

Vergaderjaar 2001–2002

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 76

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 april 2002

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Regering over het rapport van de Algemene Rekenkamer «VBTB in begrotingen 2002» (kamerstuk 26 573, nr. 69).

De minister van Financiën heeft deze vragen beantwoord bij brief van 5 april 2002.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Hindriks (PvdA), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD) en Duivesteijn (PvdA).

Plv. leden: Koenders (PvdA), vacature GroenLinks, Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Slob (ChristenUnie), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroecken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), vacature CDA, Rabbat (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD) en Depla (PvdA).

De Algemene Rekenkamer wijst op de mogelijkheid om het onderscheid tussen apparaats- en programmakosten te heroverwegen. Dit onderscheid is toentertijd voorgesteld om inzicht te geven over de consequenties voor het apparaat bij het nemen van bepaalde beleidsbeslissingen. Hoe kijkt de regering aan tegen de voorgestelde heroverweging? Meent de regering dat inzicht in apparaatskosten nog steeds noodzakelijk is?

Het onderscheid tussen de artikelonderdelen «programma» en «apparaat» was en is er allereerst op gericht het parlement zicht op (de ontwikkeling van) beide uitgavenstromen te blijven geven. Verder kan het onderscheid – zo was de redenering in de VBTB-nota van mei 1999 – van belang zijn voor zicht op de doelmatigheid van het beleid c.q. het expliciet kunnen duiden van de door het departement te verrichten activiteiten en prestaties en de daarbij in te zetten bedrijfsmiddelen. Dit op het niveau van de algemene doelstelling.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat kosten die voor de uitvoering van beleid worden gemaakt, soms als programma-uitgaven en soms als apparaatsuitgaven worden gezien. Dit is voor haar de aanleiding voor te stellen het onderscheid tussen apparaats- en programma-uitgaven te heroverwegen.

In de praktijk is de grens tussen programma- en apparaatsuitgaven niet altijd eenduidig te trekken. Niet zelden is het apparaat het enige beleidsinstrument (en wordt het als programma gezien). Dit maakt duidelijk dat het onderscheid «apparaat versus programma» veeleer een beheers-technisch onderscheid is, in plaats van een beleidsmatig onderscheid. In de praktijk gaan verschillende departementen weliswaar verschillend om met het benoemen van apparaatsuitgaven, maar zijn de redeneringen daarbij – vanuit verschillende gezichtspunten – plausibel. Wanneer apparaatsuitgaven (zoals de bijdrage aan agentschappen of personele lasten van – andere – uitvoeringsorganisaties) als programma «gelabeld» worden, zijn deze overigens immer afzonderlijk zichtbaar.

De door de Rekenkamer voorgestelde heroverweging impliceert dat apparaatsuitgaven in de toekomst toegerekend zouden moeten worden aan de operationele doelen. NB! Programma-uitgaven dienen nu reeds in beginsel aan de operationele doelen te worden toegerekend. Bedacht zij dat de huidige wijze van toerekenen (apparaatsuitgaven per beleidsartikel) voor veel departementen al een hele omslag betekent, respectievelijk dat bij een aantal departementen bij dit niveau van toerekenen nog voortgang kan worden geboekt.

Al met al lijkt het onderscheid tussen programma- en apparaatsuitgaven een belangrijk thema voor de rijksbrede evaluatie van VBTB in 2004. Dit mede in het licht van de dan ophanden zijnde invoering van het integrale baten- en lastenstelsel.

De doelstellingen van derden voor de uitvoering van het rijksbeleid kunnen van een andere aard en niveau zijn. Hoe denkt de regering de beleidsdoelstellingen te kunnen synchroniseren, opdat er geen fricties ontstaan bij de invulling van de systeemverantwoordelijkheid van een minister?

De ministers geven in hun ontwerpbegrotingen aan welke doelstellingen zij willen bereiken. Het kan zijn dat, voor de realisatie van sommige (operationele) doelstellingen, de minister alleen systeemverantwoordelijk is. Indien dit het geval is, moet dit duidelijk uit de toelichting bij het

beleidsartikel blijken. Iedere minister dient verder aan te geven op welke wijze hij de gestelde doelen poogt te bereiken («wat gaan we daarvoor doen»), onder meer door aan te geven welke beleidsinstrumenten daartoe worden ingezet. Dit zijn subsidies, leningen, garanties, deelnemingen, alsmede (de programma-uitgaven met betrekking tot) de bijdragen aan ZBO's, contributies en/of bijdragen (internationale) organisaties, rijksbijdragen aan lagere overheden, sociale fondsen en de bijdragen aan begrotingsfondsen.

Voor zover nog activiteiten ontplooid moeten worden om tot afstemming te komen met derden over de realisatie van doelstellingen (en het afleggen verantwoording daarover), zal hierover in de groeiparagrafen bij de betreffende artikelen de benodigde informatie moeten worden opgenomen. Dit moet een goede basis dienen voor discussie tussen iedere afzonderlijke minister en de Kamer over de vraag of de minister in staat moet worden geacht – in relatie tot zijn systeemverantwoordelijkheid – het (maatschappelijke) doel te bereiken.

Kenmerk van een goede toelichting op de beleidsartikelen is onder meer dat deze aansluit bij de competentiesfeer van de Rijksoverheid en recht doet aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en derden (decentrale overheden, functioneel gedecentraliseerde organisaties en extern verzelfstandigde diensten).

3

Waar de discussie over synchronisatie bij de doelstellingen speelt, zo speelt zij nog sterker bij de prestatiegegevens. Hoe denkt de regering deze operatie te verwezenlijken?

Met betrekking tot prestatiegegevens geldt hetzelfde als is opgemerkt ten aanzien van de doelstellingen (zie vraag 2).

In aanvulling op het gestelde: de toelichting op ieder beleidsartikel in de begrotingen en verantwoordingen moet doeltreffendheidsgegevens bevatten over de (operationele) doelen, ook indien de minister systeemverantwoordelijk is. Ook deze kunnen onderwerp van discussie zijn tussen Kamer en betreffende minister.

Alleen informatie over de resultaten van het (onderliggende) systeem biedt de Kamer geen adequaat zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Als enkel de systeemverantwoordelijkheid (in termen van bekostiging en coördineren) in het beleidsartikel tot uitdrukking komt, bestaat het risico dat het systeem een op doel op zichzelf wordt. De «systeemverantwoordelijke» minister blijft te allen tijden een toetsende medeverantwoordelijkheid houden voor de resultaten zoals deze door het systeem worden voortgebracht. Hoe het beleidsprobleem zich ontwikkelt, alsmede hoe de resultaten door het functioneren van het systeem zich ontwikkelen, is onderwerp van monitoring, evaluatieonderzoek en bijsturing via onder andere (bestuurlijk) overleg.