echter naar haar mening niet mogelijk voor elk doel een eenduidige effectindicator te kiezen. Zij zal dus zoveel mogelijk relevante prestatiegegevens laten terugkomen in het jaarverslag 2005. De score van 83% niet concrete doelen bij het jaarverslag 2004 zal vanaf het jaarverslag 2005 niet tot 0% kunnen worden teruggebracht, maar zij streeft naar een aanzienlijke uitbreiding van de concrete uitwerking van de doelen en effectindicatoren. Volgens het principe «comply or explain» worden effectindicatoren opgenomen.

7.4.3 De minister van Financiën

Het ministerie blijft streven naar het verder verhogen van het VBTB-gehalte van de begroting en het jaarverslag. Daarbij moet worden aangetekend dat het moeilijk is op dit terrein nog grote stappen te maken. Naar de mening van de minister is het ook bij de Algemene Rekenkamer bekend dat niet alle beleidsterreinen van Financiën zich even makkelijk lenen voor het opnemen van streefwaarden.

7.4.4 De minister van Economische Zaken

De minister merkt op dat de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de – positieve – ontwikkelingen in de totstandkoming van de niet-financiële informatie hem motiveren om door te gaan op de ingeslagen weg.

7.4.5 De minister van LNV

De minister merkt op dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat de informatiewaarde inzake beleidsinformatie weliswaar voldoet aan de verslaggevingseisen, maar ten opzichte van vorig jaar achteruit is gegaan, met name als het gaat om de maatschappelijke doelen. De uitvoering van de motie-Douma c.s. beoogt ertoe te leiden dat hier verbetering in optreedt. De minister heeft besloten tot een nieuwe indeling van de begroting, waarmee de relatie met de nagestreefde maatschappelijke doelen directer zal worden gelegd. De Tweede Kamer heeft inmiddels met de nieuwe indeling ingestemd. De minister verwacht op dit gebied dan ook de nodige voortgang te boeken.

7.4.6 De minister van SZW

De minister neemt de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor de verbetering van de totstandkoming van de beleidsinformatie over.

8 NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

8.1 Reactie van het kabinet

Het verheugt de Algemene Rekenkamer te constateren dat de ambities van het kabinet en de Algemene Rekenkamer voor de toekomst van VBTB op hoofdlijnen dezelfde zijn. De reactie van het kabinet geeft haar aanleiding een aantal punten uit het rapport nog nader toe te lichten. Dit nawoord richt zich eerst op de kritiek van het kabinet op de nadruk die de Algemene Rekenkamer legt op het benoemen van effect- en prestatieindicatoren en vervolgens op de interpretatie die het kabinet aan de motie-Mastwijk c.s. geeft. Tot slot gaat de Algemene Rekenkamer nog in op de reactie van het kabinet op haar overige aanbevelingen.

Het kabinet bekritiseert de nadruk die de Algemene Rekenkamer legt op de mate waarin de doelstellingen zijn voorzien van indicatoren. Zij ziet in de benadering van de Algemene Rekenkamer het risico van een doorgeschoten verantwoordingscultuur. De kritiek van het kabinet is gebaseerd op drie argumenten.

Ten eerste meent het kabinet dat het niet altijd zinvol en relevant is om indicatoren te benoemen. Dit spreekt de Algemene Rekenkamer echter niet tegen. Eerder heeft zij reeds erkend dat het benoemen van relevante indicatoren soms te moeilijk en/of te kostbaar is. Zij onderschrijft dan ook het principe «pas toe of leg uit» («comply or explain») zoals verwoord in de motie-Douma c.s. Wel meent de Algemene Rekenkamer dat uit haar onderzoek blijkt dat er bij het benoemen van effect- en prestatieindicatoren nog meer mogelijk is. Dit blijkt uit de grote onderlinge verschillen tussen departementen die niet kunnen worden verklaard uit de specifieke eigenschappen van de beleidsvelden. Zij acht in dit verband het initiatief van de minister van Financiën om met alle individuele ministers te kijken naar doelformuleringen en mogelijke outcome- en outputindicatoren een goede stap om te komen tot meer concrete effecten en prestaties in begrotingen en jaarverslagen.

Ten tweede wijst het kabinet, met verwijzing naar de Raad van State en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, op de mogelijk perverse werking van kwantitatieve gegevens. Het beeld dat de Algemene Rekenkamer beleidsinformatie altijd in kwantitatieve termen wil zien is onjuist. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de informatie over beoogde en gerealiseerde effecten en prestaties *concreet* is. In het rapport (paragraaf 2.5.1) wordt nadrukkelijk gesteld dat concretisering niet per definitie kwantificering inhoudt. De beoogde effecten kunnen ook in kwalitatieve termen concreet worden geformuleerd, zoals het voorbeeld over de kwaliteit van de werking van de financiële markten illustreert. Een andere mogelijkheid die de Algemene Rekenkamer noemt om te rapporteren in kwalitatieve termen, is het verwijzen naar evaluatieonderzoek.

Ten derde stelt het kabinet dat de nadruk op indicatoren geen toegevoegde waarde heeft voor de doelmatigheid van het overheidsbeleid. In de woorden van het kabinet: «VBTB is niet zozeer een kwestie van indicatoren verzamelen (...). Langs deze weg wordt namelijk het inzicht in de doelmatigheid niet vergroot. Daarvoor is noodzakelijk dat de bijdrage van de overheid aannemelijk en het liefst zichtbaar wordt gemaakt». Het kabinet roept hiermee een tegenstelling op tussen de wens (van de Algemene Rekenkamer) om de beoogde en gerealiseerde beleidseffecten

meer concreet te maken met indicatoren, en de ambitie (van het kabinet) om de bijdrage van de overheid beter te onderbouwen en zichtbaar te maken. De Algemene Rekenkamer ziet deze tegenstelling niet. Beide aspecten zijn van belang in het kader van VBTB. De beleidsinformatie in begroting en jaarverslag moet zijn gericht op de beantwoording van de drie W- en de drie H-vragen (effecten, prestaties en middelen). Alleen als beleidsinformatie concreet is gemaakt (door middel van kwantitatieve en of kwalitatieve indicatoren, door evaluatieonderzoek e.d.) wordt aan de Tweede Kamer in de begroting duidelijk inzicht geboden voor welke maatschappelijke doelen zij de budgetten autoriseert. En alleen als beleidsinformatie concreet is gemaakt kan de Tweede Kamer in het jaarverslag vaststellen in welke mate de maatschappelijke effecten zijn bereikt.

Of de realisatie van de effecten is toe te schrijven aan het overheidsbeleid of aan exogene factoren of een combinatie van beide is een andere vraag. Dit inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid is inderdaad niet te vangen in indicatoren. Hiervoor is evaluatieonderzoek nodig. De kritiek van het kabinet dat de door de Algemene Rekenkamer genoemde best-practices van indicatoren geen inzicht geven in doelmatigheid overtuigt dan ook niet. Daarvoor zijn de voorbeelden niet bedoeld. De Algemene Rekenkamer heeft de voorbeelden gebruikt met het doel om te illustreren dat het goed mogelijk is effecten concreet te maken. Natuurlijk erkent ook de Algemene Rekenkamer het belang van evaluatieonderzoek. Zij steunt het kabinet in zijn streven om beleidsnota's inhoudelijk beter te onderbouwen en de evaluatieprogrammering te verbeteren. Zij suggereert het kabinet daarbij de resultaten op een dusdanig tijdstip beschikbaar te hebben dat ze een bijdrage in het verantwoordingsdebat kunnen leveren.

Evaluatie en VBTB kunnen – mits goed op elkaar afgestemd – functioneren als schering en inslag: evaluatie beziet breder en diepgravender een lange periode, VBTB houdt de vinger jaarlijks aan de pols.

De Algemene Rekenkamer neemt de uitnodiging van de minister van Financiën om met de Algemene Rekenkamer over de toekomst van VBTB nader van gedachten te wisselen gaarne aan. Zij is ook bereid het hiervoor genoemde initiatief van de minister van Financiën te ondersteunen door mee te denken over de mogelijkheden om tot meer concrete effecten en prestaties te komen.

Het tweede onderwerp in dit nawoord betreft de reikwijdte van de controle van de departementale auditdienst op de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het kabinet verwijst hiervoor naar de afspraken die de minister van Financiën hierover met de Tweede Kamer gemaakt heeft in het overleg van 2 en 3 maart. Deze afspraken heeft de minister vastgelegd in zijn brief van 9 maart 2005³⁷ en houden onder meer het volgende punt uit de reactie van het kabinet in:

«de totstandkoming van de beleidsinformatie. Daarbij is afgesproken dat in plaats van de kwaliteitseisen uit de RPE de ordelijkheid, controleerbaarheid en de deugdelijkheid van het proces van totstandkoming van de beleidsinformatie worden gecontroleerd. Er is sprake van ordelijk, controleerbaar en deugdelijk totstandkomen van beleidsinformatie, indien de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het proces zijn belegd en het proces achteraf reconstrueerbaar is. Voorts dient de informatie die als uitkomst van het proces wordt opgeleverd op volledige en juiste wijze in de verantwoording te worden opgenomen».

³⁷ Tweede Kamer, 2004–2005, 29 949, nr. 5.

De Tweede Kamer heeft na de brieven van de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer zelf in de motie-Mastwijk c.s. geformuleerd wat de controle en oordeelsvorming door de auditdiensten van de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie en derdeninformatie zou moeten inhouden. Aan de proceseisen die het kabinet al noemde voegt de Tweede Kamer toe dat het proces van totstandkoming waarborgen moet omvatten om te komen tot juiste en volledige uitkomsten.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport de in de motie vervatte proceseisen mede als uitgangspunt genomen en haar adviezen ook daarop gebaseerd. Zij ziet daarom geen aanleiding haar conclusies en aanbevelingen op dit punt te herzien.

De auditdiensten die zij in haar rapport als voorbeeld noemt, passen deze proceseisen in de praktijk al toe.

Verder zijn de kwaliteitscriteria van de RPE, zoals validiteit van opzet van informatiesystemen of onderzoek en betrouwbaarheid van de opzet van de informatiesystemen of in onderzoek gebruikte meetmethoden, in belangrijke mate geënt op het totstandkomingsproces. Daarom suggereert de Algemene Rekenkamer het kabinet het niet langer opnemen van deze kwaliteitseisen in de RPE te heroverwegen.

Zoals het kabinet schrijft, zullen de werkzaamheden van de auditdiensten leiden tot een rapport van bevindingen. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat, overeenkomstig de motie-Mastwijk c.s., de auditdiensten hierin op artikelniveau de bevindingen vastleggen over de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie en de derdeninformatie.

De reactie van het kabinet op de overige aanbevelingen geven de Algemene Rekenkamer nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De Algemene Rekenkamer is het eens met de ambitie van het kabinet om de probleemanalyse en onderbouwing van de rol van de overheid een sterker onderdeel te maken in de begrotingsvoorbereiding. De overheid vervult echter veelal een stimulerende rol; de feitelijke prestaties worden door een derde geleverd. Voor de doelbereiking is het met name van belang in welke mate die prestaties worden geleverd. Daarom adviseert de Algemene Rekenkamer de tweede W-vraag te formuleren als «*Wat moet ervoor worden gedaan?*».³⁸

De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat het kabinet geen perspectief ziet in het koppelen van effecten, prestaties en middelen in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Zij is het er mee eens dat autorisatie en controle van ingezette middelen op het niveau van departementale begrotingen en jaarverslagen dient plaats te vinden. Zij vindt echter ook dat de Tweede Kamer inzicht zou moeten krijgen in het totale beeld voor de beleidsprioriteiten en de relatieve bijdrage die de individuele ministeries leveren aan het realiseren van de gewenste effecten; bijvoorbeeld door het gebruik van overzichtconstructies. Dat zou het verantwoordingsdebat (zoals dat dit jaar op 19 mei plaatsvindt) over de realisatie van de speerpunten van het regeringsbeleid goed kunnen ondersteunen.

8.2 Departementale reacties

8.2.1 Algemeen

³⁸ In plaats van «Wat gaan we ervoor doen?».

De Algemene Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de initiatieven

van de Ministeries van OCW, Defensie, LNV en VWS om tot meer concrete effecten te komen en ziet de resultaten daarvan met belangstelling tegemoet.

8.2.2 Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie is van mening dat haar begroting en jaarverslag beter scoren dan in het rapport bij het jaarverslag en paragraaf 2.3.3 «Grote variatie tussen departementen in concrete doelen» van dit rapport staat vermeld en verwijst daarbij onder meer naar een bijna 100% score op prestatiegegevens.

Inderdaad doet het Ministerie van Justitie het uitstekend waar het gaat om concrete prestatiegegevens. Het punt van de Algemene Rekenkamer betreft echter expliciet de doelen, niet de prestaties. Zonder concrete doelen is niet of onvoldoende duidelijk welke waarde gehecht moet worden aan de prestaties. Zij nodigt de minister van Justitie daarom uit ook op dit punt verbeteringen te realiseren.

8.2.3 Ministerie van Financiën

De kritiek van de Algemene Rekenkamer bij de case over de administratieve lasten richt zich niet op het standaard kostenmodel zelf, maar op de toepassing ervan. Die toepassing is in het geval van de MOT (wet Melding ongebruikelijke transacties) onvoldoende.

Conclusie	Aanbeveling	Reactie kabinet	Nawaord
De bruikbaarheid van het jaarverslag wordt beperkt doordat voor slechts 16 procent van alle doelstellingen een concreet en relevant beeld wordt gegeven van de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten.	De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het Ministerie van Financiën zijn stimulerende rol voortzet. Zij beveelt de minister van Financiën aan om op korte termijn een plan te presenteren over de wijze waarop hij hieraan invulling denkt te geven.	Dat zal de minister van Financiën doen conform de lijnen in het kabinetsstandpunt bij de VBTB-evaluatie* en zijn brief van 9 maart 2005**	Geen
	De Algemene Rekenkamer acht het met name van belang dat de «achterblijvende» ministeries voortvarend aan de slag gaan met het concreet benoemen van de beoogde effecten. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat deze departementen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting 2006 aangeven hoe zij het verbeteringsproces denken in te vullen.	Het kabinet bekritiseert de nadruk die de Algemene Rekenkamer legt op de mate waarin de doelstellingen zijn voorzien van indicatoren. Het meent dat het niet altijd zinvol en relevant is om indicatoren te benoemen. Geïnspireerd door het overleg met de Tweede Kamer en de motie-Douma c.s. zal de minister van Financiën met alle individuele ministers kijken naar doelformulering van de begrotingsartikelen en mogelijke outcome.	Verbeteringen zijn met name te realiseren door een beter onderbouwde koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen en het nadenken over maatschappelijke problemen en de rol van de overheid bij de aanpak ervan. Verder vindt het kabinet dat de nadruk op indicatoren geen toegevoegde waarde heeft voor de doelmatigheid van het overheidsbeleid.
		Het kabinet wijst verder nog op de perverse werking van kwantitatieve gegevens.	De opvatting van de Algemene Rekenkamer om effecten en prestaties zoveel mogelijk concreet te maken met relevante indicatoren, is naar haar mening niet in tegenspraak met de ambities van het kabinet. Beide zijn van belang in het kader van VBTB.
		De ministers van OCW, Defensie, LNV en VWS hebben initiatieven genomen om tot meer concrete doelen te komen.	De Algemene Rekenkamer heeft bij herhaling in haar publicaties rond VBTB benadrukt dat ook kwalitatieve informatie goed kan zijn. In dit rapport heeft zij ook een aantal concrete voorbeelden hiervan genoemd.
	Maak in de rijksbegrotingsvoorschriften onderscheid tussen effect- en prestatieindicatoren in plaats van de generieke term «prestatiegegevens» (zie bijlage 3). Hiermee wordt een expliciete plaats gegeven aan indicatoren die het maatschappelijk effect beschrijven.	Het kabinet is het eens met het belang van dit onderscheid en wil in overleg met de Algemene Rekenkamer tot eenduidige termen komen.	De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor deze initiatieven.
			De AR is bereid met de minister van Financiën te overleggen over VBTB aangelegenheden.

Conclusie	Aanbeveling	Reactie kabinet	Nawoord
	Formuleer de W2-vraag als: «wat moet ervoor worden gedaan?» in plaats van «wat gaan we ervoor doen». Hiermee wordt duidelijk dat ook «prestaties van derden» als prestaties moeten worden beschouwd en wordt voorkomen dat departementen de prestaties van derden als maatschappelijk effect beschouwen.	Het kabinet wil de probleem-analyse en onderbouwing van de rol van de overheid een sterker onderdeel maken in de begrotingsvoorbereiding. Alleen door beleid inhoudelijk van tevoren goed te onderbouwen, kan achteraf in het jaarverslag worden beoordeeld of de concrete acties die door de overheid in het vooruitzicht zijn gesteld ook zijn uitgevoerd.	De Algemene Rekenkamer is het hiermee van harte eens. Met haar suggestie beoogt zij echter niet alleen de rol van de overheid te verduidelijken, maar juist ook transparant te maken dat de feitelijke prestaties vaak door derden moeten worden geleverd. Het zijn vooral die prestaties die uiteindelijk bepalen of de effecten zullen worden gerealiseerd.
	Kies de effect-indicatoren zorgvuldig. Neem alleen die indicatoren op die voldoende zicht bieden op het beoogde effect of de prestatie.	Het kabinet is het hiermee eens. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat ook de effectiviteit en de relatie tussen de drie W-vragen voldoende aandacht krijgt.	Geen
De bruikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag wordt verder verhoogd als de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie voldoende is gewaarborgd.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan de ambtelijke top van de ministeries een belangrijke rol te geven om het belang van betrouwbare beleidsinformatie binnen hun ministerie uit te dragen.	Geen	Geen
	Voor het nemen van maatregelen om de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag te waarborgen beveelt de Algemene Rekenkamer aan om de positieve ontwikkelingen die de ministeries hebben doorgemaakt met de implementatie van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek vast te houden.	Geen	Geen
	Zij beveelt de ministeries verder aan om gebruik maken van elkaars ervaringen.	Geen	Geen
De Tweede Kamer heeft de regering gevraagd een normenkader te ontwikkelen dat als basis dient voor de controle van de auditdiensten op de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie.	Handhaaf de kwaliteitseisen in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek	Het kabinet verwijst hiervoor naar de eerder door de minister van Financiën in zijn brief van 9 maart 2005 vastgelegde afspraken op basis van het overleg van 2 en 3 maart met de Tweede Kamer. Eén van die afspraken is dat in plaats van de kwaliteitseisen uit de RPE de ordelijkheid, controleerbaarheid en deugdelijkheid van het proces van totstandkoming worden gecontroleerd.	De Algemene Rekenkamer heeft als basis voor haar conclusies en aanbevelingen de motie-Mastwijk c.s. genomen. Daarin staan naast de eisen waaraan het kabinet refereert nog expliciet de proceseis vermeld dat het proces van totstandkoming moet leiden tot juiste en volledige uitkomsten. In dat verband noemt de Algemene Rekenkamer de auditdiensten die al grotendeels aan deze eisen voldoen en adviseert zij de kwaliteitseisen in de RPE te handhaven. Deze eisen zijn namelijk in belangrijke mate geënt op het totstandkomingsproces.

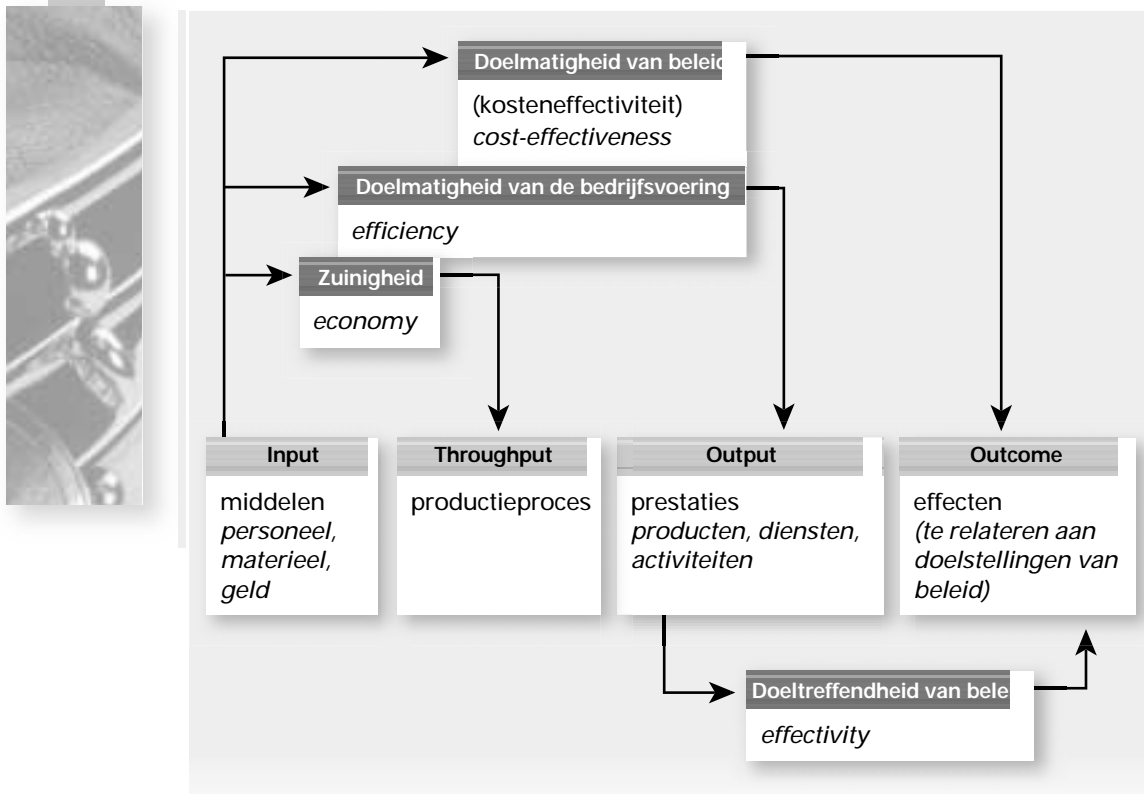
Conclusie	Aanbeveling	Reactie kabinet	Nawoord
	Maak gebruik van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de in de systemen voor reguliere prestatiegegevens toegepaste proceswaarborgen grotendeels overeenkomen met de proceswaarborgen in financiële informatiesystemen. Voor de controle op die systemen is al normatiek ontwikkeld. Pas die waar mogelijk ook toe op de systemen van niet-financiële informatie.	Idem	Idem
	Benut het raamwerk dat in 2004 door het Interdepartementaal Overleg van Auditors (IOA) is ontwikkeld voor de controle van de totstandkoming en kwaliteit van de beleidsinformatie.	Idem	Idem

* Tweede Kamer, 2004–2005, 29 949, nr. 1.

** Tweede kamer, 2004–2005, 29 949, nr. 5.

Figuur 2.1 van de Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek: De ambities van beleid en bedrijfsvoering

Figuur 12



Met twee reeksen rapporten levert de Algemene Rekenkamer haar bijdrage aan het realiseren van de ambities van VBTB. Dit betreft specifieke VBTB rapporten, zoals:

- Verantwoorden over beleid (17 mei 2000) waarin de Algemene Rekenkamer beschrijft hoe ministeries tot een goede beleidsverantwoording zouden kunnen komen en in dat kader de zogenaamde «doelenboom» introduceerde als mogelijk handvat voor de ministeries.
- VBTB-voorbeeldbegrotingen 2000 (13 juli 2000) dat de resultaten bevat van de beoordeling van de Algemene Rekenkamer van de mate waarin de nieuwe beleidsgerichte begrotingen de Tweede Kamer uiteindelijk beter in staat zullen stellen haar budgetrecht uit te oefenen.
- VBTB in begrotingen 2002 (24 januari 2002) waarin de Algemene Rekenkamer de vooruitgang in kaart heeft gebracht die de departementen hebben gemaakt bij de formulering van heldere doelen en concrete prestatiegegevens.
- Groeiparagraaf 2002-2003
- VBTB-toets regeerakkoord 2002.

Daarnaast brengt de Algemene Rekenkamer een reeks rapporten uit die betrekking hebben op de totstandkoming van de beleidsinformatie en de kwaliteit daarvan. Het betreft tot nu toe de volgende rapporten:

- Organisatie van beleidsevaluatie³⁹. Dit rapport ging feitelijk vooraf aan de reeks en betrof de evaluatiefunctie bij de ministeries.
- Staat van de beleidsevaluatie 2002⁴⁰. Dit rapport betreft het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de ministeries de regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek (RPE) hadden vertaald naar een eigen regeling. In dit onderzoek stonden de directies FEZ centraal.
- Staat van de beleidsinformatie 2004.⁴¹ Dit onderzoek borduurde voort op het vorige. Hier stonden de beleidsdirecties centraal: in hoeverre dragen zij zorg voor een goed functionerende evaluatiefunctie. Verder onderzocht de Algemene Rekenkamer de kwaliteit van derdeninformatie.

Ook in de rapporten bij de jaarverslagen (de RJV's) besteedt de Algemene Rekenkamer aandacht aan de realisatie van VBTB. Daarin rapporteert de Algemene Rekenkamer over de mate waarin de jaarverslagen antwoord geven op de drie H-vragen⁴².

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 065, nrs. 1–2.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 656, nrs. 1–2.

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 550, nrs. 1–2.

⁴² zie Rijk verantwoord 2002 en 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 881, nr. 1 en vergaderjaar 2003–2004, 29 548, nr. 1.

De volgende beleidsartikelen en prestatiegegevens uit de begroting 2004 zijn in het onderzoek betrokken:

Begrotingshoofdstuk	Beleidsartikel	Prestatiegegeven
III Algemene Zaken	Artikel 1 Bevorderen van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid	Klanttevredenheid postbus 51
V Buitenlandse Zaken	Artikel 10 Samenwerking met maatschappelijke organisaties	Invulling werkafspraken op landenniveau
VI Justitie	Artikel 5.1 Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties	Formele capaciteit in het gevangeniswezen
VII Binnenlandse Zaken	Artikel 11 Kwaliteit rijksdienst	Herkomst benoemingen
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Artikel 16 Onderzoek en Wetenschap	Aantal VENI- VIDI- VICI-honoreringen
IX Financiën	Artikel 8 Financieel-economisch beleid van de overheid	Administratieve lasten
X Defensie	Artikel 9 Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties	Aantal militairen ingezet crisisbeheersing
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	Artikel 3 Duurzame woningen en gebouwen	Saneren loden leidingen
XII Verkeer en Waterstaat	Artikel 5 Veiligheid personenvervoer	Aantal verkeersdoden weg
XIII Economische Zaken	Artikel 4 Doelmatige en duurzame energiehuishouding	Energie-efficiëntie
XIV Landbouw, Natuur en Visserij	Artikel 2 Realisatie van de ecologische hoofdstructuur	Aantal hectaren inrichting nieuwe natuur
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Artikel 11 Vergroten van mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren.	Discrepantie gewenst en feitelijk gebruik verlof
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Artikel 21: Preventie en gezondheidsbescherming	Aantal spoedeisende hulpbehandelingen

Suggestie format RBV

Model 1.61 geeft een format voor de toelichting van een beleidsartikel. De Algemene Rekenkamer stelt voor om het format als onderstaand aan te passen. De aanpassing geeft een duidelijker plaats aan de concrete formulering van het beoogde effect en onderscheidt effectindicatoren van prestatieindicatoren.

Huidig model 1.61 zoals in de rijksbegrotingsvoorschriften

Tabel uitwerking operationele doelstelling (ontwerpbegroting)

Verplichte onderdelen:

1. Operationele doelstelling
2. Motivering
3. Instrument(en)
4. Activiteit/(prestatie)

Onderdelen die worden opgenomen indien zinvol en relevant:

5. Doelgroep
 6. Prestatie-indicator
 7. Basiswaarde
 8. Streefwaarde
 9. Planning (tijdshorizon)
 - 10 Relevante verwijzing naar beleidsnota's/voortgangsrapportages
-

Voorstel Algemene Rekenkamer model 1.61

Tabel uitwerking operationele doelstelling (ontwerpbegroting)

Verplichte onderdelen:

1. Operationele doelstelling
 2. Effectindicator(en) incl. basis-, streefwaarde(n) en tijdshorizon
 3. Motivering
 4. Instrument(en)
 5. Prestatie-indicator(en) incl. basis-, streefwaarde(n) en tijdshorizon
 6. Beleidsactiviteiten
 7. Doelgroep (indien relevant)
 8. Verwijzing naar beleidsnota's/voortgangsrapportages (indien relevant)
-

Motie Douma C.S.

MOTIE VAN HET LID DOUMA C.S.⁴³

Voorgesteld 31 maart 2005

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat het beleid van de overheid gericht is op het bereiken van maatschappelijke effecten («outcome») en dat dientengevolge de Kamer op basis van die effecten met de regering debatteert over begroting en jaarverslag;

overwegende, dat voor een adequate beleidsinzet en beleidsverantwoording prestatiegegevens over «outcome» nodig zijn;

overwegende, dat, indien in uitzonderingsgevallen prestatiegegevens op basis van «outcome» niet kunnen worden geformuleerd, volstaan moet worden met output- of met andere prestatiegegevens;

overwegende, dat het criterium «zinnig en relevant» onvoldoende uitdrukking geeft aan de gewenste beleidsinzet en aan de verantwoording op «outcome»;

spreekt uit, dat de beleidsdoelen geformuleerd moeten worden in termen van te realiseren maatschappelijke effecten («outcome») en in daarvan afgeleide prestatiegegevens en dat daarvan alleen kan worden afgeweken als daarvoor in begroting en jaarverslag een motivering wordt gegeven volgens het principe «pas toe of leg uit» («comply or explain»);

verzoekt de regering de wet- en regelgeving, inclusief de rijksbegrotingsvoorschriften, dienovereenkomstig aan te passen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Douma
Mastwijk
Balemans
Bakker
Vendrik

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11.

Motie Mastwijk C.S.

MOTIE VAN HET LID MASTWIJK C.S.⁴⁴

Voorgesteld 31 maart 2005

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende,

dat de Kamer voor een goede uitoefening van het budgetrecht en voor het op adequate manier voeren van het verantwoordingsdebat over de jaarverslagen niet alleen de beschikking moet hebben over betrouwbare financiële informatie, maar ook over deugdelijke niet-financiële en derdeninformatie;

dat een verklaring van juistheid en betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie niet door de departementale auditdiensten gegarandeerd kan worden, maar dat hoogstens een verklaring kan worden gegeven over het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie;

spreekt als haar mening uit:

dat de departementale auditdiensten per beleidsartikel een oordeel moeten geven over de kwaliteit van het proces van totstandkoming van de niet-financiële en derdeninformatie en dat de ministers over niet positieve oordelen dienen te rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de jaarverslagen;

dat de minister van Financiën een normenkader dient te ontwikkelen, dat de departementale auditdiensten kunnen gebruiken bij dat oordeel, welk normenkader gebaseerd is op de vraag of het proces dat tot die informatie heeft geleid van deugdelijke kwaliteit is, voldoende waarborgt dat die informatie juist en volledig is, en niet in strijd is met de financiële informatie;

verzoekt de regering dit oordeel van de Kamer te verwerken in de relevante wet-en regelgeving,

en gaat over tot de orde van de dag.

Mastwijk
Douma
Balemans
Vendrik
Bakker

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 9.