
Vergaderjaar 2005–2006

29 261

Doelmatigheidsinformatie in begroting en
jaarverslag

Nr. 3

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 maart 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 21 maart 2006 door ons vastgestelde
rapport «Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag; Terugblik
2006».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Vergaderjaar 2005–2006

29 261

Doelmatigheidsinformatie in begroting en
jaarverslag

Nr. 4

RAPPORT: TERUGBLIK 2006

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Overige aanbevelingen	13
			4.1	Inleiding	13
1	Inleiding	7	4.2	Stand van zaken	13
1.1	Wat is een terugblik?	7			
1.2	Aanbevelingen nader beschouwd	7	5	Conclusies	15
1.3	Leeswijzer	8			
			6	Reactie van kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	16
2	Stapsgewijs verbeteren	9	6.1	Reactie kabinet	16
2.1	Inleiding	9	6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	16
2.2	Stand van zaken	9			
2.2.1	Betere doelen en informatie over beleidsprestaties en -effecten	9		Literatuur	17
2.2.2	Doelmatigheidsinformatie over beleidsprestaties en -effecten	10	Bijlage 1	Overzicht aanbevelingen en reactie oorspronkelijke rapport	19
3	Gebreken in wet- en regelgeving	11			
3.1	Inleiding	11			
3.2	Stand van zaken	11			
3.2.1	Onvolkomenheden wet- en regelgeving	11			
3.2.2	Verantwoordingsgat	11			

SAMENVATTING

Sinds 2004 gaat de Algemene Rekenkamer over een langere periode na op welke wijze bewindspersonen de aanbevelingen uit haar onderzoeken opvolgen.

In dit rapport staat de vraag centraal hoe het kabinet opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het eind 2003 gepubliceerde onderzoek *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag* (Algemene Rekenkamer, 2003).

Het betrof een onderzoek naar de vraag in hoeverre de ministers voldoen aan de wettelijke verplichting om in hun begrotingen en jaarverslagen per beleidsartikel informatie over doelmatigheid van beleid op te nemen. Deze verplichting is een uitvloeisel van de nieuwe manier van begroten en verantwoordden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB). Ministeries moeten in hun begrotingen per beleidsartikel onder meer aangeven welke maatschappelijke effecten zijn beoogd, welke prestaties worden geleverd om deze effecten te bereiken en welk budget voor deze prestaties beschikbaar is. En in de departementale jaarverslagen moeten zij onder meer duidelijk maken of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt.

In ons rapport van 2003 concludeerden wij dat de ministeries er in de onderzochte periode nog niet in waren geslaagd om aan deze verplichting te voldoen: zowel in de begrotingen als de jaarverslagen ontbrak doelmatigheidsinformatie. Wij deden het kabinet zes aanbevelingen. Wij zijn nu nagegaan wat daarmee is gedaan.

Conclusies

Er zijn naar ons oordeel positieve ontwikkelingen te signaleren als het gaat om doelmatigheidsinformatie in departementale begrotingen en jaarverslagen. Vier van de zes aanbevelingen die wij in 2003 deden zijn in opzet geheel of gedeeltelijk ingevuld door het kabinet:

- Onze aanbeveling om stapsgewijs te werken aan verbeteringen in de informatievoorziening over doelmatigheid van beleid is voor een deel opgevolgd. Zo is conform de toezegging van het kabinet gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de beleidsdoelen en is er meer informatie over beleidsprestaties in begrotingen en jaarverslagen opgenomen. Het kabinet heeft de aandacht inmiddels verlegd naar meer informatie over beleidseffecten.
- Uit de begrotingen voor 2006 blijkt dat de concrete voorbeelden die wij in ons rapport van 2003 gaven van informatie die door de ministeries ten onrechte als doelmatigheidsinformatie werd betiteld, op één na niet meer zo worden genoemd. Helaas wordt er in deze begrotingen wel andere informatie ten onrechte doelmatigheidsinformatie genoemd.
- Het kabinet heeft, conform onze aanbeveling, nagedacht over de manier waarop informatie in begroting en jaarverslag kan worden beperkt, en hierin keuzes gemaakt.
- Het kabinet heeft ervoor gekozen informatie in een overzichtstabel op te nemen en om ministeries zich expliciet aan de Tweede Kamer te laten verantwoorden over de redenen waarom bepaalde informatie over beleidseffecten niet kan worden gegeven.

Op twee punten zien wij geen verbetering:

- De onvolkomenheden in de wet- en regelgeving op het gebied van doelmatigheidsinformatie zijn niet gerepareerd. Uit ons onderzoek van

2003 kwam naar voren dat de wettelijke voorschriften op het gebied van doelmatigheidsinformatie op onderdelen niet duidelijk, niet eenduidig en/of onvolledig waren. Zo ontbrak een eenduidig, duidelijk en volledig begrippenkader. Het kabinet had toegezegd dit punt mee te nemen in de evaluatie van VBTB in 2004. Dat is niet gebeurd.

- Het «verantwoordingsgat» rond doelmatigheidsinformatie over door derden geleverde beleidsprestaties heeft het kabinet niet gedicht, omdat het van mening is dat er geen gat is. Uit ons onderzoek van 2003 kwam naar voren dat in de wet- en regelgeving niet is geregeld dat doelmatigheidsinformatie over door derden geleverde beleidsprestaties door ministers bij de betrokken derden moet worden opgevraagd, noch dat deze informatie in het departementale jaarverslag moet worden opgenomen. Gezien de omvang van het publieke geld dat deze derden ontvangen, vinden wij dit een ongewenste situatie.

Beleidsinformatie is van belang in het kader van de verantwoording over beleid door de ministers en zal, met het migratiepad van VBTB, naar verwachting steeds meer integraal onderdeel zijn van de departementale jaarverslagen.

Dit rapport past in een reeks van onderzoeken die wij in het kader van onze strategie voor 2004–2009 doen naar beleidsinformatie en waarmee we een impuls willen geven aan VBTB. Op 17 mei 2006 zullen wij in de reeks «Staat van de beleidsinformatie» een volgend rapport over verantwoording en verantwoordingsinformatie uitbrengen, waarin onder meer de lijn uit deze Terugblik zal worden doorgetrokken.

Reactie kabinet

In reactie op het rapport geeft het kabinet aan dat als vervolg op de VBTB-evaluatie, in het kader van de herziening van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE), in nauw overleg met de Algemene Rekenkamer een nieuw begrippenkader is overeengekomen, dat als bijlage aan de herziene RPE zal worden toegevoegd.

Het kabinet herhaalt het standpunt dat het in reactie op ons rapport uit 2003 innam: er is geen verantwoordingsgat. Verder stelt het kabinet dat verantwoording gewoon plaats vindt via het departementale jaarverslag bij de desbetreffende beleidsterreinen, omdat het merendeel van de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) begrotingsgefinancierd is. Het kabinet geeft tot slot aan dat het repareren van het verantwoordingsgat op gespannen voet staat met de uitgangspunten voor goed uitvoeringstoezicht zoals verwoord in de kaderstellende visie op toezicht.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De herziening van de RPE heeft tot verbeteringen geleid. Zo omvat de definitie van het begrip «prestatie» zowel prestaties van het Rijk als van derden. Hiermee zijn echter nog niet alle in ons rapport uit 2003 (bijlage 3) gesignaleerde onduidelijkheden opgelost. Wij zullen de resterende punten inbrengen in het overleg rond de aanpassing van de Comptabiliteitswet. Aan informatie over door derden geleverde prestaties besteden we (opnieuw) aandacht in de *Staat van de beleidsinformatie 2006*, die gewoontegetrouw op Verantwoordingsdag verschijnt, en in deel 5 van de serie *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak* dat gepland staat te verschijnen in het laatste kwartaal van dit jaar.

1 INLEIDING

1.1 Wat is een terugblik?

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zonedig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe vaak wij terugkomen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

De resultaten van deze monitoractiviteiten op het onderzoek *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag* (Algemene Rekenkamer, 2003) worden weergegeven in dit rapport, dat gelijk met het *Verslag 2005* van de Algemene Rekenkamer in maart 2006 wordt gepubliceerd.

1.2 Aanbevelingen nader beschouwd

Op 29 oktober 2003 publiceerden wij het rapport *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag* (Algemene Rekenkamer, 2003). Het betrof een onderzoek naar de vraag in hoeverre de ministers voldoen aan de wettelijke verplichting om in hun begrotingen en jaarverslagen per beleidsartikel informatie over doelmatigheid (van beleid) op te nemen.¹ Dat wil zeggen, in het onderzoek werd gekeken in hoeverre ministers bij de beschrijving van hun (voorgenomen of reeds uitgevoerde) beleid informatie verstrekten over de onderlinge relatie tussen de middelen (de kosten van het beleid), de aantallen prestaties of effecten (de resultaten van het beleid) en de kwaliteit daarvan.

Uiteraard kan de doelmatigheid van beleid alleen worden bepaald in relatie tot een referentiepunt; beleidsprestaties of -effecten zijn (on)doelmatiger ten opzichte van dezelfde beleidsprestaties of -effecten uit het verleden of ten opzichte van vergelijkbare organisaties. Bij doelmatigheidsinformatie moet dan ook altijd een vergelijking met een referentiepunt zijn/worden gemaakt.

Gegeven zo'n referentiepunt geeft goede doelmatigheidsinformatie antwoord op de vraag:

¹ Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001), Staatsblad 2002, 413. Dit is een verplichting sinds 2002 (verslaggevingseisen).

- of de beleidsprestaties/effecten, gegeven de kwaliteit ervan, met de inzet van minder middelen (hadden/zouden) kunnen worden gerealiseerd; dan wel
- of met dezelfde inzet van middelen meer beleidsprestaties/effecten van minimaal dezelfde kwaliteit behaald (hadden/zouden) kunnen worden.

Uit ons onderzoek van 2003 kwam naar voren dat de ministeries er nog niet slaagden om dit soort gegevens over hun beleid te verstrekken: noch de departementale begrotingen over 2002 en 2003, noch de departementale jaarverslagen over 2002 bleken doelmatigheidsinformatie te bevatten.

Ter verbetering van deze situatie formuleerden wij in het rapport een aantal aanbevelingen. Het kabinet deed in reactie daarop enkele toezeggingen (zie bijlage 1).

In hoeverre hebben de ministers, het kabinet respectievelijk de Tweede Kamer deze aanbevelingen opgevolgd en in hoeverre zijn ze hun toezeggingen nagekomen? Dit hebben we in het najaar van 2005 onderzocht. We hebben dat gedaan aan de hand van:

- een analyse van documenten die zijn verschenen over en naar aanleiding van de evaluatie van de nieuwe manier van begroten en verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)*;
- twee gesprekken met vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën;
- schriftelijke beantwoording van enkele vragen door de verschillende ministeries;
- het Rekenkamerrapport *Staat van de beleidsinformatie 2005* (Algemene Rekenkamer, 2005b).

1.3 Leeswijzer

In deze terugblik zijn wij voor twee van onze aanbevelingen uit 2003 in detail nagegaan wat op dit moment de stand van zaken is. Het betreft de aanbeveling om *stapsgewijs* te gaan werken aan het verbeteren van doelmatigheidsinformatie, en de aanbeveling om de *gebreken in de wetten regelgeving* op het gebied van doelmatigheidsinformatie weg te werken. We bespreken beide aanbevelingen en het vervolg dat eraan gegeven is in de hoofdstukken 2 en 3.

In hoofdstuk 4 staan we vervolgens nog kort stil bij onze overige aanbevelingen uit 2003.

We besluiten dit rapport in hoofdstuk 5 met onze conclusies.

2 STAPSGEWIJS VERBETEREN

2.1 Inleiding

In het Rekenkamerrapport van 2003 hebben wij aangegeven dat het volgens ons het niet haalbaar was om voor alle beleidsdoelstellingen doelmatigheidsinformatie te genereren. Soms zal het te kostbaar zijn, soms zal het praktisch niet mogelijk zijn. Toch, zo schreven we, is er verbetering mogelijk. Vooral voor het geven van doelmatigheidsinformatie over de *beleidsprestaties* zagen wij mogelijkheden. Het verschaffen van informatie over *beleidseffecten* zal in veel gevallen niet mogelijk zijn, omdat het vaak praktisch al niet doenlijk is het aandeel dat de rijksoverheid heeft in het ontstaan van een bepaald maatschappelijk effect aan te tonen.

Gegeven deze situatie deden wij het kabinet de aanbeveling om *stapsgewijs* te werk te gaan:

1. Begin met een goede formulering van de algemene en operationele doelen van het beleid.
2. Zorg vervolgens voor (betere) informatie over beleidsprestaties en vervolgens voor doelmatigheidsinformatie over deze beleidsprestaties.
3. Verzamel daarna informatie over beleidseffecten.
4. Zorg ten slotte – voorzover mogelijk – voor het genereren en geven van doelmatigheidsinformatie over deze beleidseffecten.

Het kabinet gaf aan het stappenplan realistisch te vinden, en de komende jaren de aandacht te willen toespitsen op het krijgen van goede beleidsdoelen.

2.2 Stand van zaken

2.2.1 *Betere doelen en informatie over beleidsprestaties en effecten*

Na publicatie van ons rapport uit 2003 is er rijksbreed op verschillende onderdelen van het stappenplan vooruitgang geboekt. Zo wordt er meer concrete informatie opgenomen in begrotingen en jaarverslagen over beleidsdoelstellingen en gerealiseerde prestaties (Algemene Rekenkamer, 2005a en 2005b).² Er blijft hier echter ruimte voor verdere verbetering. Dit geldt eveneens en met name voor informatie over de gerealiseerde effecten (Ministerie van Financiën, 2004, Algemene Rekenkamer, 2005a en 2005b).

Positief in dit kader is verder dat er, onder andere naar aanleiding van de VBTB-evaluatie die in 2004 is uitgevoerd (Ministerie van Financiën, 2004), rijksbreed aandacht blijft voor verbetering op deze punten. Zo heeft het kabinet voor de begroting 2006 aandacht besteed aan de kwaliteit van de doelformuleringen en is er, als uitvloeisel van de motie-Douma c.s. (Tweede Kamer, 2005a, Ministerie van Financiën, 2005c) aandacht voor informatie over gerealiseerde prestaties en effecten. De basisgedachte daarbij is om alleen gegevens over beleidseffecten («outcome») en beleidsprestaties («output») op te nemen in begroting en jaarverslag, indien ze zinvol en relevant zijn. Indien geen zinvolle en relevante gegevens over outcome, maar ook niet over output kunnen worden opgenomen, stellen de ministers de Kamer hiervan op de hoogte. Dit laatste hebben alle ministers per brief in juni/juli 2005 gedaan (Brief aan de Tweede Kamer over de uitwerking van de motie-Douma c.s., 2005). Uit deze zogenaemde «comply or explain»-brieven blijkt dat nagenoeg

² Dit geldt voor de jaarverslagen alleen voor de gerealiseerde prestaties.

alle ministeries voor de meeste doelstellingen outcome- en/of outputindicatoren zullen presenteren.

Een ander punt dat wij willen noemen is dat met de VBTB-evaluatie de nadruk op effectgegevens is komen te liggen – het aspect waarop naar ons oordeel de meeste ruimte voor verbetering is. Effecten zullen immers zeker niet altijd in kaart kunnen worden gebracht, voor prestaties is dat eenvoudiger.

Een te sterke toespitsing op informatie over effecten brengt het risico met zich mee dat kansen onbenut blijven om inzicht te krijgen in de realisatie van prestaties en de doelmatigheid van die prestaties. De ministeries hebben tijdens het onderzoek aangegeven geen aanwijzingen te zien dat de aandacht voor effecten ten koste gaat van aandacht voor prestaties.

Wij concluderen dat het kabinet zijn toezegging om de aandacht te richten op het krijgen van goede beleidsdoelen is nagekomen.

Als onderdeel van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen zullen wij in mei 2006 weer rapporteren over de ontwikkeling van de beschikbaarheid van antwoorden op de zogenoemde W- en H-vragen in begroting en jaarverslag.³

2.2.2 Doelmatigheidsinformatie over beleidsprestaties en -effecten

In deze terugblik onderzoeken we geen recente begrotingen of jaarverslagen op de aanwezigheid van doelmatigheidsinformatie. Immers, het proces van (stapsgewijze) verbetering duurt lang. Wij verwachten dan ook niet dat nu – twee jaar na de publicatie van ons rapport – de begrotingen en jaarverslagen op dit punt al substantieel zijn verbeterd.

Tijdens het onderzoek hebben wij punten gesignaleerd die in positieve zin van invloed kunnen zijn op verbetering van de informatievoorziening rondom doelmatigheid:

- De Regeling begrotingsvoorschriften vraagt al een aantal jaren voor het jaarverslag per algemene en/of operationele beleidsdoelstelling doelmatigheidsinformatie over beleid en apparaatsuitgaven.⁴
- De VBTB-evaluatie vermeldt dat het gewenst is dat ministeries onderzoeken waar evaluatieonderzoek ingezet kan worden om de doelmatigheid van onderdelen van beleid te meten. Een andere aanbeveling uit de evaluatie is dat ministeries moeten zorgen voor gegevens waarmee doelmatigheid van beleid kan worden beoordeeld, waarbij wordt gesteld dat er dus vooraf moet worden nagedacht over de data die achteraf beschikbaar moeten zijn om het beleid te kunnen evalueren.

³ Beleidsinformatie in departementale jaarverslagen is «VBTB-conform» wanneer zij een goed antwoord geeft op de drie H-vragen: Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen? Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen? Heeft het gekost wat het zou kosten? Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries moeten zijn terug te vinden: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?

⁴ Dit is conform artikel 54 van de Comptabiliteitswet 2001.

3 GEBREKEN IN WET- EN REGELGEVING

3.1 Inleiding

Uit ons onderzoek van 2003 kwam onder meer naar voren dat de wettelijke voorschriften op het gebied van doelmatigheidsinformatie op onderdelen niet duidelijk, niet eenduidig en/of onvolledig waren. Zo ontbrak een eenduidig, duidelijk en volledig begrippenkader. Ook was niet duidelijk of de ministeries zich moesten verantwoorden over de doelmatigheid van de beleidsprestaties.

Gegeven deze situatie deden wij het kabinet de aanbeveling om de wet- en regelgeving op het gebied van (verslaggeving over) doelmatigheid duidelijk, eenduidig en volledig te maken.

Het kabinet gaf in reactie hierop aan geen noodzaak tot aanpassing van de wet- en regelgeving te zien. Wel zegde het kabinet toe onze opmerkingen mee te zullen nemen in de VBTB-evaluatie van 2004.

Een andere constatering uit ons onderzoek van 2003 was dat in wet- en regelgeving evenmin geregeld was of de ministeries zich moesten verantwoorden over de doelmatigheid van prestaties *geleverd door derden*, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak en decentrale overheden. Hierdoor mist de Tweede Kamer, zo oordeelden wij, een verantwoording over de doelmatigheid van een belangrijk deel van het overheidsbeleid. Wij deden het kabinet de aanbeveling om dit «verantwoordingsgat» te dichten.

Het kabinet antwoordde dat het, anders dan de Algemene Rekenkamer, van mening was dat er in de wet- en regelgeving geen sprake was van een «verantwoordingsgat». Het kabinet deed op dit punt dan ook geen toezegging.

3.2 Stand van zaken

3.2.1 Onvolkomenheden wet- en regelgeving

Het kabinet heeft, in weerwil van zijn toezegging op dit punt, onze constateringen uit 2003 over onvolkomenheden in de wet- en regelgeving op het gebied van doelmatigheidsinformatie niet bij de VBTB-evaluatie van 2004 betrokken. De onvolkomenheden bestaan dan ook nog steeds.

3.2.2 Verantwoordingsgat

Het kabinet onderkent het belang van informatie over prestaties van het beleid dat door derden wordt uitgevoerd.⁵ Er bestaat echter nog steeds een verantwoordingsgat als het gaat om doelmatigheidsinformatie over beleidsprestaties die door derden worden geleverd. Nog steeds is nergens geregeld dat ministeries (de benodigde informatie voor het genereren van) deze doelmatigheidsinformatie aan derden moeten vragen, noch dat informatie over de doelmatigheid van de beleidsprestaties in het departementale jaarverslag moet worden opgenomen.

Uiteraard kunnen de ministers op eigen initiatief informatie opvragen bij de derden die beleid uitvoeren. Maar dat zij dit zullen doen is niet zeker. De kans is dus aanwezig dat bepaalde informatie niet zal worden gevraagd en dat inzicht op dat betreffende terrein zal ontbreken. Wij hebben geconstateerd dat er, in elk geval voor de rapportageperioden die zijn onderzocht voor ons rapport van 2003, geen informatie over de doelmatigheid van door derden geleverde beleidsprestaties is terechtge-

⁵ Zo wordt in de VBTB-evaluatie (Ministerie van Financiën, 2004) gesteld dat van instellingen in de publieke sector geëist moet worden dat zij zo goed mogelijk inzicht geven in de prestaties die zij met belastinggeld realiseren. Eveneens wordt aanbevolen om informatie over premiegefinancierde en belasting-uitgaven in de begrotingen te behouden, ook al worden ze formeel niet door de Staten-Generaal geautoriseerd (op cit., respectievelijk p. 39 en 46/47). Artikel 44a van de Comptabiliteitswet 2001 regelt dat zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak aan de ministers informatie verschaffen over de door hen te leveren en geleverde prestaties. Volgens de toelichting dienen de ministers deze informatie te gebruiken voor het toezicht op de uitvoering van wettelijke taken en voor hun eigen begroting en jaarverslag.

komen in enig departementaal jaarverslag. Ook wordt in geen enkel jaarverslag verwezen naar de vindplaats van dergelijke informatie. Zoals wij reeds hebben gesteld in ons rapport van 2003 vinden wij het bestaan van het verantwoordingsgat, gezien de omvang van het publieke geld dat deze derden ontvangen, een ongewenste situatie. Wij realiseren ons dat doelmatigheidsinformatie over de beleidsprestaties van derden niet altijd gegenereerd zal kunnen worden. Maar we waarschuwen wel dat er nu mogelijk kansen onbenut blijven om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de prestaties die door derden voor het beleid worden gerealiseerd.

4 OVERIGE AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

Naast de twee hiervoor besproken aanbevelingen bevatte ons rapport uit 2003 nog enkele andere aanbevelingen. We lopen deze overige aanbevelingen in dit hoofdstuk langs, waarbij we de huidige stand van zaken steeds kort weergeven.

4.2 Stand van zaken

Noem informatie alleen doelmatigheidsinformatie als het dat ook daadwerkelijk is

Uit ons onderzoek van 2003 bleek dat het begrip «doelmatigheid» vaak onjuist werd ingevuld. Informatie die (onder de noemer van doelmatigheid) werd gegeven was in veel geval geen deugdelijke doelmatigheidsinformatie. Wij deden de ministers dan ook de aanbeveling om onder de noemer «doelmatigheidsinformatie» alleen informatie te presenteren die daadwerkelijk inzicht geeft in de doelmatigheid, en dus geen informatie doelmatigheidsinformatie te noemen die het niet is. Het kabinet deed op dit punt geen toezeggingen.

Wij zijn voor deze terugblik nagegaan wat de ministeries in de tussentijd hebben gedaan met de voorbeelden die wij in ons rapport van 2003 gaven van informatie die doelmatigheidsinformatie werd genoemd, maar het niet was. Uit de begrotingen voor 2006 blijkt dat de betreffende ministeries de informatie uit deze specifieke voorbeelden (op één na) geen doelmatigheidsinformatie meer noemen. De ministeries leren dus van de door ons gegeven concrete voorbeelden. Helaas wordt er in deze begrotingen echter weer nieuwe informatie doelmatigheidsinformatie genoemd die geen doelmatigheidsinformatie is.

Denk na over de vraag hoeveel en welke doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag moet komen

Ons rapport van 2003 ging in op de spanning tussen twee ambities van het ontwikkelingstraject VBTB: de wens om de begrotingen en jaarverslagen compact te houden enerzijds en de in de Comptabiliteitswet 2001 vastgestelde verplichting om daarin voor elk effect en elke prestatie van elk beleidsartikel informatie over onder andere doelmatigheid op te nemen anderzijds. Wij deden het kabinet en de Tweede Kamer de aanbeveling om na te denken over de vraag hoeveel en welke doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag moet komen. Wet- en regelgeving geven hierover geen uitsluitsel.

Het kabinet antwoordde dat het de gedane suggestie om marges te hanteren, prioriteiten te stellen en te verwijzen naar andere Kamerstukken of andere bronnen, ter harte zou nemen.

Recent heeft het kabinet in de VBTB-evaluatie (Ministerie van Financiën, 2004) ook zelf geconstateerd dat er een spanning zit tussen de hoeveelheid informatie die wordt gevraagd en de toegankelijkheid van begroting en jaarverslag. Het kabinet heeft nu besloten dat begrotingen en jaarverslagen alleen die informatie mogen bevatten die voor respectievelijk autorisatie en decharge nodig is. Hierdoor zal er, met behoud van de zelfstandige leesbaarheid, een strengere selectie van te presenteren informatie moeten plaatsvinden, aan de hand van de toepassing van de begrippen «zinnig» en «relevant». Voor alle overige relevante informatie geldt dat in begroting en jaarverslag verwezen kan worden naar de

vindplaats van deze informatie. Het project «Begrotingen op internet» geeft daarbij de mogelijkheid om de betreffende documenten via een «doorklik» op internet te raadplegen. Er zijn daarmee goede perspectieven dat de informatie in begrotingen en jaarverslagen compacter en doelgerichter wordt.

Het kabinet is hiermee zijn toezegging om na te zullen denken over de vraag welke en hoeveel (doelmatigheids)informatie er in begroting en jaarverslag moet komen, nagekomen.

Neem in het departementale jaarverslag bij elk beleidsartikel een overzichtstabel op

In ons rapport van 2003 deden wij de ministers de aanbeveling om (met het oog op de VBTB-doelstelling en de in wet- en regelgeving gevraagde informatie) in het departementale jaarverslag per beleidsartikel een overzichtstabel op te nemen die voor alle beoogde effecten en prestaties inzicht geeft in de doelrealisatie, doeltreffendheid, uitgaven/kosten en doelmatigheid. Als de voor deze tabel benodigde informatie ontbreekt, zou de reden daarvoor in de tabel kunnen worden opgenomen, waarbij wordt aangegeven wanneer de ontbrekende informatie eventueel wél beschikbaar komt.

Het kabinet heeft deze aanbeveling destijds naast zich neergelegd. Desondanks stellen wij vast dat er naar aanleiding van de VBTB-evaluatie een aantal ontwikkelingen in gang is gezet waarmee deze aanbeveling in opzet voor een belangrijk deel wordt ingevuld:

- De Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 schrijft voor dat in het jaarverslag per operationele doelstelling naast de toelichting een bijbehorende overzichtstabel moet komen. Hierin moeten diverse onderdelen van de in de wet- en regelgeving gevraagde informatie worden opgenomen (Ministerie van Financiën, 2005d). Uiteraard gelden ook hierbij de afspraken om de omvang van de informatie te beperken.
- Voor het jaarverslag geldt verder dat als geen volledig zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kan worden gegeven, verwezen kan worden naar de evaluatieprogrammering in de begroting en wordt aangekondigd wanneer dit zicht is te verwachten (Ministerie van Financiën, 2004).
- Alle ministeries hebben in 2005 aan de Tweede Kamer gemeld voor welke beleidsdoelstellingen zij zich niet met zinvolle en relevante gegevens over effecten én prestaties kunnen verantwoorden en waarom niet (Brief aan de Tweede Kamer over de uitwerking van de motie-Douma c.s., 2005).

5 CONCLUSIES

Er zijn naar ons oordeel positieve ontwikkelingen te signaleren als het gaat om doelmatigheidsinformatie in departementale begrotingen en jaarverslagen. Vier van de zes aanbevelingen die wij in 2003 deden zijn in opzet geheel of gedeeltelijk ingevuld door het kabinet:

- De aanbeveling om stapsgewijs te werken aan verbeteringen in de informatievoorziening over doelmatigheid van beleid is voor een deel opgevolgd. Zo is conform de toezegging van het kabinet gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de beleidsdoelen en is er meer informatie over beleidsprestaties in begrotingen en jaarverslagen opgenomen. Het kabinet heeft de aandacht inmiddels verlegd naar meer informatie over beleidseffecten.
- Uit de begrotingen voor 2006 blijkt dat de concrete voorbeelden die wij in ons rapport van 2003 gaven van informatie die door de ministeries ten onrechte als doelmatigheidsinformatie werd betiteld, op één na niet meer zo worden genoemd. Helaas wordt er in deze begrotingen wel andere informatie ten onrechte doelmatigheidsinformatie genoemd.
- Het kabinet heeft, conform onze aanbeveling, nagedacht over de manier waarop informatie in begroting en jaarverslag kan worden beperkt, en hierin keuzes gemaakt.
- Het kabinet heeft ervoor gekozen informatie in een overzichtstabel op te nemen en om ministeries zich expliciet aan de Tweede Kamer te laten verantwoorden over de redenen waarom bepaalde informatie over beleidseffecten niet kan worden gegeven.

Op twee punten zien wij geen verbetering:

- De onvolkomenheden in de wet- en regelgeving op het gebied van doelmatigheidsinformatie zijn niet gerepareerd. Het kabinet had toegezegd dit punt mee te nemen in de evaluatie van VBTB in 2004. Dat is niet gebeurd.
- Het «verantwoordingsgat» rond doelmatigheidsinformatie over beleidsprestaties die door derden worden geleverd heeft het kabinet niet gedicht, omdat het vindt dat er geen gat is.

6 REACTIE VAN KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Reactie kabinet

De minister van Financiën heeft, namens het kabinet, op 13 maart 2006 per brief gereageerd op de bevindingen en conclusies in dit rapport (zie www.rekenkamer.nl). Deze reactie is hierna beknopt weergegeven.

In reactie op onze constatering dat een aantal onvolkomenheden in wet- en regelgeving niet is gerepareerd, geeft de minister van Financiën aan dat in de VBTB-evaluatie *zelf* het begrippenkader inderdaad niet aan de orde is geweest. Wel is als *vervolg* op de VBTB-evaluatie in het kader van de herziening van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) in nauw overleg met de Algemene Rekenkamer een nieuw begrippenkader overeengekomen, dat als bijlage aan de herziene RPE zal worden toegevoegd.

De minister van Financiën merkt verder op dat de Algemene Rekenkamer constateert dat het kabinet geen gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling om in begroting en jaarverslag doelmatigheidsinformatie over door derden geleverde prestaties op te nemen. Hij geeft aan dat het kabinet echter van mening is – zoals in reactie op het rapport *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag* reeds is verwoord – dat er geen sprake is van een verantwoordingsgat betreffende doelmatigheidsinformatie over beleidsprestaties die door derden worden geleverd. Het merendeel van de RWT's is begrotingsgefinancierd. Verantwoording vindt derhalve gewoon plaats via het departementale jaarverslag bij de desbetreffende beleidsterreinen, aldus de minister. Voor premiegefinancierde uitgaven gelden aparte verantwoordingscircuits. Zo wordt bijvoorbeeld de bestuurlijke verantwoording over de prestaties van de SUWI-organisaties door middel van de kwartaalverslagen en jaarverslagen van deze organisaties aan de Tweede Kamer gezonden. Een beperkt gedeelte van de indicatoren waarmee de SUWI-organisaties worden aangestuurd komt een-op-een terug in de SZW-begroting. Tot slot merkt de minister van Financiën op dat het wettelijk regelen van de verplichting om doelmatigheidsinformatie op te nemen op gespannen voet staat met de uitgangspunten voor goed uitvoeringstoezicht zoals verwoord in de kaderstellende visie op toezicht.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De herziening van de RPE heeft tot verbeteringen geleid, waaronder duidelijkheid over de vraag of de regelgeving betrekking heeft op prestaties van het Rijk of ook op prestaties van derden. De definitie van het begrip «prestatie» in de herziene RPE omvat beide. Hiermee zijn echter nog niet alle in ons rapport uit 2003 (bijlage 3) gesignaleerde onduidelijkheden opgelost. Wij zullen de resterende punten inbrengen in het overleg rond de aanpassing van de Comptabiliteitswet.

Rond doelmatigheidsinformatie van door derden geleverde prestaties is wat de Algemene Rekenkamer betreft het dossier nog niet gesloten. Wij besteden (opnieuw) aandacht aan informatie over prestaties van derden in de Staat van de beleidsinformatie 2006, die gewoontegetrouw op Verantwoordingsdag verschijnt, en in deel 5 van de serie *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak* dat gepland staat te verschijnen in het laatste kwartaal van dit jaar.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2003). *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 261, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2004). *Verantwoording en Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2005a). *Rijk verantwoord 2004*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 115, nr. 1. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Staat van de beleidsinformatie 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 116, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2005c). *VBTB-evaluatie en IBO Regeldruk en controletoren*. Brief aan Tweede Kamer van de President van de Algemene Rekenkamer, d.d. 24 februari 2005. 29 949/29 950, nr. 4. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2005d). *VBTB-evaluatie en IBO Regeldruk en controletoren*. Brief aan Tweede Kamer van de President van de Algemene Rekenkamer, d.d. 10 maart 2005. 29 949 en 29 950, nr. 6. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2005e). *VBTB-evaluatie*. Brief aan Tweede Kamer van de President van de Algemene Rekenkamer, d.d. 9 september 2005. 29 949, nr. 37. Den Haag: SDU.

Brief aan de Tweede Kamer over de uitwerking van de motie-Douma c.s. (2005). Alle ministeries. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nrs. 21–33. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2004). *Evaluatie VBTB*. Brief aan de Tweede Kamer van minister van Financiën d.d. 21 december 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2005a). *Evaluatie VBTB en Interdepartementaal beleidsonderzoek Regeldruk en controletoren*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën, d.d. 10 maart 2005. Kenmerk BZ 2005-00191 U.

Ministerie van Financiën (2005b). *Evaluatie VBTB en Interdepartementaal beleidsonderzoek Regeldruk en controletoren*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën d.d. 21 maart 2005. Kenmerk BZ 2005-00249 M.

Ministerie van Financiën (2005c). *Evaluatie VBTB en Interdepartementaal beleidsonderzoek Regeldruk en controletoren*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën d.d. 13 mei 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949 en 29 950, nr. 20. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2005d). *Regeling begrotingsvoorschriften 2005 met bijbehorende begrotingsmodellen (internetversie 17 januari 2005)*. Tweede Kamer (2005a). *Evaluatie VBTB*. Motie van het lid Douma c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2005b). *Evaluatie VBTB en Interdepartementaal beleids-
onderzoek Regeldruk en controletoren*. Verslag van een schriftelijk
overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949 en 29 950, nr. 34.
Den Haag: SDU.

Aanbevelingen	Toezeggingen
<p><i>Aan iedere afzonderlijke minister</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbeter de doelmatigheidsinformatie stapsgewijs: goede formulering beleidsdoelen, (betere) informatie over beleidsprestaties, doelmatigheidsinformatie over deze prestaties, informatie over beleids-effecten, (voor zover mogelijk) doelmatigheidsinformatie over deze effecten. • Presenteer onder de noemer «doelmatigheidsinformatie» alleen informatie die daadwerkelijk inzicht geeft in de doelmatigheid, en noem informatie dus geen doelmatigheidsinformatie die het niet is. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet vindt het stappenplan realistisch, wil komende jaren focussen op het krijgen van goede beleidsdoelen. • Het kabinet doet op dit punt geen toezegging.
<p><i>Aan het kabinet (en de Tweede Kamer)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Denk na over de vraag hoeveel en welke doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag moet komen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet neemt deze suggestie ter harte.
<p><i>Aan iedere afzonderlijke minister</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Neem in het departementale jaarverslag bij elk beleidsartikel een overzichtstabel op waarin kort voor alle beoogde effecten en prestaties wordt ingegaan op de in wet- en regelgeving gevraagde informatie: doelrealisatie, doeltreffendheid, uitgaven/kosten en doelmatigheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet legt deze aanbeveling naast zich neer. In plaats daarvan zijn eindperspectieven opgenomen in de VBTB-paragrafen in de begrotingen 2004.
<p><i>Aan het kabinet (en de Tweede Kamer)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak de wet- en regelgeving op het gebied van (verslaggeving over) doelmatigheid duidelijk, eenduidig en volledig. Harmoniseer bijvoorbeeld de terminologie en definiëring van onder andere doelmatigheid (van beleid en bedrijfsvoering) en van prestaties en (intermediaire) effecten. • Dicht in wet- en regelgeving het «verantwoordingsgat» op het punt van (doelmatigheidsinformatie van) door derden uitgevoerd beleid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet zal de constatering over de wet- en regelgeving betrekken bij de VBTB-evaluatie in 2004. • Het kabinet doet op dit punt geen toezegging.