

Vergaderjaar 1999–2000

**26 573**

## **Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording**

**Nr. 10**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 mei 2000

Hierbij ontvangt U de voorbeeldbegroting 2000 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken<sup>1</sup> De nieuwe begroting is opgezet volgens het stramien van de regeringsnotitie *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* die mei 1999 aan Uw Kamer is aangeboden.

In deze brief gaan wij in op de achtergrond van de nieuwe indeling van de begroting. Vervolgens worden enige belangrijke onderwerpen behandeld die samenhangen met de invoering van de «Begroting 21e eeuw» op Buitenlandse Zaken: het gebruik van prestatiegegevens, de toerekening van apparaatsuitgaven, overzichtconstructies en de verdere implementatie van «Begroting 21e eeuw» op Buitenlandse Zaken.

Als uitgangspunt voor de opzet van de nieuwe begroting is de begroting 2000 genomen. Van belang is de nieuwe opzet en structuur van de begroting en niet zozeer de cijfers en de precieze inhoud van de beleidsvoornemens. Wij zouden graag van U horen wat Uw mening is over de nieuwe opzet van de begroting en voorts of deze opzet naar Uw mening voldoet aan de richtlijnen van de regeringsnotitie *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*.

#### **Achtergrond van de nieuwe indeling**

In de nieuwe opzet van de begroting staan de beleidsdoelstellingen van Buitenlandse Zaken centraal. Wij hebben ernaar gestreefd om de beleidsdoelstellingen zo concreet en resultaatgericht mogelijk weer te geven. Tevens hebben wij gestreefd naar een duurzame begrotingsindeling.

In ons voorstel voor een nieuwe begrotingsindeling hebben we de vijf *hoofddoelstellingen* van het Nederlands buitenlandbeleid als uitgangspunt genomen:

1. het bevorderen van de internationale ordening;
2. het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit;

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3. het bevorderen van de Europese integratie;
  4. duurzame armoedevermindering en;
  5. het behartigen van de Nederlandse bilaterale belangen.
- Deze hoofddoelstellingen vormen de grondtonen van ons buitenlandbeleid en veranderen niet of nauwelijks met het politieke klimaat.

De vijf hoofddoelstellingen zijn uitgewerkt in *beleidsartikelen*. De uitgaven die Buitenlandse Zaken doet, zijn gekoppeld aan deze beleidsartikelen. Hierop oefent het parlement zijn budgetrecht uit. De beleidsartikelen zijn geformuleerd in de vorm van (concrete) doelstellingen.

De hoofddoelstelling *Internationale ordening* is uitgewerkt in één beleidsartikel. Dit beleidsartikel is geoperationaliseerd naar de zes dimensies van internationale ordening die de regering onderkent: 1. internationale rechtsorde, 2. de internationale instellingen, 3. de rechten van de mens, 4. de internationale financiële en economische ordening, 5. de ecologische ordening en 6. de sociale ordening.

De hoofddoelstelling *Vrede, veiligheid en stabiliteit* is uitgewerkt in drie beleidsartikelen die bijdragen aan deze hoofddoelstelling: beleidsartikel 2: vrede, veiligheid en conflictbeheersing, beleidsartikel 3: humanitaire hulp en beleidsartikel 4: vredesopbouw en goed bestuur. De Nederlandse inzet voor conflictpreventie, conflictbeheersing, humanitaire hulp en vredesopbouw wordt zo in duidelijke samenhang gepresenteerd.

De hoofddoelstelling *Europese integratie* is uitgewerkt in één beleidsartikel. Dit artikel heeft niet alleen betrekking op de Europese Unie maar ook op de Raad van Europa. De inzet van Nederland voor de Europese integratie is uitgewerkt in drie operationele doelstellingen: 1. verdieping van de Europese integratie, 2. versterking van het externe beleid van de Europese Unie en 3. de uitbreiding van de Europese Unie.

De vierde hoofddoelstelling *Duurzame armoedevermindering* is uitgewerkt in drie beleidsartikelen: beleidsartikel 6: bilaterale ontwikkelingssamenwerking, beleidsartikel 7: multilaterale ontwikkelingssamenwerking en beleidsartikel 8: particuliere en maatschappelijke ontwikkelingssamenwerking.

Via deze drie kanalen wordt getracht de volgende doelstellingen te bereiken:

1. duurzame economische groei;
2. het bevorderen van duurzame ontwikkeling (dit omvat naast het voorzien in basis sociale voorzieningen ook het bevorderen van sociale coherentie en het verminderen van sociale uitsluiting);
3. het beschermen en verbeteren van het beheer van de natuurlijke en fysieke omgeving en
4. vredesopbouw en goed bestuur. Deze laatste doelstelling geldt dus zowel voor de hoofddoelstelling *Vrede, veiligheid en stabiliteit* (hoofddoelstelling II) als voor *Duurzame armoedevermindering*.

De vijfde hoofddoelstelling *Nederlandse bilaterale belangen* is uitgewerkt in drie beleidsartikelen: beleidsartikel 9: Nederlandse bilaterale belangen op politiek en economisch gebied, beleidsartikel 10: consulaire dienstverlening, asiel en migratie, en beleidsartikel 11: internationaal cultuurbeleid. De verantwoordelijkheden van het Ministerie van Buitenlandse zaken voor asiel, migratie en consulaire dienstverlening hangen nauw met elkaar samen. Het Nederlandse asiel- en migratiebeleid kan evenwel niet los gezien worden van de Europese en internationale context.

## **De beleidsagenda van de nieuwe begroting**

De nieuwe begroting begint met een korte beleidsagenda. In deze beleidsagenda worden de speerpunten van het buitenlandbeleid van de Regering aangegeven. De thematische speerpunten zijn gepresenteerd in samenhang met de elf beleidsartikelen. De geografische speerpunten van het buitenlandbeleid van de Regering doorsnijden de verschillende beleidsartikelen.

## **Het gebruik van prestatiegegevens**

De notitie over prestatiegegevens BZ/OS die U binnenkort ontvangt, geeft aan op welke wijze wij van plan zijn om te werken aan de verdere ontwikkeling en gebruik van prestatiegegevens voor het buitenlandbeleid en de ontwikkelingssamenwerking. In de dummybegroting vindt U in de paragraaf D van elk artikel de prestatiegegevens.

## **De toerekening van apparaatsuitgaven**

De notitie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» stelt dat apparaatsuitgaven dienen te worden toegerekend aan de beleidsartikelen. Buitenlandse Zaken zal voorsnog echter geen apparaatsuitgaven toerekenen aan beleidsartikelen in de vorm van artikelonderdelen. Dit zou de flexibiliteit van de bedrijfsvoering op het departement en de posten ernstig beknotten. Om de Tweede Kamer toch inzicht te geven in de integrale kosten van beleid zijn deze gegevens als extra informatie opgenomen. Het gaat om een globale toerekening op basis van een intern onderzoek. Daarbij zijn de directe kosten van posten en departement op basis van globale tijdschattingen toegerekend. Indirecte kosten zijn voorsnog niet toegerekend.

## **Overzichtsconstructie HGIS**

In de notitie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» wordt aangekondigd dat voor een aantal beleidsterreinen overzichtsconstructies worden opgenomen in de begroting en het jaarverslag van het coördinerende departement. Reden voor het integreren van deze overzichtsconstructies in de begrotingsstukken is om het aantal nota's dat separaat naar het parlement wordt gestuurd, beperkt te houden. De HGIS wordt tot nu toe jaarlijks in een afzonderlijke nota gepresenteerd. Om twee redenen wordt voorgesteld dit te continueren. De HGIS (inclusief ontwikkelingssamenwerking) is een belangrijke overzichtsconstructie van de uitgaven voor internationale samenwerking waarvoor een apart budgettair regime geldt. Het gaat maar liefst om tien miljard gulden. De jaarlijkse HGIS-nota is als het ware een Miljoenennota voor de buitenlanduitgaven. Het doet geen recht aan het departementsoverstijgende karakter van de HGIS als dit overzicht wordt ondergebracht in de begroting van ons eigen Ministerie. Verder is het technisch niet goed mogelijk om het HGIS-jaarverslag te integreren in het departementale jaarverslag omdat de inhoud afhankelijk is van de definitieve cijfers en toelichtingen in de verantwoordingen van andere departementen. Het HGIS-jaarverslag kan dus pas worden opgesteld als de jaarverslagen van de departementen zijn afgerond.

Wij willen graag met U van gedachten wisselen over de voors en tegens van beide opties: HGIS integreren in de begrotingsstukken of presenteren in een afzonderlijke nota.

## **De verdere implementatie van «Begroting 21e eeuw» op Buitenlandse Zaken**

De doelstelling van de invoering van begroting 21e eeuw is tweeledig: verbetering van de begrotingspresentatie naar de Tweede Kamer en binnen het Ministerie beter sturen op concrete resultaten. In het aanlooptraject naar september 2001 wanneer de begroting nieuwe stijl voor het eerst aan de Kamer zal worden aangeboden zijn er nog veel zaken die uitgevoerd moeten worden. Wij willen de verdere implementatie van «Begroting 21e eeuw» op BZ als volgt vorm geven:

### *1. Implementatie prestatiegegevens*

In de nota prestatiegegevens BZ/OS is aangegeven welke nieuwe instrumenten voor het genereren van prestatiegegevens wij voornemens zijn te ontwikkelen. Het gaat hier met name om het ontwikkelen en opzetten van een waarderingsstelsel voor projecten en programma's. Door middel van dit waarderingsstelsel moet kunnen worden beoordeeld in welke mate een project of programma aan de daarvoor geformuleerde doelstelling heeft beantwoord.

In oktober zullen verschillende pilots starten om ervaringen op te doen met dit stelsel. De ervaringen zullen worden geëvalueerd. Vervolgens zal een ontwerp worden gemaakt van het stelsel dat op alle ambassades en directies zal worden geïmplementeerd. Dit is een zeer grote en veelomvattende operatie. Het stelsel zal waarschijnlijk in 2002 operationeel zijn. Verder wordt per beleidsartikel bekeken hoe met de bestaande instrumenten meer zinvolle prestatiegegevens gegenereerd kunnen worden. De resultaten van deze inspanning zullen worden gepresenteerd in de begrotingen van de komende jaren.

### *2. Memorie van Toelichting 2001*

De Memorie van Toelichting voor 2001 zal reeds worden vormgegeven volgens de opzet van de «Begroting 21e eeuw». Op deze manier wordt een begin gemaakt – zowel naar de Kamer toe als binnen het Ministerie – met de daadwerkelijke implementatie van de nieuwe begrotingsopzet.

### *3. Aansluiting bij jaarplancyclus*

Thans wordt de aansluiting tussen de «Begroting 21e eeuw» en de interne jaarplancyclus van het Ministerie nader uitgewerkt. Er dient immers een directe relatie te zijn tussen de in de begroting geformuleerde voorgenomen beleidsdoelstellingen en de jaarplannen van iedere directie en ambassade. In de jaarplannen worden de voornemens uit de begroting nader geconcretiseerd. Vervolgens rapporteren directies en posten in hun jaarverslagen over de behaalde resultaten in relatie tot hun voornemens. Deze jaarverslagen vormen op hun beurt de input voor het departementale jaarverslag.

### *4. Geschikt maken van de ondersteunende management informatiesystemen*

Op BZ wordt hard gewerkt aan de implementatie van een nieuw management informatiesysteem (GMIS). Bezien wordt thans wat de gevolgen zijn van de invoering van de «Begroting 21e eeuw» voor de opzet van dit systeem.

### *5. Toerekening van de apparaatsuitgaven*

De extra-comptabele toerekening van de apparaatskosten aan de diverse

beleidsartikelen zal verder worden verbeterd en verfijnd op grond van uitgebreid intern onderzoek. Ook zal worden gezien of in de toekomst toerekening van apparaatskosten in de vorm van artikelonderdelen zinvol en werkbaar is voor BZ.

### **Tot slot**

De invoering van de «Begroting 21e eeuw» stelt ons in staat de doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid en de ontwikkelingssamenwerking beter voor het voetlicht te brengen. Op Buitenlandse Zaken is met veel inzet gewerkt aan de nieuwe opzet van de begroting. Wij zijn van mening dat Uw Kamer met deze dummybegroting een helder zicht heeft op de doelstellingen die wij nastreven, de middelen die daarvoor worden ingezet en de resultaten die wij willen boeken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
E. L. Herfkens