

Inzicht in publiek geld (deel 2)

Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting

2019



Inzicht in publiek geld (deel 2)

Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting

De tekst in dit document is vastgesteld op 5 september 2019. Dit document is op 12 september 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

Ten geleide	4
1 Begroting en jaarverslag: basis voor inzicht in publiek geld	6
1.1 Plaats en belang van begroting en jaarverslag	6
1.2 Beleidsbegroting: waardevol idee	7
1.3 Voortdurende zoektocht naar verbetering	8
1.4 Ontwikkelingen in het buitenland	9
2 Beleidsbegroting: 20 jaar in vogelvlucht	12
2.1 1e fase: Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)	12
2.2 2e fase: Verantwoord Begroten (VB)	15
3 Ontwikkeling beleidsbegroting gezien vanuit begrotingsfuncties	18
3.1 Overkoepelend beeld	18
3.2 Autorisatiefunctie	20
3.3 Allocatiefunctie	22
3.4 Controlefunctie	23
3.5 Informatiefunctie	23
4 Actuele knelpunten rond de beleidsbegroting	25
4.1 Hardnekkige knelpunten sinds invoering VBTB	25
4.2 Knelpunten sinds overgang naar VB	28
4.3 Knelpunten door nieuwe ontwikkelingen	29
5 Opgaven voor de toekomst	33
5.1 Maak werk van beleidstheorie ter onderbouwing van beleidsinzet	33
5.2 Kengetallen voor inzicht in voortgang kabinetsbeleid	34
5.3 Digitale beleidsverantwoording als onderdeel van begrotingscyclus	37
5.4 Versterking van keuzefunctie in de begroting	39
6 Slotbeschouwing	41
Bijlage 1 Literatuur	43
Bijlage 2 Verklarende woordenlijst	48
Bijlage 3 Noten	51





Ten geleide

Juli 2016 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Inzicht in publiek geld* (Algemene Rekenkamer, 2016). Deze publicatie was bedoeld als een uitnodiging aan politiek, pers en publiek om mee te denken over de vraag: hoe zorgen we ervoor dat het parlement van morgen goed kan beoordelen of een kabinet zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaat?

Als aanzet voor de discussie brachten we 3 overwegingen in:

1. Voor een goede democratische controle en verantwoording moet duidelijk zijn wie *waarover* verantwoording aflegt en aan *wie*.
2. De veranderende rol en positie van de rijksoverheid vraagt om een andere wijze van informatievoorziening en verantwoording.
3. Er moet meer inzicht komen in de resultaten die met publiek geld worden bereikt en wat er beter kan.

Met deze publicatie bouwen we voort op de resultaten van de discussie. We richten ons op het doen van suggesties voor initiatieven waarmee een modernisering van de rijksbegroting in gang kan worden gezet. We houden hiertoe de huidige begrotingspresentatie tegen het licht. Deze presentatie, bekend onder de naam *Verantwoord Begroten*, hanteert het Rijk sinds 2013.

Maar we gaan ook verder terug in de tijd. Het parlement is namelijk al langere tijd kritisch over de informatie in de begroting en het jaarverslag van het Rijk. Deze kritiek heeft bijvoorbeeld betrekking op het gebrek aan inzicht in de beoogde en bereikte resultaten met het ingezette publiek geld. Gedurende ons onderzoek bleek dat we de in 2001 in gang gezette operatie *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* het beste als startpunt konden kiezen. Onze analyse begint dan ook rond de eeuwwisseling bij de invoering van de beleidsbegroting, als opvolger van de middelenbegroting.

Voor onze analyse hebben we gebruikgemaakt van diverse door ons en het Ministerie van Financiën uitgevoerde evaluaties. We hebben gesprekken gevoerd met medewerkers van het Ministerie van Financiën, de directies Financieel-Economische Zaken en enkele rapporteurs Begrotingscyclus van de Tweede Kamer. Ook hebben we gekeken naar de begrotingspraktijk in het buitenland en op decentraal niveau in Nederland.

Onze analyse geeft inzicht in een aantal hardnekkige knelpunten in de huidige systematiek van begroten en verantwoorden. Tegelijkertijd laten we zien dat nieuwe ontwikkelingen



kansen bieden voor een verbeterslag. Het kabinet kan die kansen benutten bij de vormgeving van een moderne beleidsverantwoording door het Rijk, onder andere door meer gebruik te maken van digitale mogelijkheden. Een moderne beleidsverantwoording is noodzakelijk om ‘het hele verhaal’ te vertellen: van goedkeuring van het budget, de besteding van middelen tot en met de behaalde resultaten.

Met deze publicatie doen we dan ook een oproep tot een herbezinning op de vorm, inhoud en functie van begroting en jaarverslag.

Veel publiek geld wordt tegenwoordig besteed via verzelfstandigde instellingen of via fondsen waarvan de besteding en verantwoording buiten de minister om plaatsvindt. Ook andere publieke geldstromen, zoals geïnde premies, maken geen deel uit van de rijksbegroting. Hoewel de minister in deze situaties niet direct verantwoordelijk is voor wat er met dit geld gebeurt, zou informatie over de besteding van dit geld en de daarmee bereikte resultaten, in een moderne beleidsverantwoording wél een plaats moeten krijgen. Immers, op die manier krijgt het parlement een veel completer beeld van de mate waarin het publieke geld zinnig en zuinig wordt besteed. En is het parlement beter in staat om daaruit de lessen te trekken.

Deze publicatie is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 1 gaat over het belang van de begroting en het jaarverslag voor het budgetrecht van het parlement, over de ambities achter de rond 2000 ingevoerde beleidsbegroting en de mate waarin deze ambities zijn gerealiseerd. We gaan hierbij ook in op ontwikkelingen in het buitenland.

Hoofdstuk 2 beschrijft de verschillende aanpassingen die de beleidsbegroting de afgelopen 2 decennia heeft ondergaan.

In hoofdstuk 3 analyseren we de ontwikkeling van de beleidsbegroting vanuit het perspectief van de verschillende functies die een begroting voor het parlement vervult.

In hoofdstuk 4 signaleren we een aantal knelpunten rond de huidige beleidsbegroting; sommige zijn hardnekkig, andere komen voort uit recente ontwikkelingen.

In hoofdstuk 5 schetsen we oplossingsrichtingen en doen we concrete suggesties om tegemoet te komen aan de gesignaleerde knelpunten.

In hoofdstuk 6 ten slotte, vatten we onze probleemanalyse en onze suggesties voor verbetering van de beleidsbegroting samen.

Wij hopen dat het parlement en het kabinet gezamenlijk stappen zullen zetten om de verworvenheden van de beleidsbegroting vast te houden en de relevantie ervan te vergroten. We zien voldoende mogelijkheden voor een toekomstbestendige beleidsbegroting.



1 Begroting en jaarverslag: basis voor inzicht in publiek geld

Het parlement heeft al jaren kritiek op de informatie in de begroting en het jaarverslag van het Rijk. De invoering van de beleidsbegroting rond de eeuwwisseling en diverse pogingen die daarna zijn ondernomen om begroting en jaarverslag te verbeteren, hebben niet geleid tot het gewenste inzicht in de vraag of het kabinet het belastinggeld zinnig en zuinig besteedt. Andere landen hebben te maken met dezelfde problematiek.

1.1 Plaats en belang van begroting en jaarverslag

De rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van de ministers en de verschillende fondsen die zij beheren. In die begrotingen staan de beschikbare budgetten en doelen waaraan het beschikbare geld wordt uitgegeven.

Zo eens in de 4 jaar worden tijdens de kabinetsonderhandelingen belangrijke keuzes gemaakt over wat het nieuwe kabinet wil bereiken, wat prioriteiten zijn en worden de financiële kaders vastgelegd. Deze keuzes zijn veelal de uitkomst van onderhandelingen tussen coalitiepartijen. De gemaakte afspraken worden vastgelegd in het regeerakkoord. Het regeerakkoord wordt vervolgens in stappen vertaald in de rijksbegroting.¹ Wij deden in 2017 en 2018 onderzoek naar de onderbouwing van ramingen tijdens een kabinetswissel en naar de navolgbaarheid van de verwerking van het regeerakkoord in de rijksbegroting (Algemene Rekenkamer, 2018b).

Het parlement stelt de rijksbegroting elk jaar, al dan niet gewijzigd, vast. Het recht om dit te doen wordt aangeduid als het parlementaire *budgetrecht*. Door uitoefening van dit budgetrecht stemt het parlement vooraf in met de verplichtingen en uitgaven per begrotingsartikel in het komende jaar. Als het parlement zijn budgetrecht goed wil kunnen uitoefenen, moet de rijksbegroting goed toegankelijk zijn, de juiste informatie bevatten of naar documenten verwijzen waar deze informatie aanwezig is. Het moet inzichtelijk zijn waaraan het geld wordt besteed en wat het uiteindelijk gaat opleveren.

Hoe de begroting en het jaarverslag het beste kunnen voorzien in deze behoefte van het parlement, is regelmatig onderwerp van discussie. Dit heeft verschillende keren geleid tot veranderingen in de systematiek van begroten en in de presentatie van de begrotingsinformatie.



1.2 Beleidsbegroting: waardevol idee

De begrotingspresentatie is niet statisch. De inhoud en opzet hangen af van specifieke wensen en behoeften van de gebruikers. In het verleden zijn er geregeld kleine aanpassingen doorgevoerd in de presentatie van de financiële en niet-financiële informatie in begroting en jaarverslag en om de zoveel jaar is er sprake geweest van een grotere herziening.

In de vorige eeuw hanteerde het Rijk een zogenaamde *middelenbegroting*. Deze bood gedetailleerde overzichten van uitgaven voor materieel, personeel en beleid ('input'-informatie). Dit type begroting sloot goed aan bij de behoeften in die tijd; een betere beheersing van overheidsuitgaven en versterking van de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven.

Met de operatie *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) in het begin van deze eeuw veranderden vorm en inhoud van de begroting fors. Het Rijk ging over op een *beleidsbegroting*. De achterliggende wens was dat de begroting inzicht moest bieden in de koppeling tussen geld en beleid en daarmee in de vraag of het belastinggeld zinnig en zuinig werd besteed. Per begrotingsartikel werden voor een bepaald beleidsterrein doelstellingen geformuleerd en werden indicatoren bepaald om de voortgang van beleid en de maatschappelijke effecten ervan te meten (de 'output'- respectievelijk 'outcome'-informatie).

Met de invoering van *Verantwoord Begroten* (VB) in 2013 werd de opzet van de beleidsbegroting opnieuw aangepast. In de huidige VB-begroting is, vergeleken met de VBTB-systematiek, de nadruk weer iets verschoven richting 'input'-informatie ten koste van 'outcome'-informatie. Er is echter nog steeds sprake van een beleidsbegroting waarin wordt getracht een relatie aan te geven tussen uitgaven, beleidsinzet, resultaten en maatschappelijke effecten.

Het idee achter de beleidsbegroting is dat het parlement aan de hand van indicatoren over beleid kan vaststellen of de beoogde (beleids)doelen worden bereikt dan wel of de doelrealisatie achterblijft. Omdat het al dan niet bereiken van een gesteld doel (of streefwaarde) op zichzelf nog niet veel zegt over de vraag of geld zinnig is besteed, is altijd wel *nadere analyse* nodig. Krijgt de samenleving in ruil voor haar belastinggeld inderdaad de resultaten die zij mag verwachten? Dit is een lastige puzzel, zowel voor het kabinet als voor het parlement. De informatie in de begroting en het jaarverslag is voor het leggen van die puzzel cruciaal. Buiten de begrotingsstukken is ook veel informatie beschikbaar. Ook



ordelijke verwijzingen in de begrotingsstukken naar die andere bronnen zoals beleidsplannen, eerdere evaluaties en relevante databestanden zijn van belang.

Met behulp van deze informatie kan worden besloten dat het verstandig is om ergens extra geld voor uit te trekken of juist minder.

1.3 Voortdurende zoektocht naar verbetering

De ambities van de nieuwe beleidsbegroting waren rond de eeuwwisseling groot. Al snel bleek dat deze ambities niet konden worden waargemaakt. De koppeling tussen *input* (de uitgaven), de *output* (de daarmee geleverde prestaties, bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde subsidieverstrekingen, inspecties of gevangeniszellen) en de *outcome* (het maatschappelijke resultaat) bleek vaak lastig te leggen. Hebben subsidies de gezondheid van burgers verbeterd? Is de veiligheid toegenomen door meer agenten en gevangeniszellen? Nog afgezien van de vraag of maatschappelijke effecten optraden *dankzij* of juist *ondanks* het beleid van de minister, ontbrak vaak überhaupt meetbare informatie over de maatschappelijke effecten van beleid (Algemene Rekenkamer, 2006).

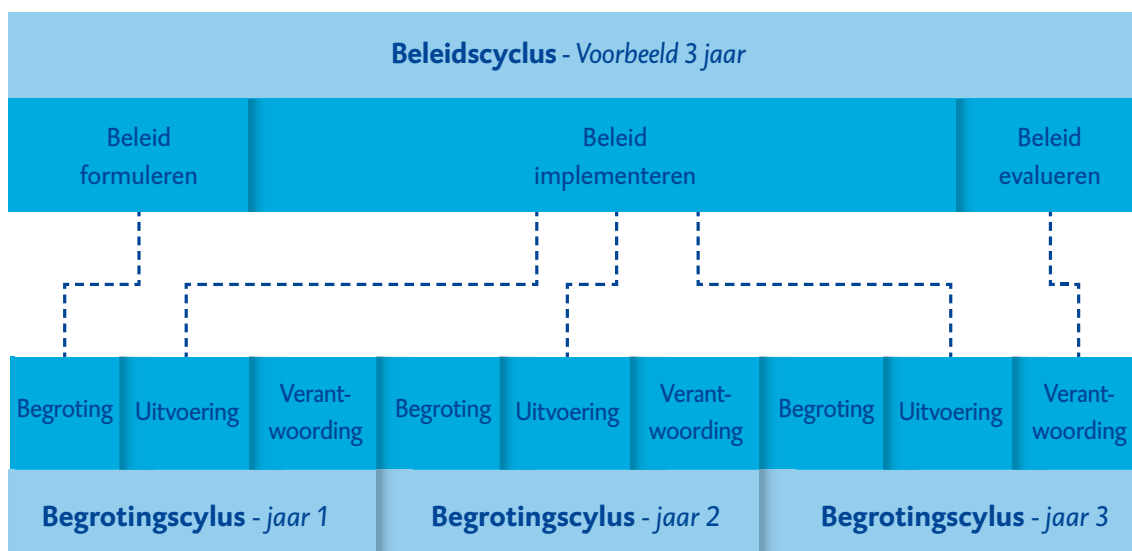
Ook waren er aanhoudende klachten over de leesbaarheid van begrotingen en jaarverslagen. Deze werden door de vele technische indicatoren en uitvoerige beleidsteksten steeds omvangrijker en steeds minder toegankelijk.

Bij het in gang zetten van de VBTB-operatie begin deze eeuw was het vizier gericht op het ideaaltype van een beleidsbegroting. Het was aanvankelijk zelfs de bedoeling om de beleidsverantwoording volledig te *integreren* in de begroting en het jaarverslag, zodat aparte beleidsnota's overbodig zouden worden (Financiën, 1999). Dit bleek in de praktijk echter om diverse redenen niet haalbaar.

In de eerste plaats kent beleid over het algemeen een langere doorlooptijd dan de jaarlijkse begrotingscyclus. Beleidsontwikkeling, uitvoering en evaluatie duren immers verscheidene jaren (zie figuur 1).



Aansluiting tussen beleidscyclus en begrotingscyclus



Figuur 1 Samenhang tussen begrotingscyclus en beleidscyclus

In de tweede plaats vindt beleidsverantwoording steeds vaker plaats buiten de begroting en het jaarverslag – bijvoorbeeld in Algemene Overleggen, in Kamerbrieven of via overheidswebsites.

In de derde plaats passen sommige beleidsdoelstellingen niet goed in de hokjes van de begrotingsstructuur of van de organisatie van de rijksdienst.

De begrotingsindeling in hoofdstukken en artikelen zijn en blijven dus nodig voor het afleggen van financiële verantwoording. Deze indeling is, per definitie, vrij consistent door de jaren heen. Voor een consistente en een navolgbare verantwoording is dat goed, maar de structuur komt niet altijd overeen met actuele – departementale grenzen overstijgende – maatschappelijke problemen zoals jeugd, armoede of energietransitie (Vendrik, 2018; Putters, 2018). De invoering van programmaministeries (Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie) boden ook niet de gewenste oplossing voor dit probleem (ROB, 2009); ze werden al vrij snel weer opgeheven.

1.4 Ontwikkelingen in het buitenland

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft in 2018 onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid en het gebruik van beleidsdoelstellingen en



prestatie-indicatoren in de beleidsbegrotingen van haar lidstaten. Er kwamen diverse problemen met beleidsbegrotingen aan het licht:

- te veel indicatoren;
- niet relevante prestatie-informatie;
- onduidelijkheid over de rol van prestaties in begrotingsproces en beleidscyclus;
- onduidelijk geformuleerde doelen;
- gebrek aan informatie over doelmatigheid;
- ontbreken van een cultuur die prestaties centraal stelt;
- diverse vormen van strategisch gedrag;
- weinig samenwerking tussen overheidsorganisaties.

De OESO adviseerde onder andere dat systemen voor beleidsbegrotingen *flexibel* moeten zijn. Ze moeten rekening houden met de uiteenlopende aard van overheidsactiviteiten en de verschillende relaties tussen uitgaven en de resultaten die daar bij horen (OECD, 2018).

Andere landen hebben de afgelopen jaren met vergelijkbare opgaven geworsteld als Nederland. Ook daar zijn in de loop der tijd wijzigingen doorgevoerd in de beleidsbegroting (OECD, 2007; Hughes, 2008; Robinson, 2016; Shaw, 2016; Moynihan & Beazley, 2016). Zo halveerde *Frankrijk* tussen 2006 en 2013 de hoeveelheid doelstellingen en indicatoren in zijn begroting, om wildgroei tegen te gaan.

En *Australië* verlegde, om de relevantie van prestatie-indicatoren voor verantwoording en sturing te vergroten, met de invoering van de Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 de focus in het systeem van maatschappelijke effecten (outcomes) naar beleidsprestaties (outputs). Deze outputs moeten nog wel passen bij de strategische doelstellingen, maar het idee van een logische keten van inputs, outputs, programma's en outcomes heeft Australië grotendeels losgelaten (OECD, 2018). Het accent verschoof naar beleidsevaluaties en heroverwegingen (spending reviews).

De verkokerende werking van een begrotingsindeling wordt door veel landen als probleem onderkend. Maatschappelijke problemen vergen vaak een gecoördineerde aanpak die de scheidslijnen tussen ministeries, begrotingshoofdstukken en begrotingsartikelen overstijgt. Het probleem van verkokering in beleidsvorming en beleidsevaluatie wordt tegenwoordig duidelijker zichtbaar door de grotere beschikbaarheid van data. Zo bleek uit data-analyse bij Amerikaanse lokale overheden dat de beste oplossing voor problemen met kraamsterfte lag in het verbeteren van het wegennetwerk waardoor de bereikbaarheid van ziekenhuizen verbeterde.



Sommige landen, zoals de *Verenigde Staten* en *Nieuw-Zeeland*, hebben de afgelopen jaren innovatieve stappen gezet in de omgang met het probleem van verantwoording over zogenaamde ‘cross-cutting’ beleidsdoelen (zie hoofdstuk 4). Een uniforme oplossing voor dit soort problemen is er echter niet. De specifieke nationale context bepaalt de inrichting van de begroting en dus ook de specifieke problemen die daaruit voortvloeien en de oplossingen die daarbij passen.

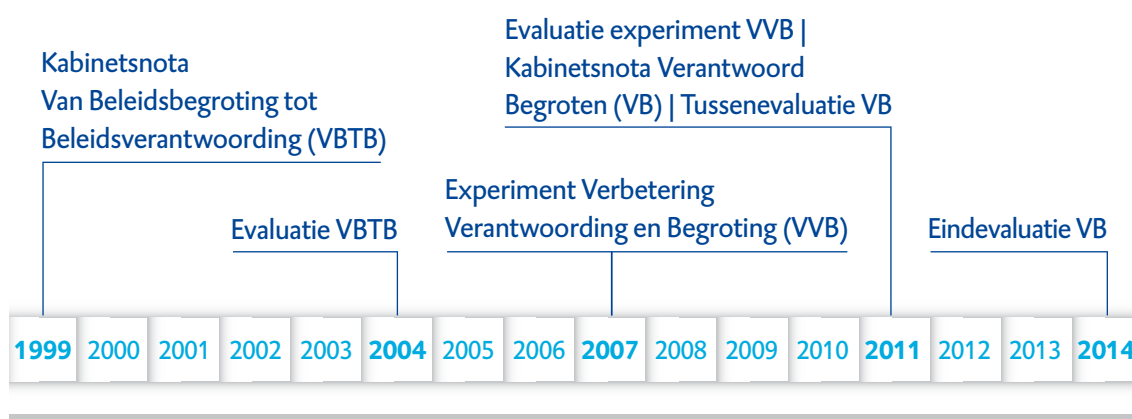
Een kenmerk van de Nederlandse staatsvorm is de ministerraad als het hoogste besluitvormende orgaan binnen het kabinet. Er staat niet één centrale partij aan het hoofd van de uitvoerende macht (zoals de president in Frankrijk en in de Verenigde Staten en de eerste minister in het Verenigd Koninkrijk). Een gevolg hiervan is dat zaken als prestatieplanning, prioritering van doelen en de beleidsevaluatie in Nederland traditioneel, binnen de kaders van regeerakkoorden, vooral binnen elk ministerie afzonderlijk plaatsvinden. Met de invoering van de beleidsbegroting heeft de minister van Financiën overigens wel een meer sturende rol gekregen.



2 Beleidsbegroting: 20 jaar in vogelvlucht

De invoering van de beleidsbegroting rond de eeuwwisseling ging gepaard met aanzienlijke ambities om inzicht te geven in de relatie tussen beleidsdoelstellingen, instrumenten en geld. Deze ambities bleken maar ten dele haalbaar. De verwachtingen werden bijgesteld en de nadruk kwam te liggen op de feitelijke taken en verantwoordelijkheden van de minister. In combinatie met beleidsdoorlichtingen en betere financiële informatie zouden de begrotingen beter onderbouwd en compacter worden.

Tijdslijn achtergrond Verantwoord Begroten



Figuur 2 Ontwikkeling beleidsbegroting 1999-2014

2.1 1e fase: Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)

In 1999 zond het kabinet de nota *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* aan de Tweede Kamer (Financiën, 1999). Met de operatie VBTB wilde het kabinet de informatie-waarde en de toegankelijkheid van de middelenbegroting verbeteren. Op dat moment werden begrotingen nog opgesteld volgens de doelstellingen van de *operatie Comptabel Bestel* uit de jaren tachtig. De nadruk lag op de (verbetering van de) rechtmatigheid en de beheersing van overheidsuitgaven. Begrotingsartikelen waren overwegend ingedeeld op basis van de verschillende soorten rijksuitgaven, zonder duidelijke koppeling met de prestaties die daarmee moesten worden geleverd en de maatschappelijke effecten die werden beoogd.

Hierin wilde het kabinet verandering brengen. Centraal in het VBTB-traject stond de ambitie om waar mogelijk een direct verband te leggen tussen:





- de doelstellingen van beleid (wat willen we bereiken?);
- de daartoe in te zetten instrumenten en te leveren prestaties (wat gaan we daarvoor doen?);
- de daarvoor beschikbare middelen (wat mag het kosten?).

Opbrengst

Uit de eerste evaluatie van VBTB die het kabinet eind december 2004 aan de Tweede Kamer stuurde (Financiën, 2004), bleek dat de begroting meer inzicht bood doordat de begrotingsartikelen waren gebaseerd op de beleidsdoelstellingen en niet meer op financiële instrumenten. Maar er werden ook problemen gesignaleerd. Zo was gebleken dat veel beleidsdoelen en resultaten zich moeilijk lieten vertalen in cijfers. Ook was duidelijk geworden dat het risico bestond dat meetbare doelen en resultaten meer aandacht zouden krijgen dan niet-meetbare doelen en resultaten.

Daarnaast liet de uitvoering van de VBTB-beginselen in de praktijk nog te wensen over:

- Vaak was sprake van *vage doelstellingen*, waardoor de bijdrage van het ingezette publieke geld aan de doelrealisatie niet scherp in beeld was te brengen.
- Bij de start van beleid ontbrak vaak een duidelijke probleemanalyse.
- Doelstellingen, ingezette instrumenten en financiële middelen werden onvoldoende met elkaar verbonden.
- Evaluatieonderzoek *achteraf* was niet of nauwelijks gericht op het vaststellen van de effecten van beleid en onderzoek vooraf vond nauwelijks plaats.

Het kabinet stelde vervolgens een aantal wijzigingen voor waarmee de ambities van de VBTB-operatie enigszins werden getemperd (Financiën, 2004):

- In begroting en jaarverslag moest voortaan de bijdrage van de minister aan de beleidsdoelstellingen centraal staan. De minister zou dus alleen nog afrekenbaar zijn op beoogde effecten voor zover hij/zij die direct in de hand had.
- Het voorschrift dat beleidsdoelstellingen altijd in meetbare termen moesten zijn geformuleerd, werd genuanceerd. Voor beleid dat zich beter in kwalitatieve termen liet beoordelen, was dit niet langer nodig.
- Het streven naar volledigheid van beleidsinformatie werd losgelaten. De begroting moest wel zelfstandig leesbaar blijven, maar dat mocht ook worden bewerkstelligd door gebruik te maken van verwijzingen naar afzonderlijke (beleids)nota's en informatie op internet.

Het kabinet wilde daarnaast de beleidsonderbouwing vooraf en de evaluatie achteraf verbeteren. Alleen door beleid inhoudelijk van tevoren goed te onderbouwen, kon in het



jaarverslag worden beoordeeld of de beloofde concrete acties daadwerkelijk waren uitgevoerd, zo was de gedachte. Met evaluatieonderzoek kon vervolgens worden getoetst of de uitgangspunten van het beleid (de beleidstheorie) juist waren.

Verbeterexperiment

Na het verantwoordingsdebat van mei 2007 stelde het kabinet opnieuw de vraag of de VBTB begrotings- en verantwoordingstukken voldeden aan de behoefte van het parlement (Financiën, 2007a). Zo ontbrak het nog altijd aan een duidelijke koppeling tussen de beleidsvoornemens en de beleidsresultaten. Daarnaast bleek de verantwoording te leiden tot een overvloed aan gedetailleerde gegevens.

In 2007 ging bij 3 departementen een tweejarig experiment *Verbetering Verantwoording en Begroting* (VVB) van start, met als doel het jaarverslag (en in samenhang daarmee ook de begroting) te verbeteren (Financiën, 2007b). In het experiment kregen de beleidsagenda en het beleidsverslag een prominentere rol dan voorheen.

Na afloop van het experiment gaf de Tweede Kamer in diverse brieven aan nog steeds niet tevreden te zijn met de informatie in begrotingen en jaarverslagen (Tweede Kamer, 2009; Tweede Kamer, 2010).

In 2010 zond de commissie voor de Rijksuitgaven haar visie op het experiment VVB aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2010). De commissie stelde het volgende vast:

- Het regeringsprogramma zou, mits goed meetbaar geformuleerd, deel uit kunnen maken van de reguliere begrotings- en verantwoordingstukken, meer in het bijzonder de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk.
- Het zou mogelijk moeten worden dat een minister in het jaarverslag bij zijn of haar beleidsconclusies (i.e. het oordeel over de uitvoering van het beleid) aangeeft wat er meer, anders of minder moet om de beleidsdoelstellingen te realiseren.
- De beleidsdoorlichtingen (periodieke onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid per begrotingsartikel) zouden meer aandacht moeten krijgen. Ze sneeuwden nog te veel onder doordat ze gelijktijdig met de jaarverslagen aan het parlement werden aangeboden. Ook zouden de beleidsdoorlichtingen meer inzicht moeten bieden in de effectiviteit van het beleid.
- De Tweede Kamer zou meer inzicht – en inspraak – moeten krijgen in inputgegevens, zoals aantallen ambtenaren, de omvang van externe inhuur en ICT-budgetten.



Ten geleide	1	2	3	4	5	6	Bijlage
-------------	---	---	---	---	---	---	---------

2.2 2e fase: Verantwoord Begroten (VB)

Probleemanalyse

Op 25 maart 2011 stuurde de minister van Financiën een voorstel voor een nieuwe begrotingspresentatie naar de Tweede Kamer, genaamd *Verantwoord Begroten* (VB). Aanleiding voor dit voorstel waren (a) verscheidene knelpunten van VBTB die niet door het experiment VVB waren opgelost (zie hierna), en (b) de wens van het kabinet om te komen tot betere en compactere begrotingen en jaarverslagen (Algemene Rekenkamer, 2011; Financiën, 2011a).

In zijn voorstel signaleerde de minister van Financiën de volgende knelpunten rond de VBTB-beleidsbegroting (Financiën, 2011b):

- Kabinetsprioriteiten werden niet goed genoeg geoperationaliseerd en verantwoord, en de relatie met de budgetten in begrotingen en jaarverslagen werd onvoldoende gelegd.
- De conclusies uit het jaarverslag en de daarop aansluitende begroting werden niet duidelijk genoeg aan elkaar gekoppeld.
- Het terugbrengen van het aantal begrotingsartikelen naar 151 was mogelijk ten koste gegaan van de transparantie van grote geldstromen.
- Er was onvoldoende zicht op de budgetflexibiliteit (de financiële ruimte in de rijksbegroting voor een alternatieve besteding).
- De inputgegevens in begrotingen en jaarverslagen waren met VBTB verdwenen en werden node gemist.
- De premie- en belastinguitgaven in begrotingen en jaarverslagen vielen buiten het reguliere begrotingsregime, waardoor ook hierop het zicht ontbrak.
- De samenhang tussen beleidsdoorlichtingen (beleidscyclus) en de begrotingscyclus was onvoldoende helder.

In zijn analyse van de problematiek gaf de minister verder aan dat VBTB ten onrechte een logische keten veronderstelde van beleidsdoelstelling, budget, beleidsinstrumenten, prestaties en uiteindelijk maatschappelijke effecten. In de praktijk kon deze keten veelal niet zo eenvoudig worden gevolgd, zo stelde hij vast. De realisatie van doelstellingen en de effecten daarvan worden beïnvloed door externe factoren, of doordat niet de minister zelf maar anderen het beleid uitvoeren en verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de beoogde effecten. Bovendien zijn doelstellingen niet altijd goed in meetbare indicatoren te vertalen.





Door de beperkte invloed van een bewindspersoon op het effect van zijn of haar beleid, ontstond volgens de minister van Financiën een ‘verantwoordingsgat’ (Financiën, 2011b). Ministers die in de begroting bepaalde effecten beloofden, moesten in het jaarverslag achteraf vaak erkennen dat zij slechts een bescheiden rol hadden bij het realiseren van deze effecten. Ook waren er aanhoudende klachten van het parlement over de leesbaarheid van begrotingen en jaarverslagen. Deze teksten werden door de vele technische indicatoren en de vele beleidsinformatie steeds langer.

Maatregelen

VB moest voor de hierboven genoemde knelpunten een oplossing bieden. Met VB zou, veel meer dan voorheen, worden aangesloten bij de feitelijke taken en verantwoordelijkheden van de minister:

- de doelstelling van de minister op een bepaald beleidsterrein;
- de daarvoor in te zetten beleidsinstrumenten;
- de daarvoor in te zetten financiële instrumenten.

De beleidsdoorlichting moest een belangrijke bouwsteen worden voor beter onderbouwde en compactere begrotingen en jaarverslagen en een compensatie voor het verlies aan beleidsinformatie.

Verder moest VB zorgen voor een aantal verbeteringen in de financiële informatie:

- Duidelijker moest worden aangegeven *hoe* het geld wordt uitgegeven. De typen financiële instrumenten die de minister inzet voor de uitvoering van het beleid moesten voortaan expliciet worden vermeld. Dit versterkt het financiële inzicht en daarmee het budgetrecht.
- De inputinformatie moest beter toegankelijk worden gemaakt door de apparaatsuitgaven van de departementen zo veel mogelijk zichtbaar te maken op een centraal artikel voor apparaatsuitgaven.
- De budgetflexibiliteit zou niet alleen meer kwantitatief worden toegelicht, maar ook kwalitatief.
- De niet-begrotingsgefinancierde uitgaven (premiegeden, belastingontvangsten en belastinguitgaven) zouden voortaan als informatie in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

Opbrengst

De minister van Financiën heeft VB 2 keer geëvalueerd. In de eerste evaluatie, meteen al in 2011, ging de minister in op de resultaten die zichtbaar waren in de begrotingen 2012 die



gedeeltelijk waren vormgegeven volgens de VB-uitgangspunten (Financiën, 2011 c). Hij concludeerde onder meer dat de scherper beschreven rol en verantwoordelijkheid van de minister ervoor had gezorgd dat de begrotingen compacter en meer gefocust waren geworden. Wel was de minister van mening dat er nog een kwaliteitsslag moest worden gemaakt bij de beleidsdoorlichtingen.

Uit de eindevaluatie van VB in 2014 kwam naar voren dat het onderdeel ‘beleidsconclusie’ nog verbetering behoeft (Financiën, 2014). Een goede beleidsconclusie bevat per begrotingsartikel een helder oordeel over de bereikte resultaten in het afgelopen jaar. Aan deze voorwaarde werd vaak niet voldaan.

In 2013 zonden wij onze visie op VB aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2013). Wij plaatsten de volgende kritische kanttekeningen:

- Bij veel beleidsartikelen maakten ministers slechts duidelijk welke activiteiten ze gingen ondernemen en niet welke concrete doelen daarmee werden nagestreefd.
- Doordat de systematiek van VB aansloot bij de (vaak beperkte) directe verantwoordelijkheid van de minister, was de hoeveelheid informatie over beoogde effecten, maar ook over prestaties, aanzienlijk afgenomen.
- Het vervallen van de tussenlaag van concrete operationele doelstellingen binnen één begrotingsartikel had geleid tot vaag geformuleerde algemene beleidsdoelstellingen per beleidsartikel.



3 Ontwikkeling beleidsbegroting gezien vanuit begrotingsfuncties

Wanneer we terugblikken op de bijna 20 jaar waarin ervaring is opgedaan met de beleidsbegroting, valt op dat er sprake is geweest van hooggespannen verwachtingen die bij herhaling niet uitkwamen, waarna verschillende keren aanpassingen werden doorgevoerd in de begrotingspresentatie. De vraag of deze aanpassingen succesvol waren, is niet zomaar met ja of nee te beantwoorden. Het antwoord hangt af van de *functie* die een begroting voor het parlement moet vervullen; zie figuur 3.²

Omschrijving verschillende begrotingsfuncties

**Autorisatiefunctie**

Het parlement verleent vooraf autorisatie aan de regering voor het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven in het begrotingsjaar door het goedkeuren van begrotingswetten.

**Allocatie- of keuzefunctie**

De begrotingswetten bieden inzicht in de door de regering voorgestelde verdeling van de (veronderstelde) beschikbare middelen voor de verschillende overheidstaken. De Tweede Kamer kan deze voorgestelde verdeling wijzigen.

**Controle- en verantwoordingsfunctie**

Aan de hand van (informatie in) de begroting en de rekening oefent het parlement (en de Algemene Rekenkamer) controle uit op de regering.

**Informatiefunctie**

De begroting biedt geïntegreerde informatie op vaste momenten in het jaar, opdat afwegingen, wanneer dan ook, kunnen worden gemaakt.

Figuur 3 De 4 begrotingsfuncties

3.1 Overkoepelend beeld

De structuur en inhoud van een begroting (oftewel de begrotingspresentatie) bepalen in hoeverre de begroting elk van deze functies ondersteunt.

Daarmee bepaalt de begrotingspresentatie, die bijvoorbeeld is opgezet conform VBTB of conform VB, ook de mate waarin het budgetrecht van het parlement wordt ondersteund (zie kader).



Relatie tussen begrotingspresentatie en budgetrecht parlement

De begrotingsfuncties zijn gekoppeld aan het budgetrecht: het recht van het parlement om de uitgaven van de rijksoverheid mede te bepalen en de daadwerkelijke uitgaven door de regering achteraf te controleren.

Het budgetrecht is vastgelegd in artikel 105 van de Grondwet. Het budgetrecht in enge zin behelst uitsluitend het vaststellen van de maximale uitgaven of verplichtingen per begrotingsartikel. De minister van Financiën vat het budgetrecht aldus op.³ Wij vinden dat evenwel een te beperkte opvatting. De Tweede Kamer geeft ook de bestedingsrichting aan, wil kunnen beoordelen of het geld daadwerkelijk daar terechtkomt en ook wat de uiteindelijke resultaten of effecten zijn geweest. Wij vinden de inrichting van de begroting en de (soort) informatie die in de begrotings- en verantwoordingsstukken wordt gepresenteerd dan ook van belang voor het parlement om het budgetrecht goed te kunnen uitoefenen.

Welke informatie op welke manier in een begroting moet worden opgenomen, wordt door kabinet en parlement gezamenlijk afgesproken. De weerslag van deze afspraken regelt de minister van Financiën in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Als we de ontwikkeling van de beleidsbegroting in de afgelopen 20 jaar bekijken vanuit het perspectief van de 4 begrotingsfuncties, zien we dat met de begrotingspresentatie volgens VB de ondersteuning van het parlementaire budgetrecht deels is versterkt, maar deels ook is verzwakt (zie figuur 4).

Begrotingsfuncties versterkt en verzwakt door begrotingspresentaties

Begrotingspresentatie - Begrotingsfunctie	Middelen begroting tot 2002	VBTB 2002-2012	VB 2013-heden
Autorisatiefunctie			
Allocatie- of keuzefunctie			
Controle- en verantwoordingsfunctie			
Informatiefunctie			

Figuur 4 Ontwikkeling begrotingsfuncties bij opeenvolgende begrotingspresentaties



Wij zien vooral de noodzaak om verbetering te zoeken voor de *allocatiefunctie* van de begroting (hoe wordt het beschikbare geld verdeeld?) en de *informatiefunctie* van de begroting (informatie om afwegingen over beleid en geld te maken). Vanuit de allocatiefunctie biedt de begroting nog altijd weinig inzicht in de budgetflexibiliteit, oftewel de financiële ruimte voor een alternatieve besteding. Vanuit de informatiefunctie is het afgenomen inzicht in de maatschappelijke effecten van beleid voorsnog niet gecompenseerd met betere beleidsdoorlichtingen en een betere koppeling tussen beleidsconclusies (jaarverslag) en beleidswijzigingen (begroting).

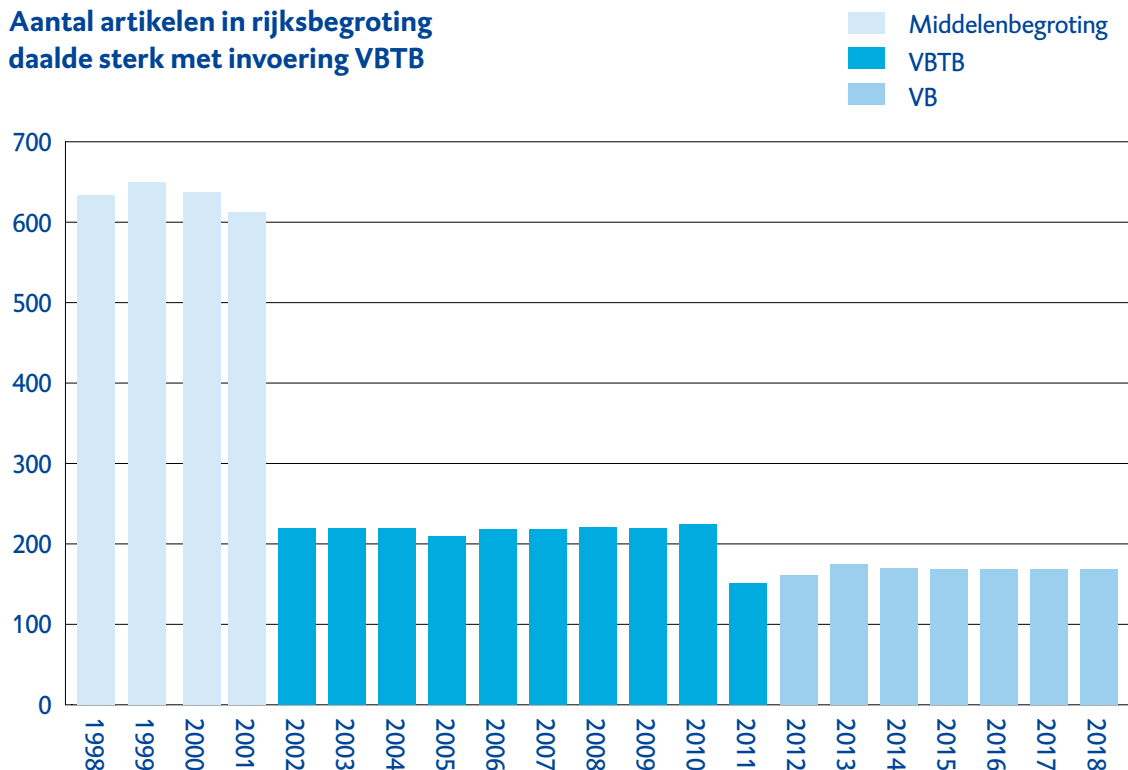
Wij gaan in de hiernavolgende § 3.2 tot en met § 3.5 meer in detail in op de invloed die VBTB en VB hebben gehad op de 4 begrotingsfuncties.

3.2 Autorisatiefunctie

De autorisatie van de begroting vindt plaats op het niveau van een begrotingsartikel (artikel 2.3 van de Comptabiliteitswet 2016). Om die reden is ook de keuze van het aantal artikelen en de indeling van artikelen van belang. In een beleidsbegroting worden de voorgenomen uitgaven gepresenteerd als één bedrag per artikel. Bij de invoering van VBTB in 2001 betrof dit circa 220 begrotingsartikelen. In de jaren erna daalde dit aantal tot 151 in 2011. Zoals figuur 5 laat zien stond dit in schril contrast met het veel hogere aantal door het parlement goed te keuren inputartikelen in de tijd vóór 2001, toen het Rijk met een middelenbegroting werkte (zie § 1.2).⁴



Aantal artikelen in rijksbegroting daalde sterk met invoering VBTB



Figuur 5 Ontwikkeling aantal artikelen in de rijksbegroting 1998–2018

Ook internationaal gezien heeft de Nederlandse rijksbegroting weinig begrotingsartikelen, in de internationale literatuur aangeduid als ‘line items’. In hoofdstuk 4 gaan we nader op deze kwestie in.

Met VB is de informatiewaarde voor de autorisatiefunctie van de begroting versterkt, doordat de toelichting bij de begrotingsartikelen in de nieuwe presentatiewijze duidelijker beschrijft welke (financiële) instrumenten de minister wil inzetten. Ook wordt toegelicht welke rol en verantwoordelijkheid de minister binnen het beleidsterrein heeft. Daarmee zijn de te autoriseren beleidsvoornemens en de invloed van de minister op de realisatie daarvan, scherper in beeld gebracht.

Hoe de activiteiten en de inzet van de verschillende (financiële) instrumenten echter bijdragen aan de realisatie van de algemene beleidsdoelstelling per begrotingsartikel, krijgt in de VB-opzet minder aandacht. Het verlies van dit soort informatie bespreken we verderop in deze paragraaf onder het kopje ‘Informatiefunctie’.



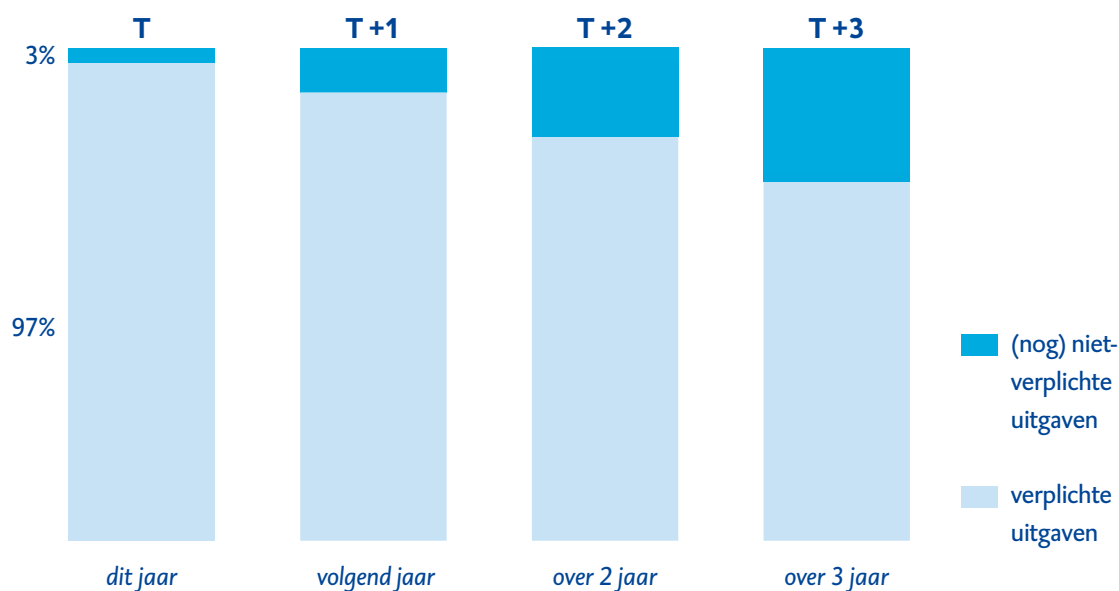
Per saldo is er dus sprake geweest van achtereenvolgens een verzwakking van de autorisatie-functie met de invoering van VBTB en een versterking van de autorisatiefunctie met de overgang naar VB.

3.3 Allocatiefunctie

Zowel onder het VBTB- als in het VB-regime is de nadruk niet gelegd op het verbeteren van de allocatiefunctie van de rijksbegroting. De allocatiefunctie van een begroting is in een verplichtingen-kasstelsel⁵ zoals het Rijk hanteert het beste gediend met aandacht voor de autorisatie van *nieuwe verplichtingen*. Daarbij gaat het immers om uitgaven die juridisch nog niet vastliggen. De verbetermaatregelen onder VBTB en VB richtten zich echter alleen op de uitgaven voor het komende begrotingsjaar en de kwalitatieve toelichting hierop – terwijl deze in de praktijk meestal al niet meer aan te passen zijn vanwege eerder aangegane verplichtingen.

Budgetflexibiliteit: in hoeverre liggen de uitgaven vast?

Voor de presentatie van de ontwerpbegroting van het komende jaar in september, wordt een inschatting gemaakt van de uitgaven die voor het betreffende jaar (jaar T) juridisch vast liggen (bijvoorbeeld in contracten, wetten en andere bindende afspraken). In de loop der jaren (jaren T+1 t/m T+3) lopen deze afspraken ook voor een deel weer af, waardoor er geld 'vrijvalt' voor nieuwe afspraken.



Figuur 6 Verhouding verplichte en (nog) niet-verplichte uitgaven in de ontwerpbegroting



Met VB nam het inzicht in de allocatie overigens deels ook wél toe: door de toevoeging van extracomptabele informatie (over niet-begrotingsgefinancierde uitgaven zoals belasting-uitgaven oftewel fiscale subsidies), door de toevoeging van informatie over financiële instrumenten en door de introductie van een centraal artikel voor apparaatsuitgaven. Daar stond echter tegenover dat de tussenlaag van operationele doelstellingen per beleidsartikel niet meer in de begroting werd opgenomen. Hierdoor was minder inzichtelijk hoe de uitgaven bijdroegen aan verschillende beleidsdoelen. Per saldo heeft VB niet geleid tot een duidelijk betere ondersteuning van de allocatiefunctie in de begroting.

3.4 Controlefunctie

Met VBTB kwam er in de begroting nadrukkelijk aandacht voor de relatie tussen beleidsdoelstellingen, instrumenten en financiële middelen. De controle- en verantwoordingsfunctie verbeterde hierdoor substantieel. Met VB kon de Tweede Kamer de begroting nog beter controleren, doordat de taken en rollen van de minister duidelijker werden omschreven en de informatie beter werd toegesneden op de financiële instrumenten. Dit gaf meer inzicht in wat redelijkerwijs wel of niet viel te verwachten als resultaat van beleid en waarop de minister minimaal was aan te spreken.

3.5 Informatiefunctie

Met VBTB nam de beleidsinformatie in de begroting toe, door de zojuist genoemde koppeling van beleidsdoelstellingen, prestaties en financiële middelen. Met VB nam de beleidsinformatie in de begroting echter weer af. Het opnemen van slechts die beleidsinformatie die past bij de rol en taak van de minister is niet gecompenseerd met de beloofde betere beleidsdoorlichtingen. Bovendien werd in de VB-opzet geen aandacht besteed aan het verbeteren van het zicht op kabinetsprioriteiten. Ook kwam er geen betere koppeling tussen beleidsconclusies in het jaarverslag en beleidswijzigingen in de begroting. Dit waren juist 2 onderwerpen waarvan de Tweede Kamer had aangegeven dat ze die in de VBTB-begrotingen miste.

Het verlies aan beleidsinformatie in de begrotingen leidde tot diverse initiatieven vanuit de Tweede Kamer die tot doel hadden periodiek aanvullende informatie te verkrijgen over maatschappelijke effecten, ongeacht of het verband met begrotingsuitgaven goed viel te leggen. Voorbeelden van zulke initiatieven zijn:

- De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is in 2016 door de Tweede Kamer verzocht om een monitor te ontwikkelen die de Kamer meer inzicht biedt in de staat van de Nederlandse gezondheidszorg, zodat zij kan beoordelen of er reden is om zijn



beleid bij te sturen.

- De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is, eveneens in 2016, door de Tweede Kamer gevraagd om aanvullend op de reeds beschikbare informatie extra indicatoren/kerncijfers te genereren die meer inzicht verschaffen in de relatie tussen beleid en de daaraan gerelateerde rijksuitgaven.
- In 2016 sprak de Tweede Kamer de wens uit om een jaarlijkse Monitor Brede Welvaart te betrekken bij het Verantwoordingsdebat. De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft deze monitor door het Centraal Bureau voor de Statistiek laten ontwikkelen.

Ook is er vanuit de Tweede Kamer zélf de afgelopen jaren regelmatig aandacht geschonken aan de relatie tussen beleidsdoelstellingen, prestaties en financiële middelen. Zo stelden in 2014 de leden Duisenberg en Van Meenen een handleiding op voor de controle van de begroting en verantwoording (Duisenberg & Van Meenen, 2014). In deze handreiking staan zes vragen centraal aan de hand waarvan vaste commissies van de Tweede Kamer en hun rapporteurs kunnen komen tot een oordeel en aanbevelingen voor de minister. Het gaat om vragen over de doelen, prestaties en kosten en het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.



4 Actuele knelpunten rond de beleidsbegroting

Het opnemen van de juiste beleidsinformatie in of bij de begroting en het op een goede manier meten en evalueren van beleid zijn sinds de invoering van de beleidsbegroting lastige opgaven gebleken. VBTB noch VB konden hierin voldoende voorzien. Verbeteringen komen maar moeilijk van de grond. Tegen de achtergrond van deze hardnekkige problemen, de ervaring met VB in de afgelopen 6 jaar en enkele recente ontwikkelingen stellen wij in dit hoofdstuk vast dat er in totaal 7 actuele knelpunten spelen rond de beleidsbegroting.

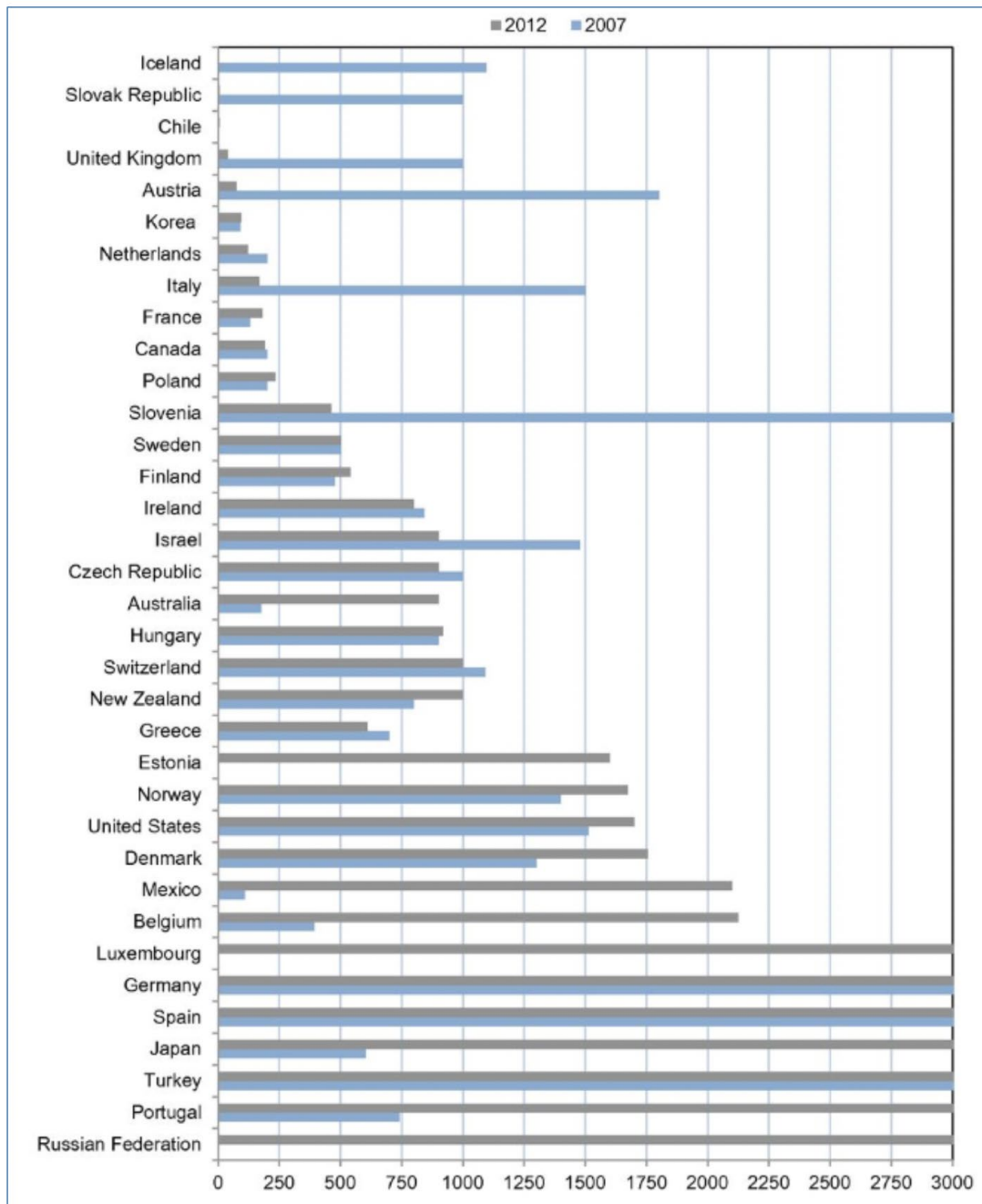
4.1 Hardnekkige knelpunten sinds invoering VBTB

Sinds de introductie van de beleidsbegroting een kleine 20 jaar geleden spelen er enkele hardnekkige knelpunten. Sommige van deze knelpunten bestonden eerder ook al, maar zijn door de beleidsbegroting concreet en zichtbaar geworden. Het gaat om de volgende punten:

- het geringe aantal begrotingsartikelen;
- de matige verantwoording over kabinetsprioriteiten;
- het ontbreken van goed zicht op maatschappelijke resultaten.

Aantal artikelen in de beleidsbegroting is gering: parlement verleent goedkeuring aan (te) grote bedragen per artikel

Een begrotingswet bestaat uit een aantal begrotingsartikelen met een bijbehorend – door het parlement goed te keuren – bedrag. Met de introductie van VBTB is het aantal artikelen in de beleidsbegroting fors gedaald: van meer dan 600 naar circa 220. Dit aantal bleef de jaren erna nog verder dalen en stabiliseerde de laatste jaren op circa 160 (zie hoofdstuk 3). Dit is internationaal gezien een vrij laag aantal (zie figuur 7). Daardoor geeft ons parlement in de begrotingswetten goedkeuring aan relatief grote bedragen per artikel.



Figuur 7 Ontwikkeling van aantal begrotingsartikelen en daaraan gekoppelde bedragen in de begroting van OECD-landen (OECD 2014)

De beleidsdoelstellingen van de artikelen zijn door de grote omvang vaak vrij algemeen. De uitgaven per begrotingsartikel zijn sinds de overgang naar VB bovendien niet meer onderverdeeld in specifieke operationele doelstellingen. Een en ander heeft ertoe geleid dat het kabinet zich de afgelopen 2 decennia steeds minder gedetailleerd hoeft te verantwoorden over de besteding van het geld binnen één artikel. Daarnaast bieden omvangrijke artikelen



meer flexibiliteit aan het kabinet bij de besteding van middelen. Ministers kunnen middelen herbestemmen binnen het begrotingsartikel zonder dat daarvoor afzonderlijk goedkeuring van het parlement nodig is. Het geringe aantal begrotingsartikelen met een gemiddeld grote omvang beperkt dus het budgetrecht van het parlement.

Ook de beleidsmatige toelichting bij begrotingsartikelen is na de invoering van VB op een hoger abstractieniveau geformuleerd. Hoewel het aantal begrotingsartikelen dus niet verder verminderde, nam de hoeveelheid informatie per begrotingsartikel door VB wel degelijk af.

Geen systematische aandacht voor kabinetsprioriteiten

De manier waarop kabinetsprioriteiten worden uitgewerkt en verantwoord in de begrotingscyclus is een tweede hardnekkig knelpunt sinds de invoering van VBTB. De minister van Financiën onderkende dit in zijn probleemanalyse van 2011 (Financiën, 2011a). Ons onderzoek *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III* (Algemene Rekenkamer, 2018b) liet zien dat de navolgbaarheid van de budgettaire verwerking van kabinetsprioriteiten was verbeterd. Er was echter nog geen verbetering in de navolgbaarheid van de realisatie van kabinetsprioriteiten.

Buiten Nederland lieten diverse overheden de afgelopen jaren inspirerende voorbeelden zien van een samenhangende digitale verantwoording over beleidsdoelstellingen en prioriteiten (zie hoofdstuk 5).

Zicht op maatschappelijke resultaten van beleid blijft beperkt

Een terugkerend kritiekpunt van het parlement op de begroting en het jaarverslag is het gebrekkige inzicht dat deze documenten bieden in de beoogde en bereikte maatschappelijke resultaten. De roep om verbetering op dit punt is na de invoering van VB sterker geworden. Er zijn sindsdien namelijk veel streefwaarden voor maatschappelijke effecten bewust uit de begroting geschrapt. Hierdoor neemt het inzicht in beleidseffecten in de begrotingsstukken logischerwijs af.

Daarnaast heeft de rijksoverheid de afgelopen jaren op verschillende beleidsterreinen (het zorgstelsel, het sociaal domein) de sturing gedecentraliseerd. Ook dit heeft tot gevolg gehad dat het parlement minder zicht heeft op beleidseffecten.

Een aantal Tweede Kamercommissies heeft de minister van Financiën na de invoering van VB verzocht om meer effectinformatie in begroting en jaarverslag op te nemen – *ongeacht* de precieze rol van de minister op de betreffende beleidsterreinen en de mate waarin hij/zij werkelijk op effect kan sturen. De vraag naar beter zicht op maatschappelijke effecten is



aldus meer los komen te staan van de vraag of en hoe de minister stuurt en begrotingsgeld aan het beleid uitgeeft.

4.2 Knelpunten sinds overgang naar VB

Met VB probeerde de minister van Financiën de beleidsbegroting in een andere vorm te gieten en zo een uitweg te bieden voor een aantal problemen met VBTB-begrotingen. Niet al deze verwachtingen zijn uitgekomen (zie hoofdstuk 3) en sommige vraagstukken spelen nog steeds. Dit geldt met name voor:

- de kwaliteit van beleidsconclusies en beleidsevaluaties;
- het inzicht in de budgetflexibiliteit.

Beleidsconclusies en beleidsevaluaties komen niet uit de verf

De informatie over onder andere maatschappelijke resultaten van beleid is met de invoering van VB teruggesnoeid en er is gekozen om informatie op te nemen die past bij de rol en taak van de minister. Deze beperking zou worden gecompenseerd met méér en betere informatie in beleidsdoorlichtingen en in concrete beleidsconclusies in de jaarverslagen. Dat is echter niet gebeurd.

Al sinds de introductie van de beleidsconclusies in de departementale jaarverslagen vormt de informatieve waarde ervan een zorgkind. Dit blijkt uit de diverse evaluaties van de minister van Financiën zelf (Financiën, 2004; Financiën, 2011b; Financiën, 2011c; Financiën, 2014). Kennelijk lukt het de meeste departementen nog steeds niet om op basis van (meetbare) beleidsinformatie een helder oordeel te geven over de vraag in welke mate het beleid het afgelopen jaar heeft bijgedragen aan het bereiken van afgesproken doelstellingen.

Ook de kwaliteit van de zogenaamde beleidsdoorlichtingen is ruim 10 jaar na hun introductie in 2006 nog steeds niet op het gewenste niveau. Er wordt weliswaar een sluitende evaluatieplanning van beleidsartikelen in de begroting opgenomen, maar deze planning wordt vaak niet gehaald. Daarnaast ontberen beleidsdoorlichtingen inhoudelijke scherppte en geven ze doorgaans geen oordeel over de doeltreffendheid van beleid (Meyenfeldt, 2008; Financiën, 2011b; Financiën, 2011c; SEO, 2018). Een oorzaak van dit gebrek aan inhoudelijke scherppte is dat de beleidsdoorlichting wordt toegepast op het niveau van het begrotingsartikel. Hierdoor is het een vrij grofmazig middel en vallen specifieke bevindingen over één beleidsinstrument weg in het algemene beeld van het beleid.

De Tweede Kamer heeft laten weten bezorgd te zijn over de kwaliteit van de beleidsinformatie en -evaluatie en heeft het kabinet opgeroepen tot het ontwikkelen van nieuwe benaderingen (Tweede Kamer, 2017).



In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is afgesproken om het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te vergroten. Onder de noemer *Operatie Inzicht in kwaliteit* (Financiën, 2018) zijn diverse initiatieven in gang gezet om te komen tot een betere onderbouwing van beleid *vooraf*, monitoring, bijsturing, *tussentijdse* evaluatie en een goede evaluatie *achteraf*.

Gebrekkig zicht op ‘vrije ruimte’ voor uitgaven

Het inzicht in het flexibele deel van de uitgaven in de begroting, dat wil zeggen het deel dat nog naar eigen inzicht kan worden besteed, is al lange tijd onderwerp van gesprek tussen de Tweede Kamer en het kabinet. Het huidige begrotingsstelsel van het Rijk, het zogeheten verplichtingen-kasstelsel, brengt met zich mee dat de Tweede Kamer de voorstellen voor uitgaven in het komende jaar maar zeer beperkt kan wijzigen. Het is onbevredigend (maar binnen het huidige stelsel onvermijdelijk) voor het parlement dat het een begroting ter goedkeuring krijgt voorgelegd waarvan de uitgaven al voor meer dan 95% vastliggen als gevolg van eerder aangegane verplichtingen. De begroting biedt nauwelijks inzicht in de besluiten die ten grondslag liggen aan dit leeuwendeel van de uitgaven. Ook blijft onduidelijk wanneer er in de toekomst wel ruimte ontstaat om geld op een andere manier in te zetten.

In sommige landen (bijvoorbeeld Finland) worden in het begrotingsvoorstel van het kabinet voor een beperkt deel van de uitgaven bewust geen verplichtingen aangegaan. De resterende ‘vrije ruimte’ wordt niet bestemd voor een bepaald doel. Het kabinet laat het aan het parlement over om hiervoor een bestemming aan te wijzen. Zo koos het Finse parlement er in de begroting 2019 voor om dit zogenaamde ‘kerstbudget’ van € 107 miljoen grotendeels te besteden aan wegen (Eduskunta, 2019).

4.3 Knelpunten door nieuwe ontwikkelingen

Om de begroting en het jaarverslag actueel en relevant te houden zal het kabinet moeten inspelen op twee belangrijke ontwikkelingen:

- het toenemende aantal data-portals van de rijksoverheid;
- de groeiende (ook wettelijke) urgentie om beleid goed te onderbouwen.

Data-portals bieden kansen, maar zijn erg versnipperd

Steeds meer informatie wordt digitaal vergaard, opgeslagen en verspreid.

Ook de overheid produceert steeds meer digitale informatie, onder meer over uitgaven, kwantitatieve indicatoren en maatschappelijke effecten. Open datasets met diverse soorten overheidsinformatie worden openbaar gemaakt op www.data.overheid.nl. Het beleid van



het kabinet is erop gericht om gebruik van deze (open) data te bevorderen. Het gebruik ervan voor beleidsanalyse lijkt binnen de rijksoverheid echter tot nu toe moeizaam op gang te komen. In de departementale jaarverslagen en beleidsevaluaties wordt vrijwel niet verwezen naar datasets met beleidsinformatie. Dat is opmerkelijk, want de regelgeving vraagt hier juist in toenemende mate om (Regeling rijksbegrotingsvoorschriften, Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek).

In reactie op het gebrek aan zicht op maatschappelijke resultaten zijn er de afgelopen jaren diverse overheidswebsites ontwikkeld die data op een visuele en interactieve manier presenteren. Veelbelovende initiatieven zijn bijvoorbeeld www.staatvenz.nl en www.volksgezondheidenzorg.info van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en www.onderwijsincijfers.nl van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Al deze rijksbrede informatie over maatschappelijke resultaten komt tot op heden echter niet op één plek samen.

Het kabinet onderschrijft al enige tijd de mogelijkheden om de beleidsverantwoording te digitaliseren. In 2014 schreef de minister van Financiën in zijn brief over de evaluatie VB hierover:

“De mogelijkheden van open data voor begrotingspresentatie beperken zich niet tot financiële informatie. Ook kunnen bestanden met kwantitatieve beleidsinformatie en evaluaties in toenemende mate worden gekoppeld aan de bijbehorende uitgaven” (Financiën, 2014).

In 2017 heeft het Ministerie van Financiën op de nieuwe website www.rijksfinancien.nl per begrotingsartikel links aangebracht naar beleidsinformatie die elders te vinden is op websites van de rijksoverheid. Dit leverde tot dusver een vrij gefragmenteerd beeld op, zowel qua beschikbaarheid van beleidsinformatie als qua soort informatie op de verschillende websites.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de vraag vanuit het parlement naar meer informatie over maatschappelijke effecten nog onverminderd bestaat. De behoefte aan deze informatie komt vaak naar voren bij de behandeling van begrotingen en jaarverslagen door de vaste commissies in de Tweede Kamer. Het parlement ziet de diverse digitale initiatieven waarmee ministers zich over beleid verantwoorden klaarblijkelijk nog onvoldoende als volwaardig alternatief voor een *systematische* beleidsverantwoording over maatschappelijke resultaten in begroting en jaarverslag. Het landschap aan websites is inderdaad erg



gefragmenteerd en de relatie tussen de daar aangeboden informatie, de beleidsdoelstellingen en de uitgaven is veelal onduidelijk.

Een initiatief om een meer integraal beeld aan te bieden met informatie over maatschappelijke resultaten is de *Monitor Brede Welvaart* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Tot op heden wordt deze monitor echter niet expliciet gerelateerd aan beleidsambities van het kabinet (zie kader).

Monitor Brede Welvaart

Op 20 april 2016 heeft de Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip het rapport van het Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip aangeboden. De belangrijkste aanbeveling van de commissie was om het CBS de opdracht te geven om een Monitor Brede Welvaart te ontwikkelen en deze jaarlijks op Verantwoordingsdag te publiceren. Verder adviseerde de commissie het kabinet om jaarlijks een kabinetsreactie te geven op de monitor. Hiermee beoogde de commissie meer publiek en politiek debat over brede welvaart (Tweede Kamer, 2016).

De eerste monitor is verschenen op 16 mei 2018 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/20/monitor-brede-welvaart-2018>). De tweede verscheen op 15 mei 2019 (<https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2019>). In de tweede versie zijn de Monitor Brede Welvaart en de jaarlijkse meting van de voortgang op de Sustainable Development Goals samengevoegd.

Op 28 juni 2018 nam de Tweede Kamer een motie aan om de monitor te integreren in de algehele besluitvorming (Tweede Kamer, 2018). De Algemene Rekenkamer en de Raad van State hebben het kabinet eveneens gevraagd het begrip Brede Welvaart te integreren in het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de Miljoenennota (Algemene Rekenkamer, 2018a; Raad van State, 2018). In het Verantwoordingsdebat 2019 zijn verschillende moties ingediend die de regering verzochten verder invulling te geven aan deze integratie.

In een motie van de leden Snels en Bruins wordt de Monitor Brede Welvaart, de operatie Inzicht in Kwaliteit en artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 aangegrepen om de regering op te roepen tot het inwinnen van advies van partijen buiten het Rijk om te komen tot verbetering van de begroting (Tweede Kamer, 2019a).

Het streven naar integratie van de Monitor Brede Welvaart in de beleids- en begrotingscyclus zien wij als een verdere stap naar een brede geïntegreerde verslaglegging en verantwoording ('integrated reporting').

Onderbouwing van beleid nu wettelijk verankerd, vooralsnog met weinig resultaat

Om achteraf iets over doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te kunnen zeggen, moet een minister van te voren expliciet aangeven waarom hij verwacht dat het beleid en de daarmee gemoeide uitgaven zullen bijdragen aan het bereiken van het gestelde doel. Deze zogeheten *beleidstheorie* geeft aan hoe het beleid naar verwachting zal werken en welke informatie nodig is om dat uiteindelijk vast te stellen.



De urgentie om het beleid met een beleidstheorie te onderbouwen, is gegroeid doordat vanaf 1 januari 2018 artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 geldt. Dit artikel bepaalt dat voorstellen, voornemens en toezeggingen van de minister een toelichting moeten bevatten op:

- de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die de minister nastreeft;
- de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
- de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Bepaling (a) en (b) verwijzen naar wat in een beleidstheorie hoort te staan: een uitleg van hoe het voorgenomen beleid moet gaan bijdragen aan het bereiken van het gestelde doel.

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 past in de wens om beleid vooraf beter te onderbouwen. Zo verscheen in 2016 het rapport *Kiezen voor duurzame groei* over beleidsopties voor duurzame welvaart (Studiegroep Duurzame Groei, 2016). In juni 2019 heeft de minister van Financiën naar aanleiding van de motie Sneller c.s. (Tweede Kamer 2019b) 16 onderwerpen geselecteerd voor een zogenoemde brede maatschappelijke heroverweging. Per onderwerp brengen ambtelijke werkgroepen plussen en minnen in kaart om in de toekomst onderbouwde beleidskeuzes, zoals de inzet van meer of minder geld, hervormen van beleid of zelfs stoppen, mogelijk te maken (Financiën, 2019a).

De eerste resultaten van toepassing van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 zijn overigens niet bemoedigend. Uit een eerste monitoring begin 2019 door de minister van Financiën blijkt dat van de 33 door departementen aangedragen beleidsvoorstellen er slechts 6 ingingen op de verwachte mate van doeltreffendheid en slechts 11 op de doelmatigheid (Financiën, 2019b).

Om de toepassing te bevorderen, zal de minister van Financiën gaan toezien op toepassing van artikel 3.1 op voorstellen voor nieuw of gewijzigd beleid met significante financiële gevolgen (Financiën, 2019c). Ook is op basis van artikel 3.1 één van de vragen in het bestaande Integraal Afwegingskader (IAK) voor nieuw beleid aangepast. Welke toegevoegde waarde dit in praktijk zal hebben, moet nog blijken. Tot nu toe zijn er nog geen concrete plannen om deze bepaling uit de Comptabiliteitswet een plek te geven in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Voor een consequente en uniforme toepassing ligt dit wellicht meer voor de hand.



5 Opgaven voor de toekomst

Om het parlement te helpen zijn weg te vinden in het gefragmenteerde landschap van geld, beleid en uitvoering, zijn nieuwe afspraken en maatregelen nodig. Van het kabinet mogen initiatieven worden verwacht die het parlement ondersteunen bij het beoordelen van uitgaven op zinnigheid en zuinigheid. Niet alleen klassieke begrotingsfuncties zoals autorisatie en financiële verantwoording moeten worden gewaarborgd, ook een toegankelijke digitale verantwoording over geld en beleid behoort deel uit te maken van een moderne beleidsbegroting. Het ligt voor de hand dat het kabinet het parlement als belangrijke ‘gebruiker’ van meet af aan betreft bij de ontwikkeling van een digitale begroting. In dit hoofdstuk doen we het kabinet én parlement enkele concrete en snel toepasbare suggesties.

5.1 Maak werk van beleidstheorie ter onderbouwing van beleidsinzet

In paragraaf 4.3 bespraken we het belang van een goede onderbouwing van beleid en de urgentie om beleid met een beleidstheorie te onderbouwen gelet op het nieuwe artikel 3.1 in de Comptabiliteitswet 2016. Met een *beleidstheorie* maakt de minister expliciet waarom de minister verwacht dat acties en begrotingsuitgaven bijdragen aan de beoogde doelstellingen en de gewenste maatschappelijke resultaten. De theorie hoeft dus niet op voorhand te kloppen, maar moet wel plausibel zijn. Een expliciete en toetsbare beleidstheorie biedt een betere basis om te kunnen leren van beleidsresultaten en evaluaties (klopte de beleidstheorie?) en draagt zo bij aan het beter presteren en functioneren van de rijksoverheid. Die concrete en scherpe lessen uit evaluaties moeten dan wel een plek krijgen bij de beleidsconclusies in het jaarverslag.

De beleidstheorie zal doorgaans zijn plek vinden in beleidsnota’s en wetsvoorstellen. In de begroting kan de minister hiervan een verkorte weergave of verwijzing hiernaar opnemen.

Omwille van de toetsbaarheid verdient het de voorkeur om de beleidstheorie te presenteren in de vorm van een doelenboom of een ‘causal map’ van indicatoren en kengetallen. De ervaring met VBTB en VB leert dat in tekst uitgeschreven beleidstheorieën te veel ruimte laten voor wolligheid en interpretatieverschillen. Doelenbomen, zeker in een digitale omgeving met beeldmateriaal en vaste iconen vormen een toegankelijke aanvulling op de klassieke papieren begroting. De gemeente Eindhoven hanteert bijvoorbeeld een weergave van de beleidstheorie en de veronderstelde causale relaties tussen indicatoren en kengetallen (zie figuur 8).



Programma 2. Verkeer, vervoer en waterstaat

BBV indicatoren

Ziekenhuisopname na verkeersongeval met een motorvoertuig

Overige verkeersongevallen met een gewonde fietser

TAAKVELD	DOEL	EFFECTINDICATOR	PRESTATIE	PRESTATIE INDICATOR
TV 2.1 Verkeer en vervoer		Rapportcijfer bereikbaarheid van het centrum		
	Verschuiving naar meer duurzame vervoerswijzen	% duurzaam vervoer in de modal split	Verbeteren fietspaden	Aantal km geasfalteerd fietspad
			Vernieuwen verkeersregelinstallaties	Aantal vernieuwde verkeerslichten
	Een verkeersveilige stad	Aantal ernstige verkeersongevallen		
	Aanzienlijke en leefbare openbare ruimte	% inwoners dat tevreden is over inrichting en onderhoud openbare ruimte		
		Basiskwaliteit wegen	Onderhouden wegen	Groot onderhoud wegen
		Basiskwaliteit civieltechnische kunstwerken	Onderhouden civieltechnische kunstwerken	Groot onderhoud civieltechnische kunstwerken (aantal)
		Basiskwaliteit schoon en netjes	reinen	Uitvoeren straatreining (areaal in hectare)

Figuur 8 De gemeente Eindhoven geeft inzicht in de relatie tussen beleidsdoelen, indicatoren en kengetallen

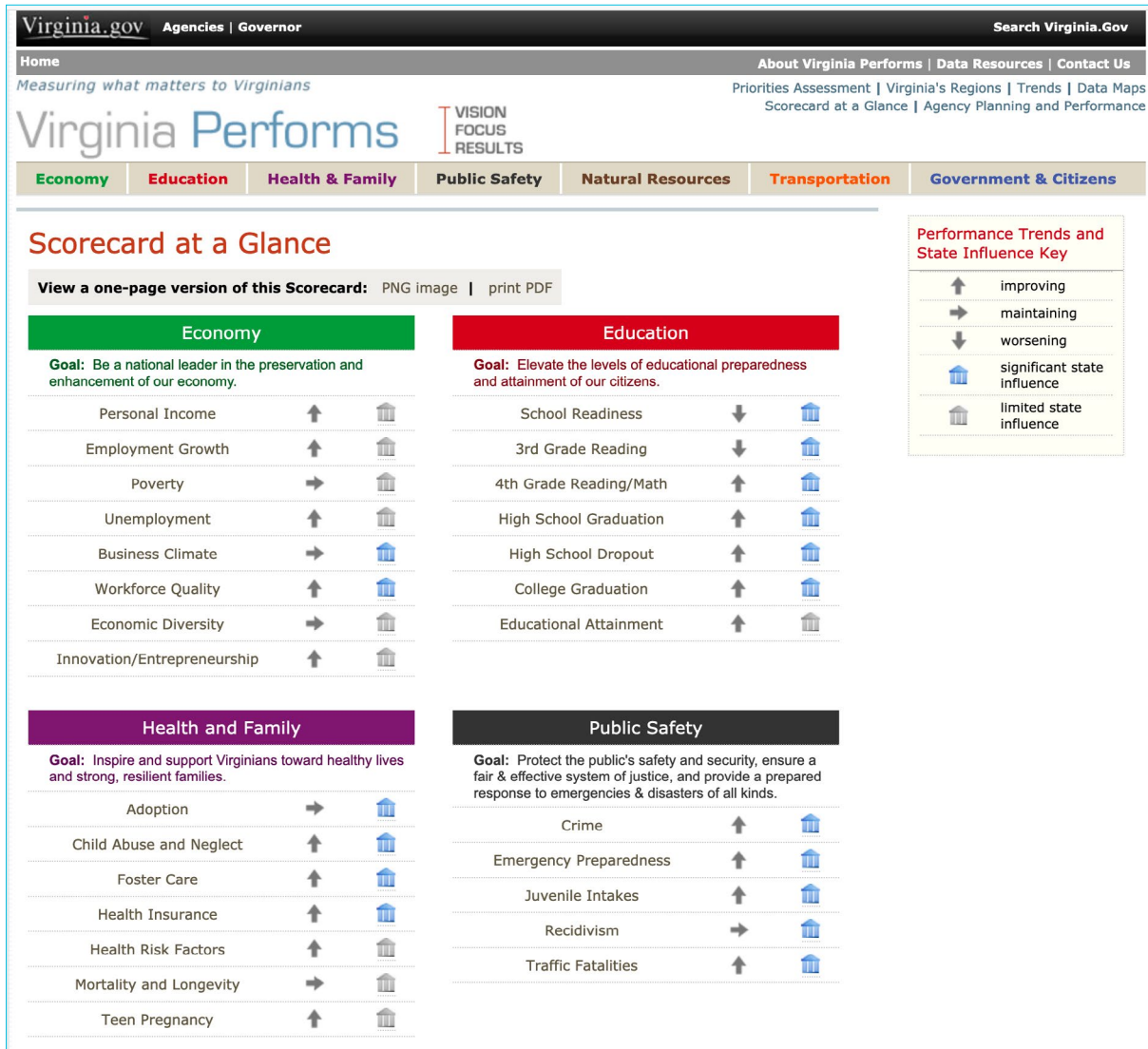
5.2 Kengetallen voor inzicht in voortgang kabinetsbeleid

Het kabinet zou per kabinetsperiode een beperkte set met de belangrijkste kengetallen kunnen selecteren en kunnen gebruiken als contextinformatie in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Deze informatie geeft dan inzicht in de voortgang van het kabinetsbeleid, ongeacht de specifieke rol en verantwoordelijkheid van de verschillende ministers.

Zo'n selectie van maatschappelijk relevante indicatoren en kengetallen hoeft niet alle activiteiten van het Rijk af te dekken, maar moet wel aansluiten op kabinetsprioriteiten en gedurende een kabinetsperiode stabiel blijven.

Een voorbeeld van een overheid met een overzichtelijke set nationale kengetallen als onderdeel van de beleidsverantwoording is de Amerikaanse staat Virginia (zie figuur 9).





Figuur 9 Overzicht van beleidsuitkomsten Amerikaanse staat Virginia

(<http://vaperforms.virginia.gov/ScorecardatGlance.cfm>)

Voor elk beleidsterrein wordt kort uitgelegd hoe Virginia het relatief gezien doet, wat de belangrijkste factoren zijn die het resultaat beïnvloeden en hoe de overheid hier invloed op kan hebben.

Ook voor de aanpak van het probleem van de verkokerde verantwoording zijn er aansprekende buitenlandse voorbeelden.

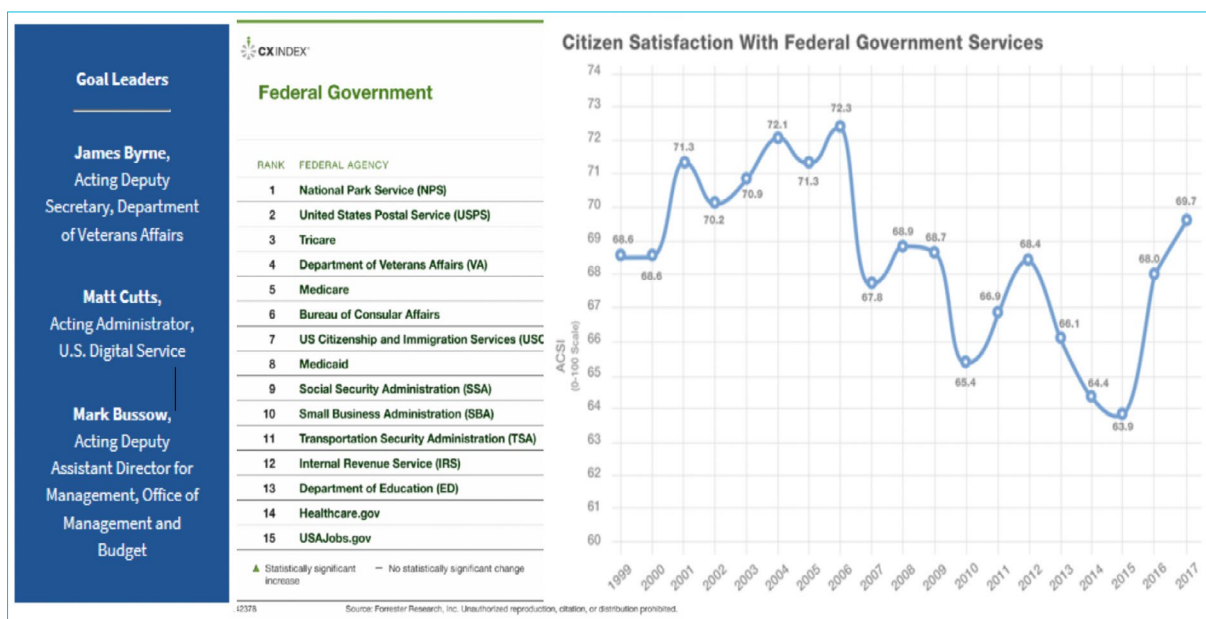
Zo heeft de regering van Nieuw-Zeeland tussen 2012 en 2017 ambitieuze en meetbare langetermijndoelen opgesteld voor tien zogenaamde 'cross-cutting' problemen die niet duidelijk onder één publieke organisatie vielen. De managers van de hierbij betrokken overheidsinstellingen werden gezamenlijk verantwoordelijk gemaakt voor de realisatie.



Elk halfjaar rapporteerden zij over de voortgang ten opzichte van de nulmeting. Deze meetwijze had de voorkeur boven een meting ten opzichte van de langetermijnstreefwaarde, omdat dit sanctionerend en demotiverend zou werken.

Frankrijk is een ander voorbeeld. Hier heeft de regering sinds 2015 tien nationale indicatoren gekozen waaraan verschillende departementen bijdragen en waarover jaarlijks wordt gerapporteerd.

Ook de Verenigde Staten kennen sinds 2010 een structuur waarin nationale prioriteiten, waaronder 'cross-cutting goals', elk kwartaal systematisch worden gevolgd. Figuur 10 toont een Amerikaanse kwartaalrapportage van de doelstelling 'Improving Customer Experience with Federal Services' (www.performance.gov, resultaten voor kwartaal 3, 2018). Aan de linkerkant staan de verantwoordelijke managers voor de doelstelling en de rangorde die aangeeft hoe de individuele overheidsorganisaties scoren op de indicatoren voor 'citizen satisfaction'.



Figuur 10 In de Verenigde Staten wordt elk kwartaal systematisch de rangorde op een aantal nationale indicatoren gemeten en gerapporteerd

Eén van de meest kansrijke ontwikkelingen in dit verband komt uit Nieuw-Zeeland, waar men al sinds 2011 werkt aan de ontwikkeling van een 'Wellbeing Budget'. Het welzijn in Nieuw-Zeeland wordt voor uiteenlopende aspecten gemeten en op dashboards van het 'Living Standards Framework' toegankelijk gemaakt voor het publieke debat en voor beleidsanalyse (<https://lsfdashboard.treasury.govt.nz/wellbeing/>). Het eerste Wellbeing Budget werd in 2019 gepresenteerd. Ministers moeten in hun voorstellen voor nieuwe begrotingsuitgaven laten zien hoe deze zullen bijdragen aan de verschillende



kabinetsprioriteiten, ook die buiten hun eigen beleidsterrein. Zo wordt verkokering van beleid tegengegaan (Treasury of NZ, 2019).

5.3 Digitale beleidsverantwoording als onderdeel van begrotingscyclus

Een van de speerpunten van de minister van Financiën is om op termijn de traditionele papieren begrotingstukken en het begrotingsproces vergaand te digitaliseren. In de Miljoenennota 2018 stelde hij hierover:

“Met het programma ‘Op weg naar de digitale begroting’ beoogt het kabinet op een interactieve en toegankelijke manier departementale begrotingen en verantwoordingsinformatie te ontsluiten” (Financiën, 2017).

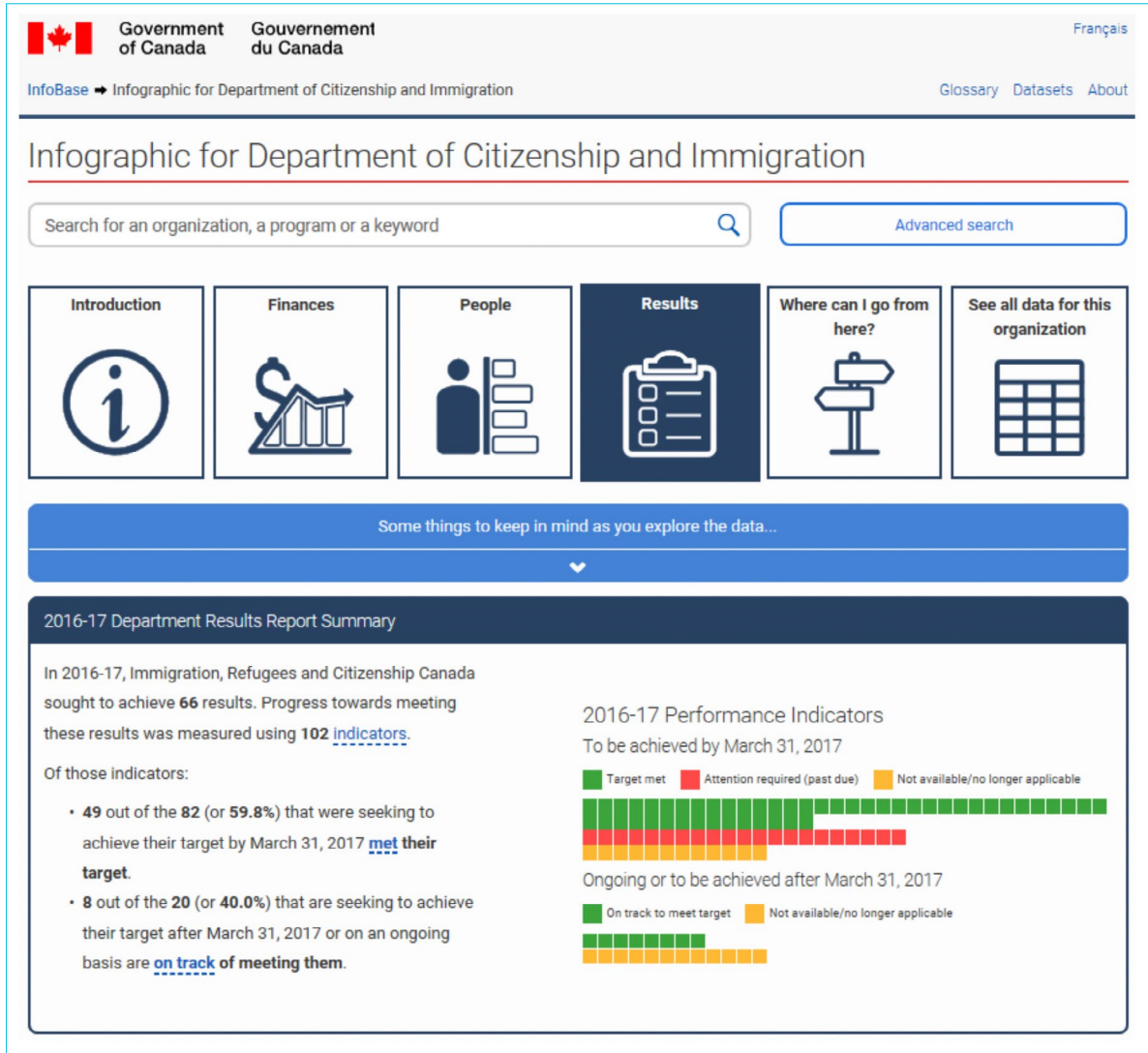
Een ontwikkeling als de digitale begroting (www.rijksfinancien.nl) biedt volgens ons perspectief om orde te scheppen in het diffuse landschap van overheidsportals met informatie over uitgaven, prestaties en beleidseffecten. Dit vergemakkelijkt het volgen van publiek geld van verstrekker tot (eind)ontvanger en het kan zorgen voor méér zicht op de zinnigheid en zuinigheid van de besteding van publiek geld.

Wanneer de beleidsverantwoording digitaal verloopt, zou deze idealiter moeten aansluiten op de periodiciteit van de rijksbrede begrotingscyclus. Op die manier wordt het uniforme karakter van de begrotingsweergave bevorderd en de actualiteit van de informatie gewaarborgd. De begrotingscyclus heeft dan niet alleen een disciplinerende werking voor ministers, maar voorziet ook beter in de informatie waaraan de Tweede Kamer behoefte heeft. Zo’n toekomstige digitale beleidsbegroting blijft de klassieke begrotingsfuncties van autorisatie en financiële verantwoording vervullen. Tegelijkertijd worden de digitale mogelijkheden van onder andere datasets, beeldgebruik en doelenbomen voor beleidsverantwoording en beleidsanalyse op systematische wijze geïntegreerd in de begrotingscyclus. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de rijksbegroting (coördinatie begrotingsproces, kadersteller). Het ligt volgens ons voor de hand dat hij (of misschien wel de minister-president) de regierol op zich neemt bij het ontwerp en het beheer van een centrale architectuur voor het digitaal ontsluiten van beleidsinformatie.

Sommige buitenlandse overheden zijn inmiddels ver gevorderd met het toegankelijk aanbieden van een digitale beleidsverantwoording. *Canada*, de *Verenigde Staten*, *Nieuw-Zeeland* en *Oostenrijk* zijn voorbeelden van landen die hebben geïnvesteerd in een toegankelijke en samenhangende digitale presentatie van beleidsresultaten. Zo toont het Canadese portal van een uitgebreide set prestatie-indicatoren de realisatie van jaarlijkse

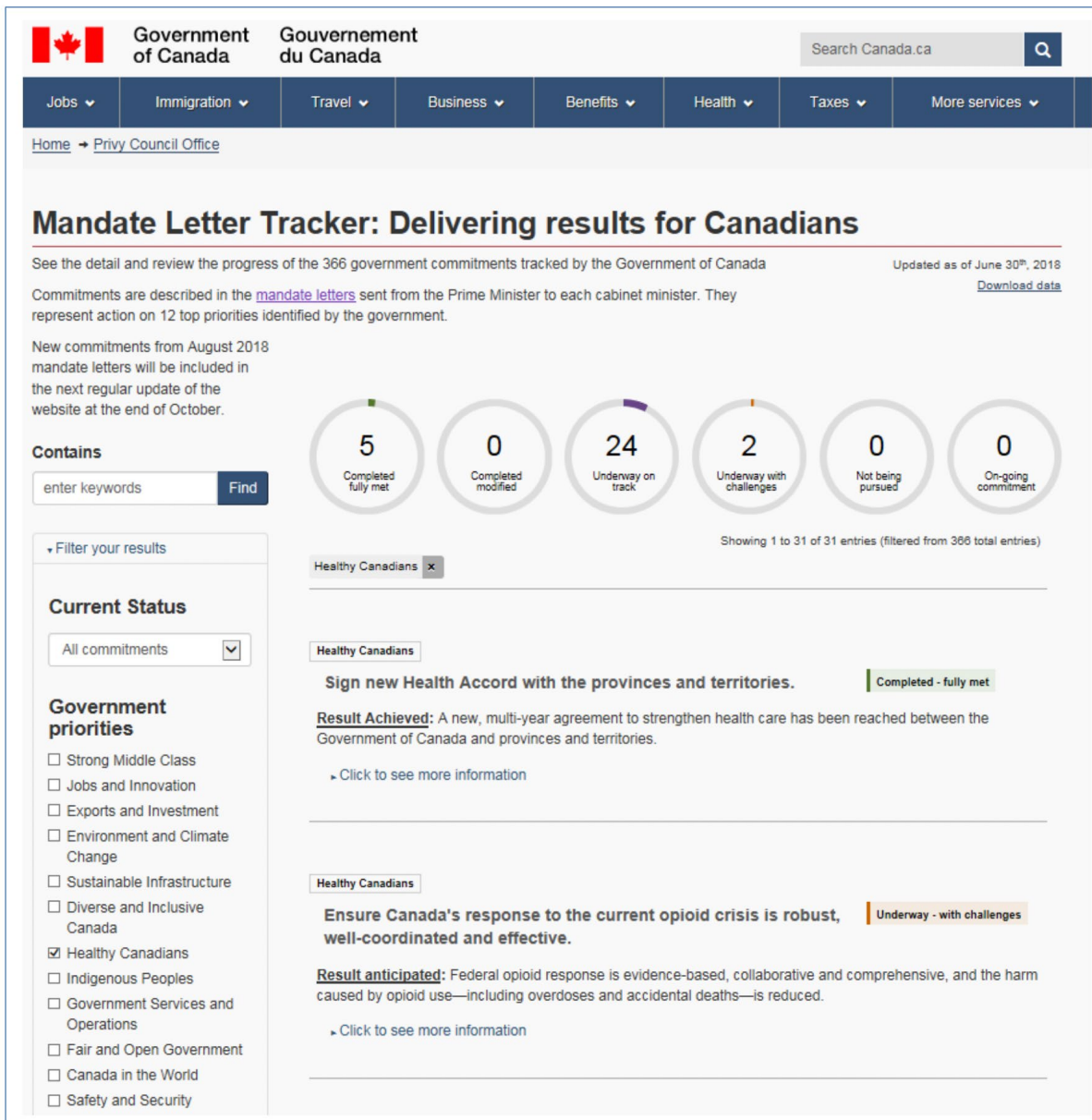


doelstellingen: <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#orgs/gov/gov/infograph/results> (zie figuur 11).



Figuur 11 De Canadese overheid geeft helder online inzicht in het bereiken van beleidsresultaten

Figuur 12 toont de Canadese website die de voortgang van kabinetsprioriteiten monitort aan de hand van zogenaamde ‘mandate letters’ (<https://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/mandate-tracker-results-canadians.html>). Hierin staan de acties die ministers moeten ondernemen om de 12 kabinetsprioriteiten van de regering-Trudeau te realiseren.



Figuur 12 Canada monitort de voortgang van beleidsprioriteiten met zogenaamde 'mandate letters'

5.4 Versterking van keuzefunctie in de begroting

De huidige begroting biedt het parlement, zoals eerder uiteengezet (zie § 3.3), slechts beperkt zicht op welke uitgaven volgen uit al aangegane verplichtingen en welke uitgaven nog een andere bestemming kunnen krijgen. Om de allocatiefunctie van de begroting te verbeteren, zou de bestaande weergave van de budgetflexibiliteit kunnen worden aangevuld met een *meerjarig beeld* van de budgettaire ruimte op het begrotingsartikel. Daarvoor is beter inzicht nodig in de voorgestelde en bestaande verplichtingen en hun looptijd én in de budgettaire consequenties van de belangrijkste beleidswijzigingen. Wanneer het



parlement hierover informatie heeft, is het beter in staat om tijdig het debat te voeren over het voorstel van het kabinet en zelf voorstellen voor een alternatieve besteding te doen. Maar ook bij wetsvoorstellen en beleidsnota's moet een goede financiële paragraaf zitten zodat het parlement de meerjarige financiële gevolgen van het voorstel kan beoordelen.

De allocatiefunctie van de huidige rijksbegroting wordt ook beperkt doordat zij een gering aantal artikelen kent. Door *verfijning van de artikelstructuur* zouden de doelstellingen per artikel vooraf scherper en beter kunnen worden onderbouwd. Dat is weer een basisvoorwaarde voor zinvolle beleidsevaluatie achteraf. Dit kan worden gerealiseerd door de huidige, soms wel erg brede en algemene beleidsdoelstellingen op te splitsen in meer operationele doelen over kleinere, meer coherente beleidsonderdelen.

Een verdergaande stap is *uitbreiding van het aantal begrotingsartikelen*. Dit zou het formele budgetrecht van het parlement, dat immers aangrijpt op begrotingsartikelen, versterken.

De uiteenlopende *omvang van artikelen* vormt een apart aandachtspunt, dat samenhangt met de zogenoemde tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid. In onze controle van de jaarrekening 2018 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid leidde een gering bedrag aan fouten en onzekerheden bij het uitbetalen van uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid aan inwoners van Caribisch Nederland tot een artikeloverschrijding, terwijl een veel hoger bedrag het voor het ten onrechte niet verstrekken van het kindgebonden budget niet leidde tot overschrijding van de tolerantiegrens op artikelniveau (zie tabel 1).

Tabel 1 *Gevolgen uiteenlopende omvang begrotingsartikelen voor tolerantiegrenzen*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Uitgaven 2018 (x € 1.000)	Tolerantiegrens (x € 1.000)	Fout/Onzekerheid uitgaven 2018 (x € 1.000)
Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid Caribisch Nederland	813	81	97
Artikel 10 Tegemoetkoming ouders	5.711.636	285.582	103.777

Bron: Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2018.

Er zijn dus verschillende redenen om de artikelstructuur eens grondig te herzien. Zo'n aanpassing vergt een debat tussen kabinet en parlement.



6 Slotbeschouwing

De huidige beleidsbegroting voldoet in veel opzichten: de autorisatiefunctie is redelijk gewaarborgd en de stukken bieden een steeds betere basis voor controle en verantwoording van de uitgaven. Tegelijkertijd ontbreekt in de begroting nog informatie die het parlement nodig heeft om zijn budgetrecht goed uit te kunnen oefenen. Maar welke informatie nodig is en welke informatie in de begroting zelf moet worden opgenomen blijft een puzzel.

Zo ligt sinds de laatste begrotingshervorming in 2011 de nadruk op informatie over de ‘inzet’ die een minister door middel van zijn/haar beleid levert en is er minder inzicht in de effectiviteit oftewel de ‘outcome’ van het beleid.

Ook biedt de departementale indeling van begroting en jaarverslag weinig inzicht in de aanpak van departementsoverstijgende problemen. Daarnaast heeft sinds 2016 het brede welvaartsbegrip nadrukkelijk zijn intrede gedaan in het denken over beleid en maatschappelijke resultaten.

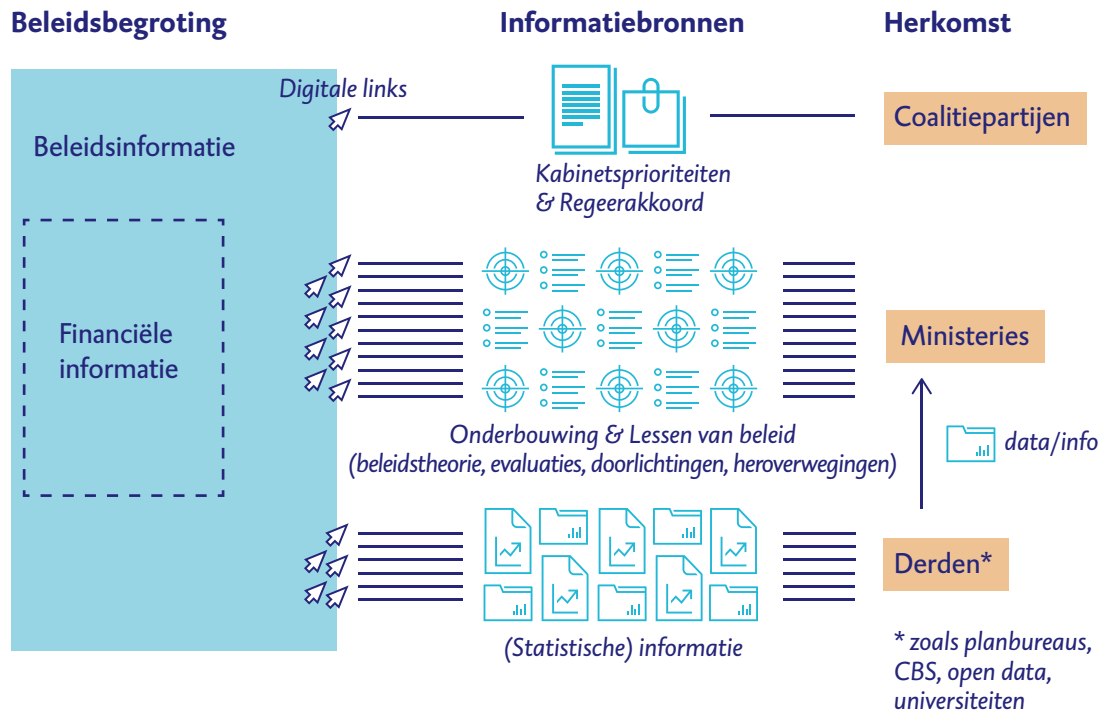
Kortom, tal van vraagstukken vragen om een debat over welke informatie het parlement nodig heeft en of die informatie in de begroting is opgenomen. We zien dat in het publieke en politieke debat steeds meer behoefte is aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Die behoefte bestaat, los van de precieze rol van de minister op een beleidsterrein, dus ook wanneer een minister slechts voorwaardenschepend optreedt voor een maatschappelijke verandering die feitelijk wordt uitgevoerd door andere overheden, burgers of bedrijven.

Wij hebben in deze publicatie bouwstenen aangereikt waarmee parlement en kabinet verder kunnen en moeten bouwen aan een toekomstbestendige beleidsbegroting, die aan deze behoefte tegemoetkomt.

Het waarborgen van klassieke begrotingsfuncties zoals autorisatie en financiële verantwoording is en blijft van belang. Dat is de kern van de begroting en van het budgetrecht. Maar de begroting wint aan waarde en tegelijkertijd wint het budgetrecht aan kracht met informatie over de doelstellingen van beleid, de onderbouwing van beleid en geld met een duidelijke beleidstheorie met zinvolle indicatoren en bij voorkeur op basis van inzichten uit evaluaties en beleidsdoorlichtingen. Of met contextinformatie zoals studies van planbureaus als Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en statistische informatie en de brede welvaartsmonitor van het CBS. Figuur 13 toont de onderlinge samenhang tussen diverse informatiebronnen die relevant zijn voor beoordeling van beleid en geld.



Door digitalisering zijn meer informatiebronnen in de beleidsbegroting beschikbaar



Figuur 13 Beschikbare informatiebronnen voor informatie over beleid en geld

Met al deze informatie zijn er voldoende mogelijkheden om nadrukkelijker te streven naar een brede geïntegreerde begroting en verslaglegging en verantwoording ('integrated reporting').

Wij vinden al enkele jaren dat de kwaliteit en de informatiewaarde van begrotingen beter kunnen worden, onder meer door gebruikersvriendelijke ontsluiting in de vorm van open data. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden volop kansen. Kansen om een begroting gelaagd op te bouwen, met de mogelijkheid tot doorklikken op details, nadere informatiebronnen en andere websites. Maar ook het gebruik van beeldmateriaal, vaste kleuren en vaste iconen kunnen in een digitale omgeving zorgen dat de begroting toegankelijk blijft. Ook dashboards over de uitvoering van een regeringsprogramma of dashboards voor verschillende groepen gebruikers kunnen helpen. De mogelijkheden zijn er. Internationale voorbeelden laten het zien. Debat hierover tussen kabinet en parlement is noodzakelijk. En ook het loslaten van gewoontes is nodig. Want de huidige papieren begroting en de bestaande eisen aan de opmaak van Kamerstukken belemmeren een toekomstbestendige beleidsbegroting.



Bijlage 1 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005). *Staat van de beleidsinformatie 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 116, nr. 2. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2011). *Evaluatie experiment verantwoording en begroting*. Brief van de Algemene Rekenkamer van 18 maart 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, nummer 11002071 R. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij het uitwerken van Verantwoord begroten*. Brief van de Algemene Rekenkamer van 25 februari 2013 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, nummer 13000857R/5. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld*. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 86. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, blg-778130. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Staat van de rijksverantwoording 2017; Opmaat naar geïntegreerd verantwoorden*. Bijlage bij Kamerstuk 34 950, nr. 3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, blg-841796. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III*. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 63. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, blg-856485. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2019). *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 133. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, kst-31865-133. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Downes R., D. Moretti & S. Nicol (2017). *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*. OECD Journal on budgeting - volume 2017/1.

Duisenberg, P.J. & P.H. van Meenen (2004). *Handreiking controle begroting en verantwoording*. 'Voor rapporteurs – door rapporteurs'. Den Haag: eigen beheer.



Eduskunta (2019). *Valiokunnan mietintö VaVM 28/2018 vp - HE 123/2018 vp - HE 232/2018 vp* (Rapport van commissie Financiën van het Finse parlement over het begrotingsvoorstel 2019).

Financiën (1999). *Nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Tweede Kamer vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 2. Den Haag: Sdu.

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

Financiën (2007a). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006*. Brief van de minister van Financiën d.d. 2 juli 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031, nr. 17. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007b). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006*. Brief van de minister van Financiën d.d. 20 december 2007. Tweede Kamer vergaderjaar 2007–2008, 31 031, nr. 19. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011a). *Evaluatie experiment verantwoording en begroting*. Brief van de minister van Financiën d.d. 22 maart 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 865, nr. 25. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011b). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief van de minister van Financiën d.d. 25 maart 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 865, nr. 26. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011c). *Tussenevaluatie Verantwoord Begroten*. Brief van de minister van Financiën d.d. 23 december 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 865, nr. 36. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014). *Evaluatie Verantwoord Begroten*. Brief van de minister van Financiën d.d. 18 december 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 865, nr. 65. Den Haag: Sdu.

Financiën (2017). *Miljoenennota 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775, nr. 1. Den Haag: Sdu.



Financiën (2018). *Operatie Inzicht in Kwaliteit*. Brief van de minister van Financiën d.d. 6 juli 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31685, nr. 118. Den Haag: Sdu.

Financiën (2019a). *Brede maatschappelijke heroverwegingen*. Brief van de minister van Financiën d.d. 11 juli 2019. Kenmerk 2019-0000115213.

Financiën (2019b). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit*, Bijlage 4 – monitor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Brief van de minister van Financiën d.d. 4 februari 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31685, nr. 126. Den Haag: Sdu.

Financiën (2019c). *Toezegging over de navolgbaarheid van middelen op de Aanvullende Post en de toepassing van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet*. Brief van de minister van Financiën d.d. 3 juni 2019. Kenmerk 2019-0000086977.

Hughes, R. (2008). *Performance Budgeting in the UK – 10 lessons from a decade of experience*. IMF working paper, June 9, 2008 Washington D.C.: IMF.

Meyenfeldt, L. von, C. Schrijvershof & P. Wilms (2008). *Tussenevaluatie Beleidsdoorlichting*. Evaluatie in opdracht van het Ministerie van Financiën. Den Haag: APE.

Moynihan, D. P. & I. Beazley eds. (2016) *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Washington DC: World Bank.

OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Parijs: OECD.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>

OECD (2018), *OECD Best Practices for Performance Budgeting*, GOV/PGC/SBO(2018)7. Parijs: OECD.

Putters, K. (2018). *Nieuwe tijd vraagt om andere benadering rijksbegroting*. Het Financiële Dagblad, 8 mei 2018.

Raad van State (2018). *Ontwerp-Miljoenennota 2019*. Den Haag, Raad van State, 10 september 2018



ROB (2009). *Slagvaardig bestuur – Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Robinson, M. (2016), *Budget reform before and after the global financial crisis*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2016/1. Parijs: OECD.

SEO Economisch Onderzoek (2018). *Beleidsdoorlichtingen doorgelicht*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Amsterdam: eigen beheer.

Shaw, T. (2016). *Performance Budgeting Practices and Procedures*. OECD Journal on Budgeting – Volume 2015/3. Parijs: OECD.

Studiegroep Duurzame Groei (2016). *Kiezen voor duurzame groei*. Den Haag: Studiegroep Duurzame Groei, juli 2016.

Tweede Kamer (2009). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven, d.d. 30 juni 2009, kenmerk 09-RU-B-012. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2010). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven, d.d. 20 april 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 865, nr. 23. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven, d.d. 17 februari 2010, kenmerk 31 865-18/2010D07953. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2016). *Rapport – Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip*. Aangeboden 20 april 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 298, nr. 3.

Tweede Kamer (2017). *Motie Azarkan over een operatie ‘Inzicht in kwaliteit’*. Financieel jaarverslag van het Rijk 2016. Ingediend op 31 mei 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 725, nr. 15.

Tweede Kamer (2018). *Motie Van Raan en Beckerman over integreren van de Monitor Brede Welvaart in de algehele besluitvorming – Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip*. Ingediend op 20 juni 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 298, nr. 24.



Tweede Kamer (2019a). *Motie Snels en Bruins over een commissie van mensen uit het bedrijfsleven en de accountancy*. Ingediend op 6 juni 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 200, nr. 15.

Tweede Kamer (2019b). *Motie Sneller over het in kaart brengen van effectieve beleidsopties (Brede Maatschappelijke Heroverwegingen)*. Ingediend op 19 december 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 095, nr. 10.

Treasury of New Zealand (2019). *The Well-Being Budget – 30 May 2019*. Government of New Zealand.

Vendrik, K. (2018). *Om de begroting doelmatiger te maken is een brede agenda nodig*. Het Financieele Dagblad, 29 april 2018.

Vos, A, B. Teunen, J. van Hofwegen & H. Monnickendam (2013). *Toegang tot de Rijksbegroting*. Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering. Den Haag: eigen beheer.



Bijlage 2 Verklarende woordenlijst

Allocatie- of keuzefunctie

De rijksbegroting moet het parlement in staat stellen een keuze te maken over de inzet en verdeling van de financiële middelen.

Autorisatiefunctie

De rijksbegroting moet het parlement in staat stellen de beoogde uitgaven op het niveau van een beleidsartikel goed te keuren.

Beleidsagenda

Een kernachtig overzicht in de rijksbegroting van de hoofdlijnen van beleid van het komende jaar.

Beleidsbegroting

Een begroting die niet alleen financiële gegevens bevat, maar die ook inzicht verschaft in het verband tussen beleidsdoelstellingen, prestaties en geld.

Beleidsconclusie

Een oordeel van de minister bij elk beleidsartikel van het departementaal jaarverslag over de uitvoering van het beleid in het afgelopen jaar.

Beleidsdoorlichting

Een syntheseonderzoek dat ten minste eens in de 7 jaar moet worden uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting.

Beleidsevaluatie

Een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

Beleidstheorie

Een beschrijving van het geheel van motivatie, beleidsdoelstellingen en veronderstellingen over oorzaak-gevolg-relaties dat ten grondslag ligt aan het beleid.

Budgetflexibiliteit

De financiële ruimte die in de rijksbegroting beschikbaar is voor een alternatieve besteding.



Controle- en verantwoordingsfunctie

Het jaarverslag moet het parlement in staat stellen de voortgang en realisatie van afspraken en doelstellingen uit de begroting te volgen en te controleren.

Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting (VVB)

Experiment met begrotingen en jaarverslagen van 2008 tot en met 2010 om het verantwoordingsdebat en de jaarverslagen meer politieke zeggingskracht en focus te geven en de verantwoordingslasten van de departementen te verminderen.

Indicator

Graadmeter die inzicht geeft in de mate waarin beleid succesvol is uitgevoerd en of het de verwachte resultaten oplevert. Als een minister een indicator in de begroting zet dan is hij/zij ook afrekenbaar op de verwachte resultaten die in de vorm van een streefwaarde en/of doelstelling worden opgenomen.

Informatiefunctie

De rijksbegroting moet informatie bevatten die voorziet in de behoefte van het parlement om afwegingen te kunnen maken.

Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het geheel van normen waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen. Dit kan worden vastgesteld aan de hand van 7 centrale vragen.

Kengetal

Informatie die de gewenste beleidsrichting, de context van het beleid en de urgentie van het betreffende beleidsterrein schetst. De informatie heeft betrekking op het functioneren van het stelsel of systeem waarvoor de minister verantwoordelijk is, maar weinig directe invloed op heeft.

Operatie Comptabel Bestel

Nota van de minister van Financiën (1987) met voorstellen om (1) een heldere en complete financiële administratie tot stand te brengen, (2) de financiële informatievoorziening en uitwisseling te verbeteren, (3) de presentatie en inrichting van begrotingen te verbeteren en (4) accountantscontroles en goedkeurende accountantsverklaringen bij alle ministeries te realiseren.



Operatie Inzicht in Kwaliteit

Nota van de minister van Financiën (2018) waarin staat dat de operatie als doel heeft om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daar naar te handelen.

Regeling rijksbegrotingsvoorschriften

Jaarlijkse regeling van de minister van Financiën met regels voor de departementen over de inrichting en de inhoud van de begroting en de verantwoording.

Verantwoord Begroten (VB)

Nota van de minister van Financiën (2011) waarin staat dat begrotingen gericht moeten zijn op de verantwoordelijkheid van de minister en de financiële instrumenten om deze verantwoordelijkheid in te vullen. In plaats van de door VBTB veronderstelde koppeling tussen beleidsdoelstelling, beleidsinstrumenten en resultaten die volgens het kabinet mede afhankelijk kan zijn van andere partijen en factoren.

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)

Nota van de minister van Financiën (1999) waarin staat dat de begrotings- en verantwoordingsstukken beleidsmatiger moeten worden, meer samenhang moeten vertonen en waarbij meer gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie.



Bijlage 3 Noten

- 1 Op basis van het regeerakkoord stelt de minister van Financiën de zogenoemde startnota op. Deze bevat de vertaling van, en de toelichting op, de financiële afspraken uit het regeerakkoord in een meerjarenoverzicht per begrotingshoofdstuk en -fonds. De startnota is geen wet, maar een zogenoemde budgettaire nota, vergelijkbaar met de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Het kabinet verwerkt de budgettaire gevolgen van het regeerakkoord vervolgens in de reguliere begrotingsstukken.
- 2 In de literatuur worden verschillende indelingen van begrotingsfuncties gehanteerd (Van der Bij, 1993). Vos, Teunen, Van Hofwegen & Monnickendam (2013) onderscheiden bijvoorbeeld: de autorisatiefunctie, de allocatie- of keuzefunctie, de beheerstechnische functie, de controle- en verantwoordingsfunctie, de macro-economische functie en de informatiefunctie. Voor onze analyse laten we de macro-economische functie en de beheerstechnische functie van de begroting buiten beschouwing, omdat deze minder gericht zijn op de externe beleidsverantwoording.
- 3 Dit bleek recent uit de reactie die de minister gaf op ons rapport Zicht op revolverende fondsen (Algemene Rekenkamer, 2019).
- 4 Voor 2002 bestond de rijksbegroting uit meer dan 600 losse goed te keuren bedragen aan uitgaven in de vorm van inputartikelen (bijvoorbeeld salariskosten van een bepaalde directie). Samenhangende inputartikelen werden vervolgens gegroepeerd naar hoofdbeleidsterreinen.
- 5 In dit stelsel mogen kasbetalingen (uitgaven) pas worden verricht wanneer er een verplichting tot betaling zoals een overeenkomst of een wettelijke verplichting bestaat. Om die reden is aandacht bij het aangaan van nieuwe verplichtingen belangrijk want deze leggen een beslag op de kasruimte in het lopende jaar en vaak ook nog in de jaren daarna.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Den Haag, september 2019