

Vergaderjaar 2001–2002

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 75

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 4 april 2002

De Commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het Rapport «VBTB-in begrotingen 2002» (26 573, nrs. 68–69).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 april 2002.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt

¹ Samenstelling

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmüller (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), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Slob (ChristenUnie), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Vacature (CDA), Rabbae (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD) en Depla (PvdA).

1

Denkt de Algemene Rekenkamer dat het ingezette groeitraject, weergegeven in de groeiparagrafen, realistisch genoeg is om het VBTB-proces binnen afzienbare tijd te voltooien, mede in verband met de invoering van het baten- en lastenstelsel rijksbreed?

De Algemene Rekenkamer is van mening dat duidelijke groeiparagrafen in belangrijke mate zullen bijdragen aan transparantie over de manier waarop het VBTB-proces zal worden voltooid. In veel gevallen spreekt de groeiparagraaf echter niet over concrete acties gericht op de artikelen zelf, maar meer over generieke acties. Een goede groeiparagraaf geeft inzicht in die elementen waar de begroting nog niet voldoet aan de eisen van VBTB. Als instrument zijn de groeiparagrafen daarom naar de mening van de Algemene Rekenkamer nog niet voldoende benut.

Daarmee is niet gezegd dat de voltooiing van het VBTB-proces zelf gevaar loopt. Ministeries kunnen zich zeer wel bewust zijn van de noodzakelijke acties die ondernomen moeten worden. De Algemene Rekenkamer ziet voldoende mogelijkheden voor een volwaardige uitkristallisering van VBTB in de komende jaren. Daarbij blijft VBTB ook op de lange duur een dynamisch proces.

Het feit dat VBTB nog niet is uitgekristalliseerd hoeft naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer geen belemmering te vormen voor de invoering van een baten-lastenstelsel. Een stelsel van baten en lasten zal, mits goed vormgegeven, het resultaatgericht begroten en verantwoordend volgens de VBTB-gedachte verder kunnen versterken.

2

In paragraaf 2.3 meldt de Algemene Rekenkamer dat het onderscheid tussen apparaats- en programma-uitgaven nogmaals dient te worden afgewogen. Welke omstandigheden waren aanleiding om een dergelijke heroverweging aan te bevelen? Welke indeling zou de Algemene Rekenkamer aanbevelen gelet op de gehanteerde argumenten?

Er zijn twee aanleidingen om de zin van het onderscheid nogmaals af te wegen. De eerste is gelegen in de toepassing van het onderscheid. Op dit moment worden bijvoorbeeld uitgaven voor uitvoering door ZBO's aangemerkt als programmakosten, terwijl uitgaven voor uitvoering door baten-lastendiensten aangemerkt worden als apparaatskosten. Dit doet afbreuk aan het nut van het onderscheid.

De tweede aanleiding doet zich voor op het moment dat in het kader van de invoering van een baten-lastenstelsel overgegaan wordt op het presenteren van integrale kosten van een instrument. Hoe deze kosten dan zijn opgebouwd is meer een vraag van bedrijfsvoering. Soms kan het echter van belang zijn het onderscheid te handhaven, bijvoorbeeld om te zien welk bedrag bij de eindontvanger terechtkomt. Het is mogelijk beter die gevallen apart te benoemen.

3

Duidt het veelal niet opnemen van een aparte paragraaf «Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming» op het «weglopen» voor de ministeriële verantwoordelijkheid?

Nee, het duidt vooral op het niet gebruiken van de mogelijkheid om aan te geven in welke mate het Rijk kan beïnvloeden dat de gewenste situatie bereikt wordt. Overigens zijn bij veel artikelen elders in de tekst wel aanduidingen gegeven voor de verdeling van verantwoordelijkheden en exogene factoren die het beleid beïnvloeden.

4

Vindt de Algemene Rekenkamer een scheiding tussen programma- en apparaatskosten niet relevant? Heeft het onderscheid geen invloed op de budgetflexibiliteit?

Budgetflexibiliteit heeft betrekking op het percentage van de uitgaven dat juridisch al dan niet verplicht is. Dit staat in principe los van het onderscheid in programma- en apparaatsuitgaven. Zie verder het antwoord op vraag 2.

5

Welke gevolgen zijn er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer bij het formuleren van doelstellingen voor beleidsvelden, waarvoor de minister slechts systeemverantwoordelijk is?

Het begrippenpaar systeem- en resultaatverantwoordelijkheid en de paragraaf «Veronderstellingen in effectbereiking» zijn gecreëerd om recht te doen aan de invloed en verantwoordelijkheden van het Rijk enerzijds, en van anderen dan het Rijk anderzijds aan te duiden. De filosofie van VBTB is dat het onderscheid tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid niet in de beleidsdoelstelling tot uiting komt. Het maatschappelijk doel, het uiteindelijk gewenste resultaat, is het uitgangspunt, los van de wijze waarop dit doel bereikt wordt. Dit is de basis voor de resultaatgerichtheid van de begroting.

Door de toevoeging «slechts» suggereert de vraagstelling een hiërarchie tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid die er in de ogen van de Algemene Rekenkamer niet is.

6

Op bladzijde 19 wordt gesteld: «De algemene doelstellingen dienen daarom conform de RBV 2001 in alle artikelen uitgewerkt te worden in operationele doelstellingen». Wordt hier een feit geconstateerd of heeft de Algemene Rekenkamer ook een oordeel over de wenselijkheid van het onderbrengen van de elementen streefwaarden en/of tijdshorizon in de algemene doelstellingen?

Hier wordt een feit geconstateerd, namelijk dat de RBV voorschrijft dat algemene doelstellingen meetbaar gemaakt moeten worden. Dit meetbaar maken mag zowel in doelstelling zelf als in de uitwerking in operationele doelstellingen gerealiseerd worden. Overigens bleek de meetbaarheid van doelstellingen voor een belangrijk deel ook te liggen in (de streefwaarden bij) de gekozen prestatiegegevens.

7

Hoe valt de uitspraak over de (te) grote omvang van begrotingen in overeenstemming te brengen met de vele suggesties ter verbetering? (par. 2.2)

In de rapportage is de nadruk gelegd op goede voorbeelden. Er is dan ook geen analyse gemaakt van de vraag welke informatie uit de begrotingen weggelaten zou kunnen worden. Toch geeft de rapportage wel enkele aanknopingspunten voor het beperken van de omvang van de begrotingen. Een daarvan is de nadruk die gelegd wordt op het belang van het vinden van «relevante» prestatiegegevens. Prestatiegegevens zouden meer dan nu het geval is, zo gekozen kunnen worden dat zij iets zeggen over (het bereiken van) de doelstellingen. Als dat lukt, worden (op zichzelf relevante) gegevens over de uitvoering wellicht minder relevant voor de beleidsparagraaf. Daarnaast kan ook de opmerking over het vinden van een goede balans tussen de keuze voor prestatiegegevens en het programmeren van evaluatieonderzoek in dit licht gezien worden. Overigens is de Algemene Rekenkamer van mening dat bij de selectie van

informatie voor de begrotingen het belang van de overzichtelijkheid groter is dan de uiteindelijke omvang.

8

Hoe kijkt de Algemene Rekenkamer aan tegen de aard en de kwaliteit van de gegevens die derden dienen aan te leveren in het licht van de beleidsdoelstellingen van de minister?

De gegevens van derden zullen bij veel beleidsdoelstellingen onmisbaar zijn bij het beoordelen van de vraag of de (maatschappelijk geformuleerde) algemene doelstelling gehaald wordt. Het belang van de verzameling van deze gegevens en de kwaliteit daarvan is daarmee evident.

9

Kan het voorbeeld in par. 5.2 worden verduidelijkt? Waarin ligt het verschil?

De passage heeft tot doel aan te geven dat de typering van de prestatiegegevens niet zo eenduidig is als uit het schema naar voren lijkt te komen. Twee ogenschijnlijk gelijksoortige prestatiegegevens kunnen bij de typering toch anders ondergebracht zijn. Dit komt doordat voor de typering de prestatiegegevens steeds gerelateerd zijn aan de doelstellingen. Het voorbeeld beoogt dit te verduidelijken aan de hand van één en hetzelfde gegeven in relatie tot twee verschillend geformuleerde doelstellingen. Een belangrijk uitgangspunt van de VBTB-begroting is het maatschappelijk formuleren van doelstellingen en dat liefst zo direct mogelijk. Er bestaat op dit punt verschil tussen de fictieve doelstellingen: (1) «het verminderen van de hoeveelheid afval» en (2) «het voorkomen van het ontstaan van meer afval». Als het prestatiegegeven «afname van afval in kg» gezien wordt in relatie tot de eerste doelstelling dat geeft dat gegeven precies weer of het doel bereikt is. Het gegeven wordt dan getypeerd als «finaal effect in de maatschappij». Als hetzelfde gegeven («afname van afval in kg») gerelateerd wordt aan de tweede doelstelling, kan niet gezegd worden dat daarmee het «voorkomen» van het ontstaan van afval uitgedrukt wordt. Het gegeven is dan te typeren als een prestatie van burgers/bedrijven. Het gegeven geeft ook een minder goede indicatie van het behalen van de doelstelling dan in het eerste geval. Overigens is het vinden van een goede (enkelvoudige) indicator voor «voorkomen» ook moeilijker dan voor «vermindering».

10

In paragraaf 7.1 wordt gesproken over een «toetsende» medeverantwoordelijkheid van de minister voor de resultaten, ingeval hij systeemverantwoordelijke is. Hoe duidt u deze verantwoordelijkheid in het licht van de systeemverantwoordelijkheid voor een beleidsveld, waar de algemene en operationele doelstellingen van de minister en die van de uitvoerder van een verschillend niveau zullen of kunnen zijn, en derhalve de operationele resultaten een ander perspectief hebben?

In de ogen van de Algemene Rekenkamer behoudt de minister de verantwoordelijkheid voor het toetsen van de eindresultaten aan de doelstelling, om eventueel naar aanleiding daarvan het systeem bij te sturen. Soms zal hierbij gebruikgemaakt kunnen worden van evaluaties afkomstig van de uitvoerende instantie. Van belang hierbij is dan dat in de evaluatie de vraag wordt betrokken of de hoger gelegen doelstelling dankzij het beleid gehaald wordt. Als dit op grond van de evaluatie van de uitvoerende instantie niet kan worden beantwoord, zal de minister (nadere) informatie moeten vergaren voor het beantwoorden van die vraag. Datzelfde geldt in het geval dat er sprake is van meer uitvoerders of actoren, die elk voor

een gedeelte de doelstelling realiseren. De toetsing van de resultaten door de minister zal vanuit een breder perspectief moeten plaatsvinden.

11

Is de «principiële discussie» een feitelijke vaststelling of een uitnodiging tot een politiek debat? (p. 46)

De opmerking is met name bedoeld als een uitnodiging voor politiek debat tussen Kabinet en Tweede Kamer om te komen tot overeenstemming over de betekenis van verantwoordelijkheid in specifieke gevallen. In het verlengde hiervan kan dan bezien worden tot welke verantwoordelijkheid dit leidt voor de levering van informatie in de begroting en verantwoording.

12

Hoe zijn de ervaringen van de Algemene Rekenkamer met de Departementale Accountantsdiensten? (par. 6.1)

In het onderzoek is geen aandacht besteed aan advies- of controleaspecten bij de begroting. De rol van de accountantsdienst wordt door de Algemene Rekenkamer vooral bezien in het licht van de controle op de verantwoording en daarmee dus van de jaarverslagen.

13

In bijlage 2 wordt een analyse gegeven van de prestatiegegevens in de begrotingen. Voor de voortgang van het VBTB-proces zou het zinvol zijn om per begroting te kunnen zien welk percentage van de uitgaven wordt gedekt door doelstellingen die voldoen aan de VBTB-criteria (dus meetbaar en met een tijdshorizon). Is het mogelijk dit percentage per ministerie aan te geven en jaarlijks de voortgang daarvan te bewaken? Eventueel zou daarbij ook vermeld kunnen worden welk percentage van de uitgaven weliswaar niet gedekt wordt door doelstellingen die niet aan de VBTB-criteria voldoen, maar waar dit niet «verwijtbaar» is omdat het beleidsterrein zich er slecht voor leent (b.v. defensie).

Het geven van een percentage van de uitgaven dat wordt gedekt door doelstellingen die voldoen aan de VBTB-criteria, is technisch gezien wellicht mogelijk, maar in de ogen van de Algemene Rekenkamer niet wenselijk. Een kwantitatieve beoordeling van de beleidsartikelen in de eerste begrotingen-nieuwe-stijl zou, zeker bij de nog bestaande onduidelijkheid over de vraag hoe de groeiparagrafen te beoordelen, snel een «averechtse» werking kunnen hebben, in die zin dat nu reeds conclusies over het VBTB-project worden getrokken terwijl de volledige effecten pas over een aantal jaren mogen worden verwacht. De Algemene Rekenkamer was bij dit onderzoek van mening dat het VBTB-project meer gebaat is bij een kwalitatief oordeel.

14

De Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën zijn het eens over de definitie van systeem- en resultaatverantwoordingen. Hoe verklaart de Algemene Rekenkamer dat sprake is van nog zoveel verschillende interpretaties bij de ministeries? (par.7.2)

Interpretatieverschillen van de begrippen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid komen voort uit de toepassing ervan in de praktijk. Het onderscheid is oorspronkelijk bedoeld om helderheid te verschaffen over verschillen in verantwoordelijkheid voor overheidsprestaties bij gedecentraliseerd versus niet-gedecentraliseerd beleid. Voor de toepassing van het begrippenpaar op een terrein als internationale veiligheid is dan een (eigen) vertaling nodig. Uiteindelijk zullen de begrippen systeem-

en resultaatverantwoordelijkheid pas echt invulling kunnen krijgen door nadere afspraken tussen kabinet en Tweede Kamer (zie ook het antwoord op vraag 11).