

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

BZ/2012/224 M

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Datum 17 april 2012
Betreft Verslag van een schriftelijk overleg inzake Verantwoord Begroten

Geachte voorzitter,

Hierbij zend ik u het antwoord op de vragen van de leden van commissie voor de Rijksuitgaven betreffende het schriftelijk overleg over Verantwoord Begroten.

Hoogachtend,

de minister van Financiën

mr. drs. J.C. de Jager

Inhoudsopgave

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

- Inleiding
- Doelstellingen Verantwoord Begroten
- Apparaatsuitgaven/ZBO's
- Beleidsinformatie, beleidsdoorlichtingen en evaluaties
- Beschikbaarheid van financiële informatie
- Budgetflexibiliteit
- Gebruiksgemak/digitalisering
- Vervolgproces

II. Reactie van de minister

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Inleiding

De leden van de VVD-fractie heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de tussenevaluatie Verantwoord Begroten. Deze leden kijken met belangstelling uit naar de verdere vervolmaking van de systematiek verantwoord begroten in de begrotingen voor het jaar 2013. De leden van de VVD-fractie hebben echter nog wel een aantal vragen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennisgenomen van de tussenevaluatie van de nieuwe systematiek Verantwoord Begroten. Deze leden kunnen zich grotendeels herkennen in de gesignaleerde knelpunten en instemmen met de voorgestelde verbeterpunten. De doelstelling om de begroting weer primair een financieel document te maken, met een duidelijke tweedeling tussen apparaatuitgaven en programma-uitgaven en beter inzicht in de financiële instrumenten voor uitoefening van het budgetrecht, wordt ondersteund. Wel hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen ter verbetering van de begroting door middel van het verantwoord begroten. Begrotingen dreigden steeds meer beleidsstukken te worden. Het is een grote stap voorwaarts dat de koppeling van geld en beleid nu inzichtelijker wordt gemaakt. De leden van de CDA fractie hebben in dit verband een aantal vragen en opmerkingen die zij graag naar voren zouden willen brengen.

De leden van de PVV-fractie hebben enkele opmerkingen en vragen over budgetflexibiliteit.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse, maar ook met enkele zorgen, kennis genomen van de tussenevaluatie verantwoord begroten.

De leden van de fractie van D66 hebben met interesse kennis genomen van de brief van de minister met de resultaten van de tussenevaluatie met betrekking tot Verantwoord Begroten. Deze leden merken daarbij op dat de controlerende taak en het budgetrecht van de Kamer door de wijzigingen niet mogen worden bemoeilijkt.

Doelstellingen Verantwoord begroten

De leden van de fractie van de VVD vragen of aan alle gesignaleerde knelpunten in de evaluatie tegemoet wordt gekomen in de begrotingen voor 2013? Deze leden vragen verder hoe de minister van Financiën erop zal toezien dat de informatie over doelstellingen in de departementale begroting concreet, helder en afrekenbaar is?

De leden van de fractie van de SP maken zich zorgen over het mogelijke informatieverlies dat door zowel de Algemene Rekenkamer, als het Bureau Onderzoek en Rijksgaven van de Tweede Kamer (BOR) onder de aandacht is gebracht. De leden van de fractie van de SP vragen de minister hoe deze zorgen worden weggenomen? Hoe wil de minister blijven garanderen dat de beide Kamers juist en volledig worden geïnformeerd als er zoveel zorgen leven? Wat gaat de minister specifiek doen wanneer niet kan worden verwezen naar beleidsnota's en brieven die eerder aan de Kamer zijn aangeboden? Kan de minister nader ingaan op het maatwerk dat wordt geleverd? Deze leden merken op dat het toch zo is dat de programma-uitgaven nog steeds op output zijn gebaseerd en dat daarmee nog steeds een verantwoording wordt gegeven? Wat verandert er bij het verantwoord begroten op het punt van verantwoording over de programma-uitgaven? De leden van de SP-fractie vragen of daarmee alleen het wollig taalgebruik achterwege wordt gelaten of dat ook teksten volledig zullen verdwijnen?

De leden van de fractie van D66 ondersteunen de richting die het kabinet heeft ingezet met het veranderen van de begrotingssystematiek om de begroting meer te beperken tot een budgetstuk en minder tot een beleidsstuk. De inzichtelijkheid en transparantie van de uitgaven staan voor de leden voorop. De controlerende taak en het budgetrecht van de Kamer mogen door de wijzigingen niet worden bemoeilijkt. Zij zien dat er voorbeelden zijn waar de nieuwe systematiek inderdaad meer inzicht geeft in waar het geld aan wordt uitgegeven. Deze leden zien echter ook voorbeelden, zoals bij de voorstellen voor de begroting van Infrastructuur en Milieu, waar zij hun vraagtekens zetten bij het vergroten van de inzichtelijkheid. Kan de minister toelichten op welke manier er eisen worden gesteld aan de begrotingen in de nieuwe structuur en hoe hij de inzichtelijkheid van de begrotingen zo veel mogelijk wil waarborgen?

Apparaatsuitgaven/ZBO's

De leden van de VVD-fractie vragen waarom van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) de gegevens van jaar t-1 en soms jaar t-2 worden gepubliceerd in de begroting. Deze leden vragen of de begroting in de toekomst niet zo worden opgezet dat ook van de ZBO's de raming voor het komende begrotingsjaar wordt meegenomen in de begroting?

Beleidsinformatie, beleidsdoorlichtingen en evaluaties

De leden van de fractie van de VVD lezen dat de minister in reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer de Regeling voor Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie zal bijstellen. Kan de minister de Kamer informeren over de aard van deze wijzigingen? De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) concluderen dat er nu nog teveel

beleidsinformatie verloren gaat. Deze leden merken op dat ministeries in de begroting 2012 soms rigoureuus hebben gesneden in de informatie over de beoogde effecten van beleid. Wat zijn de redenen hiervoor geweest? De bedoeling van Verantwoord Begroten was toch, zo vragen deze leden, om onnodige wollige teksten over beleid uit begrotingen te weren, niet om beleidsindicatoren af te schaffen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen zich af waarom de toepassing van beleidsindicatoren in de toekomst zou verbeteren. De opname van beleidsindicatoren is niet verplicht en de vakminister is zelf verantwoordelijk voor zijn begrotingspresentatie. De Algemene Rekenkamer waarschuwt dat de informatie over de effectiviteit van het beleid nog te weinig aanwezig is. De leden van de PvdA-fractie vinden dit zorgelijk. Hoe wordt gewaarborgd dat in de begroting daadwerkelijk een kwaliteitsslag wordt gemaakt met het weergeven van zinvolle informatie over de effecten en de doelmatigheid van het beleid? Bestaan er verplichtingen om beleidsindicatoren op te nemen in de begroting? Wie bepaalt of indicatoren relevant zijn? Ziet de regering hier een adviserende of verplicht sturende rol voor de Algemene Rekenkamer, aangezien dit Hoge College van Staat controleert of de rijksoverheid geld uitgeeft en beleid uitvoert zoals werd beoogd? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zien een toegevoegde waarde in een grotere rol voor de Algemene Rekenkamer. Zo hebben deze leden rondom de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) al gewezen op het feit dat de Algemene Rekenkamer geen formele rol heeft bij de beoordeling van het premiegefinancierde gedeelte van de zorgkosten, enkel bij de beoordeling van de uitgaven van het ministerie. Daarom heeft de Tweede Kamer weinig inzicht in de rechtmatigheid en effectiviteit van de aanwending van de premiegelden van het Budgettair Kader Zorg. Een soortgelijk gebrek aan inzicht bestaat ten aanzien van de premies die toegeschreven worden aan het kader Sociale Zaken en Arbeidsmarkt. Op dit moment beoordeelt de Algemene Rekenkamer enkel de Rijksbegroting in enge zin. Doelstelling van het project Verantwoord Begroten is om meer inzicht te geven in de koppeling van geld en beleid. Wat vindt de regering van het idee om de Algemene Rekenkamer ook jaarlijks verslag uit te laten brengen of de premiegelden rechtmatig en effectief zijn besteed?

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de evaluatie blijkt dat het omschrijven van de doelen en de rol en de verantwoordelijkheid van de minister en de keuze van de beleidsinformatie moeilijk is voor de departementen. Hoe wordt dit opgelost? Deze leden vragen op welke wijze de Algemene Rekenkamer hierbij wordt betrokken?

De leden van de CDA fractie zouden graag een overzicht krijgen van de wijze de verhouding tussen de vakminister en de minister van Financien geregeld is voor wat betreft de beleidsdoorlichting?

Voor de leden van de CDA-fractie is de parlementaire betrokkenheid bij het opstellen van de indicatoren voor de beleidsdoorlichting van groot belang. Hoe worden deze indicatoren nu vastgesteld? Hoe zou de parlementaire betrokkenheid vergroot kunnen worden?

De leden van de fractie van het CDA merken op dat het de bedoeling is dat bij de vaststelling van de beleidsdoorlichting deskundigen zullen worden betrokken. Hoe worden deze deskundigen geselecteerd?

De leden van de fractie van D66 hechten naast de transparantie van de uitgaven ook aan de verantwoording. Deze leden vinden het terecht dat beleidsteksten, indicatoren en kengetallen worden geschraapt op de plekken waar ze niks toevoegen. Wel hechten deze leden groot belang aan de controleerbaarheid en afrekenbaarheid van het kabinetsbeleid. De leden van de D66-fractie merken op dat dit niet betekent dat deze informatie allemaal in de begroting terug te vinden moet zijn, maar wel dat deze informatie niet verloren mag gaan bij de nieuwe begrotingsstructuur. De minister concludeert in zijn brief dat het opnemen van goede beleidsinformatie maatwerk is. De leden van de fractie van D66 vragen of de minister kan aangeven op welke manier de besluiten worden genomen over de informatie die wordt opgenomen, welke afwegingen daarbij een rol spelen en wat de rol van de Kamer daarin is. De leden van de fractie van D66 zijn positief over het feit dat er duidelijke overzichten komen over welke doorlichtingen en evaluaties zijn gepland. De brief gaat vooral in op de beleidsdoorlichtingen. De Algemene Rekenkamer en het BOR geven aan dat de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen dient te verbeteren. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de minister ervoor gaat zorgen dat deze beleidsdoorlichtingen winnen aan kwaliteit? De leden van de fractie van D66 zijn voorts geïnteresseerd in andere soorten beleidsevaluaties. Welke andere soorten evaluaties kunnen worden gebruikt om kabinetsbeleid te beoordelen? En is de minister voornemens om deze periodiek in te zetten of alleen op incidentele basis? De leden van de D66-fractie vragen hoe de minister bijvoorbeeld aankijkt tegen Interdepartementale Beleidsonderzoeken en Heroverwegingen? De leden van de fractie van D66 hechten veel waarde aan een goede evaluatie en verantwoording. In het bijzonder ook op verantwoordingsdag. Hoe kijkt de minister aan tegen de invulling hiervan? Welke soorten rapportages wil hij hiervoor gebruiken en wat is de samenhang met de beleidsdoorlichtingen en andere evaluaties?

Beschikbaarheid van financiële informatie

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben enkele vragen over de financiële instrumenten die een minister tot zijn beschikking heeft en met een toelichting worden opgenomen in de nieuwe budgettaire tabel. Wat zijn de definities van deze verschillende financiële instrumenten? Wanneer is iets precies een subsidie, belastinguitgave, opdracht, overdracht, etc.? Kan een vakminister zelf kiezen onder welk financieel instrument hij een uitgave presenteert? Bestaat hierdoor het gevaar dat de vergelijkbaarheid van begrotingen van twee achtereenvolgende vakministers afneemt?

Budgetflexibiliteit

De VVD-fractie hecht er aan, dat bij de weergave van de begrotingsflexibiliteit niet alleen wordt vermeld welk percentage van de uitgaven juridisch verplicht is, maar ook waar de verplichting zijn oorsprong vindt. Deze leden merken op dat daartoe concreet moet worden vermeld welke wet, regeling of convenant zou moeten worden gewijzigd om het budget beschikbaar te krijgen voor alternatieve aanwending. De leden van de VVD-fractie vragen of de minister kan bevestigen dat deze informatie uiteindelijk ook in de begrotingen volgens 'Verantwoord begroten' zal worden opgenomen? Zij merken daarbij op dat nu namelijk in de brief staat dat een dergelijke specifieke toelichting niet altijd mogelijk is, terwijl eerder wel aan de Kamer is voorgehouden dat deze informatie zou worden verstrekt. De leden van de VVD-fractie merken op dat zij er sterk aan hechten dat niet alleen een kwalitatieve toelichting wordt verstrekt op de mate van

alternatieve aanwendbaarheid van het niet-juridisch gebonden deel van het budget, maar ook een kwalitatieve toelichting op het juridisch gebonden deel.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de nieuwe budgetsystematiek Verantwoord Begroten als uitgangspunt heeft de budgetflexibiliteit te beschrijven, waardoor de Kamer beter gebruik kan maken van het budgetrecht. Bij de begrotingen 2012 is op verschillende manieren uitvoering gegeven aan de toelichting op de budgetflexibiliteit. Vaak werd deze kwalitatief beschreven. De regering stelt nu voor een toelichting op de budgetflexibiliteit te beperken tot 'juridisch verplicht'. Vanwaar een beperking, waarom wordt 'juridisch verplicht' geen minimumvereiste? De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen zich verder af wat de precieze definitie van 'juridisch verplicht' is. Bestaat er geen reëel gevaar dat het percentage 'juridisch verplicht' sterk zal stijgen, omdat de minister hierdoor eerder zijn begroting ongeschonden door de Tweede Kamer loodst? Waarom wordt de kwantitatieve norm van budgetflexibiliteit alleen op het niveau van de algemene doelstelling gepresenteerd en niet op een lager, specifiek niveau? Is het, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, mogelijk om gradaties aan te geven wat juridisch verplichte uitgaven zijn? Indien de Kamer wenst in te breken op de juridisch verplichte uitgaven maakt het immers verschil of hiervoor geheel nieuwe wetgeving moet worden opgetuigd dan wel dat slechts een uitkeringspercentage of een bedrag in de wet moet worden aangepast. Geeft Verantwoord Begroten hier ook meer inzicht in?

De leden van de fractie van PVV merken op dat in de brief van de minister over budgetflexibiliteit het volgende wordt gesteld: "Hierbij is dan nog slechts sprake van één categorie: 'juridisch verplicht'. Deze leden vragen of een volledige en eenduidige definitie van deze categorisering op tafel ligt, waarmee de financiële afdelingen van de ministeries moeten werken? De leden van de PVV-fractie vragen of de Kamer deze mag ontvangen?

De leden van de fractie van de PVV merken op te hechten aan een heldere definitie, maar ook dat ministeries de definitie op dezelfde manier toepassen. Dus als ministerie A een percentage noemt, ministerie B een bedrag en ministerie C alleen een geschreven toelichting dan is dat voor de leden van de PVV-fractie zeer onwenselijk. Kan de minister dit uitsluiten?

Als wordt getoond in welke mate uitgaven juridisch verplicht zijn, is het mogelijk om hierbij kort uiteen te zetten wat er moet gebeuren om de juridische beperking op te heffen, zo vragen de leden van de fractie van de PVV. Zij merken daarbij op dat dit niet bij alle afzonderlijke posten hoeft, maar bijvoorbeeld indien het budgetair belang groter is dan 100 miljoen euro.

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de evaluatie blijkt dat de budgetflexibiliteit wordt vastgesteld aan de hand van een harde kwantitatieve norm. Op welke manier komt deze norm tot stand? Op welke manier wordt bepaald hoe groot de ruimte is voor eventuele amendementen, dat wil zeggen het deel dat juridisch verplicht is, zo vragen deze leden.

Op het punt van de budgetflexibiliteit zouden de leden van de SP fractie ook meer duidelijkheid willen krijgen. Deze leden merken op dat het doel van het weergeven van de kwalitatieve toelichting, het vergroten van de informatiewaarde moet zijn. Wanneer een specifieke kwalitatieve toelichting van de budgetflexibiliteit niet mogelijk is, kan dan wel worden toegelicht waarom dit niet kan, zo vragen deze leden. Ook vragen deze leden wat de reden is dat de kwalitatieve toelichting bij verschillende ministeries zoveel verschilt. Verder willen zij graag weten hoe de minister gaat bewerkstelligen dat de kwalitatieve toelichting niet alleen uniform gaat gebeuren, maar ook dat de informatiewaarde zal toenemen?

Gebruiksgemak/digitalisering

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid delen de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) dat het aanbieden van stukken op diverse plekken de samenhang verslechtert. Is het waar dat de begrotingen afgelopen jaar vooral dunner zijn geworden doordat er informatie is verplaatst naar het internet en doordat beleidsinformatie is geschrapt? Is de regering het met deze leden eens dat alle stukken en bijlagen die horen bij één begroting in één (ook digitaal beschikbaar) document zouden moeten worden aangeboden, zeker met het oog op de zoekfunctie? De commissie voor de Rijksuitgaven heeft eerder aangegeven, dat zeker het verdiepingshoofdstuk gewoon in de begroting opgenomen moet blijven en niet uitsluitend op het internet kan worden geplaatst. Het verdiepingshoofdstuk, de bijlage moties en toezeggingen, de subsidiebijlage en het evaluatieonderzoeksoverzicht kunnen toch achter in het begrotingsdocument worden opgenomen?

De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd naar de ideeën en initiatieven die er liggen om de begroting meer digitaal te verspreiden en op die manier meer mogelijk te maken om beleidsstukken en evaluaties te linken aan de begroting. Kan de minister hier uiteen zetten wat de doelen zijn?

Vervolgproces

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de slotzin van de minister: "Het volledige beeld van Verantwoord Begroten is pas bekend na de behandeling van de verantwoordingsstukken over 2013. De uiteindelijke evaluatie kan dus ook dan pas plaatsvinden".

De leden van de CDA-fractie zouden graag willen weten of bij benadering kan worden aangegeven hoe hoog de kosten zijn die gepaard gaan met het verantwoord begroten. Tot slot zouden de leden van de CDA-fractie graag een overzicht ontvangen van het tijdschema voor de nadere invoering van Verantwoord Begroten en de momenten waarop daarbij parlementaire betrokkenheid is.

II. REACTIE VAN DE MINISTER

Algemeen

Allereerst wil ik u danken voor de vragen naar aanleiding van mijn brief over de tussenevaluatie van Verantwoord Begroten (Kamerstuk 31865 – nr.26) en de technische briefing hierover op 15 maart jongstleden. Ik ben blij met de steun die in uw reacties naar voren komt voor deze wijziging van de begrotingspresentatie met als kenmerken: meer duidelijkheid over de rol en inzet van de minister, beleidswijzigingen en helder inzicht in de financiële instrumenten de minister. Deze begrotingspresentatie draagt naar mijn overtuiging bij aan de versterking van uw budgetrecht.

Rol en taakverdeling

Een deel van de vragen heeft betrekking op de rolverdeling tussen het Ministerie van Financiën, de vakdepartementen, de Algemene Rekenkamer en uw Kamer bij de invoering van Verantwoord

Begroten en met name de totstandkoming van beleidsinformatie. Ik kan deze vragen in algemene zin het beste beantwoorden door de werkwijze en rolverdeling voor de totstandkoming van de begroting 2013 kort uiteen te zetten.

Het ministerie van Financiën heeft een kaderstellende en toetsende rol in het begrotingsproces. Begin 2012 zijn de kaders voor het opstellen van de begrotingen bijgesteld en aangescherpt naar aanleiding van de lessen die zijn getrokken uit de eerste stap invoering Verantwoord Begroten bij de begroting 2012 (Tussenevaluatie, Kamerstuk 31865, nr.36). Deze kaders zijn vastgelegd in de zogenoemde Rijksbegrotingsvoorschriften. Deze voorschriften geven nauwkeurig aan hoe een departementale begroting moet worden opgebouwd.

Als systeemverantwoordelijk minister zal ik de begrotingen de komende maanden toetsen op naleving van de aangescherpte voorschriften en op de achterliggende afspraken met u over de doelstellingen van Verantwoord Begroten. Daarbij kan gedacht worden aan de formulering van doelstellingen, een duidelijke beschrijving van de taak en inzet van de minister, het opnemen van relevante indicatoren of andere beleidsinformatie en een heldere overzichtstabel met financiële instrumenten en cijfers over budgetflexibiliteit. Bij deze toetsing wordt ook bekeken of beleidsinformatie in de begroting of beter elders een plaats kan krijgen (bijvoorbeeld in een beleidsnota).

De aangescherpte voorschriften betekenen voor de departementen een andere manier van het opstellen van de begroting; om die reden zal Financiën actief deze manier van werken ondersteunen. Ook is de Algemene Rekenkamer gevraagd om departementen te ondersteunen en adviseren bij de opstelling van de ontwerpbegroting 2013. Zo kan de Algemene Rekenkamer aansluiten bij zogenoemde verdiepingssessies die worden aangeboden aan departementen. In deze sessies wordt gekeken hoe beleidsartikelen kunnen worden gepresenteerd volgens Verantwoord Begroten, inclusief welke beleidsinformatie en mogelijke beleidsindicatoren daarbij relevant zijn.

Bij onvoldoende implementatie van de voorschriften zal ik dit in de Ministerraad aankaarten bij de verantwoordelijk vakminister. Uiteindelijk is de vakminister eindverantwoordelijk voor de begroting zoals die wordt ingediend op Prinsjesdag.

Deze taakverdeling alsmede de extra ondersteuning bij de invoering van Verantwoord Begroten bieden naar verwachting voldoende kwaliteitswaarborgen.

De ontwerpbegrotingen 2013 zullen volledig volgens Verantwoord Begroten worden gepresenteerd.

Vanzelfsprekend heeft uw Kamer het laatste woord. Het oordeel van de Tweede Kamer is uiteindelijk doorslaggevend in de vraag of de stukken voldoen aan de afspraken, die in het kader van Verantwoord Begroten zijn gemaakt, en waar nog verdere verbetering nodig is. Ik blijf daar graag met Uw Kamer over in gesprek.

Doelstellingen Verantwoord begroten

Stappen in het proces

De leden van de fractie van de VVD vragen of aan alle gesignaleerde knelpunten in de evaluatie tegemoet wordt gekomen in de begrotingen voor 2013. Deze leden vragen verder hoe de minister van Financiën erop zal toezien dat de informatie over doelstellingen in de departementale begroting concreet, helder en afrekenbaar is.

De begrotingen 2012 zijn gedeeltelijk opgesteld volgens Verantwoord Begroten. Op basis van de tussenevaluatie hiervan zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften aangescherpt (zie ook de passages hierover onder het kopje Rol en taakverdeling). Voor het antwoord op de vraag hoe ik er op zal toezien dat de informatie over doelstellingen in de departementale begroting concreet, helder en afrekenbaar is, verwijs ik naar de passages hierover onder het kopje ‘Rol en taakverdeling’).

Informatie

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over het mogelijk informatieverlies en vragen zich af of alleen het wollig taalgebruik achterwege wordt gelaten of dat ook teksten volledig zullen verdwijnen.

Bij informatieverlies staat wat mij betreft de vraag voorop in hoeverre uw Kamer beschikt over relevante gegevens voor de uitoefening van haar budgetrecht. Het is mijn overtuiging dat deze informatie door Verantwoord Begroten juist toeneemt. Dit is in de eerste plaats het gevolg van de toename van financiële informatie in de stukken, bijvoorbeeld de tabellen budgettaire gevolgen van beleid met de ingezette financiële instrumenten en de nieuwe jaarlijkse subsidiebijlage. Daarnaast wordt elk artikel opgebouwd vanuit de context waarin de minister opereert, wat zijn rol en verantwoordelijkheid is en welke financiële instrumenten de minister tot zijn beschikking heeft om aan die rol en verantwoordelijkheid invulling te geven. Ook wordt per beleidsartikel geschetst wat de belangrijkste beleidswijzigingen op dat terrein zijn en wat de lessen zijn uit de beleidsdoorlichtingen en evaluaties die hebben plaatsgevonden.

Hier staat inderdaad tegenover dat er in beleidsteksten zal worden geschrapt, maar deze informatie zal in de meeste gevallen beschikbaar blijven met een verwijzing naar stukken die al eerder aan uw Kamer zijn gestuurd. Mocht bepaalde relevante informatie niet zijn opgenomen in de stukken en er ook geen verwijzing voorhanden zijn dan kunt u, net als in voorgaande jaren, uw budgetrecht uitoefenen door vragen in te dienen bij de verantwoordelijk minister. Hierover blijf ik graag met uw Kamer in gesprek.

Programma-uitgaven

De leden van de SP-fractie merken opdat de programma-uitgaven nog steeds op outputbasis worden opgesteld.

Ik kan dit bevestigen. De verantwoording van programma-uitgaven vindt steeds, waar mogelijk, plaats aan de hand van output. Wel is er een duidelijke verandering. Voorheen werd getracht bij alle artikelen informatie te presenteren over maatschappelijke effecten en output; dit was veelal niet goed mogelijk. De nieuwe begrotingen bevatten relevante beleidsinformatie die betrekking heeft op de inzet en bijdrage van de minister. Aangezien de rol, taak en inzet van de minister per beleidsveld verschilt, zal er sprake zijn van maatwerk. In praktijk leidt dit maatwerk ertoe dat financiële ramingen meer dan voorheen worden onderbouwd met informatie over volumes en aantallen (p*q informatie). Wij hebben er vertrouwen in dat wij gezamenlijk – de Commissie voor de Rijksuitgaven, de vaste Kamercommissies, de Algemene Rekenkamer, de vakministers en ik als minister van Financiën – door middel van Verantwoord Begroten, de begroting en verantwoording de komende jaren sterk kunnen verbeteren.

Begrotingsindeling

De fractie van D66 signaleert veranderingen in de begrotingsindeling, met als voorbeeld de begroting van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Ik ben bekend met deze veranderingen in de begrotingsindeling, maar benadruk dat Verantwoord Begroten los staat van de indeling van een begroting. Periodiek wordt de indeling van de artikelstructuur aangepast en aan uw Kamer voorgelegd. Verantwoord Begroten leidt slechts tot één verandering in de indeling van de begroting, namelijk dat er een afzonderlijk artikel wordt opgenomen voor de apparaatsuitgaven. De begrotingspresentatie van Verantwoord Begroten kan verder zonder wijziging van de artikelindeling/artikelstructuur plaatsvinden. Wel is het zo dat door de scheiding van programma-uitgaven en apparaatsuitgaven, een beperkt aantal artikelen niet langer als artikel blijft voortbestaan. Het betreft hier kleine beleidsartikelen waar (vrijwel) alleen apparaatsgeld op stond.

Dat neemt niet weg dat sommige departementen naar aanleiding hiervan, maar vooral als gevolg van de samenvoeging van ministeries, hun begrotingsindeling integraal hebben herzien. Hiervan is bijvoorbeeld bij Infrastructuur en Milieu sprake. De vakministers informeren uw Kamer vooraf over de nieuwe artikelindeling. Op die manier krijgt uw Kamer zelf ook de kans, zoals in het voorbeeld van de begroting van IenM, om te toetsen of de nieuwe indeling voor uw Kamer werkbaar is.

Apparaatsuitgaven/ZBO's

De leden van de VVD-fractie vragen waarom van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) de gegevens van jaar t-1 en soms jaar t-2 worden gepubliceerd in de begroting.

Door Verantwoord Begroten neemt het zicht op apparaatsuitgaven voor uw Kamer sterk toe. Naast het opsplitsen van apparaatsuitgaven van het kerndepartement in onder meer de categorieën eigen personeel, inhuur externen en ICT, worden ook de apparaatsuitgaven van het kerndepartement gepresenteerd in samenhang met de apparaatskosten van agentschappen en begrotingsgefinancierde ZBO's. Zo ontstaat een beeld van de totale apparaatsuitgaven voor het beleid van een ministerie.

ZBO's vallen onder verschillende wettelijke regimes voor het aanleveren van de (concept) begrotingen. Om die reden zijn niet alle ramingen van de ZBO's voor het komende begrotingsjaar tijdig beschikbaar om op te nemen in de departementale begrotingen. In die gevallen mogen, bij gebrek aan recentere cijfers, er gegevens van jaar t-1 en jaar t-2 worden opgenomen. Om in de toekomst in de departementale begrotingen wel de ramingen van alle ZBO's voor het komende begrotingsjaar mee te nemen, zouden de instellingswetten (waarin de aanleverdata zijn vastgelegd) van een groot aantal ZBO's moeten worden aangepast. Dit betekent een langdurige exercitie, waarvan de uitvoeringskosten hoog zullen zijn.

Beleidsinformatie, beleidsdoorlichtingen en evaluaties

De leden van de fractie van de VVD lezen dat de minister in reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer de Regeling voor Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie zal bijstellen. Kan de minister de Kamer informeren over de aard van deze wijzigingen?

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is nu integraal onderdeel van de Rijksbegrotingsvoorschriften . De Rijksbegrotingsvoorschriften worden herschreven in het kader van Verantwoord Begroten. Dat biedt een goede gelegenheid om ook kritisch naar de RPE te kijken. Zowel de Algemene Rekenkamer als de commissie Rijksuitgaven hebben aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen te verbeteren. De wijzigingen in de RPE zijn er op gericht om deze aanbevelingen vast te leggen in de regelgeving. U kunt dan denken aan het opnemen van kwaliteitseisen voor beleidsdoorlichtingen en ander evaluatieonderzoek en het verduidelijken van de eisen aan de inhoud van een beleidsdoorlichting. Tegelijkertijd zijn er praktische wijzigingen die voortkomen uit Verantwoord Begroten, zoals het opnemen van de geagendeerde beleidsdoorlichtingen in de beleidsagenda van de begroting.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) concluderen dat er nu nog teveel beleidsinformatie verloren gaat. Deze leden merken op dat ministeries in de begroting 2012 soms rigoureus hebben gesneden in de informatie over de beoogde effecten van beleid. Wat zijn de redenen hiervoor geweest? De bedoeling van Verantwoord Begroten was toch, zo vragen deze leden, om onnodige wollige teksten over beleid uit begrotingen te weren, niet om beleidsindicatoren af te schaffen. De leden van de fractie van D66 vragen of de minister kan aangeven op welke manier de besluiten worden genomen over de informatie die wordt opgenomen, welke afwegingen daarbij een rol spelen en wat de rol van de Kamer daarin is.

Medewerkers van de Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) waren positief over het schrappen van overbodige beleidsinformatie in de begrotingen 2012, zoals blijkt uit de tussenevaluatie. Tegelijkertijd gaven zij aan het weglaten van bepaalde beleidsinformatie voor een deel als een gemis te ervaren. Ik merk hierbij op dat de begrotingen 2012 een tussenstap vormen naar een volledige invoering van Verantwoord Begroten. Slechts in enkele begrotingen 2012 (BZK, Financiën) is Verantwoord Begroten geheel ingevoerd, van een volledig beeld van Verantwoord Begroten is nog geen sprake.

Er zullen inderdaad indicatoren verdwijnen, maar dat zal over het algemeen indicatoren betreffen die niet over de effectiviteit van beleid gaan, maar over bijvoorbeeld omgevingsontwikkelingen waar de minister niet verantwoordelijk voor is. Dit type informatie kan naar mijn opvatting beter in een beleidsnota worden opgenomen. De nieuwe begrotingsopzet wil transparanter maken wat de rol, taak en verantwoordelijkheid van de minister is, wat de beleidsinzet is van de minister en welke financiële instrumenten beschikbaar zijn. De bedoeling van Verantwoord Begroten is inderdaad om geen onnodig wollige teksten in de begrotingen op te nemen en om alleen die beleidsindicatoren en kengetallen te presenteren die goed aansluiten bij de beleidsinzet en invloed van de minister en waarop hij kan worden afgerekend. Dit vanwege het geconstateerde ‘verantwoordingsgat’ tussen beleidsambities en de werkelijke beleidsinzet. Van afschaffen van relevante indicatoren is derhalve geen sprake.

Het feit dat bepaalde kwantitatieve gegevens niet langer in de begroting staan wil overigens niet zeggen dat ze worden ‘afgeschaft’. Beleidsdirecties blijven dit soort informatie gebruiken als ze relevant zijn in de beleidscyclus en de dialoog met uw Kamer hierover. Deze informatie komt dan tot uw Kamer in andere stukken, los van de begrotingscyclus.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen zich af waarom de toepassing van beleidsindicatoren in de toekomst zou verbeteren. De opname van beleidsindicatoren is niet verplicht en de vakminister is zelf verantwoordelijk voor zijn begrotingspresentatie. Hoe wordt gewaarborgd dat in de begroting daadwerkelijk een kwaliteitsslag wordt gemaakt met het weergeven van zinvolle informatie over de effecten en de doelmatigheid van het beleid? Bestaan er verplichtingen om beleidsindicatoren op te nemen in de begroting? Wie bepaalt of indicatoren relevant zijn? De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de evaluatie blijkt dat het omschrijven van de doelen en de rol en de verantwoordelijkheid van de minister en de keuze van de beleidsinformatie moeilijk is voor de departementen. Hoe wordt dit opgelost?

De minister van Financiën stelt de algemene richtlijnen op voor de begrotingspresentatie (Rijksbegrotingsvoorschriften). Hierin wordt gesteld dat, als een minister veel invloed heeft op een beleidsterrein en bovendien het geld echt als stuurmiddel wordt ingezet (bijvoorbeeld prestatieafspraken, strenge voorwaarden met rapportageplicht) er een indicator wordt verwacht. Verder is voorgeschreven dat de ramingen van financiële instrumenten expliciet worden onderbouwd met prijs/volumegegevens. Ik stel vast dat er inderdaad beleidsinformatie uit de begrotingen zal verdwijnen, dat deze informatie doorgaans in andere stukken zal worden opgenomen maar dat er ook – meer relevante begrotingsinformatie – in de begrotingen wordt opgenomen. Over de algemene verantwoordelijkheidsverdeling bij het opstellen van begrotingen verwijs ik naar het eerste deel van mijn antwoord onder het kopje ‘Rol en taakverdeling’.

In antwoord op de vragen van de PvdA en het CDA naar de adviserende rol van de Algemene Rekenkamer wijs ik er op dat de Algemene Rekenkamer op basis van de Comptabiliteitswet 2001 als taak heeft te controleren of de inkomsten en uitgaven van het Rijk kloppen en of het Rijk beleid uitvoert zoals het bedoeld is. Het gaat hierbij om controle en niet om sturen vooraf. Daarnaast kan de Algemene Rekenkamer ook een adviserende rol vervullen. In dit kader is het mijn intentie om de Algemene Rekenkamer op ambtelijk niveau zoveel mogelijk te betrekken bij de komende verdiepingssessies over de ontwerpbegrotingen (zie het eerdere antwoord onder het kopje Rol en taakverdeling).

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zien een toegevoegde waarde in een grotere rol voor de Algemene Rekenkamer. Zij vragen zich af wat de regering vindt van het idee om de Algemene Rekenkamer ook jaarlijks verslag uit te laten brengen of de premiegelden rechtmatig en effectief zijn besteed.

Verantwoord Begroten is de aanleiding voor de departementen Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om kritisch naar de begrotingspresentatie te kijken van de sectoren Zorg en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt. Beide departementen gaan de eigen begroting integraal herzien. VWS en SZW willen hiermee tegemoet komen aan de wensen van Tweede Kamer voor een meer inzichtelijke begroting. Verantwoord Begroten maakt geen onderscheid tussen begrotings- en premiegelden: ook bij premiemiddelen wordt geschetst wat de rol en verantwoordelijkheid van de minister is en welke financiële instrumenten hij ter beschikking heeft. De vraag of de Algemene Rekenkamer niet alleen de Rijksbegroting in enge zin moet controleren maar ook de premiegelden, staat los van de begrotingspresentatie. De premiegefinancierde uitgaven kennen een ander regime dan de begrotingsuitgaven. Belangrijk verschil met de rijksbegroting is dat de uitgaven in de premiesectoren niet formeel – bij wet - door de Staten-Generaal worden geautoriseerd. De Staten-

Generaal kan er wel voor zorgen dat de premiegelden een bepaalde hoogte hebben. De huidige wetgeving voorziet niet in een taak van de Algemene Rekenkamer bij de vaststelling van de rechtmatigheid van premiegefinancierde uitgaven.

De leden van de CDA fractie zouden graag een overzicht krijgen van de wijze waarop de verhouding tussen de vakminister en de minister van Financiën geregeld is voor wat betreft de beleidsdoorlichting.

De verhouding tussen de minister van Financiën en de vakminister is als volgt: De vakminister is zelf verantwoordelijk voor het periodiek op doelmatigheid en doeltreffendheid evalueren van zijn beleid. Dat is geregeld in de Comptabiliteitswet. De minister van Financiën heeft die verplichting nader uitgewerkt in regelgeving. In die lagere regelgeving is het instrument beleidsdoorlichting gedefinieerd en worden daar regels voor gegeven.

De leden van de fractie van het CDA merken op dat het de bedoeling is dat bij de vaststelling van de beleidsdoorlichting deskundigen zullen worden betrokken. Hoe worden deze deskundigen geselecteerd?

Een van de eisen die aan de beleidsdoorlichting wordt gesteld is dat een onafhankelijke deskundige zijn bevindingen over de beleidsdoorlichting aan uw Kamer doet toekomen. Daarmee wordt gegarandeerd dat uw Kamer een onafhankelijk oordeel krijgt over de totstandkoming, en daarmee de betrouwbaarheid van de beleidsdoorlichting. Deze deskundigen worden geselecteerd door de vakminister. Wel zijn er eisen aan de onafhankelijkheid, het mogen bijvoorbeeld geen medewerkers zijn van een kerndepartement, en de onafhankelijke mag niet zelf meewerken aan de beleidsdoorlichting. Ook als een beleidsdoorlichting wordt uitbesteed aan bijvoorbeeld een extern onderzoeksbureau, dan zal iemand anders, bijvoorbeeld een hoogleraar, als onafhankelijke een oordeel moeten vellen over de kwaliteit.

Voor de leden van de CDA-fractie is de parlementaire betrokkenheid bij het opstellen van de indicatoren voor de beleidsdoorlichting van groot belang. Hoe worden deze indicatoren nu vastgesteld? Hoe zou de parlementaire betrokkenheid vergroot kunnen worden?

In antwoord op de vraag over indicatoren voor de beleidsdoorlichting merk ik op dat er geen vastgestelde indicatoren zijn die in elke beleidsdoorlichting moeten terugkeren. Wel ligt het uiteraard voor de hand dat in een beleidsdoorlichting de ontwikkeling van relevante indicatoren in de onderzochte periode wordt weergegeven. Die indicatoren kunnen eerder gedefinieerd zijn in de begroting, maar ook bijvoorbeeld in beleidsnota's en brieven. Over al deze documenten kan uw Kamer haar mening geven. Als er nooit eerder indicatoren zijn geformuleerd dan zal in de beleidsdoorlichting zelf moeten worden onderzocht op welke manier de effecten van het beleid inzichtelijk zijn te maken.

De leden van de fractie van D66 zijn voorts geïnteresseerd in andere soorten beleidsevaluaties. Welke andere soorten evaluaties kunnen worden gebruikt om kabinetsbeleid te beoordelen? En is de minister voornemens om deze periodiek in te zetten of alleen op incidentele basis? De leden van de D66-fractie vragen hoe de minister bijvoorbeeld aankijkt tegen Interdepartementale Beleidsonderzoeken en Heroverwegingen.

Ik ben het met de D66 fractie eens dat er meer nuttige instrumenten zijn om beleid te evalueren dan alleen de beleidsdoorlichting. Heroverwegingen zijn vanuit hun aard incidenteel, en het kabinet kan besluiten om deze uit te voeren indien nodig. De Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) worden nog steeds uitgevoerd. Het kabinet bekijkt ieder jaar welke onderwerpen daarvoor in aanmerking komen. Welke IBO's er zijn gestart of worden gestart wordt elk jaar vermeld in de Miljoenennota. Naast Heroverwegingen, IBO's en beleidsdoorlichtingen zijn er uiteraard nog meer vormen van evaluatieonderzoek. Vakministers voeren elk jaar een groot aantal effectenonderzoeken, wetsevaluaties, subsidie-evaluaties, kosten-batenanalyses en andere soorten onderzoek uit. Deze onderzoeken worden vaak al naar uw Kamer gestuurd, maar zijn ook te vinden in de evaluatie- en onderzoeksbijlagen bij de begroting. Een kenmerk van deze evaluatieonderzoeken is dat ze zich vaak richten op slechts één beleidsinstrument. Het idee van de beleidsdoorlichting daarentegen is dat deze een heel artikel of artikelonderdeel bestrijkt. Het resultaat van eerder (deel)onderzoek kan dus ook weer als basis voor de beleidsdoorlichting worden gebruikt. Door middel van de tabel 'Meerjarenplanning beleidsdoorlichtingen' in de beleidsagenda, die in het kader van Verantwoord begroten is ingevoerd, kan in één oogopslag worden beoordeeld of er sprake is van een dekkende meerjarige programmering.

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de minister ervoor gaat zorgen dat deze beleidsdoorlichtingen winnen aan kwaliteit.

Het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen is een verantwoordelijkheid van de vakministers zelf. Het verbeteren van de kwaliteit van de doorlichting zal dan ook moeten gebeuren door de opstellers van de beleidsdoorlichting. Tegelijkertijd zal ik de regelgeving voor de beleidsdoorlichtingen wijzigen (zie eerder over de RPE). Daarbij zal ik rekening houden met de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer en het BOR hebben gedaan. Zo zal ik bijvoorbeeld kwaliteitseisen opnemen waaraan al het onderzoek naar doelmatigheid moet voldoen.

De leden van de fractie van D66 hechten veel waarde aan een goede evaluatie en verantwoording. In het bijzonder ook op verantwoordingsdag. Hoe kijkt de minister aan tegen de invulling hiervan? Welke soorten rapportages wil hij hiervoor gebruiken en wat is de samenhang met de beleidsdoorlichtingen en andere evaluaties?

Samen met uw Kamer ben ik bezig om verantwoordingsdag meer gewicht te geven. De rapportages van regeringszijde zijn hiervoor de Verantwoordingsbrief van de Minister-president, de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Ik ben het met de D66-fractie eens dat ook evaluaties hierbij een rol kunnen spelen. Hier ligt wat mij betreft ook een rol voor uw Kamer. Uw Kamer zou bij het vaststellen van de thema's waar extra aandacht aan wordt besteed, ook uitgevoerde beleidsdoorlichtingen kunnen agenderen of omgekeerd, de programmering van beleidsdoorlichtingen daarop kunnen toetsen.

Beschikbaarheid van financiële informatie

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen naar de definities van de verschillende financiële instrumenten. Wanneer is iets precies een subsidie, belastinguitgave, opdracht, overdracht, etc.? Kan een vakminister zelf kiezen onder welk financieel instrument hij een uitgave presenteert? Bestaat hierdoor het gevaar dat de vergelijkbaarheid van begrotingen van twee achtereenvolgende vakministers afneemt?

In de eerdergenoemde Rijksbegrotingsvoorschriften wordt voorgeschreven aan welke eisen een begroting moet voldoen, bijvoorbeeld qua hoofdstukindeling, budgettaire tabellen et cetera. Daarin staat ook wanneer een uitgave bijvoorbeeld een subsidie, opdracht of inkomensoverdracht is. De departementen zijn niet vrij in de keuze welk financieel instrument bij een uitgave wordt gepresenteerd; de definities moeten worden gevolgd zoals deze zijn vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften. De begrotingen worden hier ook op getoetst. In de bijlage treft u de definities aan.

Budgetflexibiliteit

De leden van de SP fractie vragen of kan worden toegelicht wanneer een specifieke kwalitatieve toelichting van de budgetflexibiliteit niet mogelijk is, waarom dit niet kan. Ook vragen deze leden wat de reden is dat de kwalitatieve toelichting bij verschillende ministeries zoveel verschilt. Verder willen zij graag weten hoe de minister gaat bewerkstelligen dat de kwalitatieve toelichting niet alleen uniform gaat gebeuren, maar ook dat de informatiewaarde zal toenemen?

In enkele (Verantwoord begroten) begrotingen 2012 werd een kwalitatieve toelichting op de budgetflexibiliteit gegeven. Hoewel dit in sommige gevallen zeker waardevolle informatie opleverde, bleek uit de tussenevaluatie dat deze waarde doorgaans toch is ervaren als beperkt en te algemeen. Vaak bleef het bij vrij algemene zinnen of werd het juist een erg lange opsomming wanneer de diversiteit aan instrumenten groot was en men vooral wilde benadrukken dat de flexibiliteit beperkt is omdat er sprake is van allerlei soorten verplichtingen. Het gevolg waren lange verhandelingen waarbij niet duidelijk was wat echt hard en juridisch is verplicht en wat bijvoorbeeld een toezegging. Ook het BOR gaf in haar evaluatie aan dat de waarde voor uw Kamer van deze informatie vaak beperkt is. Om die reden is gekozen om als uitgangspunt voor 2013 te hanteren de juridische verplichtingen als een hard en kwantitatief gegeven in de begrotingen op te nemen (zie ook mijn volgende antwoorden).

De leden van de PvdA fractie vragen zich af waarom 'juridisch verplicht' niet een minimumvereiste is. Is het, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, mogelijk om gradaties aan te geven wat juridisch verplichte uitgaven zijn?

In de begrotingen op VBTB-leest werd de mate van budgetflexibiliteit door departementen verschillend ingevuld. Opgeteld kwamen er in de Rijksbegroting meer dan 10 verschillende categorieën voor (beleidsmatig gebonden, bestuurlijk gebonden, complementair noodzakelijk, et cetera). Hiermee werd het beeld van wat nu echt hard verplicht was vertroebeld en werd het budgetrecht van uw Kamer niet gediend.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen zich af waarom de kwantitatieve norm van budgetflexibiliteit alleen op het niveau van de algemene doelstelling wordt gepresenteerd en niet op een lager, specifiekere niveau.

De reden voor het opnemen van de budgetflexibiliteit op het artikelniveau is dat dit aansluit op het niveau van het uitoefenen van het budgetrecht van uw Kamer. Voor meer inzicht in de onderliggende flexibiliteit is inzicht in de onderliggende regelingen/instrumenten nodig. Deze worden juist in de nieuwe opzet van de budgettaire tabellen expliciet gepresenteerd. Hiermee is

tevens het inzicht vergroot bij welke regelingen en instrumenten aangrijpingspunten liggen om geld vrij te maken (zie verder mijn antwoord op vragen van de VVD-fractie).

De leden van de fractie van de PVV merken op te hechten aan een heldere definitie en ook dat ministeries de definitie op dezelfde manier toepassen. Dus als ministerie A een percentage noemt, ministerie B een bedrag en ministerie C alleen een geschreven toelichting dan is dat voor de leden van de PVV-fractie zeer onwenselijk. Kan de minister dit uitsluiten? De leden van de PvdA fractie vragen zich af of er geen reëel gevaar bestaat dat het percentage 'juridisch verplicht' sterk zal stijgen, omdat de minister hierdoor eerder zijn begroting ongeschonden door de Tweede Kamer loodst.

Verantwoord Begroten introduceert een scherpe, toetsbare definitie van juridisch verplichte uitgaven voor het bepalen van het percentage budgetflexibiliteit: uitgaven zijn juridisch verplicht of niet. Na aftrek van het percentage juridisch verplichte uitgaven blijft het percentage budgetflexibiliteit over. De administratieve organisatie van departementen bevat voldoende waarborgen om te voorkomen dat bedragen onterecht worden opgevoerd als verplicht, of dat er een verplichting wordt aangemaakt zonder geldig bewijsstuk. Daardoor wordt het risico dat de PvdA-fractie schetst van het onterecht 'opblazen' van het juridisch verplichte deel van de uitgaven juist kleiner in plaats van groter; departementen mogen niet meer allerlei gradaties in de mate van verplichting samen presenteren om aan te geven dat de budgetflexibiliteit op een bepaald artikel zeer beperkt zou zijn.

De leden van de PVV-fractie vragen of een volledige en eenduidige definitie van deze categorisering op tafel ligt, waarmee de financiële afdelingen van de ministeries moeten werken. De leden van de PVV-fractie vragen of de Kamer deze mag ontvangen. De leden van de PvdA vragen zich ook af wat de precieze definitie van 'juridisch verplicht'.

De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat de begrotingen voor elk artikel een hard percentage noemen van het juridische verplichte deel. Volgens de rijksbreed gehanteerde definitie wordt hieronder verstaan:

“Alle verplichtingen die in de jaren voorafgaand aan het begrotingsjaar zijn gedaan en leiden tot een kasbeslag in het begrotingsjaar. Van juridisch verplichte uitgaven is in zijn algemeenheid sprake op grond van verdrag, wet, koninklijk besluit, ministeriële regeling, beschikking of overeenkomst. In zijn algemeenheid is geen sprake van een juridische verplichting als partijen bijvoorbeeld recht op een subsidie hebben indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. “

Deze definitie geeft helder aan wat verplichte uitgaven zijn en in welke mate de flexibliteit van de begroting wordt beperkt. Deze aanpak verbetert het inzicht in budgetflexibiliteit ten opzichte van de vorige (VBTB-)begrotingen.

De VVD-fractie hecht er aan, dat bij de weergave van de begrotingsflexibiliteit niet alleen wordt vermeld welk percentage van de uitgaven juridisch verplicht is, maar ook waar de verplichting zijn oorsprong vindt. Deze leden merken op dat daartoe concreet moet worden vermeld welke wet, regeling of convenant zou moeten worden gewijzigd om het budget beschikbaar te krijgen voor alternatieve aanwending. De leden van de VVD-fractie vragen of de minister kan bevestigen dat deze informatie uiteindelijk ook in de begrotingen volgens 'Verantwoord begroten' zal

worden opgenomen. Zij merken daarbij op dat nu namelijk in de brief staat dat een dergelijke specifieke toelichting niet altijd mogelijk is, terwijl eerder wel aan de Kamer is voorgehouden dat deze informatie zou worden verstrekt. De leden van de VVD-fractie merken op dat zij er sterk aan hechten dat niet alleen een kwalitatieve toelichting wordt verstrekt op de mate van alternatieve aanwendbaarheid van het niet-juridisch gebonden deel van het budget, maar ook een kwalitatieve toelichting op het juridisch gebonden deel.

De leden van de PvdA fractie geven aan dat indien de Kamer wenst in te breken op de juridisch verplichte uitgaven maakt het immers verschil of hiervoor geheel nieuwe wetgeving moet worden opgetuigd dan wel dat slechts een uitkeringspercentage of een bedrag in de wet moet worden aangepast. Geeft Verantwoord Begroten hier ook meer inzicht in?

Als wordt getoond in welke mate uitgaven juridisch verplicht zijn, is het dan mogelijk om hierbij kort uiteen te zetten wat er moet gebeuren om de juridische beperking op te heffen, zo vragen de leden van de fractie van de PVV. Zij merken daarbij op dat dit niet bij alle afzonderlijke posten hoeft, maar bijvoorbeeld indien het budgettair belang groter is dan 100 miljoen euro.

Door Verantwoord Begroten wordt ook helder in de begroting via welke financiële instrumenten, regelingen en afspraken de programma-uitgaven worden besteed. Deze regelingen vormen het belangrijkste aangrijpingspunt voor de vraag welke afspraken moeten worden herzien voor een alternatieve aanwending van middelen. Voor sommige instrumenten – zoals subsidies – wordt in de subsidiebijlage precies aangegeven wat de looptijd/einde van een subsidieregeling is. Een beschrijving van alle regelingen waarop een verplichting is gebaseerd, verhoudt zich slecht tot de doelstelling om begrotingen korter en beter toegankelijk te maken. Per regeling zou dan moeten worden aangegeven welke artikelen moeten worden aangepast om geld vrij te kunnen spelen. Dit acht ik niet goed werkbaar. Uw Kamer kan met het recht van amendement in algemene zin van de minister vragen om binnen een artikel aan te geven waar de ruimte bestaat. Ook kan worden gevraagd welke specifieke stappen gezet moeten worden om geld beschikbaar te maken. Voor het niet juridisch verplichte deel van het budget krijgen departementen gelegenheid om in een kwalitatieve toelichting aan te geven wat eventueel in de weg staat van een alternatieve aanwending. Het standaardiseren van deze toelichting, zoals ook de SP fractie suggereert, is in praktijk moeilijk uitvoerbaar omdat de diversiteit aan beleidsmatige voornemens zo'n uniformiteit in de weg staat. Voor het verplichte deel is wel uniformiteit mogelijk omdat er één rijksbrede definitie wordt gevolgd.

De gedachte van de PVV fractie over het opnemen van een uiteenzetting over wat er moet gebeuren om een verplichting boven de 100 miljoen euro op te heffen is weliswaar begrijpelijk maar mijns inziens onnodig. In praktijk zullen door Verantwoord Begroten ook individuele uitgaven ver onder dit bedrag zichtbaar worden. Ik verwacht dat dit in de meeste gevallen voldoende antwoord zal geven op de vraag welke regelingen moeten worden aangepast. Het opnemen van een stappenplan voor alle genoemde bedragen in de begroting lijkt mij geen doelmatige werkwijze en het zou bovendien de leesbaarheid van het stuk belemmeren.

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de evaluatie blijkt dat de budgetflexibiliteit wordt vastgesteld aan de hand van een harde kwantitatieve norm. Op welke manier komt deze norm tot stand? Op welke manier wordt bepaald hoe groot de ruimte is voor eventuele amendementen, dat wil zeggen het deel dat juridisch verplicht is, zo vragen deze leden.

Uit de tussenevaluatie blijkt dat er gehecht wordt aan harde kwantitatieve gegevens over de budgetflexibiliteit. Door het hanteren van een duidelijke definitie die alleen betrekking heeft op de harde verplichtingen – namelijk de echte juridische verplichtingen – komt kwantitatieve informatie beschikbaar over budgetflexibiliteit. De omvang van de juridische verplichtingen wordt namelijk uitgedrukt als een percentage van de totale omvang van de uitgaven van een jaar. Hoe hoger het percentage, hoe geringer de budgetflexibiliteit.

Samenvattend stel ik vast dat er een uniforme en harde kwantitatieve norm komt voor budgetflexibiliteit, aangevuld met inzicht in de onderliggende instrumenten/regelingen die de mate van flexibiliteit bepalen. Daarnaast krijgen departementen voor het niet juridisch verplichte deel van het budget de gelegenheid om in een kwalitatieve toelichting aan te geven wat in de weg staat van een alternatieve aanwending. Ik ben van mening dat door bovenstaande maatregelen het zicht op budgetflexibiliteit voor uw Kamer aanzienlijk wordt vergroot in verhouding het zicht op budgetflexibiliteit in de vorige begrotingen.

Gebruiksgemak/digitalisering

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering het met deze leden eens dat alle stukken en bijlagen die horen bij één begroting in één (ook digitaal beschikbaar) document zouden moeten worden aangeboden, zeker met het oog op de zoekfunctie.

Ik ben van mening dat het inzicht in de onderlinge samenhang van begroting, bijlagen en verwijzingen alsmede de doorzoekbaarheid hiervan het beste is gediend met het creëren van één digitaal document. In die zin ben ik het ook met de leden van de PvdA fractie eens dat het verdiepingshoofdstuk, de bijlage moties en toezeggingen, de subsidiebijlage en het evaluatie-onderzoeksoverzicht in het begrotingsdocument kunnen worden opgenomen. Wanneer de regering over kan gaan op een volledige digitale aanbieding van de begrotingsdocumenten dan zal de regering zorg dragen voor aanbieding in één(PDF-)bestand.

De leden van de PvdA fractie vragen of het mogelijk is dat alle stukken die behoren bij een begroting in één bestand worden aangeboden, met daarbij de vraag of het dunner worden van de begrotingen komt door het verplaatsen van informatie naar internet.

De reductie van het aantal pagina's komt niet voort uit het simpelweg verplaatsen van informatie naar internetbijlagen. Uit een kleine analyse van de bladzijden uit de MvT 2012 en 2010 blijkt dat er sprake is van een substantiële reductie in het aantal pagina's, ook als de internetbijlagen worden meegeteld.

		2012			2010
		#blz MvT	#blz internet bijlagen	Totaal	#blz MvT
BuZa		109	30	139	178
BZK		124	90	214	205
OCW		117	91	208	360
FIN, IXB		78	56	134	165
Totaal		428	267	695	908
Reductie	31%				

De leden van de D66 fractie vragen naar de ideeën/initiatieven die er liggen om de begroting meer digitaal te verspreiden en welke mogelijkheden die digitalisering biedt.

Wanneer de begrotingstukken meer digitaal worden aangeboden, dan zal het gebruiksgemak toenemen. Een zoekactie in een digitaal stuk levert bijv. direct een volledig overzicht op van gehanteerde termen. Door het werken met hyperlinks ontstaat de mogelijkheid om gemakkelijker verwijzingen aan te maken (bijv naar aanverwante stukken, Kamerbrieven over het voorgenomen beleid, evaluaties en zelfs stukken van derden) waardoor de informatie ook in perspectief kan worden geplaatst..

Vervolgproces

De leden van de CDA-fractie zouden graag willen weten of bij benadering kan worden aangegeven hoe hoog de kosten zijn die gepaard gaan met het verantwoord begroten.

Door een heldere en stabiele begrotingspresentatie is de inschatting dat het opstellen van de begroting – na een overgangperiode voor de begroting 2013 – minder tijd en capaciteit zal vragen. Daarmee draagt Verantwoord Begroten (zij het zeer indirect) bij aan de invulling van de taakstelling op de Rijksdienst. Verantwoord Begroten wordt overigens met de bestaande bezetting ingevoerd; er zijn geen extra middelen voor vrijgemaakt.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een overzicht ontvangen van het tijdschema voor de nadere invoering van Verantwoord Begroten en de momenten waarop daarbij parlementaire betrokkenheid

Het nadere tijdschema houdt in dat met Prinsjesdag de eerste volledige rijksbegroting volgens Verantwoord Begroten wordt gepresenteerd. Vervolgens is het oordeel aan uw Kamer in hoeverre deze opzet is geslaagd. Bij de diverse begrotingsbehandelingen kunnen de diverse commissies vervolgens met de vakminister in gesprek over de mate van afrekenbaarheid en bijvoorbeeld over de programmering van beleidsdoorlichtingen. Voor het systeem van Verantwoord Begroten ben ik uw aanspreekpunt en daarover blijf ik graag met u in gesprek. Zoals ik in het begin van mijn antwoord al aangaf: het invoeren van deze nieuwe begrotingspresentatie zal de komende jaren plaatsvinden en zich blijven ontwikkelen in dialoog met uw Kamer.

BIJLAGE DEFINITIE FINANCIËLE INSTRUMENTEN

Financiële instrumenten

In de tabel budgettaire gevolgen van beleid wordt onderscheid gemaakt naar de **financiële instrumenten** die de minister tot zijn beschikking heeft. De te onderscheiden financiële instrumenten zijn (limitatief):

- subsidies (regelingen);
- leningen (eventueel);
- garanties (eventueel);
- bekostiging;
- inkomensoverdrachten;
- opdrachten;
- bijdrage aan baten/lastendiensten;
- bijdrage aan ZBO's/RWT's;
- bijdragen aan medeoverheden;
- bijdrage aan (inter-)nationale organisaties;
- bijdrage aan andere begrotingshoofdstukken;
- bijdragen aan sociale fondsen.

Voor het bepalen van de financiële instrumenten wordt uitgegaan van de volgende begrippen:

Subsidies: De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (Awb, artikel 4.21).

De uitgaven voor **leningen** worden eventueel onder de categorie subsidies opgenomen. Vaak hebben die contracten door de 'zachte' voorwaarden (lagere dan marktrente, kwijtscheldingsclausules, e.d.) die eraan zijn verbonden, het karakter van een subsidie; de vormgeving is dan meestal publiekrechtelijk (subsidiebeschikking). De uitgaven voor **leningen worden** als apart instrument opgenomen, indien hiermee het inzicht wordt vergroot.

Garanties: de kasuitgave die voortkomt uit een voorwaardelijke financiële verplichting aan een wederpartij. De verplichting komt tot betaling omdat een situatie is ontstaan, waarvoor de oorspronkelijke garantieverplichting was aangegaan

Bekostiging: financiële overdracht voor beleidsuitvoering aan instellingen, voor zover niet vallend onder opdrachten en subsidies. Het betreft hier vooral overdrachten aan wetenschappelijke en/of onderwijsinstellingen voor onderwijs en/of onderzoek.

Inkomensoverdracht: het overdragen van financiële middelen aan een individu en/of huishouden zonder daarvoor een directe tegenprestatie te verlangen en met het oogmerk de wederpartij te ondersteunen in de bekostiging van

zijn lopende uitgaven. In het algemeen vindt de overdracht plaats in de vorm van een uitkering of bijdrage van de overheid.

Opdracht: Directe bestedingen aan derden voor de inkoop van diverse goederen en diensten (communicatie, voorlichting, projecten, infrastructuur e.d.) ten behoeve van het beleid. Bij een opdracht is sprake van een concreet eindproduct/resultaat (uitbesteding). Over het algemeen zijn dit de opdrachten voor zover deze niet vallen onder externe inhuur. Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winst oogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt (zie begrippenlijst externe inhuur). De uitgaven voor externe inhuur worden opgenomen bij de apparaatsuitgaven.

Bijdrage aan baten-lastendiensten: De “Bijdrage aan een baten-lastendienst” bestaat uit de eigenaarsbijdragen van het moederdepartement en de uitvoeringskosten van de opdrachtgever aan een baten-lastendienst. Subsidieregelingen van de minister zelf worden onder ‘subsidie’ gepresenteerd in de tabel budgettaire gevolgen van beleid. Als de minister ze laat uitvoeren door een andere partij, wordt deze bij de subsidieregeling in de tabel vermeld.

Bijdrage aan ZBO’s/RWT’s: De totale financiële bijdrage (programma en apparaat) aan de ketenpartners (ZBO’s/RWT’s) die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt .

Bijdrage aan medeoverheden: de financiële bijdrage aan de medeoverheden (provincies, gemeenten) die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt, bijvoorbeeld de specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies.

Bijdrage aan (inter)nationale organisaties: de financiële bijdrage aan (inter)nationale organisatie die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt en/of lidmaatschappen van (inter)nationale organisaties, bijvoorbeeld bijdragen aan de Europese Unie, VN, NGO’s.

Bijdrage aan andere begrotingshoofdstukken: de financiële bijdrage aan andere begrotingshoofdstukken (incl. begrotingsfondsen).

Bijdrage aan sociale fondsen: de financiële bijdrage aan de fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale verzekeringswetten.

Voor de instrumenten bijdrage aan... geldt dat waar mogelijk, conform het instrument bijdrage aan baten-lastendiensten, de bijdrage los wordt gepresenteerd van de uitvoeringskosten van het beleid zelf, bijvoorbeeld een subsidieregeling van het Rijk.