

Woensdag, 25 maart 2009

## **ABB-ABM-methode als beheersinstrument voor de toewijzing van begrotingsmiddelen**

P6\_TA(2009)0173

### **Resolutie van het Europees Parlement van 25 maart 2009 over de ABB-ABM-methode als beheersinstrument voor de toewijzing van begrotingsmiddelen (2008/2053(INI))**

(2010/C 117 E/15)

Het Europees Parlement,

— gelet op artikel 45 van zijn Reglement,

— gezien het verslag van de Begrotingscommissie (A6-0104/2009),

- A. overwegende dat Activity Based Management (activiteitsgestuurd management – ABM), Activity Based Budgeting (budgettering op basis van activiteiten – ABB), en de strategische plannings- en programmeringscyclus (SPP) in 2000 door de EU-instellingen zijn aangenomen naar aanleiding van het Witboek „Hervorming van de Commissie” („hervormingen-Kinnock”) als onderdeel van een nieuw streven naar meer prestatiegericht beheer van de Commissie en EU-programma's in het algemeen,
- B. overwegende dat die concepten daarom in de praktijk zijn ingevoerd door de Commissie-Prodi in het kader van haar strategische doelstellingen voor de periode 2000-2005, die aan de middelezijde zowel een jaarlijkse SPP-cyclus als een overeenkomstige ABM/ABB-cyclus omvatten,
- C. overwegende dat het uiteindelijk doel van dit alles ongetwijfeld was om ervoor te zorgen dat de beperkte hoeveelheid door de belastingbetaler opgebrachte middelen zo goed mogelijk zou worden gebruikt om een reeks overeengekomen politieke prioriteiten te verwezenlijken door het beleid beter af te stemmen op de procedure voor de toewijzing van middelen, wat betekende dat de EU-instellingen mechanismen moesten invoeren om dit op niet-bureaucratische en doelmatige wijze te realiseren,
- D. overwegende dat de hervorming tegelijkertijd tot doel had om de doelmatigheid van het beheer en de tenuitvoerlegging te verbeteren, de handelingsvrijheid te vergroten, en een duidelijker definitie te geven van persoonlijke verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid,
- E. overwegende dat de begrotingsautoriteit uiteraard het grootste belang hechtte aan het zo goed mogelijk inzetten van schaarse middelen, en nu van mening is dat de tijd rijp is om de ontwikkelingen tot nu toe te inventariseren en een nieuwe impuls te geven aan enkele verdere verbeteringen die ervoor kunnen zorgen dat de EU-instellingen straks kunnen beschikken over hoogwaardige prestatiegerichte systemen,
- F. overwegende dat zich al aanzienlijke positieve veranderingen hebben voorgedaan in de algemene benadering van en het denken over deze kwesties, maar dat er desondanks nog voldoende ruimte is voor verdere verbeteringen met betrekking tot het beheer van bestaande middelen,

### **Algemeen**

1. is van mening dat de invoering van ABM/ABB een succes is en een belangrijke cultuuromslag binnen de Commissie teweeg heeft gebracht, terwijl deze invoering er daarnaast toe heeft bijgedragen dat de definitie van persoonlijke verantwoordelijkheid en verantwoording is verduidelijkt, en het beheer doeltreffender, resultaatgerichter en transparanter is geworden;
2. wijst erop dat er binnen de Commissie nog steeds een reëel gevaar van bureaucrativering bestaat door de vaststelling van ingewikkelde regels en omslachtige procedures; verzoekt derhalve de procedures en het beheer op alle niveaus binnen de Commissie verder te ontwikkelen;
3. meent dat de strategische vijfjarendoelstellingen van de Commissie – uiteindelijk de politieke grondslag voor haar algemene programmering – en de jaarlijkse vertaling daarvan in de jaarlijkse beleidsstrategie (JBS), veel beter op de meerjarige financiële kaders (MFK's) moeten worden afgestemd, teneinde de timing en vaststelling ervan te stroomlijnen in één samenhangende strategie met de daarbij behorende middelen, en is daarom van mening dat de MFK's een duur van vijf jaar moet hebben;

Woensdag, 25 maart 2009

4. is van mening dat EU-programma's momenteel uitgebreid worden onderzocht op controlemechanismen en rechtmatigheid, maar dat er helaas minder aandacht wordt geschonken aan de resultaten die in de overeengekomen periode zijn geboekt; vindt dat er bij de evaluatie van het algemeen presteren van de Commissie in een bepaald jaar veel meer aandacht moet worden besteed aan de behaalde resultaten, onder meer in het kader van de kwijtingsprocedure;

### **Verantwoordelijkheden**

5. benadrukt dat een duidelijke vaststelling en verdeling van verantwoordelijkheden van cruciaal belang zijn voor het boeken van resultaten door middel van EU-beleid en voor het behalen van een goed begrotingsrendement; beklemtoont dat de politieke verantwoordelijkheid bij de commissarissen ligt; benadrukt verder dat zij ook tegenover het Parlement volledig verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van goed en doeltreffend beheer binnen hun afdelingen en de Commissie als geheel; beklemtoont dat goede betrekkingen tussen de instellingen in een geest van wederzijds vertrouwen en openheid cruciaal zijn om successen te kunnen boeken;

6. acht het van het grootste belang dat de Commissie, als uitvoerend college met verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging, over genoeg middelen en armslag kan beschikken, maar dat zij desondanks nauwgezet verslag dient uit te brengen over de bereikte doelstellingen en de inzet van de toegewezen financiële en personele middelen; vindt het – vanuit het oogpunt van begrotingsautoriteit – minder belangrijk hoe de doelen precies zijn gehaald en hoe de Commissie intern heeft gefunctioneerd; pleit derhalve in dat opzicht voor meer vrijheid; verzoekt de Commissie de lopende ABB/SPP-cyclus te analyseren om ervoor te zorgen dat deze in dit opzicht consistent is, en eventuele relevante wijzigingsvoorstellen te doen;

7. meent dat de Commissie duidelijke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren moet vastleggen om de verwezenlijking van de doelstellingen van beleidsvoering en bestuur na te gaan, en moet zorgen dat ze op verschillende tijdstippen vergelijkbaar zijn;

8. herinnert eraan dat ook de directeuren-generaal van de DG's van de Commissie (als gedelegeerde ordonnateurs) tot op zekere hoogte bestuurlijke en administratieve verantwoordelijkheid dragen, zoals neergelegd in de relevante bepalingen van het Statuut van de ambtenaren en in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer in het Financieel Reglement, voor de doelmatige, doeltreffende en, uiteraard, regelmatige tenuitvoerlegging van programma's en beleid;

9. is van mening dat op de meeste terreinen zelfs een duidelijke verantwoordelijkheidsketen, die noch te veel schakels kent noch te bureaucratisch is, kan leiden tot een gebrek aan „ownership” over specifieke kwesties binnen de Commissie en zou in dat opzicht graag enige duidelijke richtsnoeren krijgen met betrekking tot de uitvoering van programma's/de begroting en de vraag welke invloed ABM en ABB hebben op dit onderwerp;

10. verwelkomt tegen deze achtergrond verdere werkzaamheden om de verantwoordelijkheid van individuele actoren te verduidelijken en het verantwoordelijkheidsgevoel binnen de organisatie te versterken; meent in dit opzicht verder dat de doeltreffende inzet en integratie van ABM/ABB als een „instrument voor succes”, in plaats van als een administratieve last, van cruciaal belang kan zijn; roept de Commissie op dit proces voort te zetten en eventueel relevante voorstellen te doen om het te verbeteren;

### **Feedback**

11. is van mening dat de praktische presentatie en de synthese van de resultaten en toegewezen middelen in de jaarlijkse activiteitenverslagen nog altijd achterblijven bij de administratieve taken om de doelen en gevraagde middelen te presenteren in de voorbereidende fasen, d.w.z. in de JBS, de jaarlijkse beheersplannen en de activiteitenoverzichten; vindt in dit opzicht dat er verdere ontwikkelingen nodig zijn waarbij de gezamenlijke diensten van de Commissie op positieve wijze „ownership” moeten nemen van dit proces;

12. onderstreept de reële noodzaak van betere en gebruiksvriendelijke verslagen over de resultaten opdat het Parlement zijn taken op het terrein van begroting, wetgeving en controle kan uitvoeren; vindt dat het Parlement en de Raad in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure moeten kunnen beschikken over een beknoptere versie van de relevante jaarlijkse activiteitenverslagen en hun syntheseverslagen, met inbegrip van de resultaten en kosten;

Woensdag, 25 maart 2009

13. ziet het als een ernstige tekortkoming dat de JBS en de parallelle begrotingsinformatie die de basis voor het voorontwerp van begroting (VOB) vormt, tot nu toe nieuwe prioriteiten ingevoerd heeft zonder „negatieve prioriteiten” vast te stellen en dat, ten gevolge hiervan, de hele cyclus leidt tot toevoeging van de ene prioriteit na de andere zonder politieke besluiten te nemen over kwesties waaraan, gezien de beperkte hoeveelheid beschikbare middelen die door de belastingbetaler worden opgebracht, minder prioriteit moet worden toegekend om ruimte te maken voor de belangrijkste prioriteiten; benadrukt dat dat volstrekt in tegenspraak met de fundamentele beginselen van de hervorming is; merkt met bezorgdheid op dat de strikte limieten van de MFK's heel weinig bewegingsruimte laten;
14. neemt kennis van de voorstellen ter verbetering van de samenhang tussen de jaarlijkse beheersplannen en de activiteitenoverzichten die worden gepubliceerd bij het VOB, teneinde de administratieve lasten van de SPP-procedure te verminderen en tegelijkertijd de koppeling tussen de doelstellingen en de gemeten „outputs” te handhaven; is van oordeel dat het jaarlijks beheersplan moet worden herzien en verzoekt de Commissie om snel te handelen;
15. is er bijgevolg nog altijd niet van overtuigd dat er in de SPP/ABM-procedure voldoende rekening wordt gehouden met „geleerde lessen” en resultaten uit het verleden alsmede met de wijze waarop deze worden teruggekoppeld naar het systeem voor de komende jaren; wijst erop dat dit ook verband houdt met de wijze waarop wordt omgegaan met de grote hoeveelheid studies en evaluaties die door de Commissie worden uitgevoerd en de wijze waarop die – terecht – van invloed zijn op de procedure voor de toewijzing van middelen; stelt daarom voor om duidelijker te eisen dat er in de mandaten voor de evaluaties een verbinding wordt gelegd tussen herzieningen van programma's en de begrotingsprocedure; stelt verder voor om in het jaarlijks activiteitenverslag een hoofdstuk op te nemen over de bij de uitvoering opgedane lessen;
16. meent dat de SPP/ABM-cyclus ook een evaluatie van de risico's bij het bereiken van de vastgelegde beleidsdoelstellingen moet omvatten;
17. acht het noodzakelijk, als praktisch voorstel ter verbetering van de prestaties van EU-programma's, dat de lopende beheers- en begrotingscycli beter worden benut bij de voorbereiding van de nieuwe begroting; in technische termen betekent dat dat de jaarlijkse activiteitenverslagen en hun synthese voor 2008, met de resultaten, of de doelstellingen namelijk al dan niet gehaald zijn, op tijd beschikbaar moeten zijn voor de lopende procedure (begroting 2010) en dat er bij alle voorstellen die de Commissie in 2009 doet intensiever gebruik van gemaakt moet worden; benadrukt zijn wens dat er „systematische gevolgen” verbonden worden aan de voortgang met betrekking tot eerdere prioriteiten en doelen; heeft kritiek op het feit dat er, van het ene op het andere jaar, niet genoeg wordt gekeken naar wat er dienaangaande is gedaan en wat voor gevolgen dat moet hebben voor de volgende jaren;
18. verheugt zich over bepaalde verbeteringen in de activiteitsoverzichten die bij het VOB worden gepubliceerd om de gevraagde middelen te motiveren; betreurt echter dat de informatie soms nog altijd niet de vereiste kwaliteit heeft om bijvoorbeeld een toename van de begroting te onderbouwen, en dat de begrotingsautoriteit het tot nu niet geboden acht om goed presterende afdelingen te belonen en, omgekeerd, de begrotingen van afdelingen die ontoereikende resultaten verschaffen op hetzelfde niveau te handhaven of zelfs te verlagen;

### ***Binnen de Commissie***

19. meent dat ook de langetermijndoelstellingen en -plannen, d.w.z. het MFK en de strategische vijfjarendoelstellingen en het JBS, beter moeten worden uitgelegd en gekoppeld aan het werk van individuele DG's en diensten, als een belangrijk onderdeel van de inspanningen om de medewerkers te motiveren en te laten voelen dat zij een rol spelen in en een bijdrage leveren tot de overkoepelende doelstellingen van de organisatie in haar geheel; vraagt de Commissie dan ook om een duidelijker verband te leggen tussen de positieve en negatieve prioriteiten van de jaarlijkse beheersplannen en de jaarlijkse activiteitenverslagen en de algemene meerjarige en strategische doelstellingen;
20. vindt het daarnaast betreurenswaardig dat er in het algemeen geen echte pogingen worden ondernomen om de voortgang ten aanzien van de strategische doelstellingen te evalueren; is van mening dat er bijvoorbeeld een tussentijdse evaluatie zou kunnen worden uitgevoerd om te bekijken hoe de strategische doelstellingen zijn verwezenlijkt en dat elk DG tot dat proces zou kunnen bijdragen door aan te geven welke maatregelen er zijn genomen, welke middelen er zijn gebruikt, en hoe dit heeft bijgedragen tot de realisering van de algemene doelen; benadrukt dat het om tot een praktische aanpak te komen noodzakelijk is dat de doelstellingen en indicatoren die worden gebruikt om de prestaties te meten zoveel mogelijk moeten worden vastgesteld in die strategische context;
21. benadrukt dat een dergelijke betrokkenheid uiteindelijk ook de sleutel is tot een verantwoord beheer van middelen op de operationele niveaus en bijvoorbeeld ook van cruciaal belang is om eenheden te stimuleren op zoek te gaan naar doeltreffende werkwijzen, mogelijke besparingen, samenwerkingsmogelijkheden met andere afdelingen enz.;

Woensdag, 25 maart 2009

22. is van mening dat ABB/ABM moet worden ontwikkeld op een manier die leidt tot meer transparantie en duidelijkheid met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden tussen centrale en gedecentraliseerde functies binnen de Commissie en die, belangrijker nog, duidelijke richtsnoeren biedt ten aanzien van het aantal personeelsleden en de kosten voor administratieve ondersteuning en coördinerende functies, waaronder voor de ABB/ABM-cyclus zelf, en die aldus bijdraagt tot het vinden van een goed evenwicht tussen een gecentraliseerde en een gedecentraliseerde benadering;

### **Slotopmerkingen**

23. verzoekt de Commissie om de SPP-ABM-cyclus beter te integreren en te stroomlijnen zodat er bij de toewijzing van personele en financiële middelen op gepaste wijze rekening kan worden gehouden met de daadwerkelijke resultaten van de tenuitvoerlegging van beleid en activiteiten; benadrukt dat dit ook moet leiden tot de vaststelling van mogelijke „negatieve prioriteiten”;

24. meent dat er ernstiger overwogen moet worden om van de Jaarlijkse Beleidsstrategie een procedure te maken die de resultaten van het jaar tevoren stelselmatig in aanmerking neemt, hetgeen de administratieve lasten voor de Commissie zou helpen verminderen;

25. benadrukt dat er ook vereenvoudigingen en verbeteringen in de presentatie aangebracht moeten worden in de inhoud van centraal belangrijke SPP-ABM-documenten, zoals de jaarlijkse activiteiten- en syntheseverslagen van de Commissie, om ze beter op de behoeften van de begrotings- en kwijtingsautoriteit af te stemmen;

26. dringt erop aan dat deze stap niet mag leiden tot een verhoging van de administratieve lasten; verzoekt de Commissie daarom een gedetailleerde analyse op te stellen van de administratieve kosten die met de SPP/ABM-cyclus gemoeid zijn, teneinde mogelijkheden voor administratieve vereenvoudigingen in kaart te brengen, en nauwgezet te kunnen controleren of het geboden is om personeel toe te wijzen, met name voor programmerings- en begrotingsactiviteiten;

27. verzoekt de Commissie om in de volgende resolutie, voordat het Parlement de begroting voor 2010 in eerste lezing behandelt, verslag uit te brengen aan het Parlement over de resultaten van dergelijke analyses, alsmede over de genomen maatregelen en de geboekte vooruitgang met betrekking tot de in het onderhavige verslag gedane verzoeken;

28. is van oordeel dat meer nadruk moet worden gelegd op de vaststelling van de kwaliteitscriteria waaraan de informatie over de bereikte resultaten moet voldoen;

29. verzoekt de Commissie daarnaast het Parlement op de hoogte te houden van de maatregelen die zijn genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie te beoordelen en verbeteren, vooral wat betreft de verdeling van administratieve ondersteuning en coördinerende functies tussen de centrale en operationele niveaus binnen de Commissie;

30. benadrukt dat er een duidelijker verband moet worden gelegd tussen de jaarlijkse activiteitenverslagen, de JBS en het VOB van de Commissie en dat met behulp van een meerjarenvooruitzicht moet worden gestimuleerd dat programmerings- en begrotingsactiviteiten op één lijn worden gebracht, door een betere koppeling tot stand te brengen tussen het MFK, het strategisch plan van de Commissie en de JBS;

31. meent dat deze verbeteringen ABB-ABM tot een doeltreffend instrument zullen maken met het oog op een resultaatgerichte begroting en dat zij binnen de Commissie een cultuur van verantwoordelijkheid en verantwoording zullen stimuleren;

32. meent dat het zich opnieuw moet beraden over de wijze waarop het gebruik maakt van de in de SPP/ABM-documenten vervatte informatie over de bereikte resultaten om zijn dialoog met de Commissie op een hoger plan te brengen;

\*

\* \*

33. verzoekt zijn Voorzitter om deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.