

Vergaderjaar 1999–2000

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2000

In het kader van Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) ontvangt u hierbij de voorbeeldbegroting IXA 2000 van Nationale Schuld.¹ De voorbeeldbegroting IXB van het Ministerie van Financiën is reeds in 1999 opgesteld en deze heeft de Kamer dan ook al eerder ontvangen. De voorbeeldbegroting IXB is toen betrokken bij het algemeen overleg van de commissie voor de Rijksuitgaven op 20 september 1999. Ik kan me indenken dat er behoefte bestaat om ook nog nader van gedachten te wisselen over de opzet van de begroting IXB. Desgewenst kan deze voorbeeldbegroting nogmaals aan de Kamer worden gezonden.

In deze brief wordt zowel aandacht besteed aan de voorbeeldbegroting IXA 2000 als aan de voorbeeldbegroting IXB 1999. Daarnaast wordt ingegaan op enkele specifieke aanpassingen die nog gedaan moeten worden, alvorens tot een geheel op VBTB-leest geschoeide ontwerpbegroting 2002 te komen. Tot slot wordt het inmiddels opgestelde plan van aanpak implementatie VBTB Financiën kort toegelicht en wordt een opmerking gemaakt over de prestatiegegevens voor het jaar 2000.

1. De voorbeeldbegroting IXA 2000

De voorbeeldbegroting IXA is geschoeid op de begroting IXA 2000, zoals die bij de Staten-Generaal in september 1999 is ingediend. Geprobeerd is een voorbeeldbegroting te produceren die zoveel mogelijk in lijn is met het VBTB-gedachtegoed. Een uitdaging daarbij was om de complexe materie van de Nationale Schuld om te zetten in begrijpelijke taal.

De voorbeeldbegroting IXA kent twee beleidsartikelen: «Financiering van de staatsschuld» en «Beheer van middelen van overheidsinstellingen». Op het artikel «Beheer van middelen van overheidsinstellingen» worden onder andere de rente-uitgaven en -ontvangsten geraamd en begroot die verband houden met rekening-courantfaciliteiten die agentschappen en bepaalde ZBO's hebben in de schatkist. Bij deze beleidsartikelen is gepro-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

beerd doelstellingen te formuleren en prestatiegegevens weer te geven die daarop betrekking hebben.

2. De voorbeeldbegroting IXB 1999

De meest in het oog springende verschillen tussen de begroting IXB 1999 en de voorbeeldbegroting IXB 1999 betreffen de omvang en de inhoud. De voorbeeldbegroting IXB is compacter doordat zij minder technische informatie bevat. Daarnaast is – door hergroepering van de artikelen naar hoofdonderwerpen van beleid – voor de uitgaven het vroegere aantal van 37 begrotingsartikelen weergegeven in 10 beleidsartikelen. Noemenswaardig aan de ontvangstenkant is dat in de voorbeeldbegroting alle ontvangsten van de Belastingdienst op één artikel zijn komen te staan. De bedoeling van VBTB is dat doelstellingen geëxpliciteerd worden en dat zicht wordt verkregen op beoogde prestaties en gewenste effecten. Dat moet de autorisatiefunctie van de begroting ten goede komen. In de voorbeeldbegroting IXB 1999 is daartoe een eerste aanzet gegeven.

Tevens zijn de ervaringen die binnen Financiën zijn opgedaan met het opstellen van de voorbeeldbegroting IXB 1999 aan de andere departementen en aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking gesteld. De andere ministeries konden daarmee hun voordeel doen bij het opstellen van de voorbeeldbegrotingen 2000. De Algemene Rekenkamer is thans bezig met een beoordeling van de voorbeeldbegroting IXB 1999 en doet hiermee ervaring op voor de beoordeling van de andere voorbeeldbegrotingen.

3. Naar de begroting 2002

Met de beide voorbeeldbegrotingen (IXA en IXB) wordt een eerste indruk verkregen hoe de begroting nieuwe stijl er voor het Financiënterrein uit kan gaan zien. Het is de bedoeling dat de ontwerpbegroting 2002, die op VBTB-leest geschoeid zal worden, zowel qua beleidsartikelindeling als qua presentatie nog aangepast zal worden.

De artikelindeling

Conform de inmiddels gepreciseerde VBTB-lijn zal het beleidsartikel «Algemeen» zuiverder worden gepresenteerd. Een tweetal directies die in de voorbeeldbegroting IXB zijn opgenomen binnen de apparaatsuitgaven op het artikel «Algemeen» worden in de ontwerpbegroting 2002 overgeheveld naar het beleidsartikel «Coördinatie, beheersing en toezicht rijksfinanciën». Daartoe wordt de doelstelling van dit artikel iets verbreed en wordt de naam gewijzigd in «Sturing en beheersing van de collectieve sector». Daarnaast is de VBTB-lijn inmiddels dat uitgaven en ontvangsten voor afzonderlijke doelen op een eigen beleidsartikel komen. Om die reden zal er een nieuw beleidsartikel «Staatsloterij» worden geformuleerd.

Dit leidt tot de volgende artikelindeling voor de begroting 2002:

1. Belastingen
2. Financiële markten
3. Internationale betrekkingen
4. Financieringsactiviteiten en samenwerking publiek-private sector
5. Exportkredietverzekering en investeringsgaranties
6. Beheer materiële activa
7. Staatsloterij
8. Kasbeleid en kasbeheer
9. Sturing en beheersing van de collectieve sector
10. Algemeen
11. Nominaal en onvoorzien

Bedacht zij dat het streven is de Belastingdienst met ingang van 2002 om te zetten in een baten-lasten-dienst. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de presentatie van gegevens over de Belastingdienst. Uiteraard zal dit via de daarvoor geldende procedure aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

De presentatie

Ook qua presentatie zal de ontwerpbegroting 2002 worden aangepast. In de eerste plaats is er bij de voorbeeldbegroting IXB van Financiën gekozen voor het formuleren van algemene doelstellingen die geldig zijn voor een langere periode. Voor de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen is er uiteindelijk voor gekozen beleidsprioriteiten voor het betreffende begrotingsjaar weer te geven; wat gaan we in het komende jaar doen? Daarmee kan er in de voorbeeldbegroting IXB eigenlijk niet van nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen worden gesproken, de nadruk ligt sterk op activiteiten. Voor de begroting 2002 zullen deze doelstellingen nogmaals kritisch worden gezien. Doel is het duidelijk neerzetten van een beleidsprobleem of een na te streven maatschappelijk effect; waarom doen we dit? Daarbij zal ook worden gestreefd naar de vermelding van doelgroep, streefwaarden en tijdsdimensie.

Ten tweede gaat de regeringsnota VBTB ervan uit dat in de toelichting per beleidsartikel wordt ingegaan op prestatiegegevens, budgetflexibiliteit en veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming. Deze gegevens lopen uiteen voor de verschillende onderdelen van de apparaats- en programma-uitgaven respectievelijk -ontvangsten. In de voorbeeldbegroting IXA en IXB zijn deze gegevens per subonderdeel gepresenteerd. In de begroting 2002 zal dit in de leeswijzer worden verduidelijkt. Zo zijn de aanwezige prestatiegegevens opgenomen onder de toelichting van de subonderdelen van de apparaats- en programma-uitgaven. Met budgetflexibiliteit wordt bedoeld: het deel van de kasramingen waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan. Hier is in de voorbeeldbegrotingen meestal niet expliciet op ingegaan. Wel is aangegeven welke bedragen met nieuw beleid zijn gemoeid. Langs deze weg wordt een indruk van flexibiliteit verkregen. Waar dit nog niet het geval is, zal dit in de ontwerpbegroting 2002 verbeterd worden. Bij veronderstellingen in effectbereik, doelmatigheid en raming behoren voornamelijk de risico's te worden aangegeven ten aanzien van de onderbouwingen. Dit is in de voorbeeldbegrotingen impliciet meegenomen in de toelichting op de budgettaire gevolgen voor beleid.

Verplichtingen

In de begroting 2002 zullen verplichtingenramingen worden opgenomen conform de huidige Comptabiliteitswet. In de voorbeeldbegroting IXB is er vanuit gegaan dat deze ramingen alleen worden opgenomen als de verplichtingenraming niet gelijk is aan de kasraming.

Cijfers op transactiebasis voor IXA

In de voorbeeldbegroting IXA ligt in de toelichting de nadruk op kascijfers. Beleidsmatig zijn de ramingen en realisaties op transactiebasis van groter belang. In de voorbeeldbegroting IXA zijn deze opgenomen in de Verdiepingsbijlage. In de begroting 2002 zal het accent in de toelichting juist op de transactiecijfers komen te liggen, en zullen de kascijfers als afgeleide fungeren. Overwogen wordt om in de begrotingswet ramingen op transactiebasis in plaats van op kasbasis op te nemen. Hiervoor is een aanpassing van de Comptabiliteitswet noodzakelijk.

4. Plan van aanpak implementatie VBTB Financiën

Binnen Financiën is een plan van aanpak opgesteld, waarin is beschreven hoe Financiën intern het traject naar een VBTB-conforme begroting 2002 organiseert. Dit traject bestaat uit twee onderdelen: het preciseren van de eisen waaraan de begroting 2002 moet voldoen en het opstellen van de begroting 2002. In grote lijnen komt het plan van aanpak erop neer dat er werkgroepen worden gevormd per beleidsartikel. Daarvoor zullen binnen Financiën projectleiders worden gevraagd uit de beleidsdirecties. Deze projectleiders zullen ieder hun «eigen» beleidsartikel kritisch bezien en zoveel mogelijk proberen te verbeteren of acties in gang te zetten om die verbeteringen in de toekomst te behalen. Daarbij worden alle elementen van een beleidsartikel nogmaals kritisch nagelopen: de algemene beleidsdoelstellingen, de geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen, de budgettaire gevolgen van beleid, de veronderstellingen die aan het betreffende beleid ten grondslag liggen, het gebruik/de mogelijkheid van zinvolle prestatiegegevens en budgetflexibiliteit. Hierbij zullen uiteraard de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer en van de Tweede Kamer over de voorbeeldbegrotingen worden betrokken.

Daarnaast is het VBTB-traject een impuls voor verbetering van bestaande bedrijfsvoeringsinstrumenten. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan duidelijke doelstellingen in de interne jaarplannen binnen het ministerie van Financiën. Deze doelstellingen behoren aan te sluiten op de doelstellingen in de begroting. Er zullen instrumenten worden ontwikkeld om de doelstellingen te monitoren. Daarvoor zal een rapportagesysteem worden opgezet. Ook zal het een gerichte inzet vergen van het instrument (beleids)evaluaties en de resultaten ervan. Bovendien dienen de financiële systemen op korte termijn aangepast te worden aan de nieuwe budgetstructuur. Op langere termijn is vernieuwing van financiële systemen aan de orde. Gezien het brede karakter van VBTB kunnen naast de financiële systemen ook andere systemen betrokken zijn waarin gegevens omtrent activiteiten, prestaties en/of effecten worden vastgelegd. Met andere woorden, VBTB is een waardevol traject dat nog veel inspanning vergt.

5. Prestatiegegevens voor het jaar 2000

Ten slotte kan worden opgemerkt dat ook de door de Tweede Kamer over 2000 gevraagde prestatiegegevens over afdrachtvermindering en investeringsfaciliteiten in de financiële verantwoording 2000 zullen worden opgenomen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm