

EEN ZOEKTOCHT NAAR DE PRAKTIJK VAN VERANTWOORDING

Masterscriptie Avondopleiding Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

Naam: M.I. Alam

Studentnummer: 151059

Studiebegeleider: dr. H.L. Klaassen

Datum: 9 januari 2008

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1. Inleiding.....	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Doelstelling	8
1.4 Onderzoeksopzet	8
1.5 Methoden van onderzoek	10
1.6 Onderzoeksgebied	11
1.7 Wetenschappelijk belang en maatschappelijk belang	11
1.8 Structuur van het onderzoek.....	12
2. Begroting.....	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Functies begroting	13
2.3 Begrotingsbeginselen	14
2.4 Begrotingscyclus	14
2.4.1 Begrotingsvoorbereiding	14
2.4.2 Begrotingsuitvoering en controle	15
2.5 Begrotingsindeling	15
2.5.1 Comptabiliteitswet en Rijksbegrotingsvoorschriften	15
2.5.2 VBTB	18
2.5.3 VBTB-voorschriften.....	18
2.6 Samenvatting.....	19
3. Jaarverslag.....	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Begrotingsverantwoording	21
3.3 Indeling jaarverslag	21
3.3.1 Comptabiliteitswet en Rijksbegrotingsvoorschriften	22
3.3.2 VBTB en verantwoording	23
3.4 Samenvatting.....	24
4. Publieke verantwoording.....	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Volkssoevereiniteit of het democratisch perspectief.....	26
4.3 Rechtstatelijk perspectief	27
4.4 Cybernetisch perspectief	28

4.5 Operationalisering	28
4.6 Samenvatting	30
5. Aanpak ministerie van VWS	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Organisatie en verantwoordingsverdeling	31
5.3 Sturen en beheersen	33
5.4 Het tempelmodel	33
5.4.1 Cruciale activiteiten	34
5.4.2 Missie	35
5.4.3 Regeerakkoord	35
5.4.4 Beleidsdoelstelling	35
5.4.5 Omgeving	37
5.4.6 Strategie	37
5.4.7 Organisatie	37
5.5 Sturing	38
5.5.1 Planning & Control	38
5.5.2 Managementrapportage	38
5.6 Verschillende rollen	39
5.6.1 CDFEZ	39
5.6.2 DFPB	40
5.6.3 Auditdienst	41
5.6.4 Beleidsdirecties	41
5.6.5 Ministerie van Financiën	41
5.6.6 Tweede Kamer	41
5.6.7 Algemene Rekenkamer	42
5.7 Samenvatting	42
6. Praktijk van verantwoording	44
6.1 Inleiding	44
6.2 VBTB	44
6.2.1 Informatieverstrekking in de begroting	44
6.2.2 Informatieverstrekking in het jaarverslag	46
6.2.3 Conclusie	48
6.3 Publieke verantwoording	49
6.3.1 Democratisch perspectief	49
6.3.2 Rechtstatelijk perspectief	51
6.3.3 Cybernetisch perspectief	53
6.3.4 Conclusie	54
7. Conclusie	55
7.1 Inleiding	55
7.2 Praktijk van de verantwoording	55

Bijlage 1 Literatuur.....	60
Bijlage 2 Vragenlijst over de aanpak van ministerie van VWS.....	62
Bijlage 3 Interviewvragen informatieverstrekking begroting	63
Bijlage 4 Interviewvragen informatieverstrekking jaarverslag.....	64
Bijlage 5 Respondenten.....	65

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van de uitkomsten van het onderzoek, dat is uitgevoerd voor het afstudeertraject van de avondopleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam voor de afstudeerrichting “Publiek-Private Bedrijfsvoering”.

Na de afronding van het theoretische gedeelte in 2004 was het moment aangebroken om een onderzoeksonderwerp te kiezen. Bij mijn overweging heb ik mij steeds afgevraagd: wat wil ik bereiken met een afsluitende scriptie? Dit heeft ertoe geleid dat ik in mijn werk bij een overheidsorganisatie steeds meer inzicht wilde hebben in hoe de theoretische benaderingen over verantwoording afleggen in de praktijk te herkennen zijn of zichtbaar te maken zijn of is er geen verband te leggen tussen theorie en praktijk? Deze gedachtegang heeft bij mij de behoefte doen ontstaan om als onderzoeksthema een zoektocht naar de praktijk van verantwoording te kiezen.

Met het gekozen onderzoeksthema had ik de verwachting eind 2004 de avondopleiding Bestuurskunde af te kunnen ronden, maar het onderzoek heeft meer tijd in beslag genomen dan ik had verwacht. Echter, ondanks de extra tijd is het doen van onderzoek en het schrijven van een scriptie een zeer leerzame ervaring, waarbij het onderzoek mij in staat heeft gesteld om de theoretische kennis te verdiepen en toe te passen. En mij daarmee een brede kijk heeft gegeven op het handelen van de publieke organisatie.

Mijn dank gaat uit naar mijn collegae die mij hebben voorzien van informatie voor het onderzoek. Hun ondersteuning en antwoorden op de vele vragen hebben een bijdrage geleverd aan de afronding. Mijn dank aan het management van de Auditdienst. Ook wil ik mijn studiebegeleider de heer dr. Klaassen bedanken, voor de kritische- en inspirerende houding en de vele gesprekken, die achteraf gezien een goede motivatie en een belangrijke steun bleken te zijn. Mevrouw drs. D. de Windt en de heer dr. van der Meer wil ik bedanken voor het helpen leggen van de basis tot afstuderen.

Tot slot wil ik mijn gezin bedanken voor de ruimte en tijd om mijn studie uiteindelijk af te kunnen ronden.

Samenvatting

Met dit onderzoeksthema: een zoektocht naar de praktijk van de verantwoording, heb ik getracht een bijdrage te leveren in het zichtbaar maken van de praktijk van de verantwoording. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende centrale vraagstelling: In welke mate voldoet de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan de eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften, de VBTB-voorschriften en in hoeverre betekent dit dat de mogelijkheden voor sturing en verantwoording zijn verbeterd?

Met de centrale vraagstelling worden de oplossingen of de aanpassingen die zijn doorgevoerd om de verstrekte informatie in de begroting en in het jaarverslag te verbeteren, belicht. En om diepgang aan het onderzoek te geven wordt de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag vanuit de bestuurskundige theoretische benadering van de auteur Bovens, vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief in de publieke verantwoording belicht.

Om de oplossingen en aanpassingen te kunnen onderzoeken is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de documentenanalyse en de geformuleerde meetpunten uit de verschillende hoofdstukken. Dit wordt onderzocht in samenhang met de gevonden documenten, de antwoorden van de respondenten over het verantwoordingsproces en de eigen ervaring binnen de organisatie.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag ten dele voldoet aan de eisen, die de wet- en regelgeving daaraan stellen. Daarnaast zijn door de komst van de VBTB, de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag en de sturing en verantwoording nog in ontwikkeling en zullen enige tijd in beslag nemen. Daarbij is in dit onderzoek vanuit de bestuurskundige theoretische benadering van Bovens zichtbaar gemaakt, hoe de praktijk van de verantwoording vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief in werkelijkheid vorm krijgt.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is, dat sinds de jaren negentig, er binnen de publieke organisaties op departementaal niveau ontwikkelingen gaande zijn op het gebied van publieke verantwoording. In de jaren negentig is de “Operatie Comptabelbestel” ontwikkeld. Het daarna verschenen rapport “Verder bouwen aan beheer” maakte de eerste lijn van een resultaatgerichte sturing van overheidsorganisaties zichtbaar. Dit zou de “doelmatigheid van de apparaatsinzet, het resultaat en de verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties” bevorderen. Aangrijpingspunt voor sturen zijn niet langer de middelen, maar de resultaten. Daarbij bracht de regering in 1999 de nota uit “Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording” (VBTB) om te komen tot een verbetering van de toegankelijkheid en de informatiewaarde van de begroting en het jaarverslag. Met de intrede van de VBTB-voorschriften zijn er wijzigingen doorgevoerd over de wijze waarop de informatie wordt verstrekt in de begroting en in het jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (verder te noemen VWS). Het verstrekken van informatie is één van de belangrijke instrumenten die de overheidsmanager in handen heeft voor de sturing en beheersing van de overheidsorganisatie. Een goede informatieverstrekking geeft inzicht in het functioneren van de overheidsorganisatie. De behoefte en noodzaak om als overheidsorganisatie te kunnen inspelen op ontwikkelingen wordt steeds groter. Daarom is tijdige en betrouwbare informatie in de begroting en het jaarverslag een stap in de goede richting van de ambtelijke leiding, de politieke leiding en de Tweede Kamer. In deze scriptie wordt getracht een bijdrage eraan te leveren.

1.2 Probleemstelling

Het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport past zich in organisatorische zin aan de bestuurlijke of politieke wensen. Het verbeteren van de informatiewaarde in de begroting en in het jaarverslag betekent voor het ministerie van VWS dat, naarmate de te leveren diensten complexer worden, het inzichtelijk en meetbaar maken van de resultaten het ministerie noodzaakt om de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag aan te passen. En de middelenbegroting om te vormen tot een beleidsbegroting. Een verslaggeving die goed op de informatiebehoefte van de ambtelijke leiding, de politieke leiding en de Tweede Kamer is toegesneden kan een belangrijke functie vervullen, want voor de ambtelijke leiding, de politieke leiding en de Tweede Kamer is in principe informatie over een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige uitvoering van de beleidsdoelstellingen van belang, waarop zij kunnen sturen. De tot nu toe gehanteerde structuren en de traditionele benaderingen van informatieverstrekking bieden daarvoor met de komst van de VBTB-voorschriften te weinig mogelijkheden. Een goede verantwoording veronderstelt een koppeling tussen de beleidsdoelstellingen, de ingezette middelen en de instrumenten. Dit vergt een verandering in de processen van de informatieverstrekking van het ministerie van VWS voor wat betreft de cruciale activiteiten, de missie, de beleidsontwikkeling, de omgeving, de strategie en de managementrapportages. Om deze verandering te kunnen beoordelen wordt in de praktijk van de verantwoording gebruik

gemaakt van bestuurskundige theorieën over informatieverstrekking vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief in de publieke verantwoording van de auteur Bovens.

1.3 Doelstelling

De behoefte aan informatie neemt in de maatschappij snel toe. Een verslaggeving die goed op de informatiebehoefte is toegesneden heeft een belangrijke functie in het democratische staatsbestel: de politiek verantwoordelijke minister wordt in staat gesteld om verantwoording af te leggen bij de Tweede Kamer over de uitvoering van de wettelijke taken. Voor het ministerie van VWS betekent de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag het afleggen van verantwoording over het functioneren van het ministerie.

Dit onderzoek heeft als doel om te belichten welke oplossingen of aanpassingen het ministerie van VWS heeft doorgevoerd om de verstrekte informatie in de begroting en in het jaarverslag te verbeteren, waardoor:

- de Tweede Kamer voor haar oordeelsvorming over autorisatie verlening of décharge erop kan vertrouwen;
- de ambtelijke leiding, de politieke leiding en de Tweede Kamer over de behaalde beleidsdoelstellingen, de ingezette middelen en de instrumenten tot een oordeelsvorming kan komen.

Daarnaast heeft dit onderzoek als doelstelling om de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag vanuit de bestuurskundige theoretische benadering van het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief in de publieke verantwoording te belichten. Daarom is dit onderzoek een case-study.

Voor dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de begroting en jaarverslag van het ministerie van VWS over de jaren 2003 en 2004. Verder heeft dit onderzoek als doel een bijdrage te leveren in de vorm van kennis en inzicht in de praktijk van de verantwoording.

1.4 Onderzoeksopzet

Aanleiding van dit onderzoek is:

1. intrede van de VBTB-voorschriften om de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag te verbeteren;
2. het verstrekken van de informatie speelt een belangrijke rol in het vermogen van het ministerie van VWS om verantwoording af te leggen;
3. de verstrekte informatie in de begroting en het jaarverslag aan de Tweede Kamer, voor haar oordeelsvorming, over autorisatie of décharge verlening.

Probleemstelling:

De knelpunten waarmee het ministerie van VWS bij de invoering van de VBTB-voorschriften te maken kreeg is dat:

- 1) de gehanteerde structuren en de traditionele benaderingen van informatieverstrekking, met de komst van de VBTB-voorschriften, te weinig mogelijkheden bieden;
- 2) het VBTB-proof maken van de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag. Met als gevolg dat bestaande processen gewijzigd of veranderd zullen worden om aan de informatiebehoefte van de ambtelijke leiding, de politieke leiding en de Tweede Kamer te komen;
- 3) in principe informatie verstrekt zal worden over een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige uitvoering van de beleidsdoelstellingen, waarop sturing kan plaatsvinden;
- 4) een goede verantwoording een koppeling tussen de beleidsdoelstellingen, de ingezette middelen en instrumenten veronderstelt. Dit vergt een verandering in de processen van de informatieverstrekking van het ministerie van VWS.

Dit is de aanleiding om in dit onderzoek de centrale vraagstelling als volgt te formuleren:

In welke mate voldoet de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan de eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften, de VBTB-voorschriften en in hoeverre betekent dit dat de mogelijkheden voor sturing en verantwoording zijn verbeterd?

Ter ondersteuning van de centrale vraagstelling zijn er een aantal deelvragen geformuleerd, die een bijdrage zullen leveren bij de beantwoording van de centrale vraagstelling:

- Met welke begrotingsfunctie, begrotingsbeginselen en begrotingscyclus heeft een ministerie te maken bij het opstellen van de begroting en welke structuur en indelingseisen worden aan de informatieverstrekking in de begroting gesteld, vanuit de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften en de VBTB-voorschriften?
- Welke rol speelt de begrotingscyclus in het jaarverslag voor een ministerie en welke structuur en indelingseisen worden gesteld aan de informatieverstrekking in het jaarverslag, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften en de VBTB-voorschriften?
- In hoeverre wordt vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief over de publieke verantwoording een bijdrage geleverd om de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag zichtbaar te maken?
- In hoeverre is het ministerie van VWS erin geslaagd om de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag VBTB-proof te maken, welke stuur- en verantwoordingsinformatie is door het ministerie van VWS ontwikkeld om de begroting en het jaarverslag op te kunnen stellen?

1.5 Methoden van onderzoek

In deze paragraaf wordt de onderzoeksmethode uitgewerkt. Daarbij beschrijf ik de aanpak en de opzet van het onderzoek. Het onderzoek is gebaseerd op een case-study. De case-study sluit aan bij de onderzoekssituatie van de praktijk van de verantwoording en blijkt een veel gebruikte onderzoeksmethode te zijn binnen de bestuurskundige onderzoeken. De analyse van de case-study is een kwalitatieve analyse, waardoor dit onderzoek kwalitatief van aard is. Bij het kwalitatief onderzoek is de documentenanalyse een belangrijke onderzoeksmethode.

Het onderzoek bestaat uit een theoretisch deel en een praktisch deel. Een deel van de onderzoeksvragen bevatten de theoretische begrippen. En een ander deel is gericht op het beschrijven van de processen in de praktijk (het praktisch deel).

In het theoretisch deel worden de structuur en indelingeisen van informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag vanuit de wet- en regelgeving beschreven. De aanpak van het onderzoek is de documentenanalyse. Bij de documentenanalyse zijn data uit verschillende bronnen verzameld zoals de wet- en regelgeving, de nota's en de begrotingen en de jaarverslagen, omdat het belangrijk is om te weten langs welke eisen het verbeteringsproces van de informatieverstrekking verloopt en waarmee rekening wordt gehouden bij het opstellen van de begroting en het jaarverslag van het ministerie. Het voordeel van documentenanalyse is dat het eerste beeld gevormd kan worden. De documenten zijn met een bepaald doel geschreven. Het gebruik van verschillende manieren van dataverzameling heeft als voordeel dat de bevindingen door de verschillende manieren van dataverzameling bevestigd kunnen worden, maar voorzichtigheid is geboden.

Aan de hand van de literatuurstudie over de informatieverstrekking in de publieke verantwoording worden de theoretische gezichtspunten uiteengezet, waarbij bestuurskundige theorieën over de publieke verantwoording het uitgangspunt vormen. Om de praktijk van de verantwoording te kunnen beoordelen is de nadruk gelegd op de theorieën van Bovens, omdat Bovens de bestuurskundige theorieën over de informatieverstrekking vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief in de publieke verantwoording breed hanteert. Dit is een thema dat aangeeft hoe de verhoudingen in het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief vorm en inhoud krijgen. Deze bestuurskundige theorieën schetsen een bredere context, daarom heb ik uitgebreid onderzoek gedaan in de wetenschappelijke en gepubliceerde artikelen over de publieke verantwoording van de auteur Bovens. Deze theorieën bieden mij handvatten, geven inzicht in de werkwijze, verschaffen een visie en zijn een goed hulpmiddel bij het praktijkonderzoek. De verwachting is dat hierdoor een goed beeld zal ontstaan over de praktijk van de verantwoording.

Het praktisch deel van het onderzoek is het praktijkonderzoek. In het theoretische gedeelte is uiteengezet hoe de praktijk van de verantwoording in theoretische begrippen vorm krijgt. Het praktische deel van het onderzoek richt zich op de wijze waarop de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag is aangepakt. De aanpak in dit gedeelte van het onderzoek is de documentenanalyse. Daarnaast zullen de verschijnselen vanuit de gevonden bestuurskundige theorieën in samenhang met de documenten bestudeerd worden en zal er gebruik worden gemaakt van de eigen ervaring.

Tijdens het verzamelen van de documenten heb ik met een aantal collegae binnen het ministerie van VWS gesproken over het verantwoordingsproces. Het doel van het interview is de geïnterviewden zijn verhaal te laten vertellen en zelf te laten aangeven welke belangrijke aspecten er zijn in het verantwoordingsproces, zodat er door het open karakter van het interview een vergelijkingsbasis is te ontwikkelen. De vergelijkingsbasis maakt het mogelijk om de gegeven antwoorden onderling te vergelijken. Een nadeel is dat de verkregen informatie soms onderling niet te vergelijken is. Bij deze wijze van interviewen is het mogelijk om in korte tijd veel informatie te verzamelen en eventueel door te vragen. Daarnaast is er een vragenlijst opgesteld om een vijftal collegae gericht te interviewen, zie hiervoor de bijlagen. De verzamelde documenten voor het onderzoek zijn als achtergrondinformatie gebruikt om de praktijk te kunnen doorlichten. Deze documenten verschaffen informatie over de procesveranderingen, die zich hebben voltrokken binnen het ministerie van VWS en de wijze waarop deze procesveranderingen zijn doorgevoerd.

1.6 Onderzoeksgebied

Het praktische onderzoek is het praktijkonderzoek, waarbij een afbakening zal plaatsvinden van de onderzoekseenheid. Het onderzoek zal uitgevoerd worden binnen het ministerie van VWS en de te onderzoeken eenheid is de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van VWS. Voor een beter begrip zal kort enige achtergrondinformatie worden gegeven over het ministerie van VWS. Het ministerie van VWS heeft als werkerrein het maken van beleid op het gebied van de volksgezondheid, de gezondheidszorg en de maatschappelijke zorg en het faciliteren daarvan. De instrumenten om deze beleidsterreinen uit te kunnen voeren is de wet- en regelgeving. Daarnaast stelt het ministerie middelen beschikbaar om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren in de vorm van subsidies. Het ministerie legt verantwoording af over het functioneren van het ministerie aan de Tweede Kamer door informatie te verstrekken in de begroting en het jaarverslag.

1.7 Wetenschappelijk belang en maatschappelijk belang

De bestuurskundige theorieën over informatieverstrekking vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief in de publieke verantwoording kunnen een belangrijke rol vervullen bij het zichtbaar maken van de praktijk van de verantwoording. Dit kan in belangrijke mate een hulpmiddel zijn om binnen overheidsorganisaties de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag te kunnen analyseren. Hier ligt de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Het onderzoek zal een bijdrage leveren aan het wetenschappelijke debat over publieke verantwoording, want er is weinig onderzoek gedaan over de praktijk van verantwoording. Het belang van dit onderzoek ligt in de aanpak van de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag van het ministerie van VWS. Van de wetenschap wordt verwacht dit te onderzoeken, maar dit betekent ook dat er nog heel veel onderzocht en geschreven kan worden. Misschien kan de opgedane kennis een bijdrage leveren in de praktijk van de publieke verantwoording. Dit maakt het onderzoek vanuit wetenschappelijk oogpunt uniek. Naast het

wetenschappelijke belang is er een maatschappelijk belang. In dit onderzoek is het maatschappelijk van belang om een goed begrip te hebben van de ontwikkelingen binnen het ministerie en de veranderingen die het informatieverstrekingsproces met zich meebrengt in de begroting en in het jaarverslag. Door onderzoek te doen en aandacht te schenken aan de wijze waarop het ministerie van VWS de processen van de bedrijfsvoering aanpast aan de wijze van informatieverstrekking kan er enige helderheid worden gegeven en een bijdrage worden geleverd tot meer inzicht in de veranderingen binnen het ministerie, die zich hebben voorgedaan in de processen. Daarnaast belicht het onderzoek hoe de ontsluiting en presentatie van de informatie aangrijpt in de praktijk van de verantwoording, zodat de burger en de Tweede Kamer de gewenste informatie kunnen vinden.

1.8 Structuur van het onderzoek

De opbouw van dit onderzoekverslag volgt de grote lijnen van de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk twee en drie wordt de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag uiteengezet. Aan de orde komen begrippen als begrotingsfunctie, begrotingsbeginselen, begrotingscyclus, begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en controle en de begrotingsverantwoording. Daarnaast worden de indeling en structuur van de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag onderzocht, zoals neergelegd: in de Comptabiliteitswet (verder te noemen CW 2001); de Rijksbegrotingsvoorschriften (verder te noemen RBV) en in de "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording", verder te noemen de VBTB-voorschriften. Er wordt aandacht besteed aan de ontstaanswijze van de VBTB-voorschriften en de doelstelling van informatieverstrekking in de VBTB-voorschriften. Ter afsluiting van dit hoofdstuk zal er een korte samenvatting worden gegeven.

In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de bestuurskundige theoretische benadering over informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief in de publieke verantwoording van de auteur Bovens.

In hoofdstuk vijf richt het onderzoek zich op de wijze waarop de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag is aangepakt door het ministerie van VWS, na de intrede van de VBTB-voorschriften. Daarnaast richt het onderzoek zich op stuur- en verantwoordingsinformatie, die te benoemen zijn bij de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag, waarlangs de informatieverstrekking tot stand komt. Vervolgens worden de verschillende rollen belicht, die betrokken zijn bij de totstandkoming van de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag. Daarna wordt een korte samenvatting van dit hoofdstuk gegeven.

In hoofdstuk zes komt het theoretische deel en een praktisch deel van het onderzoek samen, zodat er naar een antwoord kan worden gezocht voor de beantwoording van de centrale vraagstelling.

Hoofdstuk zeven is de conclusie.

2. Begroting

2.1 Inleiding

Om het beheer binnen het departement uit te kunnen voeren is een geautoriseerde begroting vereist. De begroting is geautoriseerd, als de Tweede Kamer op grond van de informatieverstrekking in de begroting, de begrotingswet heeft aangenomen. Het tweeledige karakter van de overheidsbegroting als middel van informatieverstrekking en beheer vormt een belangrijk element in dit hoofdstuk over de wijze waarop de informatieverstrekking in de begroting tot stand komt. Bij het beheer gaat het over de instrumentele bruikbaarheid van de begroting voor de politieke besluitvorming. Daarbij worden de begrippen als begrotingsfunctie, begrotingsbeginselen, begrotingscyclus, begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en controle beschreven. Vervolgens worden in de daarop volgende paragrafen nagegaan aan welke structuur en indelingseisen de informatieverstrekking in de begroting zal voldoen, zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet (verder te noemen CW 2001), de Rijksbegrotingsvoorschriften (verder te noemen RBV) en de "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording", verder te noemen de VBTB-voorschriften. Ook worden in enkele paragrafen beschreven, de ontstaanswijze van de VBTB-voorschriften en de doelstelling van de informatieverstrekking in de VBTB-voorschriften. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

2.2 Functies begroting

In de verschillende theorieën over financiën van de Rijksoverheid worden een aantal begrotingsfuncties onderscheiden die elkaar soms overlappen. Voor deze theorie zullen vijf functies van de begroting worden beschreven.

De functies van de begroting zijn:

- de macro-economische functie;
- afwegings- of keuzefunctie;
- de controlefunctie;
- staatsrechtelijke functie of autorisatiefunctie;
- bedrijfseconomische of beheersfunctie.

De macro-economische functie van de begroting heeft invloed op het handelen van de overheid op ontwikkelingen in de samenleving vanuit zowel een conjunctureel als structurele invalshoek. De afwegingsfunctie betreft het toewijzen van middelen aan de verschillende doelen. Bij de controlefunctie gaat het voornamelijk om het afleggen van rekening en verantwoording in een bepaalde periode waarop de begroting betrekking heeft. Na afloop van het begrotingsjaar zal bepaald worden of de uitgaven zowel in formele als in materiële zin binnen de autorisatie van de Tweede Kamer vallen. Deze bevoegdheid is neergelegd in de comptabiliteitswet. Bij de staatsrechtelijke of autorisatiefunctie beslist de hoogste macht over de te besteden middelen. Zij verleent toestemming over het te besteden bedrag. Deze functie hangt nauw samen met het budgetrecht. De bedrijfseconomische functie speelt een belangrijke rol bij het beheersen en het

beheren van de uitgaven. De beheersbegroting sluit aan op de bevoegdheidsstructuur van de organisatie. (Website Ministerie van Financiën).

2.3 Begrotingsbeginselen

De begrotingsbeginselen zijn algemene eisen waaraan voldaan zal worden en waarop de begrotingsfuncties aansluiten. De begroting zal voldoen aan een aantal beginselen (Bac en Jans, 1994) van:

- Universaliteit: volledigheid van de geraamde uitgaven en ontvangsten zijn in de begroting opgenomen;
- Prealabiliteit: autorisatie door de Tweede Kamer om uitgaven te mogen doen;
- Periodiciteit: heeft betrekking op toekomstige periode;
- Openbaarheid: is nodig voor de oordeelsvorming van de Tweede Kamer;
- Heldere indeling, hoogwaardige informatie: de informatie en specificatie, actualiteit, kwaliteit van raming, heldere specificatie over beleidsdoelstellingen en instrumenten.

2.4 Begrotingscyclus

Het begrotingsproces is het procedurele kader waarbinnen de begrotingscyclus van het Rijk ligt besloten. Jaarlijks schrijft het ministerie van Financiën aan welke eisen de begrotingsdocumenten zullen voldoen. Deze bevoegdheid is opgenomen in de comptabiliteitswet. Hierbij worden verschillende fasen onderscheiden te weten:

- Begrotingsvoorbereiding;
- Begrotingsuitvoering en controle;
- Begrotingsverantwoording.

2.4.1 Begrotingsvoorbereiding

Uitgangspunt bij het begrotingsproces is het begrotingsbeleid dat afgesproken en opgenomen is in het Regeerakkoord. Het ministerie van Financiën stuurt een brief naar alle ministeries, waarin wordt aangegeven waarmee rekening zal worden gehouden in de begroting. Dit wordt de begrotingsaanschrijving genoemd. Bij de begrotingsaanschrijving spelen de beschikbare budgetruimte en de uiteenlopende wensen ten aanzien van de uitgaven een belangrijke rol. De begrotingsvoorbereiding bestaat uit “begrotingsvoorstellen” van alle ministeries. Hier vindt de prioriteitstelling plaats per beleidsveld in termen van resultaat en de in te zetten instrumenten. De verstrekte informatie wordt verwerkt door het ministerie van Financiën. De procedures worden in belangrijke mate gestuurd door het ministerie van Financiën, die zijn bevoegdheid ontleent aan de Comptabiliteitswet. Daarna wordt de ontwerpbegroting vastgesteld en een miljoenennota opgesteld. De miljoenennota is een algemene toelichting op de Rijksbegroting en weergeeft de belangrijkste plannen uit de afzonderlijke begrotingen per ministerie en de financiële gevolgen daarvan. Op prinsjesdag, de derde dinsdag in september, wordt het resultaat van het voorbereidende werk van rijksbegroting en miljoenennota openbaar gemaakt. Na behandeling

door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer kunnen de ministeries na goedkeuring vanaf 1 januari uitgaven doen. (Website Ministerie van Financiën; Bestebreur, Kraak en Burg van der, 2004).

2.4.2 Begrotingsuitvoering en controle

De begrotingsvoorbereiding is een goede basis voor de begrotingsuitvoering. Dit is de volgende fase in het proces. In de begrotingsuitvoering dient er “nadere invulling” te komen. Het streven is gericht op effectiviteit en doelmatigheid. Van effectiviteit is sprake als de “gehanteerde beleidsinstrumenten leiden tot het bereiken van beoogde doeleinden”. Doelmatigheid is “het bereiken van beoogde doeleinden op een goedkopere manier”. Een belangrijk punt bij de uitvoering is dat het budget niet wordt overschreden. De uitvoering van de begroting wordt gevolgd door de directie Financieel Economische Zaken binnen elk departement. De directie Financieel Economische Zaken houdt over de uitgaven de gegevens bij en vervaardigt hierover een maandstaat. De maandstaten worden elektronisch doorgegeven aan het ministerie van Financiën. Op grond van de verstrekte informatie in de maandstaten kan het ministerie van Financiën overschrijdingen of tegenvallers vaststellen en de uitvoering van de begroting vaststellen. Met de verstrekte informatie in de maandstaten stelt het ministerie van Financiën de budgettaire nota's op (de voorjaars- en de najaarsnota). Uit de verstrekte informatie uit de voorjaars-(1 mei) en najaarsnota (in december) kan de Tweede kamer de begrotingsuitvoering controleren. (Website Ministerie van Financiën; Bestebreur, Kraak en Burg van der, 2004).

2.5 Begrotingsindeling

In deze paragraaf en de daaropvolgende paragrafen zullen de eisen, die gesteld worden aan de informatieverstrekking, de structuur en de indeling in de begroting worden onderzocht, zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet (verder te noemen CW 2001) en de Rijksbegrotingsvoorschriften (verder te noemen RBV) en de "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording", verder te noemen de VBTB-voorschriften. Vervolgens zal het ontstaan en de doelstelling van de informatieverstrekking in de VBTB-voorschriften van begroten worden beschreven. (Website Ministerie van Financiën; Ministerie van VWS).

2.5.1 Comptabiliteitswet en Rijksbegrotingsvoorschriften

De structuur en indelingseisen van de informatieverstrekking in de begroting zijn uitgewerkt in de VBTB-voorschriften en komen overeen met de structuur en indelingseisen in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften. In de Comptabiliteitswet 2001 wordt in hoofdlijnen omschreven aan welke structuur en indelingseisen de informatieverstrekking in de begroting zal voldoen, zoals dat het begrotingsjaar een kalenderjaar is. In de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt de informatieverstrekking in de begroting verder uitgewerkt.

De begroting heeft de volgende vaste indeling:

- voorstel van wet;
- begrotingsstaat;
- de memorie van toelichting
- leeswijzer;
- Beleidsparagraaf;
 - beleidsagenda;
 - beleidsartikelen;
- bedrijfsvoeringsparagraaf;
- Agentschapsparagraaf;
- verdiepingsparagraaf

De begroting wordt als een wetsvoorstel voorbereid met een memorie van toelichting. De begroting wordt voorgelegd aan de Kamer. Door het vaststellen van de begroting wordt aan de betrokken minister autorisatie verleend tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. De verantwoordelijke minister ondertekent de begroting, nadat de Koningin de wet heeft ondertekend.

Begrotingsstaat

De begrotingsstaat bestaat uit de begrotingsartikelen. De begrotingsartikelen worden onderscheiden in beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen.

De toelichting bij de begrotingsstaat geeft per beleidsartikel: artikelnummer, artikelomschrijving, de ramingen van verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten.

Leeswijzer

De leeswijzer is een verplicht onderdeel van de memorie van toelichting. De leeswijzer bevat informatie over: de opbouw van de memorie van toelichting, gebruikte overzichtsconstructies, de presentatie van de effectbereiking, de doelmatigheid en de raming en de apparaatsuitgaven. De “overzichtconstructies” bevatten informatie over: het na te streven doel en de in te zetten instrumenten.

Beleidsparagraaf

De beleidsparagraaf is onderdeel van de Memorie van toelichting. En is opgebouwd uit de beleidsagenda, beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen.

In de beleidsagenda zijn de nog uit te voeren beleidsprioriteiten beschreven en de nog te realiseren beleidsdoelen. In de beleidsagenda wordt vermeld een politiek gewenste maatschappelijke effect en het antwoord op de vraag: “Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? In de beleidsagenda zijn de beleidsprioriteiten en de te realiseren en de geformuleerde beleidsdoelstellingen te vinden. Verder worden in de beleidsagenda de beleidsmatige wijzigingen in de uitgaven en ontvangsten opgenomen en een korte weergave van de beleidsprioriteiten.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn indelingseisen opgenomen waaraan de informatieverstrekking in de beleidsartikelen zullen voldoen, zoals:

- algemene doelstellingen;
- operationele doelstellingen;
- tabel budgettaire gevolgen van beleid, tabel budgetflexibiliteit en de effectbereiking;

- informatie over de juridische verplichtingen;
- evaluatieonderzoeken;
- de verantwoordelijkheid van de minister;
- tabel budgettaire gevolgen van beleid onderverdeeld in: verplichtingen, uitgaven en ontvangsten;
- specificatie van programma-uitgaven naar operationele doelstellingen en ingezette instrumenten;
- een toelichting op de apparaatsuitgaven met doelmatigheidsgegevens.

In het beleidsartikel wordt een verband gelegd tussen doelstellingen, middelen en de instrumenten. De beleidsartikelen zijn opgebouwd uit: Algemene doelstelling. De Algemene doelstellingen zijn opgebouwd uit één of meer operationele beleidsdoelstellingen (de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen) en bestaat uit een doelgroep en een tijdsperiode. Bij de instrumenten wordt er melding gemaakt van de in te zetten instrumenten om de doelstelling te kunnen bereiken. Het beleidsartikel bestaat uit de budgettaire gevolgen van beleid, een toelichting met zoveel mogelijk prestatiegegevens. De budgetflexibiliteit bestaat uit de veronderstellingen in effectbereiking, de doelmatigheid en de raming.

De rijksbegrotingsvoorschriften stellen eisen aan de uitsplitsing van de uitgaven en de ontvangsten, toelichting op de beleidsdoelstellingen, de ingezette instrumenten, over de verantwoordelijkheid van de minister en informatie over de groeiparagraaf.

Bij de doelmatigheidsinformatie wordt aangegeven of de beleidsprestaties en de beleidseffecten met de ingezette middelen gerealiseerd kunnen worden en of de kwaliteit behaald kan worden. Hiervoor wordt in de “budgettaire gevolgen van beleid” in één overzicht alle financiële verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vermeld. Een ander onderdeel is de “budgetflexibiliteit”. De “budgetflexibiliteit” wordt gebruikt om in de begrotingen per beleidsartikel informatie op te nemen. Hierdoor kan de Tweede Kamer inzicht verkrijgen waar de middelen ingezet kunnen worden voor het ontwikkelen van nieuw beleid.

De rijksbegrotingvoorschriften schrijven voor dat de niet-beleidsartikelen na de beschrijving van de beleidsartikelen in de begroting worden vermeld en als laatste onderdeel van de beleidsparagraaf en bestaat uit drie niet-beleidsartikelen: Algemeen voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Geheim voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en een administratief begrotingsartikel: Nominaal en Onvoorzien, de bedragen kunnen positief of negatief worden vermeld. De uitgaven en ontvangsten kunnen betrekking hebben op de geldelijke en niet-geldelijke betalingen.

De apparaatsuitgaven worden met doelmatigheidsgegevens toegelicht en de programma-uitgaven met volume- en prijsstijgingen. Onder Algemeen vallen de apparaatsuitgaven, de verplichtingen en de ontvangsten. Dit zijn uitgaven die op grond van doelmatigheidsoverwegingen niet aan het beleidsartikel worden toegekend. Algemeen uitgaven zijn de uitgaven, die ten behoeve van bewindsliden geboekt worden. Nominaal en Onvoorzien bestaat uit: loonbijstelling, prijsbijstelling en onvoorzien.

Bedrijfsvoering

Hier wordt de belangrijkste informatie over de bedrijfsvoering opgenomen, bijvoorbeeld over de ontwikkeling binnen het ministerie op het gebied van organisatie, VBTB ontwikkelingen en de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

2.5.2 VBTB

In deze paragraaf wordt een korte terugblik gegeven over de oorzaken die aanleiding zijn geweest voor de begroting nieuwe stijl. Het ontstaan van de beleidsvisie VBTB geeft duidelijk blijk van de managementopvattingen die geïnspireerd zijn op de zogeheten “New Public Management”, dat zijn oorsprong vindt in begin van de jaren '80 als een Angelsaksisch verschijnsel. De begrotingen van de departementen waren niet toegankelijk en de beleidshoofdlijnen waren moeilijk te herkennen en de samenhang tussen beleid, middelen en prestaties was moeilijk te leggen. Het accent lag op de “rechtmatigheid en beheersing” van de overheidsuitgaven. Om de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de informatie te verbeteren is het rapport verschenen: “Jaarverslag in de politieke arena” (1998), waarin is opgenomen dat de begroting en de Rekening in het algemeen ondoorzichtig, onleesbaar en ondoorgrondelijk was. Dit is aanleiding geweest dat in de Nota VBTB de hoofddoelstelling is, versterking van het “controle- en autorisatierecht” van de Tweede Kamer en om te komen tot een verbetering van de “toegankelijkheid en de informatiewaarde” van de begrotingsstukken. Bij de behandeling van de begroting gaat het over de ingezette politieke koers in hoofdlijnen. Dit vergt een politieke visie die geformuleerd is in maatschappelijke uitkomsten of effecten. (Website Ministerie van VWS; Ministerie van Financiën). Daarnaast is de verwachting dat met de begroting nieuwe stijl er meer aandacht is voor de “tijdigheid, presentatie van de begroting, herkenbare indeling voor de begroting en verantwoording”. En dat het streven is gericht op een “doelmatige, doeltreffende” overheid. Het gebruik van doelmatigheid en doeltreffendheid is richtinggevend voor het ontwerp-en indelingsprincipe van het begrotings- en verantwoordingsproces. (Intranet ministerie van VWS). Daarbij zal de nieuwe begroting “leesbaar, toetsbaar, transparant en samenhangend zijn”. (Website Ministerie van Financiën; Bestebreur, Kraak en Burg van der, 2004).

2.5.3 VBTB-voorschriften

De kern van de VBTB-voorschriften is dat de beleidsdoelstellingen, de middelen en de resultaten in samenhang worden gepresenteerd, waarbij de doelstellingen, de prestaties en de middelen met elkaar te koppelen zijn. Hiermee wordt de “effectiviteit en doelmatigheid” van beleid zichtbaar gemaakt. Om deze vorm te geven is er in de VBTB-voorschriften een verband gelegd tussen beleid, prestaties en de middelen. Dit betekent dat de beleidsvoornemens worden gerelateerd aan de middelen en de drie w-vragen zijn te herleiden uit de structuur van het beleidsartikel.

Hiervoor zijn de volgende vragen opgesteld:

- Wat we willen bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?

- Wat mag dat kosten?

Om antwoord te kunnen geven op de w-vragen is informatie van belang.

De informatie gaat over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiële en niet-financiële informatie. De informatie om antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen komt uit de bestuurlijke informatiesystemen die vanuit drie met elkaar samenhangende processen worden gegenereerd:

- “het operationele proces dat gericht is op realisatie van het beleid door de activiteiten uit te voeren;
- het beleidsproces dat gericht is op de voorbereiding en de vaststelling van beleid;
- het financiële proces dat gericht is op de beheersing van financiële besluiten en regels. En met het uitvoeren van de activiteiten”.(Bestebreur, Kraak en Burg van der, 2004; Website Ministerie van Financiën; Ministerie van VWS).

De “doelmatigheid en de doeltreffendheid” worden als richtinggevend gehanteerd in de VBTB-voorschriften. De bedoeling is om te komen tot sturing. Daarvoor heeft de informatieverstrekking in de begroting een duidelijke structuur met de volgende vaste onderverdeling zoals: een wetsvoorstel, een begrotingsstaat, een leeswijzer een beleidsparagraaf en een bedrijfsvoeringsparagraaf.

Daarnaast een overzicht per beleidsterrein en de financiën. De beleidsterreinen zijn onder te verdelen in beleidsdoelstellingen per begrotingsartikel en de in te zetten instrumenten.

De beleidsagenda sluit aan bij het beleidsprogramma, het hoofdlijnenakkoord en het verwoorde in de beleidsartikelen en bij de miljoenennota. (Website Ministerie van Financiën; Ministerie van VWS).

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de wijze van informatieverstrekking in de begroting onderzocht.

In onderstaand schema zijn de belangrijkste punten kort weergegeven.

Informatieverstrekking in de begroting			
VBTB Begroting = beheer van de middelen	Doelstelling	Wet- en regelgeving	Maatschappelijk effect
Wat willen we bereiken?	Formuleren van beleidsdoelstellingen	Algemene/ operationele beleidsdoelstellingen	outcome
Wat gaan we daarvoor doen?	Bedrijfsvoering (prestaties)	Diensten/Activiteiten instrumenten	output
Wat mag dat kosten?	Beheer van middelen	Kosten	input

De begroting is een vooruitblik op een begrotingsjaar, waarin duidelijk de beleidsprioriteiten voor dat jaar zijn aangegeven en de financiële gevolgen daarvan. Daarbij ligt de kracht van de begroting in de beleidsparagraaf, waarvan de beleidsartikelen een onderdeel vormen. Per beleidsartikel wordt informatie verstrekt over de beleidsprioriteiten en de financiële gevolgen

daarvan. De beleidsterreinen zijn onder te verdelen in beleidsdoelstellingen per begrotingsartikel en de in te zetten instrumenten. Dit kenmerkt zich als het beheer van de middelen.

Het beheer van de middelen geeft antwoord op de drie w-vragen en over doelmatigheid en doeltreffendheid. De “doeltreffendheid en doelmatigheid” van beleid is een inspanningsverplichting. Het gebruik van “doelmatigheid en doeltreffendheid” is richtinggevend voor het ontwerp- en indelingsprincipe van het begrotingsproces. Daarbij heeft het begrotingsproces een eigen functie. De eisen waaraan de informatieverstrekking in de begroting zal voldoen kan gekenmerkt worden als een resultaatverplichting. Daarnaast zijn voor het verstrekken van informatie in de begroting procedures neergelegd in de wet- en regelgeving.

De VBTB-voorschriften zijn een aanzet geweest tot meer informatieverstrekking over het gevoerde beleid, de tijdigheid, de presentatie van de begroting en een herkenbare indeling voor de begroting, waarbij het streven is gericht op een slagvaardige overheid. Het is de bedoeling dat de begroting informatie geeft over het gevoerde beleid per beleidsartikel, de effecten en prestaties.

Uit de documentenanalyse en uit het literatuuronderzoek wordt voor dit onderzoek de eisen van de informatieverstrekking in de begroting, die de wet- en regelgeving stellen, als volgt geformuleerd:

- de eis van het gebruik van de drie w-vragen:
 - wat we willen bereiken?;
 - wat gaan we daarvoor doen?;
 - wat mag dat kosten?;

- de eis van de beschrijving van de maatschappelijke effecten van beleidsdoelstellingen (prestatiegegevens);

- de eis van de koppeling tussen de ingezette middelen, de beleidsdoelstellingen en de instrumenten;

- de eis van het gebruik van de vaste structuur en de indelingseisen zoals:
 - voorstel van wet;
 - begrotingsstaat;
 - de memorie van toelichting
 - leeswijzer;
 - beleidsparagraaf:
 - beleidsagenda;
 - beleidsartikelen:
 - algemene beleidsdoelstellingen;
 - operationele doelstellingen;
 - bedrijfsvoeringsparagraaf;

3. Jaarverslag

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de begroting vanuit de informatie eisen van de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften en de informatie eisen, die de VBTB-voorschriften hieraan stellen, beschreven.

De functie van de informatieverstrekking in het jaarverslag is om een zodanig inzicht te verschaffen dat achteraf een oordeel kan worden gevormd over het gevoerde beleid, de ingezette middelen en de instrumenten gedurende het verslagjaar door de Tweede Kamer, waardoor de Tweede Kamer décharge kan verlenen. Daarom zal in dit hoofdstuk de eisen, die gesteld worden aan informatieverstrekking in het jaarverslag vanuit de begrotingsgrondslagen van begrotingsverantwoording en de VBTB-voorschriften, worden onderzocht en beschreven. Daarna wordt in de volgende paragrafen nagegaan welke structuur en indelingseisen worden gesteld aan de informatieverstrekking in het jaarverslag. Hiervoor zullen de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften en de VBTB-voorschriften onderzocht en beschreven worden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

3.2 Begrotingsverantwoording

Het begrotingsproces is het procedurele kader waarbinnen de begrotingscyclus van het Rijk ligt besloten. De begrotingsverantwoording (15 maart) is de formele afsluiting van de begrotingscyclus en gebeurt door de departementale rekening, waarin wordt opgenomen welke ontvangsten en uitgaven zijn gerealiseerd. Hierbij wordt nagegaan of de verantwoording rechtmatig is en voldoet aan de eisen van de comptabiliteits- en begrotingswetten. Het jaarverslag is het spiegelbeeld van de begroting. Het begrotingsproces bracht met zich mee dat op prinsjesdag de rijksbegroting, de miljoenennota en de algemene beschouwingen de aandacht van de politiek en de media had. Hierdoor kreeg de verantwoording dat op 1 september beschikbaar kwam, dus gelijktijdig met de nieuwe begroting, minder aandacht. ((Website Ministerie van Financiën; Bestebreur, Kraak en Burg van der, 2004).

3.3 Indeling jaarverslag

In deze paragraaf en de daaropvolgende paragrafen zal de informatieverstrekkingstructuur en indelingseisen in het jaarverslag worden onderzocht en beschreven vanuit de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften en de VBTB-voorschriften. (Website Ministerie van Financiën; Website Ministerie van VWS).

3.3.1 Comptabiliteitswet en Rijksbegrotingsvoorschriften

De structuur en indelingseisen waaraan de informatieverstrekking in het jaarverslag zal voldoen zijn uitgewerkt in de VBTB-voorschriften. De uitwerking is als basis gebruikt om in de Comptabiliteitswet 2001 het kader te beschrijven, waaraan de structuur en de indeling van de informatieverstrekking in het jaarverslag zal voldoen. In de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt het kader uit de Comptabiliteitswet 2001 uitgewerkt.

De minister legt na afloop van het kalenderjaar verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Het jaarverslag wordt in aansluiting op de begroting opgesteld en voldoet aan de volgende eisen:

1. financiële informatie, die rechtmatig tot stand is gekomen;
2. opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.

De informatieverstrekking in het jaarverslag heeft een vaste structuur en indeling.

De verantwoording is de tegenhanger van de begroting en verschaft inzicht over het afgelopen jaar. De verantwoording is een jaarverslag in aansluiting op de departementale begroting en hierin staan vermeld:

- het beleidsverslag en de jaarrekening.

In de jaarrekening is de financiële informatie opgenomen. En de niet-financiële informatie in het beleidsverslag. In het jaarverslag wordt aangetoond dat de acties van de overheidsorganisatie hebben bijgedragen tot de realisering van de algemene doelstellingen.

- Jaarverslag Rijksbegrotingsvoorschriften

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. In het jaarverslag wordt teruggeblikt op het afgelopen jaar. De financiële informatie wordt in de jaarrekening vermeld als financiële informatie en niet-financiële informatie. De niet-financiële informatie staat in het beleidsverslag. De financiële informatie bevat informatie uit de departementale informatiesystemen. Het jaarverslag bevat een verzoek tot déchargeverlening met betrekking tot het financieel beheer over de begroting. De beleidsagenda in de begroting is bepalend voor de inhoud van de beleidsprioriteiten. Beleidsprioriteiten, die in de begroting zijn genoemd staan in het jaarverslag. De informatie in het jaarverslag is afhankelijk van de begroting en heeft de volgende structuur en indeling:.

- verantwoordingsstaat;
- leeswijzer;
- beleidsverslag;
 - beleidsprioriteiten;
 - beleidsartikelen;
- Bedrijfsvoeringsparagraaf;
- Oordeel van de controleur.

De verantwoordingsstaat bestaat uit een algemeen deel met een voorwoord, de déchargeverlening en de leeswijzer. In de verantwoordingsstaat is per begrotingsartikel vermeld: het artikelnummer, de artikelomschrijving, bruto verplichtingen, uitgaven en ontvangstenbedragen en de realisatie daarvan. De toelichting bij de verantwoordingsstaat bestaat uit de beleidsartikelen en de niet-beleidsartikelen en biedt inzicht per beleidsartikel. Per beleidsartikel wordt toegelicht de met het beleid samenhangende algemene of operationele beleidsdoelstellingen, de ingezette instrumenten,

waarmee de beleidsdoelstellingen zijn behaald, de gerealiseerde uitgaven, de apparaatsuitgaven en de gerealiseerde ontvangsten. Elk beleids- en niet-beleidsartikel biedt inzicht in de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten en de samenhang daartussen.

Het jaarverslag bevat per beleidsartikel de realisatiegegevens over de “doeltreffendheid en de doelmatigheid” van beleid.

De leeswijzer geeft inzicht in de opbouw van het jaarverslag. In het beleidsverslag is zowel opgenomen de financiële- als de niet-financiële informatie. De beleidsprioriteiten zijn vermeld in het beleidsverslag. Daarbij worden de beleidsprioriteiten vermeld, die zijn genoemd in de begroting en ook de beleidsprioriteiten, die niet zijn genoemd in de begroting. Ook zijn opgenomen of de beleidsprioriteiten zijn gerealiseerd of niet zijn gerealiseerd. Het jaarverslag bevat informatie over de bedrijfsvoering, financiële informatie en over het gevoerde beleid in het verslagjaar. De financiële informatie (de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten) is als toelichting vermeld in de verantwoordingsstaat. De toelichting bij de beleidsartikelen zijn vermeld als algemene beleidsdoelstellingen en geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen. De budgettaire gevolgen van beleid bevatten informatie over gerealiseerde effecten. In het jaarverslag worden er drie niet-beleidsartikelen opgenomen en toegelicht t.w.: Algemeen, Nominaal en Onvoorzien en Geheim.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt verslag gedaan over de bedrijfsvoering en de van toepassing zijnde normen. De processen, die naar voren zijn gekomen en de verbetermaatregelen. De minister is verantwoordelijk voor de “doelmatigheid van de bedrijfsvoering”. Er is een verslaggevingseis voor de doelmatigheid van de apparaatsuitgaven. Het uitgangspunt van het jaarverslag is de déchargeverlening en het verstrekken van informatie in hoofdlijnen voor het politiek debat. De Algemene Rekenkamer geeft een oordeel over de informatieverstrekking in het jaarverslag.

3.3.2 VBTB en verantwoording

De verantwoording is door de jaren heen zowel in de praktijk als in de wetgeving gericht op de rechtmatigheid. Hier ging het om “of het jaarverslag in overeenstemming was met de regelgeving”. Op deze vorm van verantwoording is veel kritiek geweest van de Kamer en ook van buitenaf. De rekening werd te laat ingediend of was niet voorzien van een accountantsverklaring. Er was ook geen aandacht voor de administratieve organisatie. Voor de Tweede kamer was dit reden om de "operatie comptabel bestel" in te voeren. Sindsdien is er gewerkt aan zowel de verbeteringen in de regelgeving als het in orde brengen van het administratieve beheer. Na heel wat wijzigingen in de comptabiliteitswet is een wettelijke regeling gekomen over de doelmatigheid van het financieel beheer in de verantwoording. (Website Ministerie van Financiën; Website Ministerie van VWS).

Daarnaast verplichten deze wettelijke regels de minister te onderzoeken of de doelmatigheid, het beleid en of de administratieve organisatie in orde zijn en de verschillen in prestaties, activiteiten en effecten te verklaren. In de jaren zestig is nagedacht over de manier van begroten en verantwoorden naar resultaten en effecten naar Amerikaans model "performance budgetting". (Jong de, 1994, een artikel van Dolmans L.J.F).

Om het autorisatierecht van de Tweede Kamer recht te doen wordt er bij het opstellen van het jaarverslag een aansluiting gezocht met de begroting. Daarbij wordt als hulpmiddel de volgende vragen gebruikt:

- “hebben we bereikt wat we hebben beoogd?;
- hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?;
- heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?”.

(Website Ministerie van Financiën).

Ook voor de verantwoording is gekozen voor een duidelijk herkenbare structuur, dat zal leiden tot de beantwoording van H-vragen.

In de VBTB-voorschriften zijn een aantal voornemens neergelegd, zoals een vaste structuur en indelingseisen van de informatieverstrekking in het jaarverslag (verantwoordingsstaat, leeswijzer; beleidsparagraaf en een Bedrijfsvoeringsparagraaf). Deze structuur en indelingseisen komen overeen met de structuur en indelingseisen in de Comptabiliteitswet 2001 en in de Rijksbegrotingsvoorschriften. (Website Ministerie van Financiën; Website Ministerie van VWS).

3.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn in een aantal paragrafen de eisen, die gesteld worden aan de informatieverstrekking in het jaarverslag beschreven, zoals die neergelegd zijn in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften en de VBTB-voorschriften over het Jaarverslag. Daarnaast zijn de structuur en indelingseisen beschreven waaraan het jaarverslag zal voldoen.

In onderstaande tabel zijn de eisen, over de wijze waarop informatie verstrekt wordt in het jaarverslag, kort samengevat.

Informatieverstrekking in het jaarverslag			
VBTB Verantwoording	Doelstelling	Maatschappelijk effect	Wet- en regelgeving
Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?	Algemene/ operationele beleidsdoelstellingen	outcome	Beleidsparagraaf
Hebben we gedaan wat we zouden doen?	Diensten/Activiteiten instrumenten	output	Verslag over bedrijfsvoering
Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?	Kosten	input	Verantwoordingsstaat

Het jaarverslag geeft een terugblik op hetzelfde jaar. Een terugblik die betrekking heeft op de informatieverstrekking per beleidsartikel over de bestede financiële middelen, de geleverde prestaties, de gerealiseerde beleidsdoelstellingen en de wijze waarop de middelen zijn ingezet. Hiervoor zijn een aantal vragen opgenomen in de VBTB-voorschriften die als hulpmiddel gebruikt kunnen worden:

- hebben we bereikt wat we hebben beoogd?;
- hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?;
- heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?.

De beleidsparagraaf is de kracht van het jaarverslag. Het is de bedoeling dat in het jaarverslag informatie wordt verstrekt over de ingezette middelen en de gerealiseerde beleidsdoelstellingen. Het jaarverslag heeft de functie van décharge verlening. Uiteindelijk zijn de VBTB-voorschriften gericht op een betere informatieverstrekking aan de Kamer. Hierbij is het proces van “informatievoorziening” aan wet- en regelgeving gebonden.

Hieronder wordt uit de documentenanalyse en uit het literatuuronderzoek de eisen van de informatieverstrekking in het jaarverslag, die de wet-en regelgeving stellen, voor dit onderzoek, als volgt geformuleerd:

- de eis van de beschrijving van de behaalde maatschappelijke effecten;
- de eis van het gebruik van de CIPI-code;
- de eis van het gebruik van de drie H- vragen;
 - hebben we bereikt wat we hebben beoogd?;
 - hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?;
 - heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?.;
- de eis van de koppeling tussen de voorgenomen beleidsdoelstellingen en de gerealiseerde beleidsdoelstellingen, de middelen en de instrumenten;
- de eis van het gebruik van de vaste structuur en de indelingseisen zoals:
 - verantwoordingsstaat;
 - leeswijzer;
 - beleidsverslag:
 - beleidsprioriteiten;
 - beleidsartikelen:
 - algemene beleidsdoelstellingen;
 - operationele beleidsdoelstellingen;
 - bedrijfsvoeringsparagraaf;
 - oordeel van de controleur.

4. Publieke verantwoording

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de bestuurskundige theoretische benadering over informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief over publieke verantwoording. Het handelen van de rijksoverheid kenmerkt zich in de publieke verantwoording door een grote mate van complexiteit. Dit uit zich zowel in de verschillende beleidsdoelstellingen als door de instrumenten, die de rijksoverheid ter beschikking heeft. Hier komt bij dat de rijksoverheid verantwoording zal afleggen over het functioneren. Er bestaan uiteenlopende visies over de wijze waarop publieke verantwoording wordt afgelegd. In de verschillende visies worden verschillende aspecten van de werkelijkheid belicht. Daarom is gekozen voor de theoretische gezichtspunten van Bovens. De verwachting is dat hierdoor een goed beeld zal ontstaan over de praktijk van de verantwoording. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

4.2 Volkssoevereiniteit of het democratisch perspectief

Bovens (2005) stelt dat “verantwoording” in het democratisch perspectief mogelijkheden biedt tot sturing van beleid, bestuur en organisatie en maakt een analyse van de publieke verantwoording. Publieke verantwoording valt uiteen in twee elementen t.w: Publiek heeft betrekking op “openbaar” en betekent “voor een ieder toegankelijk” en een tweede betekenis van publiek verwijst naar het “object” van verantwoording, hier wordt ervan uitgegaan dat het over bevoegdheden gaat, die door de overheidsorganisaties worden uitgeoefend, bijvoorbeeld de besteding van de ingezette middelen. Daarbij is: “Verantwoord” een “evaluatief begrip dat een positief waardeoordeel uitdrukt” en wordt gezien als een proces. Publieke verantwoording is “een proces van vraag en antwoord”. Het verantwoordingsproces kan routine zijn, vaste instrumenten of vaste waarden zijn, kan vaste vormen zijn of staande praktijken zijn”. Het verantwoordingsproces wordt door Bovens (2005) aangemerkt als een verantwoordingsrelatie. De verantwoordingsrelatie is een proces waarbij de actor en de fora een belangrijke rol spelen. De actor is diegene, die "zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een ander". De rol van de actor kan vervuld worden door “een instelling of een persoon”. Het zich verplicht voelen kan “informeel of formeel” van aard zijn. De ander tegenover wie de actor verantwoording zal afleggen "de fora" kan“, een chef, een collega of een instelling” zijn, die de bevoegdheid heeft (fora). In het democratisch proces is het van belang dat voor de publieke verantwoording over de doelmatigheid en behoorlijkheid, informatie aan de volksvertegenwoordigers en kiezers wordt verstrekt over het overheidsoptreden. De informatieverstrekking kan gaan over het optreden, over handelen of nalaten, over prestaties, producten en procedures, waardoor het mogelijk wordt dit optreden te kunnen beoordelen. De verstrekte informatie zal voldoende zijn, zodat “de kiezer, de kamer of het kabinet” kan controleren en een oordeel kan vormen.

Van de volksvertegenwoordigers krijgt de minister de bevoegdheid voor het maken van beleid en wetten. De minister voert deze taken samen met de ambtenaren uit. Dit houdt in dat publieke

organisaties, als actor, zelfstandig rechtshandelingen mogen verrichten en daarover verantwoording zullen afleggen. Dit komt voor bij de maatschappelijke verantwoording, een vorm van “corporatieve verantwoording”. Bij de maatschappelijke verantwoording treden de burgers, de belangenverenigingen en het veld op als belanghebbende bij de beleidsbepaling. Hier is geen hiërarchische lijn tussen forum en actor aanwezig. Verantwoording gebeurt op vrijwillige basis. Deze vorm van verantwoording wordt gekenmerkt als een horizontale verantwoording. (Bovens, 2005).

Over de verticale verantwoording stelt Bovens (2000) dat bij deze vorm van verantwoording over de bureaucratie een centraal punt aanwezig is (de fora), waar verantwoording afgelegd kan worden. Bij de Kamer en het Kabinet legt de politiek verantwoordelijke leiding (de minister) verantwoording af. Deze (politieke) verantwoording is gebaseerd op het vertrouwensbeginsel. De politiek verantwoordelijke leiding (de minister) heeft zeggenschap over het ambtelijke apparaat. De Tweede Kamer (de fora) heeft de mogelijkheid om nader vragen te stellen op grond van de verstrekte informatie.

Op grond van de verstrekte informatie zal de Tweede Kamer (de fora) een oordeel vormen. De informatiestroom gaat door tussenkomst van de politiek verantwoordelijke leiding naar buiten. De politiek-ambtelijke verantwoording is een bevelsrelatie en is volgens Bovens “de hiërarchische” vorm van verantwoording. Dit speelt zich af in de “politieke verantwoordelijkheid” en binnen overheidsorganisaties. De ambtenaren zijn ondergeschikt aan de politiek verantwoordelijke leiding. De “bevelsrelatie” is door professionalisering en emancipatie van het ambtelijke beroep veranderd.

Er zijn steeds nieuwe vormen van “checks en balances” ontwikkeld zoals het stelsel van rechtsbescherming en de beginselen van behoorlijk bestuur. De waarden van dit model zijn van belang voor “de transparantie, legaliteit, sturing en verantwoording”. (Bovens, 2000).

Bovens schetst dat een tekort aan informatie in de verantwoording ertoe kan leiden dat de ingezette middelen en bevoegdheden niet gedekt zijn door controle en sturing. Het gevolg hiervan is dat er geen verplichting wordt gevoeld door de actor tot rapportage, waardoor het overheidshandelen niet transparant wordt gemaakt.

Daarnaast kan er een teveel aan informatie in de verantwoording zijn. Dit geeft aan dat de overheid gebonden is aan wetten en regels.

4.3 Rechtstatelijk perspectief

Bij het rechtstatelijke perspectief gaat Bovens (2005) ervan uit dat het organiseren van een “institutionele tegenmacht” belangrijk is. Hiermee worden “machtsconcentraties en corruptie” tegengegaan. Het publieke verantwoordingsforum zal “zich voelbaar, krachtig en zichtbaar” kunnen profileren wil zij machtsvorming en bureaucratie tegengaan. Deze vorm van profileren ligt besloten in de “institutionele, informatie en gezagspositie”. En de daarbij horende sanctiemogelijkheden van het forum. De controlerende bestuurlijke organisaties of organen hebben de bevoegdheid die de activiteiten van de actor kunnen bestrijken. De verantwoording die bij dit perspectief hoort is de politieke verantwoording en de administratieve verantwoording. Bij de administratieve verantwoording zijn er organisaties als de Algemene Rekenkamer, die zich bezighouden met onafhankelijk, financieel en extern bestuurlijk toezicht. Hieronder valt de financiële verantwoording, waarbij getoetst wordt aan de compatibiliteitswet en de regelgeving bij de departementen. Bij de “corporatieve verantwoording” houdt dit in dat publieke

organisaties, als actor, zelfstandig rechtshandelingen verrichten en daarover verantwoording afleggen. Dit komt voor bij de administratieve verantwoording. (Bovens, 2005) Er wordt informatie verstrekt over het verrichten van de zelfstandige rechtshandelingen. De zelfstandige rechtshandelingen kunnen gaan “over optreden, over prestaties, producten en procedures. In een aantal opzichten kunnen de “checks en balances” tekortschieten bijvoorbeeld als de bevoegdheid niet is afgedekt door een verplichting om verantwoording daarover af te leggen. Bestuurders kunnen zwijgen in debatten, geen conclusie verbinden aan de oordeelsvorming van de verantwoordingsfora en/of informatie achterhouden, omdat de verantwoordingsplicht vrijblijvend is. En omdat er geen eisen zijn over de “transparantie en de rapportage”. Veel publieke organisaties hebben last van de verschillende vormen van verantwoordingsfora die toezicht houden op “integriteit, rechtmatigheid, effectiviteit, responsiviteit, efficiency en de klantvriendelijkheid” (Bovens, 2005).

4.4 Cybernetisch perspectief

Bij het cybernetische perspectief stelt Bovens (2005) dat “de zin van verantwoording is het op peil houden en versterken van het leervermogen” en de actor of bestuurder wordt met behulp van de verzamelde informatie een spiegel voorgehouden over het eigen functioneren en dwingt zo tot reflecteren op de successen en mislukkingen van het gevoerde beleid.

Bij de “corporatieve verantwoording” kunnen de publieke organisaties als actor zelfstandig rechtshandelingen verrichten en daarover verantwoording afleggen. De verantwoording wordt afgelegd aan een organisatie, die zich bezig houden met onafhankelijk bestuurlijk toezicht. Dit komt voor bij de administratieve verantwoording. Bij de Kamer en het Kabinet legt de politiek verantwoordelijke leiding (de minister) verantwoording af. Deze (politieke) verantwoording is gebaseerd op het vertrouwensbeginsel. De politiek verantwoordelijke leiding (de minister) heeft zeggenschap over het ambtelijke apparaat.

De actor of bestuurder die verantwoording aflegt over “het mislukken van beleidsdoelstellingen kan een leerproces” teweegbrengen bij andere actoren. En bij het ontbreken van prikkels kunnen de leermomenten niet gestimuleerd worden, waardoor de feedbackstroom niet goed georganiseerd kan worden. Is de informatieverstrekking goed georganiseerd, dan kan de informatie niet in het debat vertaald worden. Een te veel aan formulieren en regels kunnen het innovatievermogen en de risicobereidheid doen afnemen. Dit kan leiden tot een defensieve houding. Een overdreven vorm van aandacht voor de processen kan ontstaan als de nadruk te veel wordt gelegd op “transparantie, integriteit en het voorkomen van corruptie”. (Bovens, 2005).

4.5 Operationalisering

Uit het literatuuronderzoek wordt vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief, de verantwoordingsrelatie en de informatieverstrekking afgeleid. Om in de praktijk van de verantwoording de verantwoordingsrelatie en de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag zichtbaar te kunnen maken, zullen voor dit onderzoek vragen worden geformuleerd.

- vanuit het democratisch perspectief worden de volgende vragen geformuleerd:
 - waaruit is af te leiden dat er sprake is van een verantwoordingsrelatie tussen de minister en de Tweede Kamer? De meetpunten hiervoor kunnen zijn:
 - autorisatie van de begroting;
 - nota van wijziging;
 - motie;
 - amendementen;
 - gesprekken met de respondenten.
 - waaruit is af te leiden dat er sprake is van een verantwoordingsrelatie tussen de minister en de ambtelijke leiding? Dit wordt gemeten vanuit:
 - het organogram van het ministerie;
 - de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling;
 - de publicaties van het ministerie.
- de informatieverstrekking in de begroting wordt vanuit het democratisch perspectief gemeten met behulp van de volgende vragen:
 - voldoet de begroting aan de drie W-vragen?
 - Dit wordt gemeten door het aandeel van de begroting vertaald in de drie W-vragen.
 - voldoet de begroting aan de structuur en indelingseisen?
 - Dit wordt gemeten door de begroting van het ministerie te toetsen aan de wet- en regelgeving.
- vanuit het rechtstatelijke perspectief gaat de verantwoordingsrelatie over de rol, die door de toezichthoudende organen wordt vervuld in de informatieverstrekking in het jaarverslag van de publieke organisaties en wordt de vraag als volgt geformuleerd:
 - waaruit is af te leiden dat er sprake is van een relatie met de toezichthoudende organen?
 - Dit wordt gemeten vanuit de begrotingsverantwoording t.w:
 - opstellen jaarverslag;
 - Rapport bij het jaarverslag;
 - décharge verlening.
- de informatieverstrekking in het jaarverslag wordt voor dit onderzoek vanuit het rechtstatelijke perspectief gemeten met behulp van de volgende vragen:
 - voldoet het jaarverslag aan de drie H- vragen?
 - Dit wordt gemeten door het aandeel van het jaarverslag vertaald in de drie H-vragen.
 - hoe wordt de CIPI-code gebruikt in het jaarverslag?
 - Dit wordt gemeten vanuit het gebruik van de CIPI-code.

- Vanuit de verantwoordingsrelatie en de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag gaat het binnen het cybernetisch perspectief over de vraag: Welke instrumenten worden ingezet om de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag aan te passen?

Dit wordt gemeten:

- uit gesprekken met de respondenten;
- uit de ontwikkelde stuur- en verantwoordingsinstrumenten;
- uit organisatorische aanpassingen;
- uit de publicaties van het ministerie.

4.6 Samenvatting

De bestuurskundige theorieën over de publieke verantwoording zijn een stelsel van uitspraken, waarmee de beschrijving van de werkelijkheid mogelijk wordt gemaakt. Daarbij schetst Bovens op een systematische wijze de gelaagde structuur van verantwoording afleggen binnen de publieke organisatie en daarbuiten. Bovens beschrijft de verticale publieke verantwoording vanuit het gezichtspunt van een publieke organisatie en wijst op vertrouwensbeginsel, bevelstructuur, het ontwikkelen van “checks en balances, behoorlijk bestuur, transparantie, legaliteit, sturen en verantwoorden. Bij de horizontale verantwoording beschrijft hij een ontwikkeling die gaande is.

5. Aanpak ministerie van VWS

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richt het onderzoek zich op de praktijk van de verantwoording over de wijze waarop de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag met behulp van de stuur- en verantwoordingsinformatie tot stand komt. Hiervoor wordt in paragraaf 5.2 de organisatie en verantwoordelijkheidsverdeling beschreven, die gebaseerd is op taak- en verantwoordingsverdeling zoals beschreven op het intranet van het ministerie van VWS.

Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 het proces van sturen en beheersen beschreven, dat gebaseerd is op documentenanalyse (intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering) en op de gegeven antwoorden van de respondenten uit de vragenlijst in bijlage 2.

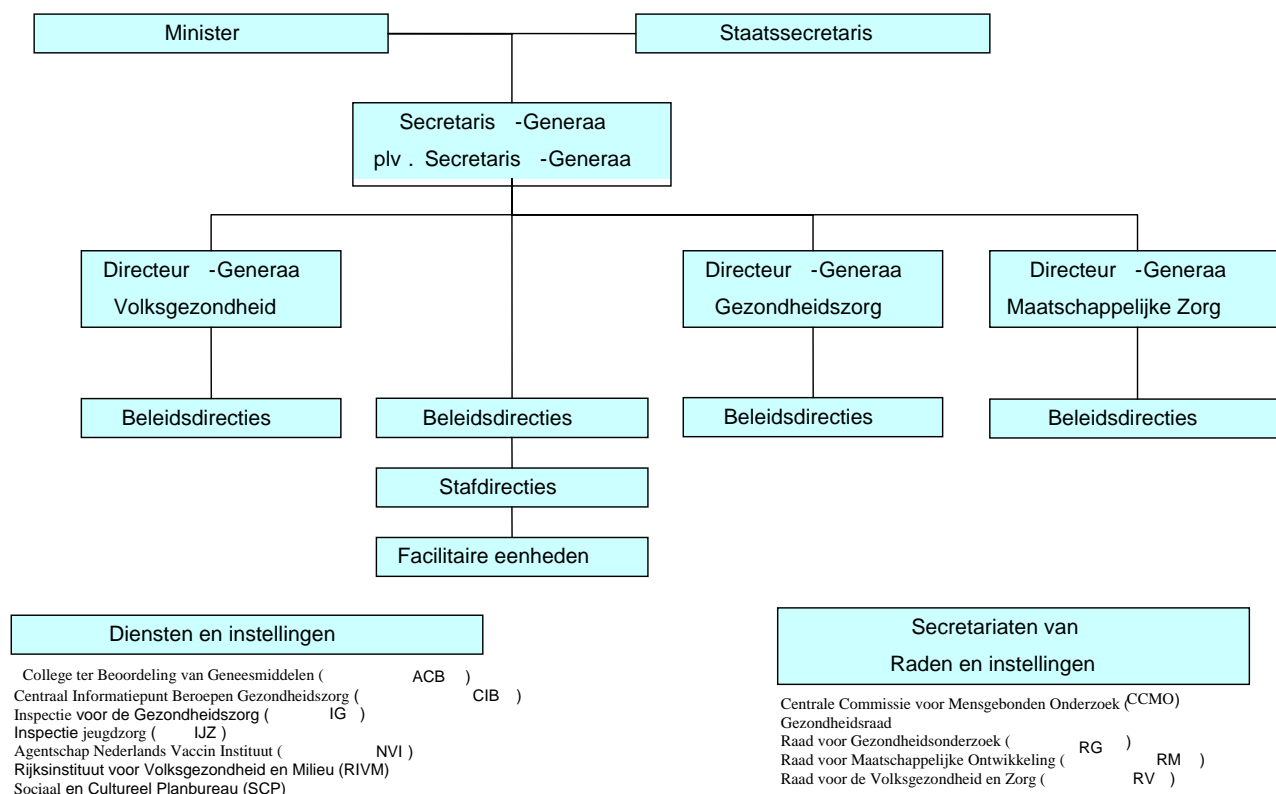
In paragraaf 5.4 en 5.5 wordt de beschrijving van het tempelmodel en de sturing aangevuld met documentenanalyse (intranet Ministerie van VWS, Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002; Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering; Begrotingscirculaire; Jaarverslagcirculaire; Aanschrijving directieplannen; bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; voortgangsrapportages en de Handreiking kwaliteit prestatiegegevens) en uit de antwoorden van de respondenten uit de vragenlijst in bijlage 2.

In paragraaf 5.6 worden de verschillende rollen, die betrokken zijn bij de totstandkoming van de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag, beschreven vanuit de documentenanalyse (intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Begrotingscirculaire; Jaarverslagcirculaire; Hafir; Comptabiliteitswet 2001; het besluit taak FEZ; het besluit taak DAD; Rijksbegrotingsvoorschriften; Website van het Ministerie van Financiën). Daarna wordt een korte samenvatting van dit hoofdstuk gegeven.

5.2 Organisatie en verantwoordingsverdeling

Uit de analyse van het organogram van het ministerie van VWS en uit de analyse van de taak- en verantwoordingsverdeling blijkt dat het ministerie van VWS onder de politieke leiding van een minister en een Staatssecretaris staat. De minister is politiek verantwoordelijk om het voorgenomen beleid binnen de grenzen van de vastgestelde begroting uit te voeren en is ook verantwoordelijk voor de inrichting en richting van het ministerie. Daarnaast is de minister politiek verantwoordelijk voor het bestuurlijk handelen of optreden van het ministerie van VWS. De schakel tussen de politieke leiding en de ambtelijke organisatie zijn de ambtenaren.

ORGANOGRAM VWS



Bron: Jaarrapportage HRM VWS 2005 en taak- en verantwoordingsverdeling intranet van het ministerie van VWS.

De ambtelijke organisatie is onderverdeeld in zestien beleidsdirecties geclusterd naar beleidsterreinen, zes stafeenheden, drie projecten, vijf raden en zeven diensten en instellingen en heeft een hiërarchische structuur. Binnen het ministerie van VWS is de Secretaris-generaal (SG) de hoogste ambtelijke leiding. De specifieke beleidsdirecties vallen onder een directeuren-generaal (DG) kolom. De DG'en en SG/pSG hebben een beheersmatige sturingsverantwoordelijkheid in de richting van de beleidsdoelstellingen en de middelen. Onder de Secretaris-generaal vallen de verschillende stafdirecties, die een rol in het verantwoordingsproces vervullen, onder andere de directie Financieel en Economische Zaken (CDFEZ), de Auditdienst (AD) en de Dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB). De sturingsverantwoordelijkheid geeft een samenhang om de beleidsontwikkeling te kunnen sturen en de uitgaven te kunnen bewaken. Het ministerie van VWS (hoofdstuk 1, paragraaf 1.6) ontwikkelt beleid en faciliteert de uitvoer van het beleid. En ontwikkelt instrumenten om dat beleid uit te kunnen voeren, zoals de wet- en regelgeving. De overige taken van het ministerie worden in dit onderzoek niet betrokken.

5.3 Sturen en beheersen

In deze paragraaf zal een begin worden gemaakt met het doorlichten van het proces van sturen en beheersen binnen het ministerie, dat gebaseerd is op documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering) en op de gegeven antwoorden van de respondenten, uit de vragenlijst in bijlage 2.

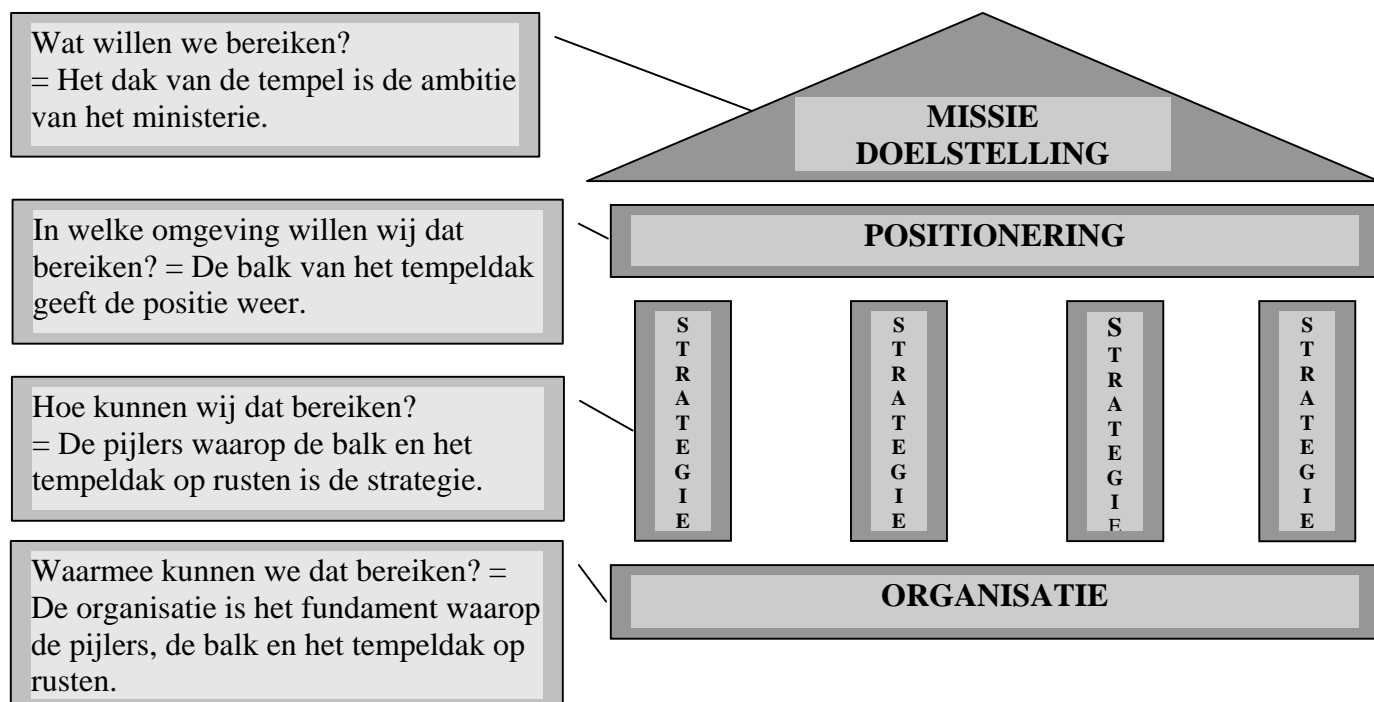
Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering) en uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat er in de eerste plaats discussie is over de overheidssturing en daarna de verzakelijking van overheidsorganisaties. Hier wordt verwezen naar maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het kritisch opstellen van de burgers tegenover de overheid. Volgens de respondenten hangt het sturingsdebat ook samen met de omvang van de overheidsinstellingen en de wijze waarop gestuurd wordt. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering; Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir) blijkt dat sturen het proces is, waarbij “richting wordt gegeven aan het ministerie om de beleidsdoelstellingen” te realiseren. De elementen, die een onderdeel vormen van sturing zijn: “planningscycli, organiseren, inzetten van de middelen, mensen en communicatie”. Sturen kan ook het nastreven van “beleidsdoelstellingen” inhouden. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen en Hafir) blijkt dat binnen het ministerie van VWS de sturingslijn loopt van de beleidsinhoudelijke sturing en de daarmee verbonden budgetsturing, naar het regeerakkoord, dat leidt tot het opstellen van een beleidsagenda en een begroting. Uiteindelijk leidt de begroting tot het opstellen van werkprogramma’s en directieplannen. De respondenten hebben de mening toegedaan dat het ministerie in feite streeft naar het beheersbaar maken van de middelen, die aan dit handelen worden besteed. Met andere woorden bij het opstellen van de begroting wordt niet meer inputgericht gestuurd, maar outputgericht, waarover de minister verantwoording aflegt in het jaarverslag.

5.4 Het tempelmodel

Om een bijdrage te leveren aan de invoering van de VBTB-voorschriften heeft het ministerie “het tempelmodel” ontwikkeld als hulpmiddel om de informatieverstrekking te structureren. Met behulp van het “tempelmodel” kunnen de beleidsdirecties de visie op inhoud, strategie en organisatie inrichten of ontwikkelen.

Om het tempelmodel in de praktijk van de verantwoording te kunnen beschrijven zijn in samenhang met de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002; Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering; Begrotingscirculaire, Jaarverslagcirculaire; Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Handreiking kwaliteit prestatiegegevens) en uit de antwoorden van de respondenten uit de vragenlijst (bijlage 2) het tempelmodel geconstrueerd.

Het heden sturen vanuit de toekomst



Bron: intranet VWS 2004

Uit de analyse van het "tempelmodel" en uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002) blijkt dat het "tempelmodel" is te gebruiken in alle fasen van de VBTB-cyclus en er is een samenhang tussen de missie, de positie, de strategie en de organisatie. Hiervoor is een vragenlijst opgesteld, waarlangs zichtbaar wordt gemaakt hoe de processen in elkaar aangrijpen. Ook biedt "het tempelmodel" door zijn klassieke bouw inzicht in de structuur. De verbindingen van de tempel geven de afhankelijkheid van elk onderdeel aan. Daarnaast is het "tempelmodel" de ruimte van bezinning en afzondering om te komen tot nieuwe strategische inzichten.

5.4.1 Cruciale activiteiten

Uit de analyse van het "tempelmodel" blijkt dat in het dak van het "tempelmodel" de missie en de doelstellingen geplaatst zijn, die samen de cruciale activiteiten vormen waarmee het ministerie te maken heeft. Uit de documentenanalyse ((Website en intranet Ministerie van VWS; Bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Ministerie in verbouwing, 2000) blijkt dat de cruciale activiteiten het bestaansrecht van het ministerie rechtvaardigt.

5.4.2 Missie

Uit de analyse van het “tempelmodel” blijkt dat in het “tempelmodel” wordt gestart met de missie van het ministerie. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda) blijkt dat het ministerie de missie formuleert op basis van het regeerakkoord door het stellen van de vraag: “Wat wil het ministerie bereiken binnen het beleidsveld?” Wat is het doel van het ministerie op middellange termijn? Het ministerie van VWS maakt gebruik van het takenpakket en wettelijke regelingen en de daarbij geldende randvoorwaarden. Bij de ambitie gaat het om de missie, visie en doelstellingen. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda) blijkt dat op basis van de ambitie strategische keuzes worden gemaakt over de thema’s, de resultaten en de plannen. In de missie geeft het ministerie in kwalitatieve termen het doel dat behaald zal worden.

5.4.3 Regeerakkoord

Na de verkiezing wordt er een regeerakkoord opgesteld waarin de plannen van de regering zijn neergelegd voor de komende vier jaren. In deze plannen worden beschreven hoe het regeringsprogramma er uit zal zien en wat de doelstellingen zijn. Daarna wordt door de Tweede Kamer het regeerakkoord geformaliseerd. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de opgenomen plannen in het regeerakkoord het uitgangspunt vormen voor het topmanagement (de eindverantwoordelijke) om stuurvariabelen of de beleidsstrategie te ontwikkelen. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda) blijkt dat de stuurvariabelen of de beleidsstrategie duidelijkheid verschaffen over de te volgen beleidlijnen in de komende jaren en het kader waarbinnen dit zal gebeuren.

5.4.4 Beleidsdoelstelling

Uit de analyse van het “tempelmodel” blijkt dat het tweede punt in het “tempelmodel” de beleidsdoelstellingen zijn. De doelstellingen van het ministerie van VWS worden bepaald door de coalitieregering. De beleidsdoelstellingen vinden zijn weerslag in het regeerakkoord en de beleidsagenda. Uit de analyse van de beleidsagenda (2003, 2004) blijkt dat de beleidsagenda een beknopte weergave geeft van de speerpunten van de beleidsdoelstellingen en de financiële gevolgen daarvan. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de beleidsdoelstelling voor de organisatie duidelijk is, waardoor het ministerie weet welke strategische doelen zij nastreeft. De formulering van de beleidsdoelen is een belangrijke voorwaarde voor de richting van het ministerie. Daarbij waren de respondenten het allen erover eens, dat de aanhoudende taakstellingen en de bezuinigingen hebben geleid tot een heroverweging van de beleidsontwikkeling, omdat er steeds meer kritiek kwam op het tekort schieten van het beleid. Volgens de respondenten heeft dit als gevolg dat door de taakstelling en de bezuinigingen, de aard en intensiteit tussen het ministerie en het maatschappelijke veld zal veranderen. Daarnaast groeide het besef dat er een geloofwaardige rol van het ministerie niet kan worden gerealiseerd

als de beleidsdoelstellingen niet ingrijpend worden aangepast. Dit vraagt om een heldere beleidsvisie. De respondenten hebben de mening toegedaan dat de beleidsagenda de mogelijkheid biedt om deze visie te formuleren en het krachtenveld (van belangengroepen en burgers) te analyseren en te benutten. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002; Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering; Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Handreiking kwaliteit prestatiegegevens) blijkt dat om de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te kunnen beoordelen, het van belang is de beleidsdoelstellingen te kunnen analyseren met behulp van het “SMART” model. De beleidsdoelstellingen moeten dan “SMART zijn, dit houdt in:

S staat voor specifiek: dat de beleidsdoelstellingen meetbaar gemaakt moeten worden en er moet exact aangegeven worden wat bereikt moet worden.

M staat voor meetbaarheid: meetbaarheid van de beleidsdoelstellingen is van belang.

A staat voor acceptabel: hiermee kun je een specifiek en meetbaar geworden beleidsdoelstelling tot een ambitieniveau brengen dat haalbaar is. En gebruikt kan worden als sturing en beheersing.

R staat voor realistische beleidsdoelstellingen, deze hoeven niet ambitieus gemaakt te worden.

T staat voor tijdgebonden: de beleidsdoelstellingen moeten binnen een afgesproken tijd gehaald worden.

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002; Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering; Begrotingscirculaire; Jaarverslagcirculaire; Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Handreiking kwaliteit prestatiegegevens) blijkt dat de ambtelijke top de beleidsdoelstellingen en de daarbij behorende middelen vaststelt, waarna het realiseren van deze beleidsdoelstellingen tot de verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties behoren binnen het ministerie. Een directie kan het realiseren van de beleidsdoelen ondersteunen door de geformuleerde strategie te vertalen naar de directieplannen binnen de eigen directie en deze plannen proberen uit te voeren. Uit gesprekken met de respondenten blijkt dat de beleidsdoelstellingen als doel hebben om te komen tot begrotingsstukken. Er is een samenhang tussen de begrotingsartikelen, de beleidseffecten, de ingezette middelen en de realisatie van de doelstelling. Ook maakt de directie met de directiejaarplannen haar voornemens aan de ambtelijke leiding kenbaar. Deze directieplannen worden omgezet in een jaarplan van het ministerie. Daarbij wordt de vraag gesteld wat het zal kosten en de begroting wordt gekoppeld aan het uit te voeren beleid en de te realiseren beleidsdoelen.

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002) blijkt dat de uitvoering van de missie wordt vertaald in strategische beleidsdoelen en de voortgang wordt met behulp van het monitoringssysteem bewaakt.

5.4.5 Omgeving

Uit de gesprekken met de respondenten en uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Ministerie van VWS, Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002; Beleidsagenda 2003, 2004) blijkt dat onder de druk van de bezuiniging en de veranderende rol van het ministerie de vraag naar veranderingen binnen het ministerie op de agenda van de ambtelijke – en de politieke leiding is gekomen. Hierdoor wordt de positie van het ministerie gevormd door de omgeving, die het beleidsveld beschrijft waarbinnen het ministerie opereert. Het zijn de beleidsvelden waarop het ministerie invloed wil hebben. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat er uit de beleidsvelden signalen komen over de ontwikkeling en het verloop binnen het beleidsveld en de wijze waarop maatschappelijke problemen worden opgelost. Op grond van de signalen worden er stappen gezet, die een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de verantwoording en de stroomlijning van de beleidsvraagstukken.

5.4.6 Strategie

Uit de analyse van het “tempelmodel” blijkt dat de strategie de pijlers vormt waarop het tempeldak en de balk rusten. Uit de missie en de beleidsdoelstellingen wordt de geformuleerde strategie afgeleid van het ministerie. In de strategie wordt de wijze waarop de missie zal worden gerealiseerd beschreven. Een goede strategie geeft aan op welke wijze het ministerie de aspecten wil gaan invullen en de daarbij behorende kosten en de doelgerichtheid. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002) blijkt dat het ministerie de strategie formuleert door het stellen en beantwoorden van de vraag: “Hoe wil het ministerie het gestelde beleidsdoel bereiken?” Welke prioriteiten worden er gesteld? Welke strategie wordt er gekozen? Welke resultaten zijn er op korte termijn te behalen?

5.4.7 Organisatie

Uit de analyse van het “tempelmodel” blijkt dat de missie, de strategie en de procesinrichting van het ministerie in hoofdlijnen worden beschreven. Met behulp van de geformuleerde missie, beleidsdoelstellingen en strategie kan het ministerie de bedrijfsprocessen inrichten. Waarmee de voortgang (monitoren) van de strategie en de processen te volgen zijn. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat in het managementrapportage, de ontwikkeling, de verbetering en het gebruik van monitoringssystemen centraal staan. Dit is verwerkt in “het tempelmodel” om aan te geven hoe de ambtelijke top de processen van sturen en beheersen toepast binnen het ministerie. Uit de analyse van het “tempelmodel” en uit de documentenanalyse (intranet Ministerie van VWS, Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002) blijkt dat het tempelmodel de structuur binnen het ministerie weergeeft zoals de taken, de verantwoordelijkheden, de bevoegdheden en de werkinstructies. De rollen en posities veranderen

en dat leidt tot belangrijke veranderingen in de organisatie: organisatiestructuur en de verhoudingen met het veld. Daarbij heeft de organisatie te maken met de capaciteit en de mensen.

5.5 Sturing

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002) blijkt dat de beschrijvingen op een bepaald moment zicht geven in de processen binnen het ministerie. Voor een doelmatige bedrijfsvoering (Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004) is het van belang beleid en beheer te integreren en te gaan sturen op resultaat. De verbeterde interne managementrapportage wordt gebruikt om zichzelf aan te sturen. Uit de analyse van de voortgangsrapportages (2003, 2004) en de managementrapportages (2003, 2004) en uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de informatie opgenomen in de managementrapportage gericht is op het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

5.5.1 Planning & Control

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Ministerie in verbouwing, 2000, Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002) blijkt dat bij de ontwikkeling van de planning & control een monitoringssysteem is ontwikkeld, verder te noemen P & C. Uit gesprekken met de respondenten blijkt dat de P & C een belangrijk element is voor de leiding om sturing te geven aan de processen, om de samenhang hiertussen aan te brengen en om de resultaten transparanter te maken. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Ministerie in verbouwing, 2000, Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002) blijkt dat de beheersing (paragraaf 5.3) van de P & C langs de lijn loopt van de voortgangsrapportage en het jaarverslag. Dit vormt de basis voor de rapportages en het meten van de resultaten. Zonder sturing is er geen beheersing

5.5.2 Managementrapportage

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Aanschrijving directieplannen; Bestedingsplannen; Beleidsagenda 2003, 2004; Bedrijfsvoeringmonitor 2003, 2004; Voortgangsrapportages; Ministerie in verbouwing, 2000; Wat verbeeldt VWS zich wel, Den Haag 2002; taak- en verantwoordingsverdeling) en uit de analyse van de managementrapportages (2003, 2004) en uit de gesprekken met de respondenten blijkt hoe de realisatiecijfers het ten opzichte van de begroting en budgetten hebben gedaan. In de managementrapportage worden de realisatie en de knelpunten van de beleidsdoelstellingen opgenomen. De verantwoordingsrapportage wordt afgeleid van de interne rapportage en bevat

informatie over de financiële (begrotingsuitgaven) en niet-financiële (overige gegevens) gegevens. De respondenten lichten toe dat niet alle verzamelde informatie uit de managementrapportage relevant zal zijn voor de minister/secretaris-generaal. Soms voldoet een beknopte rapportage. Deze rapportage geeft informatie in hoofdlijnen aan de minister/secretaris-generaal over de resultaten van het ministerie. Uit de analyse van de directieplannen (2003, 2004) blijkt dat de opgenomen informatie, voor de ambtelijke top van het ministerie, inzichtelijk maakt welke beleidsdoelen gehaald zullen worden. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat de ambtelijke top gericht(er) acties kan ondernemen. Volgens de respondenten bevat de rapportage, die naar de secretaris-generaal wordt gestuurd, een samenvatting van strategische, operationele en beleidsdoelstellingen. De rapportage wordt samengesteld met informerende informatie, die aangevuld wordt met financiële informatie (begrotingsuitgaven). Het doel van deze rapportage aan de secretaris-generaal kan beschouwd worden als een instrument dat kan leiden tot een op feiten gebaseerd overleg en het verstrekken van extra informatie.

De respondenten zijn het allen eens dat de ambtelijke top in principe informatie ontvangt over alle beleidsdoelen. De informatie gaat dan over de voortgang, over de uitvoering, de ontwikkeling van het beleid, de realisatie van beleid of sturingsacties om het beleid bij te stellen. Deze rapportages hebben een signaleringsfunctie en kunnen ingezet worden om de organisatie te sturen.

De rapportages kunnen afhankelijk van de beleidsdoelstelling van het ministerie aangevuld worden met informatie die inzicht geeft over de elementen uit het jaarplan. Daarnaast hebben de respondenten de mening toegedaan dat een heldere begroting belangrijk is en dat door middel van de verantwoording de Tweede Kamer in staat wordt gesteld haar controlerende taak te kunnen uitvoeren.

5.6 Verschillende rollen

In deze paragraaf wordt vanuit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerp; Begrotingscirculaire; Jaarverslagcirculaire; Hafir, Comptabiliteitswet 2001; het besluit taak FEZ; het besluit taak DAD; Rijksbegrotingsvoorschriften; Website van het Ministerie van Financiën) bekeken welke rol de verschillende actoren spelen in de informatieverstrekking van de begroting en het jaarverslag van het ministerie van VWS.

5.6.1 CDFEZ

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Comptabiliteitswet 2001; het besluit taak FEZ; Rijksbegrotingsvoorschriften) blijkt dat de directie Financieel en Economische Zaken tot taak heeft de politieke- en de ambtelijke leiding van het departement en de beleids- en stafdirecties te adviseren over de financieel en sociaal economische aspecten van het regeringsbeleid. Daarnaast is FEZ verantwoordelijk voor de begroting en de administratie en voor de naleving van de comptabiliteitswet. De directie is belast om bij de beleidsvoorbereiding te onderzoeken op doelmatigheid. De resultaten van de onderzoeken kunnen gebruikt worden voor de begrotingsvoorbereiding. De verantwoordelijkheid over doelmatig functioneren van het ministerie komt tot uiting in de verslaggeving en de procedures.

Bij de begrotingsvoorbereiding doen de beleidsdirecties budgetvoorstellen. Deze budgetvoorstellen vormen samen het budgetrapport. Het budgetrapport is een proces dat beschouwd mag worden als een intern besluitvormingsproces. Uiteindelijk leidt het budgetrapport tot de ontwerpbegroting van het ministerie. Deze ontwerpbegroting wordt op prinsjesdag gepresenteerd. De FEZ zendt, nadat de begroting is ingediend bij de Tweede en de Eerste Kamer, een kredietbrief naar alle budgethouders. De kredietbrief wordt gebruikt voor het opstellen van het bestedingsplan. De budgethouders leveren voor 15 november van het jaar t+1 een bestedingsplan in, dat voldoet aan de eisen die opgenomen zijn in de kredietbrief. De directie FEZ beoordeelt de ontvangen bestedingsplannen van alle budgethouders en deelt zijn bevindingen vóór 31 december jaar t+1 door middel van een goedkeuringsbrief aan alle budgethouders. De budgethouders rapporteren aan de directie FEZ over de uitvoering van het bestedingsplan. De budgethouder mag verplichtingen aangaan en uitgaven doen volgens de richtlijnen die zijn opgenomen in de goedkeuringsbrief

Na afloop van het begrotingsjaar leveren de verschillende directies een bijdrage aan het jaarverslag. Over de gerealiseerde verplichtingen en de kasuitgaven wordt verantwoording afgelegd in de Slotwet/rekening. (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen, intranet ministerie van VWS).

Voor de begrotingsverantwoording stelt de Directie Financieel en Economische Zaken (CDFEZ) elk jaar een circulaire voor het jaarverslag op, waarin de informatie eisen over het jaarverslag staan. FEZ stelt als coördinerende directie het jaarverslag samen. Het jaarverslag is een afspiegeling van de begroting. In het jaarverslag worden uitsluitend opmerkelijke verschillen ten opzichte van de begroting toegelicht. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, jaarverslagcirculaire van het ministerie van VWS, 2003, 2004) blijkt dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf de minister verantwoording aflegt over het financieel en materieel beheer en de daarvoor bijgehouden administratie. De bedrijfsvoeringsparagraaf wordt door FEZ opgesteld. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt ingegaan op de onderwerpen sturing en beheersen. Voor de sturing wordt ingegaan op de planning- en controlcyclus, de organisatie en overig. En bij het beheersen gaat het over financieel beheer, materieel beheer, VBTB en overig.

5.6.2 DFPB

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir) blijkt dat Dienst Financieel en Personeel Beheer voor de Budgethouder/ beleidsdirecties de administratie verzorgt en ondersteunt bij het opstellen van de begroting, bestedingsplan en de verantwoording. De directie is verantwoordelijk voor beheer en exploitatie van de financiële en personele systemen. De financiële administratie wordt gebruikt om de lijn van de begrotingscyclus van begrotingsvoorbereiding, uitvoering van de begroting en verantwoording te ondersteunen. Uit deze systemen worden beheersinformatie, sturingsinformatie en beslisinformatie onttrokken voor het beleid. (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Website minvws.nl, 2001, 2002).

5.6.3 Auditdienst

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Comptabiliteitswet 2001; het besluit taak DAD; Rijksbegrotingsvoorschriften) blijkt dat de Auditdienst als taak heeft het opsporen, analyseren en signaleren van risico's, die afbreuk kunnen doen aan een ordelijk en controleerbaar departementaal financieel beheer. (Website minvws.nl, 2001, 2002).

5.6.4 Beleidsdirecties

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir) blijkt dat de hoofden van de beleidsdirecties verantwoordelijk zijn voor het primaire beleidsproces en de daarvoor in te zetten instrumenten en middelen. De beleidsdirecties stellen de begroting, de bestedingsplannen en de teksten op voor de begroting. De beleidsinformatie wordt verkregen uit het jaarplan van het ministerie van VWS. Het jaarplan geeft de speerpunten van VWS aan op de politieke agenda. In het jaarverslag wordt informatie verstrekt, hoe de beleidsdoelstellingen uit de begroting zijn gerealiseerd en de betrouwbaarheid van de informatie wordt voorzien van een code. De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten (Intranet Ministerie van VWS, Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Website minvws.nl, 2001, 2002).

5.6.5 Ministerie van Financiën

Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Hafir; Comptabiliteitswet 2001; Rijksbegrotingsvoorschriften) blijkt dat het ministerie van Financiën een coördinerende taak heeft. Dit zijn taken die gericht zijn op het gebied van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en de begrotingsafsluiting bij de departementen. Jaarlijks verstrekt het ministerie van Financiën richtlijnen over de begrotingscyclus. Met de begroting nieuwe stijl wilde het ministerie voor alle beleidsterreinen een antwoord kunnen geven op de gestelde vragen over de beleidsdoelstellingen, de ingezette middelen en de te leveren prestaties. (Intranet Ministerie van VWS, Comptabiliteitswet 2001; Website Ministerie van Financiën). Het ministerie van Financiën geeft instructies over de VBTB.

5.6.6 Tweede Kamer

De Staten-Generaal, die uit de Eerste en Tweede Kamer bestaat, heeft een controlerende taak. De controlerende taak wordt uitgeoefend via het autorisatierecht. Hiermee wordt invloed uitgeoefend op het begrotingsproces. Op deze wijze ontstaat een beter zicht op de totale uitgaven die voor bepaalde beleidsdoelstellingen zijn gedaan of zullen worden gedaan. De rol van de Tweede Kamer is beperkt tot het autoriseren van de begroting en het verlenen van décharge bij het jaarverslag van het ministerie van VWS, omdat de Tweede Kamer zich niet bezighoudt met

de dagelijkse gang van zaken bij de uitvoering op het ministerie. (Website Ministerie van Financiën en Min. VWS).

5.6.7 Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is een onafhankelijke College van de Staat. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, Comptabiliteitswet 2001; Rijksbegrotingsvoorschriften) blijkt dat de Algemene Rekenkamer tot taak heeft toezicht te houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van het overheidshandelen. Daarbij richt de Algemene Rekenkamer zich op de departementale verantwoordingen. De Algemene Rekenkamer beoordeelt het gevoerde beleid en de uitgaven. Deze rol vervult de Algemene Rekenkamer in de verantwoordingsfase en stelt een rapport op over de beoordeling van het Ministerie van VWS. Dit rapport wordt naar de Staten-Generaal gestuurd en bevat informatie over het handelen van het Ministerie van VWS (Intranet Ministerie van VWS, Comptabiliteitswet 2001; Rijksbegrotingsvoorschriften).

5.7 Samenvatting

In deze paragraaf wordt een korte samenvatting gegeven over de belangrijkste punten in de aanpak van de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag van het ministerie van VWS en worden de hoofdpunten uit de geconstrueerde processen en producten samengevat.

De aanpak van de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag van het ministerie kan als volgt worden gekarakteriseerd:

- Het ministerie van VWS heeft als hoeder van de publieke belangen een eenduidige lijn op het hoogste niveau en committent van de directeuren nodig om goed te kunnen functioneren. Er zijn al belangrijke stappen gezet ter verbetering. De resultaten en afspraken vormen een samenhang op het terrein van:
 - Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling;
 - Sturen en beheersen.

Sturen is het proces waarbij op grond van de informatie richting wordt gegeven aan het ministerie van VWS om de beleidsdoelstellingen te behalen of te ontwikkelen. Bijvoorbeeld dat uit de informatie zal blijken of de beleidsdoelstelling helder is en of er een duidelijke visie is. Uit de informatie zal blijken of de organisatie op het juiste spoor zit.

Beheersen is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt gebruikt om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren zoals de naleving van de wet- en regelgeving.

- Het tempelmodel is te karakteriseren als een methode om directies te helpen bij de ontwikkeling van een samenhangende visie op missie, doelstellingen, strategie en organisatie. Een omgevingsanalyse en het kernachtig formuleren van de specifieke opdracht van de directie zijn hiervan de kernelementen, die richtinggevend zijn voor de inrichting van de organisatie en de competenties van de medewerkers;
- Het ministerie maakt gebruik van een aantal bedrijfsprocessen om informatie te verzamelen en te gebruiken. Hiermee probeert het ministerie de informatie die verzameld en gebruikt wordt zo veel mogelijk transparant te houden. Transparante informatie wordt tijdig en juist bij de juiste manager aangeleverd. Om de informatie transparant te maken wordt gebruik gemaakt van opgeslagen informatie vanuit de verschillende bronnen, zodat de rapportage efficiënt gegenereerd kan worden zoals:
 1. De plannen uit het Regeerakkoord worden omgezet in beleidsdoelen en de beleidsdoelen worden opgenomen in een beleidsagenda. De beleidsagenda wordt vertaald in directieplannen per beleidsdirectie;
 2. Bij de beleidsplannen horen de middelen en de instrumenten en de strategie. Met de strategie wordt bepaald hoe de beleidsdoelstellingen in de omgeving, het beleidsveld, gerealiseerd zal worden;
 3. Sturing is gericht op het behalen van de beleidsdoelen, zichzelf sturend op grond van verkregen informatie;
 4. Planning en Control is het monitoren van de voortgang van de beleidsdoelstellingen en de middelen en de uitkomsten of effecten en is geïntegreerd in de begrotingscyclus;
 5. Managementrapportages zijn het verstrekken van informatie aan de hoogste leiding over de financiële en niet-financiële informatie, opstellen van de begroting, opstellingen van het jaarverslag en over welke beleidsresultaten zijn behaald met de ingezette middelen en instrumenten.

6. Praktijk van verantwoording

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de praktijk van de verantwoording vanuit twee gezichtspunten belicht, namelijk de informatieverstrekking en de verantwoordingsrelatie, waarbij de begroting en het jaarverslag van de jaren 2003 en 2004 van het ministerie van VWS centraal staan. Hoe de informatieverstrekking en de verantwoordingsrelatie vanuit de VBTB en de bestuurskundige theorieën over publieke verantwoording het democratisch perspectief, rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief vorm en inhoud krijgen, wordt gezien vanuit de documentenanalyse, de eigen ervaring en de interviewuitkomsten. Daarnaast zijn de verschijnselen vanuit de gevonden bestuurskundige theorieën in samenhang met documenten bestudeerd. Hierdoor zal het theoretische deel en het praktisch deel van het onderzoek samenkomen.

6.2 VBTB

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden in de praktijk van de verantwoording zijn de eisen over de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag van hoofdstuk twee en drie omgezet in een aantal interviewvragen (bijlagen 3 en 4). Hiervoor zijn een vijftal respondenten met behulp van de interviewvragen gericht geïnterviewd. Deze vijf respondenten hebben in hun dagelijks werkzaamheden te maken met beleidsdoelstellingen, de middelen en de rapportage daarover. De centrale vraagstelling is als volgt geformuleerd:

In welke mate voldoet de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan de eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften, de VBTB voorschriften en in hoeverre betekent dit dat de mogelijkheden voor sturing en verantwoording zijn verbeterd?

De centrale vraagstelling is onderverdeeld in drie paragrafen. In paragrafen 6.2.1 en 6.2.2 worden de uitkomsten van de interviewvragen over de begroting en het jaarverslag beschreven en in paragraaf 6.2.3 volgt een conclusie.

6.2.1 Informatieverstrekking in de begroting

Wordt er gebruik gemaakt van de drie W-vragen in de begroting en waaruit is dit af te leiden?

De respondenten geven aan dat de algemene beleidsdoelstellingen worden onderverdeeld in operationele doelstellingen. In de operationele doelstelling wordt de vraag beantwoord van de VBTB-voorschriften van “wat willen we bereiken”. De vraag: “wat gaan we daarvoor doen” wordt vertaald in de in te zetten instrumenten om de beleidsdoelstellingen te kunnen bereiken. Bij

de budgettaire gevolgen van beleid wordt de vraag van de VBTB-voorschriften beantwoord “wat mag dat gaan kosten”.

Hoe weet u welke maatschappelijke effecten de beleidsdoelstellingen zullen hebben?

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat zij het in grote mate eens waren, dat bij de beschrijving van de informatieverstrekking voor de beleidsontwikkelingen in hoofdstuk vijf (paragraaf 5.4, tempelmodel) van het ministerie van VWS blijkt, dat de beleidsdoelstellingen zijn opgenomen in de politieke agenda van de ambtelijke- en de politieke leiding. De beleidsagenda van het ministerie van VWS wordt met alle beleidsdoelstellingen gepubliceerd. Hierop wordt door het beleidsveld, de belangenverenigingen, gereageerd. Deze reacties worden als beleidsinput gebruikt om de begroting op te stellen. De in de beleidsagenda (2003, 2004) beschreven beleidsprioriteiten worden vertaald in de begrotingsartikelen. De begrotingsartikelen worden voorzien van een prestatiegegeven of een streefwaarde van het te behalen maatschappelijk effect. Daartoe worden de beleidsdoelstellingen onderbouwd met prestaties om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te kunnen toetsen. Effectiviteit legt een relatie tussen de prestaties en de effecten van de beleidsdoelstellingen. Dit geeft de veranderingen binnen het beleidsveld aan. Efficiency daarentegen geeft de relatie aan tussen de prestaties en de ingezette middelen. Efficiency verwijst naar de output. Uit de documentenanalyse (Intranet Ministerie van VWS, begrotingscirculaire 2003, 2004; begroting 2003, 2004) en uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat in de begroting wordt opgenomen welk beleidseffect wordt verwacht over de beleidsdoelstellingen.

Wordt er een koppeling gemaakt tussen de beleidsdoelstellingen, de middelen en de instrumenten in de begroting?

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de beleidsbegroting inzicht geeft in de beleidsdoelstellingen op verschillende beleidsniveau's en de te behalen maatschappelijke effecten welke producten daarvoor zullen worden ingezet om de maatschappelijke effecten te bereiken en welke middelen zullen ingezet worden om dit te behalen? Daarom wordt bij het opstellen van de begroting een koppeling gemaakt tussen de beleidsdoelstellingen, de uitgaven en de instrumenten. Zij vinden dat de beleidsdoelstellingen soms helder zijn geformuleerd, alleen de effecten daarvan zijn moeilijk te meten.

Wat vindt u van de structuur en indeling van de informatieverstrekking in de begroting?

De respondenten geven aan dat de informatie op een ordelijke en controleerbare wijze totstandkomen. En wordt onderbouwd met bijvoorbeeld directieplannen, beleidsagenda, monitoringsverslag en managementrapportages. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat zij het in grote mate eens waren dat de VBTB-voorschriften een aanzet zijn geweest tot meer informatieverstrekking over doelmatigheid van het gevoerde beleid. Bij de beleidsdoelstellingen geven de respondenten aan dat er niet alleen informatie wordt verstrekt over de door het ministerie gestelde beleidsdoelstellingen, maar informatie over alle beleidsdirecties. Daarnaast

bevat de begroting informatie over de beleidsdoelstellingen, de prestaties en de ingezette middelen. De respondenten lichten toe dat de VBTB-voorschriften als doel hebben om de begroting duidelijk, leesbaar, toetsbaar en transparant te maken. De respondenten waren het in grote mate eens dat de informatieverstrekking hierdoor abstracter is geworden en dat in de begroting duidelijk naar voren komt aan welke eisen de informatieverstrekking in de begroting zal voldoen. De structuur en indeling van de informatieverstrekking maakt de begroting leesbaar en toegankelijk.

6.2.2 Informatieverstrekking in het jaarverslag

Welke informatiebronnen worden gebruikt voor de behaalde beleidseffecten in het jaarverslag?

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat zij het in grote mate eens waren dat in de begroting wordt opgenomen welk beleidseffect wordt verwacht over de beleidsdoelstellingen en de in te zetten middelen en de instrumenten en dat in het jaarverslag wordt opgenomen welke beleidseffecten zijn behaald. Daarbij wordt in het jaarverslag een tekst opgenomen over de VBTB-voorschriften en de betrouwbaarheid van de bronvermelding. Daarnaast ontvangen de respondenten van de directie CDFEZ een jaarverslagcirculaire. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de informatie over de effecten of de voorgenomen beleidsdoelstellingen zijn behaald, worden verzameld uit de administratie van het ministerie van VWS en uit besprekingen en gemaakte evaluaties vanuit het beleidsveld. Ook maakt het ministerie van VWS volgens de respondenten gebruik van verkenningen, die uitgevoerd worden door onderzoeksbureau's als het CBS of SCP en onderzoeken, die in opdracht van het ministerie worden uitgevoerd. De respondenten geven aan dat er soms verschillende oorzaken kunnen zijn dat de informatie niet tijdig beschikbaar is of niet verzameld kan worden.

Wat is de betrouwbaarheid van de informatie (CIPI-code) in het jaarverslag?

Om kwaliteit van de verzamelde informatie inzichtelijk te kunnen maken, wordt door de respondenten gebruik gemaakt van een kwaliteitsindicatie voor de verzamelde informatie, een prestatie-indicator. Met de prestatie-indicator worden de kwaliteitsverschillen in de verzamelde informatie ondervangen.

De prestatie-indicator wordt in de vorm van een CIPI code (Code Indeling Prestatie-indicator) weergegeven, die een indicatie geeft over de betrouwbaarheid van de gegevens. (Handreiking kwaliteit prestatiegegevens). Voor deze code worden er drie niveau's gebruikt:

- Niveau 1: voor informatie, waarvoor in de loop van de jaren een algemeen aanvaardbare norm is gegroeid;
- Niveau 2: een aantal informatiekundige aspecten die verbeterd moeten worden, de zogenoemde groeitrajecten;
- Niveau 3: informatie dat moeilijk aan de eisen van betrouwbaarheid en/of nauwkeurigheid kan voldoen. (Website minvws.nl, 2001, 2002).

Prestatie-indicatoren blijken juist belangrijke sturingsmiddelen te zijn. De respondenten vinden dat in de fase van begroten het noodzakelijk is om aan te geven welk beleidseffect verwacht worden met welke prestatiegegevens. De vraag, die zich opwerpt, is of de effectiviteit van beleid wel te meten is? En is het beleid meetbaar te maken? Maar wordt het gevoerde beleid dan geëvalueerd? De respondenten geven aan dat ze zich niet alleen afvragen of de doelen zijn bereikt, maar is de uitvoering ook gelopen zoals voorzien of waren er knelpunten en hoe zijn die opgelost? Hiervoor wordt monitoren gebruikt om de verschillende beleidsdoelstellingen te toetsen, maar ook om te signaleren wat er misgaat, zodat er gestuurd kan worden.

Wordt er gebruik gemaakt van de drie H-vragen in het jaarverslag en hoe is dit af te leiden?

De respondenten stellen dat de VBTB-voorschriften er zijn om de ingezette middelen te koppelen aan de beleidsdoelstellingen. Bij het ontwikkelen van de beleidsdoelstellingen ontstaat informatie over de prestaties en de doeltreffendheid van de beleidsdoelstellingen. Volgens de respondenten zijn de algemene beleidsdoelstellingen ondergebracht bij outcome. De outcome zijn de maatschappelijke effecten, waarbij de streefwaarden, de doelgroep en het termijn zijn aangegeven. Uit de gevoerde gesprekken met de respondenten blijkt, dat om sturing en beheersing van de beleidsrealisatie mogelijk te maken, de algemene beleidsdoelstellingen worden vertaald in operationele beleidsdoelstellingen en de vraag die beantwoord zal worden is: Hebben we bereikt wat we hebben beoogd? Elke beleidsdoelstelling bestaat uit een input, throughput, output en outcome. De prestaties worden uitgedrukt in een meeteenheid. Hierdoor kan de prestatie in termen van de input, throughput, output of outcome gemeten worden. De streefwaarde is het realiseren van waarden in aantallen en percentages. De input zijn de benodigde middelen, materieel en personeel, die worden ingezet om een output en daarmee een outcome te hebben. Bij de budgettaire gevolgen van beleid wordt de vraag beantwoord: Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Throughput zijn de verschillende processen die met de beleidsontwikkeling te maken hebben, die gericht zijn op het hebben van eindproducten en de instrumenten, die zijn ingezet. Hier wordt de vraag beantwoord: Hebben we gedaan wat we zouden doen? Output wordt gevormd door de maatschappelijke effecten die in het kader van aansturing of uitvoering totstandkomen. De outcome zijn de gerealiseerde beleidsdoelstellingen van het gevoerde beleid en de kostenbesparing is om met zo laag mogelijke kosten de resultaten te bereiken. Doelmatigheid is de kosten en de kwaliteit van de producten en geeft de mate aan waarin de ingezette middelen hebben bijgedragen bij het realiseren van beleid.

Is er een koppeling tussen de voorgenomen en de gerealiseerde doelstellingen in het jaarverslag, de middelen en de instrumenten?

Volgens de respondenten leidt VBTB er toe dat vele beleidsdirecties bij het opstellen van de verantwoordingsstukken zich afvragen of de beleidsdoelstellingen wel zo realistisch zijn. Om de beleidsinformatie volledig in het jaarverslag op te nemen worden gegevens opgevraagd bij het CBS. In het jaarverslag wordt dan ingegaan op de budgettaire effecten. De budgettaire effecten worden opgenomen onder de algemene beleidsdoelstellingen van het artikel dat wordt gebruikt. Dit wordt gerealiseerd door de opmerkelijke verschillen in de doelrealisatie in de begroting toe te

lichten. Voorzover ze betrekking hebben op voornamelijk beleidsresultaten en bij de operationele doelstellingen worden de gerealiseerde resultaten vermeld. Ook worden de beleidsresultaten, die tijdens het verslagjaar zijn behaald maar niet in de begroting waren voorzien, kort opgenomen. De respondenten geven aan dat in het jaarverslag de beleidsdoelstellingen, prestaties en middelen met elkaar zijn gekoppeld en worden de prestatie-indicatoren benoemd om de geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen te koppelen aan tijd, de kosten en de doelgroep.

Wat vindt u van de structuur en indeling van de informatieverstrekking in het jaarverslag?

Uit de gevoerde gesprekken met respondenten blijkt dat de VBTB-voorschriften als doel hebben om de begroting en het jaarverslag toetsbaar, leesbaar en transparant te maken. Van het ministerie wordt verwacht dat op basis van bedrijfsmatigheid er meer gepresteerd zal worden.

6.2.3 Conclusie

Uit gevoerde gesprekken met de respondenten blijkt dat de eisen in de informatieverstrekking in de begroting 2003 en 2004 en het jaarverslag 2003 en 2004, zoals geformuleerd in de hoofdstukken twee en drie voldoen aan de vormvoorschriften, die neergelegd zijn in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, waarvan de VBTB-voorschriften een onderdeel vormen. Wel wordt opgemerkt dat uit de analyse van de begroting 2003 en 2004 en het jaarverslag 2003 en 2004 blijkt, dat zonder de toelichting van de respondenten en zonder de begrotingscirculaire en de jaarverslagcirculaire de W- en de H-vragen niet eenvoudig uit de begroting en het jaarverslag af te leiden zijn.

Uit de gesprekken met de respondenten wordt afgeleid dat om de sturing en verantwoording te verbeteren, de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag, meer dan een stroomlijning zijn van de begroting en verantwoording, VBTB is resultaatgerichte sturing en een verantwoordingsmodel van de Rijksbegroting. Hieruit kan afgeleid worden dat een goede sturing en beheersing van de processen belangrijk is. Bijvoorbeeld in de begroting is duidelijk leesbaar opgenomen welke beleidseffecten het ministerie wil bereiken met de middelen en de in te zetten instrumenten. Met een begroting wil het ministerie meerdere doelstellingen en maatschappelijke effecten bereiken. Het te bereiken effect is van belang. De activiteiten van het ministerie van VWS hebben een verschillend karakter. Om de beleidsdoelstelling te bereiken zal het duidelijk zijn wat er gedaan zal worden en met welke middelen of met welke kosten. De verbetering ligt besloten in de beleidsdoelstellingen, de prestaties en de ingezette middelen in onderlinge samenhang te presenteren om daardoor meer inzicht te krijgen.

6.3 Publieke verantwoording

In deze paragraaf wordt de praktijk van de verantwoording, vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief, de verantwoordingsrelatie en de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag zichtbaar gemaakt, met behulp van geformuleerde vragen.

6.3.1 Democratisch perspectief

In deze paragraaf worden vanuit de geformuleerde vragen uit het literatuuronderzoek (paragraaf 4.2, 4.5; Bovens, 2000, 2005), de verantwoordingsrelatie en de informatieverstrekking in de begroting van de jaren 2003 en 2004 van het ministerie van VWS, belicht.

Waaruit is af te leiden dat er sprake is van een verantwoordingsrelatie tussen de minister en de Tweede Kamer?

De meetpunten hiervoor zijn:

- autorisatie van de begroting;
- nota van wijziging;
- motie;
- amendementen;
- de gesprekken met de respondenten.

Uit analyse van de begroting (paragraaf 6.2) is naar voren gekomen dat het ministerie van VWS aan de Kamer zo transparant mogelijk informatie verstrekt over de bereikte resultaten, zowel voorzien als onvoorzien en over de instrumenten die hiervoor zijn ingezet. Om dit helder te krijgen is een debat van belang tussen de Tweede Kamer en de minister, bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van VWS. Tot op het moment dat Tweede Kamer over de begroting stemt (paragraaf 2.4.1), kunnen veranderingen worden aangebracht. De veranderingen kunnen gedaan worden met:

- een nota van wijzigingen om tegemoet te komen aan de wensen van de Tweede Kamer;
- een amendement om een wijziging aan te brengen in de uitgaven, verplichtingen of in de ontvangstenramingen.

De Tweede Kamer kan schriftelijke vragen stellen aan het ministerie van VWS over beleidsdoelstellingen of kan een motie indienen om de beleidsdoelstellingen aan te passen aan de wensen van de Kamer. De ministeriële verantwoordelijkheid (hoofdstukken twee, drie, Comptabiliteitswet 2001; Rijksbegrotingsvoorschriften; VBTB voorschriften) en hoofdstuk vijf (paragraaf 5.2, taak- verantwoordingsverdeling)) maakt het mogelijk dat de minister antwoord geeft op de vragen van de Kamer. Uit de gesprekken met de respondenten is gebleken dat er een voortdurende terugkoppeling is tussen de Kamer en de minister.

Waaruit is af te leiden dat er sprake is van een verantwoordingsrelatie tussen de minister en de ambtelijke leiding?

Dit wordt gemeten vanuit:

- het organogram van het ministerie;
- de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling;
- de publicaties van het ministerie.

Uit de beschrijving van hoofdstuk vijf (paragraaf 5.2, taak- en verantwoordingsverdeling) en uit de documentenanalyse (Wat verbeeldt VWS zich wel (of niet), 2001; Ministerie in Verbouwing, veranderingen binnen VWS, 2002) blijkt, dat er naast de ministeriële verantwoordelijkheid ambtelijke verantwoordelijkheid bestaat. De ambtelijke verantwoordelijkheid heeft te maken met het functioneren van de ambtenaren en is vastgelegd in de taak- en verantwoordingsverdeling (hoofdstuk vijf, paragraaf 5.2) binnen het ministerie. Vanuit de organisatie en verantwoordingsverdeling (paragraaf 5.2) blijkt, dat de ambtelijke verantwoordelijkheid zich afspeelt binnen het ministerie van VWS zoals is opgenomen in het organogram van het ministerie van VWS in hoofdstuk vijf (paragraaf 5.2). Binnen het ministerie van VWS worden de werkzaamheden verdeeld over de hoogste ambtelijke leiding. De ambtelijke leiding verdeelt de werkzaamheden weer aan de verschillende beleidsdirecteuren. Deze beleidsdirecteuren dragen de werkzaamheden op aan verschillende medewerkers. Over de uitgevoerde werkzaamheden wordt verantwoording afgelegd aan de verschillende hiërarchische geledingen. De ambtelijke leiding van het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het beleid dat in de politieke besluitvorming tot stand is gekomen.

Voldoet de informatieverstrekking in de begroting aan de drie W-vragen?

Dit wordt gemeten door het aandeel van de begroting vertaald in de drie W-vragen. Hiervoor worden de rapporten bij het jaarverslag over de jaren 2003 en 2004 van het ministerie van VWS gebruikt, dat opgesteld is door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft de drie W-vragen onderzocht per operationele beleidsdoelstelling, waarbij met “concreet beantwoord” wordt bedoeld dat de maatschappelijke effecten en de prestaties meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn. Daarbij zijn de middelen te koppelen aan de operationele doelstellingen. Uit de rapporten blijkt dat de beantwoording van de drie W-vragen in de begroting nog niet voldoende is en als volgt in onderstaand schema wordt beoordeeld in procenten.

BEGROTING W-VRAGEN	Concreet beantwoord	
	2003	2004
Wat willen we bereiken?	16%	19 %
Wat gaan we daarvoor doen?	19%	56 %
Wat mag dat kosten	88%	80 %

Rapport bij het jaarverslag over de jaren 2003 en 2004 van het Ministerie van VWS (pp. 23:22).

Voldoet de informatieverstrekking in de begroting aan de structuur en indelingseisen?

Om de begroting van het ministerie te toetsen aan de wet- en regelgeving is gebruik gemaakt van de rapporten bij het jaarverslag over de jaren 2003 en 2004 van het ministerie van VWS (blz. 18), dat opgesteld is door de Algemene Rekenkamer. Uit deze rapporten komt naar voren dat de begroting voldoet aan de structuur en de indelingseisen van de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften en de VBTB voorschriften.

6.3.2 Rechtstatelijk perspectief

Vanuit het rechtstatelijke perspectief (hoofdstuk vier, paragraaf 4.3, 4.5; Bovens, 2005) gaat de verantwoordingsrelatie (paragraaf 4.5) over de rol, die door de toezichthoudende organen wordt vervuld in de informatieverstrekking in het jaarverslag (paragraaf 4.5) van het ministerie van VWS en wordt de vraag als volgt geformuleerd.

Waaruit is af te leiden dat er sprake is van een relatie met de toezichthoudende organen?

Dit wordt gemeten vanuit de begrotingsverantwoording t.w:

- opstellen jaarverslag;
- Rapport bij het jaarverslag;
- décharge verlening.

De formele afsluiting van de begrotingscyclus is het afleggen van de verantwoording door de minister van het ministerie van VWS over het gevoerde beleid en beheer, zowel inhoudelijk als financieel.

De departementale verantwoording (jaarverslag) wordt na afloop van het begrotingsjaar opgesteld vanuit de begrotingsadministratie. De directie Financiële en Economische Zaken (afgekort, CDFEZ) (Intranet Ministerie van VWS, Taak- en verantwoordingsverdeling; Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Comptabiliteitswet 2001; het besluit taak FEZ; Rijksbegrotingsvoorschriften) coördineert de begrotingscyclus en zorgt voor een ordelijk financieel beheer. Samen met de directie Financieel en Personeel Beheer (afgekort, FPB) (Intranet Ministerie van VWS, Taak- en verantwoordingsverdeling; Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir) en de Beleidsdirecties (Intranet Ministerie van VWS, Taak- en verantwoordingsverdeling; Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir) levert FEZ een bijdrage aan de beleidsbrief, het budgetrapport en de begrotingsuitvoeringsrapportages. (hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.2). De rol van de Auditdienst (AD) (Intranet Ministerie van VWS, Taak- en verantwoordingsverdeling; Handboek bovensectorale financiële onderwerpen; Hafir; Comptabiliteitswet 2001; het besluit taak DAD; Rijksbegrotingsvoorschriften) in de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag is om gedurende de begrotingsuitvoering controle uit te voeren op de financiële en niet-financiële informatie. De bevindingen over de uitgevoerde controle, levert een bijdrage aan verbeteringssuggesties en correctievoorstellen. De bevindingen worden gerapporteerd en voorzien van een accountantsverklaring.

Daarnaast blijkt uit de beschrijving in hoofdstuk twee, drie en vijf (paragraaf 5.6, verschillende rollen) dat het ministerie van VWS informatie verstrekt aan de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën. Uit de beschrijving van hoofdstuk twee en drie

over de wet-en regelgeving blijkt dat het ministerie van Financiën de bevoegdheid (Comptabiliteitswet 2001) heeft om een herontwerp van de wet- en regelgeving op te stellen over de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsuitvoering en de begrotingsafsluiting. (paragraaf 2.4.2, 3.2) en stelt een circulaire op over de eisen waaraan de begroting of het jaarverslag zal voldoen. Daarnaast blijkt uit de beschrijving van de hoofdstukken twee, drie en vijf (paragraaf 5.6, verschillende rollen) dat de Algemene Rekenkamer (Comptabiliteitswet 2001) in de verantwoordingsfase, de jaarverslagen van het ministerie van VWS beoordeelt op de VBTB-voorschriften en de wet-en regelgeving en daarbij toetst of de jaarverslagen aan de eisen voldoen. Over het uitgevoerde onderzoek van het jaarverslag van het ministerie van VWS stelt de Algemene Rekenkamer een rapport op. Dit rapport wordt naar de Staten-Generaal gestuurd en bevat informatie over het handelen van het Ministerie van VWS. Op grond van de informatieverstrekking in het jaarverslag, heeft de Tweede Kamer de bevoegdheid décharge te verlenen (paragraaf 2.2, 3.1, 3.2) aan het ministerie van VWS over het gevoerde beleid en beheer.

Voldoet de informatieverstrekking in het jaarverslag aan de drie H-vragen?

Dit wordt gemeten door het aandeel van het jaarverslag vertaald in de drie H-vragen. Om het aandeel van de drie H-vragen in het jaarverslag te kunnen meten is gebruik gemaakt van de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2003 en 2004 van het ministerie van VWS. Uit de jaarverslag rapporten blijkt dat de Algemene Rekenkamer de drie H-vragen heeft onderzocht per operationele beleidsdoelstelling, waarbij met “concreet beantwoord” wordt bedoeld dat de maatschappelijke effecten en de prestaties meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn. Daarbij de middelen te koppelen zijn aan de operationele doelstellingen. De beantwoording van de drie H-vragen in het jaarverslag nog niet voldoende is en als volgt wordt beoordeeld in onderstaand schema.

JAARVERSLAG H-VRAGEN	Concreet beantwoord	
	2003	2004
Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?	12%	15 %
Hebben we gedaan wat we zouden doen?	18%	41 %
Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?	88%	80 %

Rapport bij het jaarverslag over de jaren 2003 en 2004 van het Ministerie van VWS (pp. 23:22).

Hoe wordt de CIPI-code gebruikt in het jaarverslag?

Uit de analyse van de jaarverslagen 2003 en 2004 van het ministerie van VWS blijkt dat de CIPI-code (paragraaf 6.2.2) door de beleidsdirectie wordt gebruikt om een indicatie te geven over de kwaliteit van de informatieverstrekking in het jaarverslag op een schaal van 1 tot en met 3. In het onderstaand schema wordt het aantal malen dat code 1, 2 of 3 is gebruikt, weergegeven.

JAARVERSLAG	CODE 1		CODE 2		CODE 3	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
16 beleidsartikelen	14		11		17	
20 beleidsartikelen		26		7		23

6.3.3 Cybernetisch perspectief

Vanuit de verantwoordingsrelatie (paragraaf 4.5) en de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag (paragraaf 4.5) gaat het binnen het cybernetisch perspectief (hoofdstuk vier, paragraaf 4.4, 4.5; Bovens, 2005) over de vraag:

Welke instrumenten worden ingezet om de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag aan te passen?

Dit wordt gemeten:

- uit gesprekken met de respondenten;
- uit de ontwikkelde stuur- en verantwoordingsinstrumenten;
- uit organisatorische aanpassingen;
- uit de publicaties van het ministerie.

Uit de documentenanalyse (Wat verbeeldt VWS zich wel (of niet), 2001; Ministerie in Verbouwing, veranderingen binnen VWS, 2002) van het ministerie VWS blijkt dat de aanpassingen kunnen gaan over de producten, de diensten, de processen, de stijl van leidinggeven en de structuur van het ministerie. De complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken is soms niet bij één directie onder te brengen. Dit heeft geleid dat heel wat beleidsdirecties zijn opgeheven of zijn samengevoegd met andere beleidsdirecties.

Uit de gesprekken met de respondenten en de beschrijving in hoofdstuk vijf blijkt dat het “tempelmodel” een bruikbaar hulpmiddel is bij de informatieverstrekking in de managementrapportage en bij de opstelling van de begroting en het jaarverslag. Daarnaast is het “tempelmodel” een stijl van werken, dat door de leiding is ontwikkeld en gebruikt kan worden als leidraad voor de praktijk. Uit de beschrijving in hoofdstuk vijf (paragraaf 5.3, 5.4, 5.5) blijkt, dat hiertoe de strategieën, de ingezette middelen, de planning- en controlcyclus behoren inclusief de sturings- en beheersingsinstrumenten. Hieruit is afgeleid dat de filosofie van het “tempelmodel” aangeeft hoe de informatieverstrekking op papier er uit zou kunnen zien. Uit de documentenanalyse (Wat verbeeldt VWS zich wel (of niet), 2001; Ministerie in Verbouwing, veranderingen binnen VWS, 2002) blijkt, dat het aansturen van de mensen en de middelen onder de filosofie van het “tempelmodel” valt. Na een periode van proefdraaien is het “tempelmodel” niet meer gebruikt.

Uit de gesprekken met de respondenten en de beschrijving van de aanpak van het ministerie van VWS in hoofdstuk vijf (het tempelmodel) blijkt, dat door de invoering van de VBTB-voorschriften, monitoring en managementrapportage geschikte instrumenten geworden zijn, met als doel om de begrotingsstukken beleidsgericht te maken. Daarnaast zijn er verschillende processen waarlangs de financiële informatie en de beleidsinformatie (hoofdstuk vijf paragraaf 5.3, sturen en beheersen; paragraaf 5.4 het tempelmodel; paragraaf 5.5 sturing; paragraaf 5.6, verschillende directieplannen; verschillende bestedingsplannen; beleidsagenda; bedrijfsvoeringmonitor; verschillende voortgangsrapportages) tot stand komen, om in de begroting en het jaarverslag opgenomen te worden.

Uit de analyse van de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2005 en 2006 van het ministerie van VWS blijkt dat de beantwoording van de drie W- en H-vragen in het jaarverslag als volgt wordt beoordeeld in procenten. Daarbij komt de Algemene Rekenkamer tot

de conclusie dat door een aantal jaren naast elkaar te plaatsen een verbetering is waar te nemen in de beantwoording van de vragen zoals uit onderstaand schema is af te leiden.

BEGROTING W-VRAGEN JAARVERSLAG H-VRAGEN	Concreet beantwoord				
	2003	2004	2005	2006	2007
Wat willen we bereiken?	16%	19 %	19%	31%	65%
Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?	12%	15%	10%	29%	
Wat gaan we daarvoor doen?	19%	56 %	49%	90%	30%
Hebben we gedaan wat we zouden doen?	18%	41%	30%	90%	
Wat mag dat kosten	88%	80 %	80%	79%	100%
Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?	88%	80%	80%	80%	

Uit de documentenanalyse (jaarverslagcirculaire, 2005, 2006) van het ministerie van VWS blijkt dat de rapporten van de Algemene Rekenkamer worden gebruikt om de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag voor het daaropvolgende jaar aan te passen, zoals dat de na te streven beleidseffecten (outcome of maatschappelijke effecten) concreet te weergeven en te koppelen zijn aan prestatie-indicatoren. Daarbij zal een indicatie worden gegeven op welke wijze de prestatie-indicatoren gebruikt zullen worden om de beleidseffecten te meten. De prestatie-indicatoren worden gekoppeld aan een streefwaarde, die inzicht zal bieden in de te behalen beleidseffecten. Bij het opnemen van de streefwaarden zal rekening worden gehouden dat de streefwaarden politiek geaccepteerd en realistisch zijn.

6.3.4 Conclusie

Door het samenbrengen van het theoretische deel en het praktisch deel van het onderzoek blijkt dat het uitgangspunt binnen het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief is, dat er informatie beschikbaar wordt gesteld. Dit is een vereiste van het verantwoordingsmechanisme. Daarbij komt de verantwoordingsrelatie binnen de drie genoemde perspectieven duidelijk naar voren, zowel binnen het ministerie als buiten het ministerie van VWS. Vanuit de drie perspectieven gezien is de minister degene, die een verantwoordingsrelatie heeft met de Kamer.

Uit de onderzoeksresultaten van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat het ministerie van VWS in de begroting en in het jaarverslag 2003 en 2004 nog niet het juiste spoor gevonden had om de begroting en het jaarverslag VBTB-proof te maken. Het ministerie was op zoek naar mogelijkheden om de informatieverstrekking te verbeteren. Dit beperkt ook wat de organisatie zou kunnen "aanleren". Daarbij is het verbeteren van de informatieverstrekking een zaak van lange adem. Wel kan opgemerkt worden dat VBTB een basis heeft gelegd voor de ontwikkeling van de managementrapportage nieuwe stijl die een instrument is om te sturen op grond van de verkregen informatie.

7. Conclusie

7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt de conclusie van dit onderzoek besproken. Alle resultaten van de praktijk van de verantwoording zijn in de vorige hoofdstukken beschreven. Daarom wordt eerst beschreven de wijze waarop het onderzoek is opgezet en vervolgens zullen de beperkingen van het onderzoek worden vastgelegd. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van de documentenanalyse en de verschijnselen uit de hoofdstukken twee, drie, vier, vijf en zes te begrijpen, in samenhang met de gevonden documenten en de eigen ervaring binnen de organisatie en de antwoorden van de respondenten over het verantwoordingsproces. Voor dit onderzoek zijn de begroting en het jaarverslag van de jaren 2003 en 2004 van het ministerie van VWS gebruikt.

In deze scriptie wordt een kanttekening geplaatst bij de praktijk van de verantwoording, namelijk, dat de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van VWS, niet representatief is voor de totale verantwoordingscyclus van het ministerie van VWS.

Wanneer in dit onderzoek over in het “algemeen” wordt gesproken, dan geldt dit alleen voor dit onderzoek. De analyse is dat tijdens de dataverzameling voortdurend beslissingen worden genomen op grond van uitspraken en herinterpretatie van het verzamelde materiaal. Eerst wordt een begin gemaakt met het beschrijven van de werkelijkheid, die naar mijn mening een rol speelt in het te onderzoeken probleem. In deze fase wordt naar regelmatigigheden gezocht.

In de hierop volgende paragrafen zal de praktijk van de verantwoording als volgt geschetst worden, in paragraaf 7.2 zal er antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling en deelvragen.

7.2 Praktijk van de verantwoording

In dit onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

In welke mate voldoet de informatieverstrekking in de begroting en in het jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan de eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften, de VBTB voorschriften en in hoeverre betekent dit dat de mogelijkheden voor sturing en verantwoording zijn verbeterd?

Deze centrale vraagstelling is beantwoord door antwoord te geven op de verschillende deelvragen aan de hand van wet- en regelgeving, literatuuronderzoek en interviewvragen.

Uit de analyse en deelconclusie in paragraaf 6.2 blijkt, dat de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van VWS en de mogelijkheden om de sturing en verantwoording te verbeteren nog in ontwikkeling zijn. Deze ontwikkeling wordt in paragraaf 6.3 zichtbaar gemaakt door de praktijk van de verantwoording vanuit de bestuurskundige theoretische benadering van Bovens te belichten, vanuit het democratische perspectief, het

rechtstatelijke perspectief en cybernetische perspectief, waarbij het uitgangspunt is dat er informatie beschikbaar wordt gesteld. Hieruit blijkt dat de praktijk leert, dat invoeren van VBTB en de verantwoording geen zekerheid biedt voor de te behalen resultaten, maar een bijdrage daartoe kan leveren. Bij VBTB draait het in de kern om de verbetering van het sturingsmodel. Als sturingsmodel vormen de VBTB-voorschriften een instrument die naar buiten toe duidelijkheid aangeeft. De VBTB-voorschriften kunnen gebruikt worden om te sturen, zodat zowel de ambtelijke top als de ambtenaren meer inzicht verkrijgen tussen de behaalde prestaties en de wijze waarop de beleidsdoelstelling wordt gerealiseerd. Daarbij worden de begrippen, sturing, strategie, beleidsdoelstellingen en instrumenten gebruikt. Sturen en beheersen stellen eisen aan de informatieverstrekking en het monitoren van de beleidsuitvoering. De koppeling levert een belangrijke bijdrage aan het inzicht van het ministerie om alles onder controle te hebben. Daarnaast blijkt in de praktijk dat bij het opstellen van de begroting of het jaarverslag, bestuurlijk maatwerk vereist is waarbij de kern van de VBTB-voorschriften, het verstrekken van informatie is.

Met welke begrotingsfunctie, begrotingsbeginselen en begrotingscyclus heeft een ministerie te maken bij het opstellen van de begroting en welke structuur en indelingseisen worden aan de informatieverstrekking in de begroting gesteld, vanuit de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften en de VBTB-voorschriften?

Uit de beschrijving in hoofdstuk twee blijkt dat de begroting van het ministerie van VWS in de praktijk van de verantwoording een aantal functies heeft zoals: de macro-economische functie; de afwegings- of keuzefunctie; de controlefunctie; de staatsrechtelijke functie of autorisatiefunctie en de bedrijfseconomische of beheersfunctie. Daarnaast heeft de begroting een aantal beginselen, waaraan voldaan zal worden, waarop de begrotingsfuncties aansluiten. Deze beginselen zijn: het universaliteitsbeginsel; het beginsel van prealabiliteit; het beginsel van periodiciteit; het beginsel van openbaarheid en het beginsel van de indeling. De begroting heeft naast de genoemde functies en beginselen een procedurele kader waarbinnen de begrotingscyclus van begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en controle en begrotingsverantwoording ligt besloten. Voor de informatieverstrekking in de begroting blijkt dat er in de wet- en regelgeving structuur en indelingseisen zijn opgenomen. Hiervoor wordt jaarlijks door het ministerie van Financiën richtlijnen aan het ministerie van VWS verstrekt. Binnen het ministerie neemt de CDFEZ het initiatief om een circulaire op te stellen. In de begrotingscirculaire wordt opgenomen, hoe de beleidsdirecties de koppeling tussen de ingezette middelen en de te realiseren beleidsdoelstellingen met behulp van de drie w-vragen (Wat we willen bereiken?; Wat gaan we daarvoor doen?; Wat mag dat kosten?) kunnen beschrijven en voorzien van prestatiegegevens en dat de informatieverstrekking in de begroting leesbaar, toetsbaar en transparant is. Uit de begrotingscirculaire, de begroting en uit het onderzoek in hoofdstuk zes blijkt hoe het ministerie van VWS omgaat met de informatieverstrekking in de begroting. Daarnaast zal op grond van de verstrekte informatie de begroting door de Tweede Kamer geautoriseerd worden.

Welke rol speelt de begrotingscyclus in het jaarverslag voor een ministerie en welke structuur en indelingseisen worden gesteld aan de informatieverstrekking in het jaarverslag, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001, de Rijksbegrotingsvoorschriften en de VBTB-voorschriften?

Vanuit de beschrijving in hoofdstuk drie blijkt dat het ministerie van VWS bij de informatieverstrekking in het jaarverslag rekening zal houden met de structuur en indelingseisen. Daarbij zal het ministerie van VWS inzicht geven in de ingezette middelen en gerealiseerde beleidsdoelstellingen en welke instrumenten daarvoor zijn ingezet en welke beleidsdoelstellingen en effecten zijn bereikt. De bereikte effecten worden voorzien van prestatiegegevens en een prestatie-indicator. Hiervoor zullen de drie-H vragen beantwoord worden: (Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?; Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?; Hebben we gedaan wat we zouden doen?) Het jaarverslag is een afspiegeling van de begroting. Om de leesbaarheid, toetsbaarheid en de transparantie van de informatieverstrekking in het jaarverslag te kunnen bevorderen wordt door de directie Financiële en Economische Zaken (afgekort, CDFEZ), als coördinerende directie, het jaarverslag samen met de beleidsdirecties, Financieel en Personeel Beheer (afgekort, FPB), de Beleidsdirecties en de Auditdienst (afgekort, AD), opgesteld. Uit de jaarverslagcirculaire, het jaarverslag en uit het onderzoek in hoofdstuk zes blijkt hoe het ministerie van VWS omgaat met de informatieverstrekking in het jaarverslag. De informatieverstrekking in het jaarverslag wordt gestructureerd met behulp van de wet- en regelgeving en aangeboden aan de Tweede Kamer, die op grond van de informatieverstrekking décharge verleend over het gevoerde beleid en over het functioneren van het ministerie.

In hoeverre wordt vanuit het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief over de publieke verantwoording een bijdrage geleverd om de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag zichtbaar te maken?

Uit de hoofdstukken twee, drie, vier, vijf en zes kan afgeleid worden dat de bestuurskundige theorieën van Bovens over publieke verantwoording vanuit het democratisch perspectief, rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief, zich richten op publieke organisaties als het ministerie van VWS.

Daarbij blijkt uit het literatuuronderzoek in hoofdstuk vier en uit het onderzoek in hoofdstuk zes, dat vanuit het democratisch perspectief er een verantwoordingsrelatie aanwezig is en wie precies en waar verantwoording zal afleggen. Bij de verantwoording gaat het om de relatie tussen actor en fora. Daarnaast blijkt uit de literatuurstudie in hoofdstuk vier en het onderzoek in hoofdstuk zes, dat vanuit het rechtstatelijk perspectief toezichthoudende organen een belangrijke rol vervullen in de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van VWS, zowel binnen als buiten het ministerie. Op grond van de verstrekte informatie in de begroting en het jaarverslag ontvangt het ministerie van VWS informatie over het functioneren van het ministerie als geheel. Hierdoor treden er gedragseffecten op die vanuit de bestuurskundige theorieën als cybernetische perspectief worden genoemd. Vanuit dit perspectief is gebleken dat op grond van de ontvangen informatie het ministerie van VWS zich in zowel organisatorische als inhoudelijke zin aanpast. Vanuit het onderzoek in hoofdstuk zes blijkt, dat in de praktijk van de verantwoording van het ministerie van VWS het democratisch perspectief, het rechtstatelijke perspectief en het cybernetische perspectief, dat informatieverstrekking in de

begroting en het jaarverslag van het ministerie van VWS, een belangrijk sturingsmiddel is en dat VBTB een bijdrage daartoe heeft geleverd.

In hoeverre is het ministerie van VWS erin geslaagd om de informatieverstrekking in de begroting en het jaarverslag VBTB-proof te maken, welke stuur- en verantwoordingsinformatie is door het ministerie van VWS ontwikkeld om de begroting en het jaarverslag op te kunnen stellen?

Uit de beschrijving in hoofdstuk vijf blijkt dat voor het functioneren van het ministerie er stuur- en verantwoordingsinformatie zijn ontwikkeld, zoals de plannen uit het Regeerakkoord, die worden omgezet in beleidsdoelen en de beleidsdoelen worden opgenomen in een beleidsagenda. De beleidsagenda wordt gepubliceerd. Daarnaast wordt de beleidsagenda vertaald in directieplannen per beleidsdirectie. Bij de beleidsplannen horen de middelen en de instrumenten en de strategie. Met de strategie wordt bepaald hoe de beleidsdoelstellingen in de omgeving, het beleidsveld, gerealiseerd zal worden. Uit de beschrijving in hoofdstuk vijf en het onderzoek in hoofdstuk zes blijkt dat sturing een vorm van zichzelf sturend kan zijn op grond van verkregen informatie en gericht is op het behalen van de beleidsdoelen door de beleidsdirecties. Daarbij zijn de missie en de visie richtinggevend, waardoor het sturen op resultaten eenvoudiger wordt. Deze ontwikkeling zal leiden tot een transparante beleids- en bedrijfsvoering volgens de respondenten. Met de managementrapportages wordt informatie verstrekt aan de hoogste leiding over de financiële en niet-financiële informatie, opstellen van de begroting, opstellingen van het jaarverslag, welke beleidsresultaten zijn behaald met de ingezette middelen en instrumenten. Om de begroting en het jaarverslag VBTB-proof te maken, blijkt uit de hoofdstukken twee, drie, vijf en uit het onderzoek in hoofdstuk zes, dat de inrichting van de begroting en verantwoordingsstukken feitelijk nog steeds gestimuleerd en verder uitgewerkt worden voor wat betreft de informatieverstrekking. Het zijn operaties die volgens de respondenten in gang zijn gezet om resultaatgericht te gaan werken en vindt zijn oorsprong in de maatschappelijke ontwikkelingen en de in te zetten instrumenten. Daarbij vinden de respondenten dat de planning en control sterk toekomstgericht is en wordt bepaald door de voornemens van het ministerie. In de planning en control wordt de relatie tussen beleidsdoelstellingen, de prestaties en middelen direct aantoonbaar. Hieruit kan afgeleid worden dat in planning en control denken een sterk geloof in “facts” en “figure” is. Uit het onderzoek uit hoofdstuk zes blijkt waarom het ministerie van VWS voortdurend gegevens verzameld namelijk om de problemen en prestaties te kunnen onderbouwen. Uit het onderzoek in hoofdstuk zes blijkt dat het een streven naar meten is. Hieruit kan afgeleid worden dat als de prikkel is om zo efficiënt mogelijk te werken, kan het meten van de effectiviteit van beleid een bijdrage leveren in het vergroten van het inzicht in de efficiëntie van de uit te voeren beleidsdoelstellingen. Echter het doel van VBTB is niet alleen de kostenefficiëntie, maar ook een transparantie en een bijdrage leveren aan het verbeteren van de allocatie functie. Zo blijkt uit de gesprekken met de respondenten en uit het onderzoek uit hoofdstuk zes dat de prikkels om efficiëntie van beleid te meten ontbreken, maar de VBTB brengt daarin verandering in door het ontwikkelen van prestatie-indicatoren. De ontwikkelingen van prestatie-indicatoren gaat gepaard met de nodige valkuilen, maar desondanks vinden de respondenten dat de beleidsdoelstellingen worden voorzien van een resultaat. Beleid behoort voort te vloeien uit maatschappelijke vraagstukken en doorvertaald te worden naar concrete doelstellingen. En uitgedrukt te worden in een beïnvloedbaar resultaat of prestatie-indicator, die

opgenomen zal worden in de beleidsbegroting. Hieruit kan afgeleid worden dat de prestatie-indicatoren, die hiervoor gebruikt zullen worden niet aan te geven zijn.

Bijlage 1 Literatuur

- Bac A.D en Jans E.O.J , 1994, *Grondslagen administratieve organisatie* , Deel C: de publieke sector en organisatie zonder winstdoel, Samson, Alphen aan den Ryn, pp 49-50;
- Bestebreuer A en Kraak A.D., Burg van der C, 1997 en 2004 ,*Modern financieel management*, rijksbegroting belicht, Den Haag;
- Bovens M, 2005, *Publieke verantwoording: een analysekader*, Boom, Amsterdam, pp.25-55;
- Bovens M, 2000, *De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, Universiteit van Utrecht;
- Bovens M en 't Hart P, 2005, *Publieke verantwoording: zegen en vloek*, Boom, Amsterdam, pp. 245-264;
- Jong de P, 1994, *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, Den Haag, pp. 35-45 en 97-104:
- Ministerie van financiën, 2002, *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*, Den Haag, 2002, *Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens*, Den Haag, Website minfin.nl;
- Website minvws.nl en intranet minvws
- 2001, *Wat verbeeldt VWS zich wel(of niet)*, Den Haag, 2001;
 - 2002, *Ministerie in Verbouwing, veranderingen binnen VWS*, Den Haag;
 - *Handreiking kwaliteit prestatiegegevens*;
 - *Taak- en verantwoordingsverdeling*;
 - *Handboek bovensectorale financiële onderwerpen*;
 - *Hafir*;
 - *Notitie visie FEZ op de bedrijfsvoering*;
 - 2003, 2004, 2005, 2006 *Begrotingscirculaire*;
 - 2003, 2004, 2005, 2006 *Jaarverslagcirculaire*;
 - 2003, 2004, 2005, 2006 *Begroting*;
 - 2003, 2004, 2005, 2006 *Jaarverslag*;
 - 2003, 2004, *Aanschrijving directieplannen*;
 - 2003, 2004, *Verschillende Directieplannen*;
 - 2003, 2004, *Verschillende Bestedingsplannen*;
 - 2003, 2004, *Beleidsagenda*;

- 2003, 2004, *Bedrijfsvoeringmonitor*;
- 2003, 2004, verschillende *Voortgangsrapportages*;
- *Comptabiliteitswet 2001*;
- *het besluit taak FEZ*;
- *het besluit taak DAD*;
- *Rijksbegrotingsvoorschriften*;

Onderzoeksrapporten Algemene Rekenkamer:

- Naar een volwaardige VBTB-begroting groeiparagraaf 2002-2003;
- Rapport bij het jaarverslag 2003, 2004, 2005, 2006 van het ministerie van VWS (gepubliceerd 19/5/2004, 18/5/2005, 17/5/2006, 16/5/2007) AR.nl.

Bijlage 2 Vragenlijst over de aanpak van ministerie van VWS

INTERVIEWVRAGEN OVER DE AANPAK MINISTERIE VAN VWS	
1	WAAR WORDT DE INFORMATIE VOOR HET ONTWIKKELEN VAN BELEIDSDOELSTELLINGEN GEHAALD?
2	HOE VINDT STURING EN BEHEERSING PLAATS?
3	WORDEN DE BELEIDSDOELSTELLINGEN GETOETST OP DOELMATIGHEID, DOELTREFFENDHEID EN KOSTENBESPARING IN DE PRAKTIJK?
4	HOE WORT MONITORING VAN DE BEGROTINGSUITVOERING IN DE PRAKTIJK GEBRUIKT?
5	HOE WORDT ER GERAPPORTEERD IN DE PRAKTIJK NAAR HET MANAGEMENT?
6	WORDT DE BELEIDSINFORMATIE VOLLEDIG OPGENOMEN IN DE RAPPORTAGE?

Bijlage 3 Interviewvragen informatieverstrekking begroting

INFORMATIEVERSTREKKING BEGROTING	
1	WORDT ER GEBRUIK GEMAAKT VAN DE DRIE W- VRAGEN IN DE BEGROTING EN WAARUIT IS DIT AF TE LEIDEN?
2	HOE WEET U WELKE MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN DE BELEIDSDOELSTELLINGEN ZULLEN HEBBEN?
3	WORDT ER EEN KOPPELING GEMAAKT TUSSEN DE BELEIDSDOELSTELLINGEN, DE MIDDELEN EN DE INSTRUMENTEN IN DE BEGROTING?
4	WAT VINDT U VAN DE STRUCTUUR EN INDELING VAN DE INFORMATIEVERSTREKKING IN DE BEGROTING?

Bijlage 4 Interviewvragen informatieverstrekking jaarverslag

INFORMATIEVERSTREKKING JAARVERSLAG	
1	WELKE INFORMATIEBRONNEN WORDEN GEBRUIKT VOOR DE BEHAALDE BELEIDSEFFECTEN IN HET JAAREVERSLAG?
2	WAT IS DE BETROUWBAARHEID VAN DE INFORMATIE (CIPI-CODE) IN HET JAARVERSLAG?
3	WORDT ER GEBRUIK GEMAAKT VAN DE DRIE H-VRAGEN IN HET JAARVERSLAG EN HOE IS DIT AF TE LEIDEN?
4	IS ER EEN KOPPELING TUSSEN VOORGENOMENBELEIDSDOELSTELLINGEN IN HET JAARVERSLAG EN DE GEREALISEERDE DOELSTELLINGEN, DE MIDDELEN EN DE INSTRUMENTEN?
5	WAT VINDT U VAN DE STRUCTUUR EN INDELING VAN DE INFORMATIEVERSTREKKING IN HET JAARVERSLAG?

Bijlage 5 Respondenten

Dienstonderdeel: Auditdienst voorheen Accountantdienst
Functie respondent: Afdelingshoofd (Senior auditmanager)
Datum interview: 2004

Dienstonderdeel: Auditdienst voorheen Accountantdienst
Functie respondent: Controleleider (Auditor)
Datum interview: 2004

Dienstonderdeel: Auditdienst voorheen Accountantdienst
Functie respondent: Controleleider (Auditor)
Datum interview: 2004

Dienstonderdeel: Directie Sociaal beleid
Functie respondent: Financieel adviseur 2x
Datum interview: 2004

Dienstonderdeel: Directie Sociaal beleid
Functie respondent: Beleidsmedewerker 2x
Datum interview: 2004

Dienstonderdeel: CDFEZ
Functie respondent: BTB'er
Datum interview: 2004

Dienstonderdeel: FPB
Functie respondent: Accountmanager 2x
Datum interview: 2004

Dienstonderdeel: FPB
Functie respondent: Frontoffice en backoffice medewerker
Datum interview: 2004