

Vergaderjaar 1999–2000

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2000

Met genoegen bied ik u hierbij aan de voorbeeldbegrotingen 2000 van Verkeer en Waterstaat (Hoofdstuk XII) en het Infrastructuurfonds (IF)¹. De voorbeeldbegrotingen zijn opgesteld in het kader van de implementatie van de regeringsnota «*Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)*».

Regeringsnota «Van beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording»

Algemeen

Beter toegankelijk, beter hanteerbaar en prettiger leesbaar. Deze algemene doelstellingen liggen achter de nieuwe opzet van de begrotingsstukken van Verkeer en Waterstaat (V&W). Een opzet waarin het beleid centraal staat en waarin de relatie tussen de financiële voorstellen en de achterliggende beleidsplannen sterk is verbeterd ten opzichte van de huidige begrotingen.

Vragen die in de begrotingen «*nieuwe stijl*» centraal staan, zijn «*Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?*». En in de verantwoording: «*Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?*».

Met de nu voorliggende voorbeeldbegrotingen van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds is een eerste fase van discussie en ontwikkeling binnen mijn departement afgerond. Een forse stap in het implementatietraject van de regeringsnota VBTB is daarmee gezet. Ondertussen wordt gewerkt aan de verdere verbetering van de nieuwe begrotingsopzet en de inrichting van een daarop toegesneden informatiehuishouding. Verder in deze brief kom ik daar nog op terug.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Begroting Verkeer en Waterstaat

De opzet van de begroting van Verkeer en Waterstaat (H XII) is aanzienlijk gewijzigd. In de voorbeeldbegroting H XII wordt de volledige omvang van het V&W-beleid gepresenteerd. Meer dan in de huidige begroting het geval was, zal in deze begroting informatie over beleidsevaluaties worden opgenomen. Deze informatie zal het inzicht in de plausibele relatie tussen beleidsdoelstellingen en de daarvoor in te zetten instrumenten moeten vergroten. De informatie over beleidsevaluaties zal als onderdeel van de prestatiegegevens worden gepresenteerd.

Het aantal begrotingsartikelen is in deze begroting teruggebracht van circa 100 begrotingsartikelen (huidige begroting) naar 22 beleidsartikelen (begroting nieuwe stijl). Een vermindering die is toe te schrijven aan de verbetering van de presentatie, onder meer door samenvoeging van uitgaven en ontvangsten in één beleidsartikel.

De totale omvang van de begroting neemt door de andere opzet ook af. Bijgevoegde voorbeeldbegroting H XII bevat circa 130 pagina's. Met de volledige uitwerking van de verdiepingsbijlage zal de definitieve begroting «nieuwe stijl» naar schatting 200 pagina's beslaan. Ten opzichte van de huidige begroting (circa 350 pagina's) is dit een aanzienlijke vermindering.

Met de komst van de begroting nieuwe stijl komen de bijlagen uit de huidige begroting, zoals bijvoorbeeld de personeels-, subsidie-, evaluatie- en wetgevingsbijlage, te vervallen. De in deze bijlagen opgenomen informatie zal in de toekomst beschikbaar blijven. Een groot deel daarvan zal zelfs via internet toegankelijk worden.

Begroting Infrastructuurfonds

De filosofie achter de regeringsnota VBTB sluit overigens goed aan bij de ontwikkelingen binnen mijn departement. In dit verband wijs ik op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Rijkswaterstaat, dat geleid heeft tot een productgerichte wijze van werken binnen mijn departement.

De weerslag daarvan is al te vinden in de huidige begroting van het Infrastructuurfonds (IF). De middelen op deze begroting worden sinds begrotingsjaar 1998 reeds toegerekend aan concrete producten. De opzet en structuur van het IF sluiten goed aan bij de voorstellen uit de regeringsnota VBTB. De wijzigingen voor het IF zijn om die reden beperkt gebleven tot een aantal aanpassingen aan de lay-out om de aansluiting met andere begrotingen te behouden. De begroting van het IF zal ook in de toekomst de productbegroting van V&W blijven.

Met betrekking tot het Infrastructuurfonds vraag ik uw bijzondere aandacht voor de inrichting van de verdiepingsbijlage. In de leeswijzer van het Infrastructuurfonds heb ik aangegeven, dat het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en het in ontwikkeling zijnde projectenboek in de verdiepingsbijlage van het Infrastructuurfonds zullen worden opgenomen. Met het oog daarop ligt het in de rede de behandeling van het Infrastructuurfonds en het MIT gelijktijdig te laten plaatsvinden. Het MIT wordt tot dusver in een apart nota-overleg met u behandeld. Indien u met de genoemde samenvoeging en gelijktijdige behandeling kunt instemmen, geef ik u in overweging om al met ingang van de Infrastructuurbegroting en het MIT 2001 over te gaan tot gelijktijdige behandeling.

Goedgekeurd beleid in voorbeeldbegrotingen

De voorbeeldbegrotingen zijn gebaseerd op de inmiddels goedgekeurde begrotingen van Verkeer en Waterstaat (hoofdstuk XII) en Infrastructuurfonds voor het begrotingsjaar 2000. Dat betekent dat in de voorbeeldbegrotingen uitgegaan is van het tot dusver afgesproken beleid. Nieuwe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het toekomstig Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP) zijn inhoudelijk nog niet verwerkt. Wel is in de structuur van de beleidsartikelen reeds rekening gehouden met deze ontwikkelingen.

Richtlijnen en uitgangspunten voor de voorbeeldbegrotingen

In de nieuwe begrotingsopzet is nadrukkelijk aansluiting gezocht tussen de interne en externe planning en controlcyclus. Bij de gekozen formulering van doelen is daarmee rekening gehouden. De geformuleerde doelen bevatten de koppeling tussen de sectoren goederenvervoer, personenvervoer, luchtvaart, waterstaat en telecommunicatie- en post enerzijds en horizontale facetten als veiligheid, economisch belang en duurzaamheid anderzijds. In 1997/1998 is de organisatie van mijn departement reeds aangepast op de genoemde sectoren.

De verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn zoveel mogelijk toegerekend aan de beleidsartikelen. Hierdoor worden de integrale kosten van beleid zo goed mogelijk in beeld gebracht. Voor zover toerekening niet zinvol of doelmatig is, worden de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verantwoord op één van de twee algemene artikelen van de voorbeeldbegroting H XII. Twee artikelen, omdat het onderscheid is aangebracht tussen het kerndepartement (artikel 21) en de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat (artikel 22).

Daarnaast zijn de inspecties, niet alleen vanwege de goede aansluiting met de interne sturing, maar met name ook vanwege de herkenbare en onafhankelijke positie van deze organisatie-onderdelen, verantwoord onder een apart artikel Inspectie V&W (artikel 18).

De voorbeeldbegrotingen zijn opgesteld binnen de daarvoor rijksbreed geldende richtlijnen. Een uitgebreide toelichting op de uitgangspunten voor de voorbeeldbegrotingen treft u aan in de leeswijzers van beide voorbeeldbegrotingen.

Reactie op vragen van Van Zijl II / Van Walsem

Naar aanleiding van de vragen van Van Zijl II / Van Walsem om doelstellingen en prestatiegegevens over «Modal Shift» te verstrekken in het jaarverslag 2000, bericht ik u in positieve zin. Een nadere uitwerking treft u daarvan treft u hierna aan.

Het opnemen van onderstaande prestatiegegevens in de verantwoording vergt overigens een versnelling van het beschikbaar krijgen van de gegevens: van de huidige situatie medio juni naar de nieuwe situatie begin februari. Het tijdig beschikbaar hebben van de informatie zal door een departementale werkgroep Monitoring en Sturingsinformatie worden uitgewerkt. Deze werkgroep heeft als doel een «procedure van monitoren en sturen in de 21e eeuw» op te stellen. Onderstaande prestatiegegevens kunnen aldus onder dit voorbehoud worden opgenomen in de verantwoording 2000. Ingeval cijfers niet tijdig beschikbaar zijn, zullen de cijfers over het meest recente jaar (b.v. 1999) worden opgenomen.

Modalshift Personenvervoer

De interesse in de modal split ontwikkeling hangt samen met de in het SVV2 geformuleerde doelstelling om de groei van het aantal auto-kilometers te reduceren (groei van 35% in 2010 ten opzichte van 1986). Tevens is het streefbeeld het vergroten van de gemiddelde bezettingsgraad per auto in het woon-werkverkeer van 1,2 in 1990 naar 1,6 in 2010 geformuleerd. Voor het openbaar vervoer (opgesplitst naar spoor en stads-/streekvervoer) luidt het streefbeeld «het aantal reizigerskilometers neemt van 1995 tot 2000 toe met 8% in het stads-/streekvervoer en met 10% bij de NS. Voor het fietsgebruik is het streefbeeld een toename van 30% in 2010 ten opzichte van 1996.

Aan deze streefbeelden gekoppeld kunnen de volgende prestatiegegevens in de verantwoording over 2000 worden opgenomen:

- Ontwikkeling reizigerskilometers van personenauto, fiets en OV.
- Reizigerskilometers als autopassagier.
- Bezettingsgraad per auto in woon-werkverkeer.
- Modal split cijfers voor woonwerk verkeer, zakelijk verkeer en desgewenst ook voor andere reismotieven.

Cijfers over het jaar 2000 zijn in januari 2001 nog niet beschikbaar. De cijfers worden geleverd op basis van analyses op het onderzoek verplaatsingsgedrag (OVG). De resultaten van het OVG worden ieder jaar rond 1 mei aangeleverd door het CBS. Op 1 juni 2001 kunnen de gevraagde gegevens over 2000 beschikbaar zijn. Van de ontwikkeling reizigerskilometers personenauto, fiets en OV zijn eind februari ramingen beschikbaar. In januari 2001 zijn er alleen nog cijfers over 1999 beschikbaar.

Modalshift Goederenvervoer

V&W heeft ten aanzien van het goederenvervoer in de in 1995 verschenen nota Transport in Balans (TIB) beleidsmogelijkheden en randvoorwaarden geformuleerd om, vanuit een verbetering van de duurzaamheid van de economie, de groeiende goederenstromen op een maatschappelijk verantwoorde wijze te verwerken. TIB beoogt onder meer de marktaandeelen van de binnenvaart, het spoorvervoer, het shortsea-vervoer en het vervoer per buisleiding te vergroten ten opzichte van het wegvervoer. Het doel van deze zogenaamde modal shift is een verschuiving van de vervoersomvang van weg naar andere modaliteiten in 2010 van circa 50 miljoen ton ten opzichte van 1994. Het streven van TIB is dat van de 50 miljoen ton modal shift circa 20 miljoen ton verschoven wordt naar het spoorvervoer, eveneens circa 20 miljoen ton naar de binnenvaart en ongeveer 10 miljoen ton naar shortsea en buisleidingen. Jaarlijks wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het V&W-beleid via de Beleids-effectrapportage, waarin de monitoring van TIB is opgenomen. Hiermee wordt inzicht verschaft in de gevraagde prestatiegegevens over het onderwerp Modal shift: In de verantwoording over 2000 kunnen voor wat betreft de modal shift in het goederenvervoer de onderstaande prestatiegegevens worden opgenomen:

- De vervoerde tonnages per modaliteit, zowel in het binnenlands als het grensoverschrijdende vervoer.
- De containerisatiegraad in het goederenvervoer.
- De modal-split ontwikkelingen per goederensoort.

Hier geldt echter hetzelfde voorbehoud als voor Modalshift Personenvervoer dat in februari 2001 de cijfers betrekking zullen hebben over 1999. Gegevens over 2000 zijn op 1 juni 2001 beschikbaar.

Aanpak verbeteringen en aanvullingen

In het implementatietraject van VBTB vraagt een aantal zaken nog om nadere uitwerking. Daarvoor worden binnen mijn departement de nodige acties ondernomen. Een deel van deze acties zal op korte termijn, d.w.z. met ingang van het begrotingsjaar 2002, moeten worden uitgevoerd. Het andere deel zal zich op de middellange termijn ontwikkelen.

Verbeteringen en aanvullingen voor de begroting 2002

Beleidsdoelstellingen en de veronderstellingen in effectbereiking

In de begroting 2002 zullen de veronderstellingen in effectbereiking, in lijn met de rijksbrede richtlijnen terzake, gepresenteerd worden bij de beschrijving van de doelstellingen. In de voorbeeldbegrotingen is voor de veronderstellingen in effectbereiking nog een aparte paragraaf per artikel opgenomen.

Aanpassing bedrijfsvoeringssystemen

Om in het begrotingsjaar 2002 volgens de nieuwe indeling van de begroting te kunnen werken, is een aanpassing van alle bedrijfsvoeringssystemen noodzakelijk. Momenteel worden de exacte gevolgen voor de informatiesystemen onderzocht, zodat nog in 2000 gestart kan worden met de aanpassingen.

Conversie oude naar nieuwe structuur

Daarnaast moet de conversie van de begrotings- en financiële administratie worden voorbereid (2000/2001) en uitgevoerd (2001/2002). Een belangrijke, complicerende factor daarbij is de conversie in het kader van de invoering van de Euro, die gelijktijdig zal plaatsvinden.

Verdiepingsbijlage

In de verdiepingsbijlage van de voorbeeldbegroting Hoofdstuk X II is een aantal voorbeelden gegeven. In de «definitieve» begroting 2002 zal de verdiepingsbijlage voor alle beleidsartikelen zijn uitgewerkt.

Verbeteringen en aanvulling op middellange termijn

Prestatiegegevens

In de voorbeeldbegrotingen zijn bij de beleidsartikelen al veel prestatiegegevens genoemd. Dit jaar en in de eerste helft van 2001 zullen de prestatiegegevens nader worden uitgewerkt. Dit met het oog op de begroting 2002.

Daarnaast verwacht ik, dat aan de prestatiegegevens in de komende jaren, met name ook in overleg met uw kamer, verder vorm zal worden gegeven.

Bij de nadere uitwerking zal nadrukkelijk aandacht worden gegeven aan de betrouwbaarheid en de tijdige beschikbaarheid van de gegevens. Een en ander stelt hoge eisen aan de financiële en bedrijfsvoeringssystemen. De consequenties daarvan worden eveneens meegenomen.

Budgetflexibiliteit

De budgetflexibiliteit vraagt ook om een nadere invulling. In de voorbeeldbegrotingen zijn de relevante paragrafen nog niet volledig ingevuld. Ik streef ernaar om dit op te lossen voor de begroting 2002.

Beleidsbeoordelingen

De beleidsbeoordelingen hebben in de afgelopen jaren een steeds prominenter rol in de beleidscyclus ingenomen. Meer dan dat in het verleden het geval was, zal in de begroting en verantwoording nieuwe stijl

de informatie over beleidsevaluaties nadrukkelijk betrokken worden bij zowel de continuering of wijziging van beleid, als bij de verantwoording over het gevoerde beleid.

Vanwege het belang van de evaluaties voor het beleid en de begroting, wordt momenteel binnen mijn departement een instrumentarium voor beleidsevaluaties ontwikkeld. Met behulp van dit instrumentarium kunnen onder meer de resultaten van afgeronde evaluaties en de planning van lopende en nog uit te voeren evaluaties worden bewaakt.

Met het instrumentarium wordt ook tegemoet gekomen aan de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, die recent onderzoek heeft verricht naar het toezicht op de uitvoering van beleidsevaluaties.

Tenslotte

Tenslotte vertrouw ik er op, dat de voorbeeldbegrotingen voldoende stof bevatten om met u over van gedachten te wisselen. Ik zie het debat over de nieuwe begrotingsopzet met belangstelling tegemoet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos