

Vergaderjaar 2001–2002

27 849

Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 maart 2002

Het verheugt mij dat uit het op 2 november 2001 door de Commissie voor de Rijksuitgaven uitgebrachte verslag over het wetsvoorstel tot vaststelling van de Comptabiliteitswet 2001 zo'n kamerbrede steun spreekt voor het VBTB-gedachtegoed (*Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*). Desalniettemin geeft het wetsvoorstel de commissie aanleiding een groot aantal opmerkingen te maken en vragen te stellen. De vragen beantwoord ik hieronder. Ik spreek de hoop uit dat na deze antwoorden het wetsvoorstel voor de commissie voldoende schriftelijk is voorbereid, zodat het wetsvoorstel op korte termijn plenair kan worden behandeld. Gelijktijdig met deze Nota naar aanleiding van het verslag doe ik u toekomen een tweede nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel.

ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom de herziening van de lagere regelgeving – en met name de Rijksbegrotingsvoorschriften (Rbv) – niet tegelijkertijd aan de Tweede Kamer is aangeboden. Wanneer kan de Tweede Kamer de herziene Rbv tegemoet zien?

De Rbv bevatten instructies en een tijdschema voor de departementen ten behoeve van de voorbereiding van de ontwerp-begroting, de suppletore begrotingen en de jaarverslagen. De Rbv 2002 zijn op 19 november 2001 formeel in een ministeriële regeling vastgelegd. Ministeriële regelingen worden in beginsel nooit aan de Staten-Generaal aangeboden. Zij worden gepubliceerd in ook voor de Staten-Generaal toegankelijke media, zoals – voor wat betreft de financieel-comptabele regelgeving – het handboek HAFIR van het Ministerie van Financiën. Dat handboek is via internet te raadplegen.

Ter informatie stuur ik een exemplaar van de Rbv 2002 als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag mee.

1.2. De leden van de D66-fractie willen de aspecten van de motie-Van Walsem c.s. (Kamerstukken II, 26 573, nr. 55) over de invoering van VBTB in de begroting en jaarverslagen in de CW 2001 aangescherpt zien. Dit om de VBTB-operatie zo optimaal mogelijk neer te zetten in de begroting- en verantwoordingscyclus.

De motie-Van Walsem bevat een achttal aandachtspunten. In het vervolg van het verslag wordt door de diverse leden door middel van concrete vragen dieper op deze aandachtspunten ingegaan. Op die vragen zal ik zo concreet mogelijk ingaan.

1.3. De leden van de fractie van D66 merken op, dat de regering ervoor heeft gekozen geen integraal nieuwe wettekst in te dienen. Zij vragen deze keuze te heroverwegen en gehoor te geven aan het advies van de Raad van State om in de memorie van toelichting de volledige wetteksten te geven.

Ik merk op dat het wetsvoorstel wel degelijk integraal de nieuwe wettekst van de CW 2001 bevat. Wat niet is opgenomen, zijn de bestaande toelichtingen bij de (leden van) artikelen die ten opzichte van de oude CW niet worden gewijzigd. In het antwoord aan de Raad van State is aangegeven dat het belang van een volledige, zelfstandig leesbare toelichting niet moet worden overschat. De zelfstandige leesbaarheid van de wet wordt bevorderd doordat de bestaande toelichtende teksten bij de (leden van) artikelen die ten opzichte van de oude CW niet worden gewijzigd, in het handboek HAFIR zullen worden opgenomen.

Overigens is een heroverweging van de gemaakte keuze een gepasseerd station. Dat zou moeten leiden tot het intrekken van het onderhavige wetsvoorstel en tot indiening van een nieuw wetsvoorstel. Met de vertraging die dat met zich meebrengt, is een snelle invoering van het VBTB-gedachtegoed niet gediend.

2. De hoofdlijnen van VBTB

2.1. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat het werken met heldere doelstellingen per begroting consequenties kan of moet hebben voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen departementen en/of bewindspersonen en of de VBTB-operatie er daarnaast toe kan leiden dat er meer coördinerende taken bij bewindspersonen worden neergelegd, met daarbij grotere bevoegdheden om direct sturend op te treden bij diverse betrokken departementen.

Door in de begrotings- en verantwoordingsstukken te streven naar meer heldere doelstellingen, wordt de (vaak complexe) samenhang tussen beleidsterreinen, doelen, activiteiten en organisatieonderdelen op het niveau van de rijksoverheid beter zichtbaar. Het gaat daarbij niet alleen om samenhang tussen maar ook om samenhang binnen departementen. Door de VBTB-operatie is de genoemde samenhang niet anders of complexer geworden dan voorheen.

Op tal van terreinen bestonden al tal van afstemmingsmechanismen: van informeel overleg en interdepartementale werkgroepen tot ministeriële onderraden en coördinerende bewindspersonen met verschillende bevoegdheden. De vraag of deze mechanismen adequaat functioneren, komt door VBTB explicietter aan de orde. Een en ander vormt voor mij – op dit moment – geen aanleiding tot het wijzigen van huidige verantwoordelijkheidsverdelingen of afstemmingsmechanismen. Wel is VBTB voor mij aanleiding geweest extra (interdepartementale) overzichtconstructies in de begrotingsstukken op te nemen. Hierdoor wordt informatie over samenhangende doelstellingen, instrumenten en activiteiten van (onderdelen van) verschillende beleidsartikelen in diverse begrotingen overzicht-

telijk in de begroting van de meest betrokken bewindspersoon bijeengebracht. Naast de bestaande constructies (homogene groep Internationale Samenwerking/HGIS, Grotestedenbeleid/GSB) zijn in de ontwerpbegroting 2002 onder andere voor de beleidsthema's «Asiel en Migratie» en «Integratiebeleid» interdepartementale overzichtsconstructies opgesteld. Voor 2003 komt daar bij de overzichtsconstructie Milieu.

2.3. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het vraagstuk van de continuïteit in de begroting met het onderscheid tussen algemene en operationele doelen niet is opgelost, aangezien operationele doelstellingen aan grotere verandering onderhevig zullen zijn dan de algemene doelstellingen. Zij vragen of de regering het met de leden van de CDA-fractie eens is, dat dit inherent is aan het VBTB-proces. Volgens deze leden krijgt juist in de operationele artikelen (bedoeld zal zijn: doelen) VBTB concrete betekenis en komt daarin het budgetrecht van de Tweede Kamer tot zijn recht.

Doelen moeten maatschappelijk relevant, continu, meetbaar en stuurbaar zijn. Dit kan bijna nooit worden gerealiseerd in één doelformulering. Door onderscheid te maken tussen algemene en operationele doelen, wordt tegemoet gekomen aan dit samenstel van eisen. Er bestaat daarbij een logische samenhang tussen algemene en operationele doelen. Een goed geoperationaliseerde doelstelling vormt een indicatie van, respectievelijk levert een directe bijdrage aan het bereiken van de «hogere» algemene doelstelling (zie ook Van dummy tot begroting; tussenrapportage VBTB, Kamerstukken II, 26 573, nr. 58). Van geval tot geval is per beleidsartikel gezocht naar het juiste abstractieniveau van en de optimale aansluiting tussen het algemene doel en de operationele doelen.

Het klopt dat de operationele doelen vaker aan verandering onderhevig zijn dan de algemene doelstellingen. De wijzigingen zullen meestal gericht zijn op een of meer van de constituerende elementen van desbetreffend operationele doel: de tijdshorizon, de doelgroep, de streefwaarden, het in te zetten beleidsinstrumentarium, de te ontplooiën activiteiten en/of de in te zetten middelen. Dit is niet zozeer inherent aan het VBTB-proces. Het is veeleer inherent aan overheidsbeleid.

Met de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat juist in de operationele doelen het budgetrecht van de Kamer tot zijn recht zou komen, wordt indirect gepleit voor het autoriseren van de operationele doelen. De opvatting hierover van het kabinet is in bovengenoemde tussenrapportage (paragraaf 2.2.) uiteengezet. Samengevat is toen gesteld dat het autoriseren op het niveau van operationele doelstellingen twee gevolgen zou hebben. Ten eerste zou het wijzigen van een operationele doelstelling altijd consequenties moeten hebben voor de daarmee te bereiken «hogere» algemene doelstelling van beleid. Naar mijn mening is het consequent logisch eerst een uitspraak te doen over de uitgaven voor deze algemene beleidsdoelstelling, wat zich vervolgens zou kunnen doorvertalen naar de operationele doelen. In de tweede plaats zou het autoriseren van operationele doelen – zeker in deze (opbouw)fase van het VBTB-proces – snel kunnen leiden tot het sturen op middelen, instrumenten en organisaties. Dit terwijl de intentie van het VBTB-project juist gelegen is in de idee sturing primair aan te laten grijpen op het niveau van de doelen van het beleidsartikel. Ik vind dit een stap terug naar een meer activiteiten-gerichte benadering.

Het autoriseren van operationele doelstellingen – een niveau «lager» dan dat van de artikelonderdelen apparaat en programma – heeft ook meer praktische gevolgen, voortvloeiend uit het feit dat er zo vele honderden budgetten dreigen te ontstaan. Deze gevolgen bestaan er bijvoorbeeld uit dat de flexibiliteit van de begroting – en daarmee de slagvaardigheid van

de overheid – af kan nemen. Hierbij zij bedacht dat de Kamer zowel vooraf, eventueel tussentijds als achteraf in de toelichting op de beleidsartikelen wel degelijk zicht houdt op de programma-uitgaven per operationele doelstelling.

3. Naar een meer informatieve en transparante begroting

De begrotingsstaat

3.1. De leden van de fracties van de PvdA en D66 brengen het autoriseren van de begrotingsstaat in relatie met het amendementsrecht van de Tweede Kamer. Zij verwijzen naar een met mij gevoerd algemeen overleg waarin ik heb opgemerkt dat met het amendementsrecht het beleid kan worden afgedwongen en dat de regering daarop kan worden afgerekend. Het is deze leden niet duidelijk of ik hiermee heb bedoeld dat de Tweede Kamer via het amendementsrecht verder kan ingrijpen in de besteding van middelen dan sec door het autoriseren van een begrotingsstaat. In dit verband vragen zij de regering omwille van de parlementaire discussie omtrent de reikwijdte van het budgetrecht nog eens haar visie hierop te geven en op het verschil tussen autoriseren en amenderen uiteen te zetten.

Zoals deze leden opmerken wordt met de aanpassing van het begrippenkader geen verandering beoogd van het te autoriseren object, i.c. van de begrotingsstaat en in feite van de daarin opgenomen ramingen van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ook onder de oude CW worden de ramingsbedragen per begrotingsartikel in de begrotingsstaat geautoriseerd.

Met de aangehaalde opmerking dat met het amendementsrecht het beleid kan worden afgedwongen, is geen pleidooi gehouden voor het autoriseren van beleidsdoelstellingen. Tegen het autoriseren van beleidsdoelstellingen en prestatiegegevens bestaan belangrijke bezwaren. Allereerst laten sommige – maatschappelijk zeer relevante – beleidsdoelstellingen zich niet goed kwantificeren; sommige nog niet, sommige nooit. Sturen op de «uitgaven per eenheid effect» (x miljoen voor 1% meer veiligheidsgevoel op straat) is zeer gecompliceerd. In de tweede plaats zij bedacht dat een budget jaarlijks wordt vastgesteld, terwijl het bereiken van doelstellingen meestal meerdere jaren vergt, soms een kabinetsperiode overstijgend. Het autoriseren van doelstellingen zou vervolgens kunnen leiden tot het geforceerd zoeken naar meetbare indicatoren op korte termijn, terwijl het minder meetbare maar wellicht meer relevante beleid op de langere termijn in de verdrukking raakt. Ik meen dat voorkomen moet worden dat we in deze «performance paradox» verstrikt raken. In de derde plaats zij bedacht dat het al dan niet bereiken van een doelstelling vaak ook afhankelijk is van externe factoren. Externe factoren die zich niet gemakkelijk laten isoleren. Dit maakt het autoriseren van doelstellingen al snel een arbitraire aangelegenheid.

Het belangrijkste – en wellicht wel meest principiële – tegenargument is evenwel dat van de dubbele autorisatie. Autorisatie blijft altijd een budgettaire component houden. Er zou, in geval beleidsdoelstellingen worden geautoriseerd, alsdan ook altijd sprake moeten zijn van het autoriseren van het budget. Dat doet de vraag rijzen wat leidend is: het geautoriseerde budget of het daarmee beoogde beleid. Een concreet voorbeeld: wat te doen wanneer een budget is uitgeput, maar de doelstellingen nog niet zijn bereikt? Naar mijn mening staat het beleid in de VBTB-begroting voorop doch vormt het budget daarbij het kader. Het budgetmechanisme heeft speciaal een onmisbare functie in de situaties waarin de markt bij de voortbrenging van (quasi-collectieve) goederen faalt. VBTB beoogt een duidelijk verband tot stand te brengen tussen de financiële middelen, de

daarmee te verrichten prestaties en de daarmee te bereiken doelen; dit opdat de begroting meer beleidsmatig en meer toegankelijk wordt. Het wezen van een begroting (kaderstellend in het allocatieproces) verandert hierdoor echter niet.

Wat betreft de verduidelijking die gevraagd wordt over het via het amendementsrecht verder kunnen ingrijpen in de besteding van middelen dan sec door het autoriseren van een begrotingsstaat, merk ik op dat dat mogelijk is via het bewerkstelligen van verschuivingen *binnen* een begrotingsartikel. Dat is mogelijk door – net zoals dat nu onder de oude CW het geval is – via het recht van amendement een bestaand begrotingsartikel op te splitsen in meerdere artikelen, bijvoorbeeld naar operationele doel. Het is ook mogelijk zonder opsplitsing van een begrotingsartikel bij amendement in de begrotingsstaat bij een begrotingsartikel de artikelonderdelen uit de toelichting (tabel Budgettaire gevolgen van beleid) op te nemen en tussen die onderdelen de gewenste verschuivingen aan te brengen. In de 4e Voortgangsrapportage VBTB, die onlangs aan de Tweede Kamer is gestuurd, wordt hier uitgebreider bij stilgestaan. In overleg met het bureau Wetgeving en de staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven zijn voor de diverse amendementsopties een aantal begrotingsmodellen ontworpen die het toepassen van het amendementsrecht kunnen faciliteren.

De beleidsartikelen

3.2. De leden van D66 stellen voor om in de memorie van toelichting duidelijk weer te geven – bijvoorbeeld in tabelvorm – welke informatie moet worden opgenomen bij de beschrijving van de (operationele) doelstellingen, zodat voor een ieder de informatie-eisen duidelijk zijn. Indien niet alle gevraagde informatie wordt opgenomen, zou dit met een duidelijke motivatie omschreven moeten zijn.

Rijksbreed gelden voor iedere begroting dezelfde eisen. Eisen van algemene aard – die van toepassing moeten en kunnen zijn op alle begrotingen – zijn opgenomen in de CW 2001. Op grond van artikel 18 kan de Minister van Financiën nadere regels stellen met betrekking tot onder meer de voorbereiding, wijziging en inrichting van de begrotingen, met in begrip van daarbijbehorende toelichtingen en bijlagen. Dit zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften (Rbv).

In de Rbv zijn de nadere eisen die aan de begroting gesteld worden, opgenomen. De eisen ten aanzien van de toelichting bij de beleidsartikelen zijn nader uitgewerkt in een groot aantal bepalingen. Soms betreft het daarbij een nadere uitwerking van de CW-bepalingen, soms betreft het bepalingen die niet generiek – op alle begrotingen – van toepassing zijn of specifieke afweging vergen; bijvoorbeeld de voorschriften in de Rbv aangaande het vermelden van belastinguitgaven of de toelichting van een beleidsartikel met prijs- en volumegegevens. Naar mijn mening is een juiste balans gevonden tussen het vastleggen van de hoofdlijnen van VBTB in de CW 2001 en de nadere uitwerking ervan in de Rbv.

Ik ben het eens met de leden van de D66-fractie dat een goede motivatie in het geval van afwijkingen van de regelgeving op zijn plaats is. Indien een of meerdere bepalingen uit de Rbv niet van toepassing zijn c.q. niet worden toegepast, moet dit – conform de voorschriften – in de leeswijzer van de begroting duidelijk onder de aandacht worden gebracht. Wanneer deze bepalingen in beginsel wel van toepassing kunnen of moeten zijn, maar er nog niet aan kan worden voldaan, dient per beleidsartikel in de groeiparagraaf ingegaan te worden op de te ondernemen acties en het

daarbij te volgen tijdpad om op termijn wel aan de desbetreffende voorschriften te kunnen voldoen.

3.3. De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering de toelichting bij de CW 2001 te verduidelijken op het punt van het beschrijven van het verband tussen de algemene doelstellingen en de wijze waarop de operationele doelen hieraan bijdragen. Dit opdat de gevolgen van amendementen op verschuivingen binnen en tussen artikelen beter ingeschat kunnen worden

Zoals hiervoor bij punt 3.1. is aangegeven, is het verband tussen het algemene doel en de operationele doelen van een beleidsartikel een wezenlijk element in een VBTB-begroting. Beide staan in een logisch verband tot elkaar. Ook in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij onderhavige wetsvoorstel (de paragrafen 2 en 3) staat dit verband beschreven. Het operationele doel vormt een indicatie van en of draagt direct bij aan de realisatie van de algemene doelstelling. In de Rbv is daartoe opgenomen dat een algemene beleidsdoelstelling kan zijn onderverdeeld in een of meer operationele beleidsdoelstellingen en dat de operationele doelen een bijdrage dienen te leveren aan de realisatie van de algemene beleidsdoelstelling.

De mate waarin een operationeel doel concreet bijdraagt aan de realisatie van de algemene doelstelling c.q. aan het relatieve belang daarvan, zal meestal vooraf niet precies te duiden zijn; zelfs achteraf zal dit vaak lastig vastgesteld kunnen worden, mede gegeven externe factoren en optredende neveneffecten.

Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

3.4. Leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en D66 vragen waarom de paragraaf *Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming* niet als eis in artikel 5 van de CW 2001 is opgenomen en zij vragen of de regering dat alsnog – voorzien van een toelichting – wil doen.

Bij het overwegen om dergelijke bepalingen in de wet zelf – i.c. de CW – op te nemen of – zoals door mij voorzien – in de Rbv is het relevant om de vraag te beantwoorden in hoeverre het verstandig is de inhoud van onderdelen van de memorie van toelichting bij een begrotingswet in de CW al te strikt in te kaderen. Gegeven de diversiteit van beleidsartikelen zal het inhoudelijk inkaderen al snel het karakter van grootste gemene deler moeten krijgen, wil die inkadering voor alle beleidsartikelen even ruim toepasbaar zijn. Dat zal in de praktijk de nodige spanning opleveren. Mijn voorkeur gaat er daarom om praktische – niet om principiële – redenen naar uit inhoudelijke bepalingen, ook met betrekking tot de onderhavige paragraaf van de memorie van toelichting bij een begrotingswet, in de Rbv te regelen, omdat daardoor op een flexibele wijze de mogelijkheid behouden blijft om zo nodig maatwerk te leveren. Het wijzigen van een wet in formele zin als de CW vraagt immers veel meer tijd dan een aanpassing van een bepaling in een ministeriële regeling.

Budgetflexibiliteit

3.5. De leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 wijzen op de bepalingen inzake de budgetflexibiliteit en op het belang dat de Tweede Kamer daaraan hecht, zoals zij door middel van de motie-Van Walsem (Kamertukken II, 26 573, nr. 55) heeft kenbaar gemaakt. Ze vragen zich af waarom de in het algemeen deel van de toelichting vermelde eis, dat inzicht in de budgetflexibiliteit moet worden geboden, niet in de wettekst (van artikel 5) zelf is opgenomen. Ook in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel wordt geen aandacht aan de budgetflexibiliteit besteed. Inzicht in de

budgetflexibiliteit draagt in belangrijke mate bij aan het inzichtelijk maken van de begrotingen, één van de leidende principes van de VBTB-operaties. De paragraaf over budgetflexibiliteit dient daarom kwantitatieve informatie over ruimte in het budget, zowel het technische als het niet-technische deel, te bevatten. In de toelichting wordt aangegeven dat de gegevens omtrent budgetflexibiliteit in percentages, maar niet in absolute bedragen zal worden gegeven. In een ander verband heeft de regering aangegeven dat gegevens omtrent budgetflexibiliteit zowel in relatieve als in absolute zin zal worden gegeven. Het is deze leden niet duidelijk waarom daarover in dit wetsvoorstel geen duidelijkheid wordt gegeven. De leden van de D66-fractie vragen de regering om naast informatie over de juridische verplichtingen, ook een raming van de bestuurlijke en complementaire verplichtingen mee te nemen. Aanvullend vragen de leden van de PvdA-fractie of de invoering van het baten-lastenstelsel zou kunnen leiden tot wijziging van artikel 5.

In het algemeen deel van de toelichting heb ik opgemerkt dat inzicht in de budgetflexibiliteit een wezenlijke voorwaarde vormt voor de uitoefening van het budgetrecht. Via de motie-Van Walsem is duidelijk geworden dat ook de Tweede Kamer grote waarde hecht aan dit presentatie-instrument. Ik heb daarom alsnog besloten om in artikel 5 op te nemen dat de toelichting bij de begrotingsstaat bij elk beleidsartikel informatie bevat over de mate waarin de meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van uitgaven juridisch verplicht of anderszins gebonden zijn. Aan *het anderszins gebonden zijn*, is in de Rbv 2002 als volgt invulling gegeven: bestuurlijk gebonden (dat wil zeggen niet-juridisch vastliggende afspraken of intenties met derden), complementair noodzakelijk dan wel voortvloeiend uit de toepassing van een formele regeling of uit een beleidsprogramma waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd.

In de bijgevoegde nota van wijziging is de wijziging van artikel 5 verwerkt. Ik heb tevens ter informatie de tekst die in de Rbv 2002 met betrekking tot budgetflexibiliteit is verwerkt als bijlage opgenomen. Uit die bijlage blijkt dat aan het merendeel van de door de leden gemaakte opmerkingen tegemoet is gekomen.

De vraag of de invoering van het baten-lastenstelsel aanleiding zal zijn tot wijziging van artikel 5 kan op dit moment niet met zekerheid worden beantwoord. Op zich staat de invoering van het baten-lastenstelsel los van het VBTB-project. Artikel 5 bevat met name de kernbepalingen van VBTB; die bepalingen behoeven in beginsel geen aanpassing. Overigens zal het thema budgetflexibiliteit wel bij de uitwerking van het baten-lastenstelsel worden meegenomen.

Verdiepingsbijlage

3.6. De leden van de PvdA- en D66-fractie vragen de regering de eisen – die gesteld worden aan de verdiepingsbijlage – nader te beschrijven en toe te lichten welke gegevens in ieder geval opgenomen worden in deze bijlage.

De verdiepingsbijlage is geïntroduceerd om de technische informatie zoveel mogelijk te scheiden van de beleidsmatig relevante informatie. Voorheen stond deze informatie in de begroting- en verantwoordingstukken door elkaar, hetgeen de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de begroting niet ten goede kwam. De eisen die gesteld worden aan de verdiepingsbijlage zijn geoperationaliseerd in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

De verdiepingsbijlage van de ontwerpbegrotingen 2002 bevat per begrotingsartikel in ieder geval informatie over de opbouw van verplich-

tingen, uitgaven en ontvangsten, vanaf de stand ontwerpbegroting van het begrotingsjaar t-1 naar de stand ontwerpbegroting van het jaar t. Belangrijke nieuwe mutaties, dat wil zeggen niet eerder toegelicht in suppletore wetten, worden daarnaast in deze bijlage geëxpliciteerd en voorzien van toelichting.

Verder is in de eerste begroting nieuwe stijl (de ontwerpbegroting 2002) een zogenaamde was/woordt-tabel opgenomen. Dit om de vergelijkbaarheid van begrotingen in budgettaire zin in de tijd mogelijk te maken. In deze tabel wordt de nieuwe artikelindeling toegelicht door aan te geven hoe deze is opgebouwd uit (delen van) «oude» artikelen. Daarbij wordt waar mogelijk tevens inzicht geboden in de gehanteerde verdeelsleutels en/of toedelingsuitgangspunten.

Het opnemen in de Rbv van de eisen die aan de verdiepingsbijlage worden gesteld, biedt het voordeel dat op een flexibele manier aan nieuwe wensen tegemoet kan worden gekomen.

Overzichtsconstructies

3.7. De leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 vragen of de regering bereid is om voor overzichtsconstructies eisen in de CW 2001 op te nemen analoog aan de eisen die worden gesteld aan beleidsartikelen in artikel 5. Waarom is er niet voor gekozen de rol van de Tweede Kamer bij overzichtsconstructies in de wet vast te leggen ?

Ook hier geldt dat het van belang is rekening te houden met de nodige flexibiliteit waaraan in de praktijk behoefte zal blijken. Dat leidt ertoe dat voorkomen moet worden dat allerlei onderdelen van de memorie van toelichting bij een begrotingswet in de CW worden «bevroren». Dat betekent niet dat de Tweede Kamer hierbij geen rol kan spelen. Als mede-begrotingswetgever kan zij aan de hand van concrete begrotingswetsvoorstellen beoordelen of de informatie die via overzichtsconstructies wordt verstrekt, voor haar voldoende inzichtelijk wordt gepresenteerd om het betrokken beleid te kunnen beoordelen. Als dat in concrete situaties naar haar oordeel niet het geval is, kan zij om verheldering van het inzicht – eventueel ondersteund door een motie – vragen.

4. Naar een meer informatieve en transparante verantwoording

De bedrijfsvoeringsparagraaf

4.1. De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen waarom de definitie van bedrijfsvoering, zoals door de regering geformuleerd in het voortgangsbericht VBTB van mei 2001 (Kamerstukken II, 26 573, nr. 65, blz. 4), niet is opgenomen in artikel 21 van de CW 2001. Bovendien vragen zij wanneer het referentiekader voor de normen voor de bedrijfsvoering bij het Rijk aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

In de CW 2001 is gekozen voor het definiëren van bedrijfsvoering als ten minste financieel beheer, materieelbeheer en daartoe bijgehouden administraties. Dit is opgehangen aan de bepaling in de CW 2001 dat de minister verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering. In het voortgangsbericht is een definitie gegeven van bedrijfsvoering. Deze luidt als volgt: «*Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de gestelde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn (de zogenaamde ondersteunende processen)*». Er is voor gekozen deze definitie nog niet in de CW 2001 op te nemen om de kwaliteit en praktische toepasbaarheid van de definitie eerst te kunnen testen. Het *Referentiekader mededeling over de*

bedrijfsvoering en het implementeren ervan vormen feitelijk de uitvoerbaarheidstoets voor de definitie.

Na de in 2005 voorziene evaluatie van het referentiekader zal worden bezien of de definitie van het begrip bedrijfsvoering in de CW kan worden aangepast.

Het ziet er naar uit dat het *Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering* in februari 2002 kan worden aangeboden.

4.2. De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is de normen voor de mededeling over de bedrijfsvoering nu al in de CW op te nemen. Zij vragen zich af hoe de regering wil bereiken dat de *mededeling over de bedrijfsvoering* alle relevante informatie geeft, als daar nog geen normen voor zijn gesteld?

Voor de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen, om verantwoording daarover af te leggen en toezicht daarop te kunnen uitoefenen is het noodzakelijk om vooraf eisen of normen vast te stellen. Deze normen kunnen betrekking hebben op het systeem (dat wil zeggen de sturing en de beheersing van alle bedrijfsprocessen), op een specifiek bedrijfsproces of op een specifiek product. Voor een groot deel bestaan de normen al langer en zijn ze al vastgelegd in de wet- en regelgeving en in de rijksbreed vastgestelde bedrijfsvoeringskaders. Hoewel de sturing en de beheersing van bedrijfsprocessen niet nieuws is, is het systematisch benaderen ervan wel nieuw. Het *Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering* bevat een aantal rijksbrede normen waarmee ministeries op een gestructureerde wijze tot een mededeling over de bedrijfsvoering kunnen komen. Daarbij vormt een systematische risico-analyse het uitgangspunt.

De intentie is om het referentiekader na enkele praktijkjaren de status van ministeriële regeling te geven.

5. Financieel jaarverslag van het Rijk

5.1. De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen de regering meer concrete eisen op te nemen ten aanzien van de beleidsmatige voornemens in de Miljoenennota (artikel 13) en de beleidsmatige verantwoording in het Financieel jaarverslag van het Rijk (artikel 61); dit gebaseerd op de eisen voor beleidsartikelen zoals die geformuleerd zijn in artikel 5 CW 2001. De leden van de VVD-fractie vragen vooralsnog waarom er niet voor is gekozen dergelijke concrete informatie-eisen in de wet op te nemen. Zoals reeds is aangegeven in mijn antwoorden op vragen bij de Financiële verantwoordingen over het jaar 2000, zal de informatie die in het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt opgenomen, aansluiten op de informatie die in de Miljoenennota is terug te vinden. De Miljoenennota bevat naast budgettaire en financiële beschouwingen ook een samenvatting van de beleidsvoornemens van het kabinet. Het ligt daarom in de rede in het Financieel Jaarverslag van het Rijk aandacht te besteden aan de mate waarin die zijn verwezenlijkt. De (samenvattende) informatie over de beleidsvoornemens en de beleidsrealisaties in beide documenten, wordt ontleend aan de beleidsartikelen in betrokken departementale begrotingen, respectievelijk jaarverslagen. Het is derhalve voldoende om in de CW informatie-eisen voor beleidsartikelen op te nemen. Dat is gebeurd in artikel 5, respectievelijk artikel 54 van de CW 2001. Zoals ik eerder heb aangegeven, zullen de beleidsvoornemens en prioriteiten primair onder de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersonen in de departementale begrotingen en de departementale jaarverslagen worden opgenomen. Dat is ook de plaats waarin zij, conform de eisen zoals geformuleerd in artikel 5, respectievelijk artikel 54 CW 2001, worden gepresenteerd en verantwoord.

5.2. De leden van de PvdA-fractie merken voorts nog op dat het onduidelijk is hoe de regering waarborgt dat de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk gepresenteerde niet-financiële informatie voldoet aan de eis van een deugdelijke weergave en op welke wijze zeker wordt gesteld dat die informatie ook volledig betrouwbaar is, als het niet tot de taak van de Rekenkamer behoort over de betrouwbaarheid een oordeel uit te spreken.

Als het gaat om de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie in de departementale jaarverslagen dan geldt dat deze ten alle tijde ordelijk en controleerbaar tot stand dient te komen en dat zij niet strijdig mag zijn met het beeld dat de financiële informatie in het departementale jaarverslag oproept. Om dit te bereiken is besloten om artikel 58, zoals in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, te wijzigen. In de bijgevoegde Tweede Nota van wijziging is deze wijziging opgenomen en wordt die wijziging nader toegelicht.

6. VBTB en het budgetrecht

6.1. In de tussenrapportage VBTB van december 2000 (Kamerstukken II, 27 849, nr. 3, blz. 12) is gesteld dat, indien de begroting het primaire aangrijpingspunt voor het vaststellen en wijzigen van doelen zou worden, dat aanzienlijke consequenties zou hebben voor de inrichting van de begroting en voor de daarmee samenhangende administraties. De leden van de VVD-fractie vragen waarom het wijzigen van doelen aanzienlijke consequenties heeft. Betekent deze formulering dat ook het wijzigen van doelstellingen bij motie nauwelijks mogelijk is vanwege de «aanzienlijke consequenties»?

Naar aanleiding van de passage in de tussenrapportage, luidende: «In de tweede plaats zou het autoriseren van operationele doelen – zeker in deze fase van het VBTB-proces – snel kunnen leiden tot het sturen op middelen, instrumenten en organisaties.», vragen de leden van de VVD-fractie zich af of het autoriseren van operationele doelen in een latere fase wel mogelijk is en of het opnemen van een evaluatiebepaling zinvol is.

De «aanzienlijke consequenties» waarover in de tussenrapportage wordt gesproken, zijn niet zozeer verbonden aan het *wijzigen* van doelen (al dan niet bij motie), maar veeleer aan de door de Kamer geopperde mogelijkheid om beleidsdoelstellingen te autoriseren. Als de doelen van het beleid (en daarbij behorende prestatiegegevens) expliciet opgenomen zouden worden in de begrotings- en verantwoordingsstaat, zou dat betekenen dat de begrotingsadministraties van alle vakdepartementen op zeer korte termijn dienen te worden aangepast, respectievelijk dat er een één op één verbinding zou moeten worden gelegd tussen begrotingsadministraties en beleidsinformatiesystemen.

Het autoriseren van beleidsdoelstellingen en van het budget leidt tot een dubbele sturing met de problemen waar dat toe kan leiden. Bij de beantwoording onder punt 3.1. is daarover al het nodige gezegd. Wat is leidend als de beleidsdoelstellingen niet worden gehaald, maar het budget is uitgeput?

In de financiële systemen worden primair financiële en budgettaire gegevens vastgelegd. Als deze systemen ook (beleids)informatie over de algemene en operationele moeten kunnen genereren, zullen die systemen daarvoor speciaal moeten worden ingericht. Het toezichts- en controle-instrumentarium moet daar dan op worden afgestemd (hoe betrouwbaar is de beleidsinformatie die uit de financiële systemen wordt afgeleid). Dat is de problematiek van artikel 58 (zie ook hiervoor bij punt 5.2.). Het vraagstuk van de dubbele sturing en de onervarenheid met het werken met goede consistente, meerjarig constante doelstellingen is thans nog onvoldoende om als een goede basis te dienen.

Het autoriseren van *operationele doelstellingen* valt naar mijn mening niet te prefereren.

Autoriseren op het niveau van operationele doelstellingen zou twee gevolgen hebben. Ten eerste zou het wijzigen van een operationele doelstelling altijd consequenties moeten hebben voor de daarmee te bereiken «hogere» algemene doelstelling van beleid. Naar mijn mening is het consequent logisch eerst een uitspraak te doen over de uitgaven voor deze algemene beleidsdoelstelling, wat zich vervolgens zou kunnen doorvertalen naar de operationele doelen. In de tweede plaats zou het autoriseren van operationele doelen – zeker in deze fase van het VBTB-proces – snel kunnen leiden tot het sturen op middelen, instrumenten en organisaties.

Wanneer na verloop van tijd zou blijken dat de operationele doelen een hoger beleidsrelevant karakter gaan dragen dan dat van activiteiten, blijft het eerste bezwaar tegen het autoriseren van operationele doelen bestaan. Datzelfde geldt voor de meer praktische bezwaren tegen het autoriseren van operationele doelen. Het autoriseren van operationele doelstellingen – een niveau «lager» dan dat van de artikelonderdelen *apparaat* en *programma* – heeft ook als gevolg dat er vele honderden budgetten dreigen te ontstaan. Dit kan vervolgens betekenen dat de flexibiliteit van de begroting – en daarmee de slagvaardigheid van het beleid – afneemt. Hierbij zij bedacht dat de Kamer zowel vooraf, eventueel tussentijds, als achteraf in de toelichting bij de beleidsartikelen wel degelijk zicht houdt op de programma-uitgaven per operationele doelstelling.

In het jaar 2004 wordt het VBTB-project integraal geëvalueerd. Belangrijk aandachtspunt daarbij zal de kwaliteit van de algemene en de operationele doelen zijn. Mede in het licht van de integrale invoering van het stelsel van baten en lasten zal daarbij ook de vraag aan de orde zijn naar de meest optimale indeling van een beleidsartikel c.q. de vraag naar het criterium voor artikelonderdelen. In het verlengde daarvan ligt de vraag naar het beste aangrijpingspunt voor het autoriseren van de begroting. Ik ben daarom voornemens deze autorisatiediscussie ten tijde van de evaluatie van VBTB opnieuw te voeren in het licht van de dan opgedane ervaringen rond het formuleren van algemene en operationele doelstellingen.

6.2. De Tweede Kamer kan alleen amenderen op artikelniveau. Indien de formulering van doelstellingen op een zeer geaggregeerd niveau plaatsvindt, zal de begroting slechts bestaan uit een gering aantal artikelen. Het begrotingsrecht wordt dan de facto uitgehold. Teneinde dit te vermijden, moet de Tweede Kamer eerst per amendement meerdere artikelen invoeren en die vervolgens wederom per amendement wijzigen om concrete beleidsdoelen en daartoe ingezette middelen te wijzigen. Deelt de regering deze zienswijze, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In de tussenrapportage VBTB van december 2000 is al aangegeven dat de Kamer niet alleen kan amenderen op artikelniveau, maar ook (in uitzonderlijke gevallen en op incidentele basis) amendementen kan indienen die leiden tot een verschuiving van bedragen tussen artikelonderdelen. Naar mijn mening wordt het begrotingsrecht van de Kamer – noch de jure noch de facto – uitgehold door VBTB. Doordat in de begroting nieuwe stijl niet de middelen, de instrumenten en/of de organisatorische structuur van een ministerie centraal staan, maar de doelstellingen van beleid, heeft een reductie van het aantal begrotingsartikelen plaatsgevonden. In de kern doordat uitgaven die samenhangen met eenzelfde beleidsdoelstelling worden bijeengebracht, zodat beter zicht ontstaat op de vragen: «Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dat kosten?». Dit met als doel om betere mogelijkheden te creëren voor een meer beleidsmatige sturing. De bijeengebrachte uitgaven zijn in toelichting in

beginsel gewoon zichtbaar op het beleidsartikel en wel in de tabel *De budgettaire gevolgen van beleid*.

Ik verwijs verder graag naar hetgeen hiervoor onder punt 3.1. reeds met betrekking tot het amendementsrecht is opgemerkt. Aanvullend kan daar in technische zin aan worden toegevoegd dat voor het verschuiven van budgetten tussen artikelonderdelen niet eerst per amendement meerdere artikelen via afsplitsing zouden moeten worden gecreëerd die vervolgens wederom per amendement gewijzigd zouden moeten worden. Een en ander kan praktisch in één amendement vorm worden gegeven conform de modellen die daartoe in overleg met het bureau Wetgeving en de staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven zijn ontworpen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het voordeel is van het opnemen van de begrotingsstaat van een begrotingsfonds in dezelfde wet als de wet waarin de begrotingsstaat van de departementale begroting wordt opgenomen. Het zelfde geldt voor het opnemen van het jaarverslag van een begrotingsfonds als bijlage bij het departementale jaarverslag

In het wetsvoorstel wordt deze procedure niet imperatief voorgeschreven. Ministers kunnen daar uit doelmatigheidsoverweging voor kiezen. De betrokken leden merken op dat bij het toepassen van die procedure er één boekwerk komt dat waarschijnlijk dikker is. Dat lijkt mij niet waarschijnlijk ($1+1=2$). De doelmatigheidswinst zit in het feit dat de gehele administratieve procedure van de totstandkoming van de betrokken begrotingswet (ministerraadsbehandeling, Raad van State, Kabinet van de Koningin, SDU, Tweede Kamer, Eerste Kamer, Kabinet van de Koningin, betrokken departement, Ministerie van Justitie en SDU) beperkt wordt tot een proceduregang in plaats van twee. Het vermindert de stukkenstroom tussen een groot aantal bij de totstandkoming van een wet betrokken organen aanzienlijk. Indien voor alle begrotingsfondsen van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, worden in plaats van 20 begrotingswetten er nog maar 14 wetten vastgesteld. Dit werkt bovendien door naar de suppletore begrotingen en naar de jaarverslagen.

Begroting Koninkrijksrelaties

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen waarom de mogelijkheid wordt gecreëerd om de begrotingen van Koninkrijksrelaties en BZK samen te voegen, wanneer de regering van die mogelijkheid gebruik wil maken en wat de meerwaarde van een samenvoeging van beide hoofdstukken is. Zij vragen ook of het in de bedoeling ligt om het Provinciefonds en het Gemeentefonds aan de begroting van BZK toe te voegen. De leden van de D66-fractie sluiten zich hierbij aan en merken daarbij op dat zij in het belang van goede diplomatieke verhoudingen met de overzeese gebieden hechten aan een gescheiden rapportage. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken aanvullend op dat de vaste commissie van Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken eerder nadrukkelijk te kennen heeft gegeven te wensen dat er een zelfstandige begroting IV zou blijven bestaan. Een samenvoeging van beide begrotingen heeft ook consequenties voor de werkwijze en de inrichting van de Tweede Kamer. Volgens deze leden zou om die reden de koninklijke weg bewandeld moeten worden, namelijk pas dan overgaan tot een wettelijke regeling terzake van het integreren van beide begrotingen als daarover

eerst een (nieuwe) politieke overeenstemming is bereikt tussen regering en Tweede Kamer. Zij vragen derhalve het budgetrecht in diër voege te respecteren dat de nu in artikel 1, onder c, opgenomen opening wordt geschrapt.

Om bij dit laatste aan te sluiten wijs ik erop dat in het wetsvoorstel alleen wettelijk de opening wordt geboden tot een samenvoeging van beide begrotingen. Het spreekt voor zich dat daartoe niet wordt overgegaan dan nadat daarover politieke overeenstemming is bereikt. Mocht een samenvoeging van beide begrotingen vooruitlopend op politieke overeenstemming toch aan de orde zijn dan volstaat het de Kamer via amendering of zelfs verwerping van het betrokken (samengevoegde) begrotingswetsvoorstel een duidelijk politiek signaal aan de verantwoordelijke bewindspersonen af te geven.

In een brief aan de Vaste Commissie van Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken heeft staatssecretaris De Vries van BZK bevestigd dat er vooralsnog een afzonderlijke begroting IV (Koninkrijksrelaties) blijft bestaan, maar dat dat besluit de komende jaren in het licht van de dan geldende omstandigheden zal worden geëvalueerd. Bij die evaluatie kan de meerwaarde van een samenvoeging als argument pro of contra aan de orde worden gesteld.

Als die evaluatie tot de uitkomst leidt dat er een afzonderlijke begroting IV blijft bestaan, dan staat daar de nieuwe formulering van artikel 1, lid 1, onder c, niet aan in de weg. Mocht die evaluatie leiden tot een (nieuw) besluit tot samenvoeging van beide begrotingen, dan is dat door de voorgestelde wettekst eveneens mogelijk. Het voorstel van de leden van de fractie van de ChristenUnie daarentegen zou dan op dat moment als een wettelijk obstakel werken om die samenvoeging door te voeren. Overigens merk ik op dat de thans geboden opening op geen enkele wijze het budgetrecht geweld aandoet. Verder is er ten opzichte van de regeling in de oude CW – begroting IV is ingesteld bij Koninklijk Besluit – sprake van een formeel wettelijke verankering van begroting IV in de CW. In feite is dit wettelijk gezien een versteviging van de basis van begroting IV. Dit kan de diplomatieke verhoudingen met de overzeese gebieden ten goede komen.

Het ligt niet in het voornemen de begrotingen van het Provinciefonds en het Gemeentefonds samen te voegen met de begroting van BZK. Daar zou overigens een wijziging van de Provinciewet, respectievelijk van de Financiële verhoudingswet voor noodzakelijk zijn.

Artikel 5

1. In de toelichting bij artikel 5 staat de zinsnede «indien zinvol worden de programma-uitgaven en -ontvangsten toegelicht met volume- en prijsgegevens». De leden van de PvdA- en van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze ze de voorwaarde «indien zinvol» nader in wil vullen.

In het onderhavige wetsvoorstel – de CW 2001 – zijn alleen voorschriften opgenomen over prestatiegegevens die inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid alsmede in de doelmatigheid van de apparaatsuitgaven. Dit omdat in de begroting nieuwe stijl doelmatigheid en doeltreffendheid de richtinggevende ontwerpprincipes zijn. Ook anderzortige prestatiegegevens of ramingskengetallen kunnen echter wel degelijk belangrijk zijn, bijvoorbeeld voor het inzicht in de raming en in de beheersbaarheid van de begroting en voor het inzicht in de terughoudendheid bij de inzet van middelen (zuinigheid). Maar ook omdat zinvolle gegevens over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid niet jaarlijks beschikbaar zijn.

In een aantal gevallen heeft het opnemen van volume- en prijsgegevens weinig tot geen zin. Daarbij gaat het om de volgende situaties:

- a. het in de begroting opgenomen bedrag betreft één rijksbijdrage;
- b. het toelichten leidt tot zeer gedetailleerde en technische informatie die voor de Staten-Generaal geen gebruikswaarde heeft (bijvoorbeeld indien veel soorten subsidies van verschillende omvang worden verstrekt) én
- c. de gedetailleerde informatie valt niet te aggregeren tot zinvolle informatie die inzicht biedt in de opbouw van de begroting en in de zuinigheid bij de inzet van begrotingsgelden.

2. De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering vindt van de suggestie van de Algemene Rekenkamer om in artikel 5, derde lid, onder a, het woord «doelstellingen» aan te vullen met «en de mate waarin het beleid heeft bijgedragen aan het bereiken ervan».

In artikel 5, het derde lid, is nu reeds expliciet de bepaling opgenomen dat in de toelichting bij een beleidsartikel prestatiegegevens over de doeltreffendheid van het beleid opgenomen moeten worden. Doeltreffendheid wil zeggen: prestatiegegevens die antwoord geven op de vraag of het doel wordt bereikt en of de doelbereiking een gevolg van het gevoerde beleid is. In de artikelsgewijze toelichting wordt de strekking van deze bepaling nader uiteengezet. Het voorstel van de Algemene Rekenkamer om een aanvullende zinsnede op te nemen, heeft naar mijn mening geen toevoegde waarde; wat met de suggestie wordt beoogd, komt in onderhavig wetsvoorstel al voldoende helder naar voren.

3. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat aan de hand van indicatoren per beleidsartikel (wel degelijk) jaarlijks gerapporteerd kan worden over de doeltreffendheid van het beleid. Deze rapportage mag naar haar mening dan ook niet achterwege blijven of te summier worden ingevuld vanwege de vermeende moeilijkheidsgraad. Verder willen deze leden graag van de regering vernemen wat «de voorwaarden voor een doelmatig beleid zijn».

Als het gaat om het jaarlijks rapporteren over de doeltreffendheid van het beleid – al dan niet aan de hand van indicatoren – ben ik van mening dat er geen verschil van mening bestaat tussen mij en de leden van de fractie van D66. Het volgen van de algemene en/of nader geoperationaliseerde doelen zal, waar mogelijk, jaarlijks plaats moeten vinden aan de hand van prestatiegegevens die inzicht geven in de doeltreffendheid van het beleid. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of het gestelde doel bereikt is (doelbereiking), maar ook of dat al dan niet te danken is aan het gevoerde beleid. Soms moet worden teruggevallen op reguliere prestatiegegevens die – in meer of mindere mate – een indicatie vormen voor de mate van doelbereiking (intermediaire effecten, input-, throughput- en outputgegevens), omdat:

- a. de gewenste maatschappelijke effecten niet altijd direct optreden na het treffen van beleidsmaatregelen,
- b. de mate van doeltreffendheid niet altijd eenvoudig is vast te stellen, aangezien naast het beleid van de overheid ook vele externe factoren een rol spelen, en
- c. niet alle doelen van de overheid zich in jaarlijks meetbare indicatoren laten vatten.

Voor een gedegen antwoord op de vraag naar de doeltreffendheid zal in aanvulling hierop periodiek evaluatieonderzoek ex post moeten worden ingezet. Ik hecht dan ook veel belang aan de rol van beleidsevaluatieonderzoek en de uitkomsten hiervan (de zogenaamde niet-reguliere prestatiegegevens). In de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid zijn nadere regels gesteld, die onder meer

moeten waarborgen dat een goede mix tussen jaarlijks op te nemen prestatiegegevens en de inzet van periodiek beleidsevaluatieonderzoek tot stand wordt gebracht.

De doelmatigheid van beleid komt tot uitdrukking in de relatie tot de ingezette middelen en de bereikte resultaten. Op voorhand kunnen geen generieke voorwaarden worden gesteld voor doelmatig beleid. Dat zal van geval tot geval sterk verschillen. Het is wel van belang dat vooraf goed wordt nagedacht over de meest intelligente vorm van beleid. Daartoe dient evaluatieonderzoek ex ante. In de zojuist genoemde regeling is in dit licht voorgeschreven dat voorafgaand aan de beslissing over nieuwe of te wijzigen doelen en/of instrumenten van beleid de verplichting geldt om af te wegen of het uitvoeren van evaluatieonderzoek ex ante zinvol is en dient plaats te vinden.

Artikel 14

De leden van de PvdA- en de VVD-fractie merken naar aanleiding van artikel 14 op dat de praktijk met betrekking tot de suppletore begrotingen samenhangende met de Najaarsnota leert dat niet altijd even duidelijk is welke wijzigingen in de Miljoenennota zijn gemeld en welke daarna zijn opgetreden. In een aantal begrotingen wordt dit onderscheid wel gemaakt, in andere niet. Zij vragen naar één gedragslijn.

In het verleden was in de Rijksbegrotingsvoorschriften voorgeschreven dat de opbouw van de mutaties die in een suppletore begroting samenhangende met de Najaarsnota werden opgenomen, uitgesplitst werden naar de mutaties die reeds in de Vermoedelijke Uitkomsten (i.c. in de jongste Miljoenennota) waren opgenomen en naar mutaties die daarna noodzakelijk of wenselijk bleken. Het geven van dergelijke technische centrale aanwijzingen past niet meer in de VBTB-begrotingsopzet die met de onderhavige wetswijziging wordt doorgevoerd. Van belang zijn de www-vragen ook met betrekking tot de begrotingsmutaties. De ijkmomenten daarvoor zijn de suppletore begrotingen samenhangende met de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. De budgettaire informatie via de Vermoedelijke Uitkomsten zijn alleen bedoeld om de budgettaire consequenties van de lopende begrotingsuitvoering ten tijde van de Miljoenennota in beeld te brengen. Het is in het algemeen niet zinvol om ten tijde van de Najaarsnota in de afzonderlijke begrotingen nogmaals afzonderlijk op de Vermoedelijke Uitkomsten in te zoomen. Het gaat er ten tijde van de Najaarsnota om de nader ten opzichte van de Voorjaarsnota (de vorige suppletore begroting) opgetreden mutaties in beeld te brengen en die in VBTB-termen toe te lichten.

Artikel 15

In artikel 15, lid 1, is de bepaling vervallen inzake de presentatie van de meerjarige doorwerking van de begrotingsmutaties in de Voorjaarsnota. De leden van de fractie van D66 vragen naar de voor- en nadelen van het handhaven de meerjarige doorwerking in de Voorjaarsnota, eventueel alleen voor grote begrotingsverschuivingen, die een aanzienlijke doorwerking hebben in latere jaren.

De Voorjaarsnota heeft het karakter van een uitvoeringsnota. In de Voorjaarsnota wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen die noodzakelijk worden geacht in de ramingen van de uitgaven en ontvangsten in het jaar van begrotingsuitvoering.

In afwijking van andere uitvoeringsnota's (Najaarsnota, Voorlopige Rekening) wordt in de Voorjaarsnota tevens aangegeven in hoeverre deze

wijzigingen in de lopende begroting leiden tot wijziging van de meerjarenramingen.

In de praktijk is het echter niet altijd eenduidig in welke mate wijziging van de meerjarenramingen het gevolg zijn van wijzigingen als gevolg van begrotingsuitvoering of van voorstellen van wet (de begroting) voor een volgend jaar. Wijziging van de meerjarenramingen als gevolg van het voorstellen van een nieuwe begroting dienen op de derde dinsdag van september (van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop deze voorstellen betrekking hebben) aan de Tweede Kamer te worden gezonden. Doordat niet altijd eenduidig een splitsing is aan te brengen en de kwaliteit van de meerjarenramingen op het moment van duidelijkheid over de begroting van een volgend jaar beter is, wordt voorgesteld om bij de Voorjaarsnota de meerjarenramingen achterwege te laten. De Miljoenennota is het moment dat op zinvolle wijze een geaggregeerd totaalbeeld kan worden gepresenteerd. In voorkomende gevallen kan eventueel besloten worden grote begrotingsverschuivingen in de meerjarencijfers wel te vermelden in de Voorjaarsnota.

Artikel 21

De leden van de CDA-fractie vragen waarom bij artikel 21 over de bedrijfsvoering niet is gepoogd een aansluiting te formuleren bij de geoperationaliseerde doelstellingen. Immers indien deze doelstellingen veranderen dient de bedrijfsvoering daaraan te worden aangepast. De Tweede Kamer dient daarin inzicht te worden verschaft.

In de CW 2001 is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en het periodiek onderzoeken daarvan expliciet opgenomen. Met de *in ieder geval*-formulering in artikel 21 is gekozen voor een aansluiting bij de bestaande wet- en regelgeving. Zoals in de beantwoording op eerdere vragen rond dit onderwerp in deze *Nota naar aanleiding van het verslag* (punten 4.1. en 4.2.) is aangegeven, is een bredere omschrijving van het begrip *bedrijfsvoering* beschikbaar. Om de onderlinge samenhang tussen het beleid en de bedrijfsvoering te verduidelijken is in de definitie tot uitdrukking gebracht dat de bedrijfsvoering erop is gericht om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de bedrijfsvoering, hoe hoog de kwaliteit ervan ook mag zijn, nooit zekerheid geeft over het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De bedrijfsvoering zegt immer niets over de inhoud van het beleid, maar zegt iets over de wijze van de totstandkoming en de uitvoering van het beleid.

Het is zaak de bedrijfsvoering zodanig in te richten dat deze zoveel mogelijk bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Vanuit die optiek is het van belang om inzicht te hebben in de risico's die ertoe kunnen leiden dat de beleidsdoelstellingen niet gehaald worden. Voor een deel zullen deze risico's via het beleid zelf ondervangen moeten worden. In aanvulling daarop zal een deel van de risico's beheerst kunnen worden via de bedrijfsvoering.

In het *Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering* wordt in dat kader bepaald dat jaarlijks een risicoanalyse moet plaatsvinden en dat op basis daarvan een systematische afweging moet plaatsvinden of, en zo ja op welke wijze, deze risico's kunnen worden weggenomen of verkleind door het nemen van sturings- en beheersingsmaatregelen.

Artikel 34

De wijzigingen die de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en D66 menen geconstateerd te hebben in het onderhavige artikel zijn reeds eerder in de CW aangebracht en wel bij de Zevende wijziging van de CW

(Kamerstukken II, 26 974; Stb. 2001, 240). Ik volsta daarom te verwijzen naar de kamerbehandeling van die wijzigingen.

Aanvullend vragen deze leden aandacht voor het vervreemden van aandelen door het Rijk. Er ligt een wens van de Tweede Kamer voor een formele betrokkenheid bij vervreemding. In de discussie rond de privatisering van Schiphol heeft de regering toegezegd te bezien of in de wetgeving iets geregeld kan worden over principebesluiten inzake die verkoop (Kamerstukken II, 25 435, nr. 5, blz. 11). Deze leden vragen wanneer de regering met een voorstel van deze strekking zal komen en in welk kader.

Op 12 december jl. heb ik namens het kabinet de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 28 165, nr. 1–2). In die nota is gemeld dat in het kader van het Wetsvoorstel markt en overheid (Kamerstukken II, 28 050) alle overheidsdeelnemingen in beginsel eenmaal in de vijf jaar worden geëvalueerd. Deze evaluaties zullen aan de Tweede Kamer worden aangeboden. In die evaluaties komt ook het aspect van het afstoten of vervreemden van staatsdeelnemingen aan de orde. De algemene beleidslijn ten aanzien van het afstoten is in mijn nota van 12 december als volgt omschreven: *deelnemingen worden afgestoten indien dit met inachtneming van het publieke belang en de zakelijke belangen van de Staat mogelijk is*. Aan de hand van de afzonderlijke evaluaties kan met de Kamer van gedachten worden gewisseld over de vraag of in concreto het publieke en zakelijke belang het vervreemden op termijn rechtvaardigt. Indien daarover consensus bestaat, is het in verband met de noodzakelijke vertrouwelijkheid – gezien de financiële belangen – niet mogelijk de Tweede Kamer vooraf van concrete afstotingen op de hoogte te brengen. Op grond van artikel 34, achtste lid, CW 2001 (het oude artikel 29, zesde lid) zal de Kamer steeds na afloop van een vervreemding daarover een mededeling ontvangen. Naar mijn oordeel is een CW-wijziging op dit punt niet nodig.

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat op grond van artikel 34, zevende lid, een uitbreiding van het aandelenbezit van de Staat in een onderneming zonder overleg met de Tweede Kamer kan plaatsvinden als het reguliere belang van de Staat daarmee niet verandert. Ook wanneer daarmee een aanzienlijk bedrag, bijvoorbeeld van fl. 1 miljard (ca. EUR 0,45 miljard) gemoeid zou zijn. Zij vragen hoe dat zich verhoudt tot het budgetrecht.

In beginsel hebben deze leden gelijk. Daar waar dat mogelijk is in het licht van de reeds eerder genoemde vertrouwelijkheid zal de Tweede Kamer vooraf worden geïnformeerd over de voornemens van de regering terzake. De recente ontwikkelingen bij KPN tonen echter aan dat het vooraf informeren niet altijd mogelijk is. De Tweede Kamer kan ten alle tijde achteraf een oordeel over het handelen van de regering vellen. Uiteraard zal voorts iedere deelneming in een uitbreiding van het aandelenkapitaal, waarmee begrotingsgeld is gemoeid, altijd via een (suppletore) begrotingswet aan de Staten-Generaal moeten worden voorgelegd. Het budgetrecht komt op die wijze dan ook niet in het gedrang.

Artikel 54

De leden van de fractie van D66 vragen of de uitgangspunten die zullen worden gehanteerd ter bepaling van opmerkelijke verschillen tussen de ramingen in de ontwerp-begroting en de realisatiegegevens in de verantwoordingsstaat, nader gespecificeerd worden.

In de toelichting waaraan deze leden refereren, is gemeld dat vanwege de verschillen tussen de beleidsartikelen geen (algemeen geldende) criteria

worden geformuleerd ter bepaling wat in concrete situaties als opmerkelijke verschillen moeten worden aangemerkt. Kwantitatieve criteria zijn altijd arbitrair en voor kwalitatieve (beleidsmatige) criteria is het – gegeven de verschillen – niet wel doenlijk algemeen geldende criteria te formuleren. Ter adstruering merk ik in dit verband op dat het in VBTB-optiek als opmerkelijk kan worden aangemerkt, indien uit de beleidsmatige verantwoording bij een beleidsartikel zou blijken dat het beleid in belangrijke mate niet is gerealiseerd, maar het toegekende budget volledig is gebruikt i.c. er geen kwantitatief (financieel) verschil zichtbaar is.

De opmerking over de uitgangspunten, die in de toelichting wordt gemaakt, heeft voornamelijk betrekking op de uitgangspunten die in de praktijk binnen een departementaal jaarverslag zullen worden gehanteerd. Als een vakminister departementale uitgangspunten hanteert, ligt het in de rede dat die uitgangspunten herkenbaar in het jaarverslag – bijvoorbeeld in de leeswijzer – tot uitdrukking worden gebracht.

De nadere invulling van de voorschriften met betrekking tot de departementale jaarverslagen over het jaar 2002 (het eerste jaar met VBTB-jaarverslagen) moeten nog worden uitgewerkt. Deze zullen worden opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 (Rbv 2003).

Als we kijken naar de overeenkomstige bepalingen in de Rbv 2002 dan ligt het in de lijn der verwachtingen aan te nemen dat als meer algemene uitgangspunten zullen gaan gelden:

- a. (verschillen bij) beleidsartikelen waarover de Rekenkamer in het voorafgaande jaar gerapporteerd heeft;
- b. (verschillen bij) beleidsartikelen waarop tijdens een (suppletore) begrotingsbehandeling door de Tweede Kamer een amendement is aangenomen.

Artikel 63

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering voornemens is de jaarverslagen en de slotwetten als afzonderlijke documenten of als één document aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Het ligt in mijn voornemen om beide documenten als kamerstuk in één boekwerk te laten opnemen. Op die wijze ontstaat praktisch een handzaam geheel. Daarmee ontstaat overigens niet één document. Beide documenten verschillen immers van karakter, zoals deze leden zelf ook opmerken. Voor dit verschil in karakter is bewust gekozen teneinde de doeleinden die met beide stukken worden beoogd, duidelijk gescheiden te houden. Daarom is in het verleden bij de Zesde wijziging van de CW besloten om de geïntegreerde slotwet/rekening af te schaffen. De slotwet is een suppletore begrotingswet met een autorisatiedoel; het jaarverslag is een nota met een verantwoordingsdoel. Het samenvoegen tot één document zou bovendien tot problemen kunnen leiden in het parlementaire traject en bij de koninklijke ondertekening van de slotwet. Het jaarverslag dient immers niet aan de Koningin ter ondertekening doorgezonden te worden.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 merken op dat de dechargeverlening zich in dit artikel beperkt tot het financieel beheer en niet ook betrokken wordt op het materieelbeheer. De accountantscontrole en de werkzaamheden van de Rekenkamer strekken zich ook uit tot het materieelbeheer. Zij vragen naar het waarom van deze beperkte dechargeverlening. De leden van de D66-fractie leggen daarbij bovendien een relatie met de ruime definitie van dechargeverlening, namelijk inclusief de materiële dechargeverlening, die een ambtelijke werkgroep van de

Commissie Rijksuitgaven hanteerde. Zij verzoeken de ruime definitie toe te passen en in de CW op te nemen.

De materiële dechargeverlening waar de leden van de D66-fractie aan refereren, is ter sprake gekomen in het ambtelijk rapport uit 1998 *Jaarverslag in de politieke arena*. Dit rapport heeft mede aan de basis gelegen van een aantal voorstellen die in het onderhavige wetsvoorstel worden doorgevoerd. In dat rapport werd onderscheid gemaakt tussen formele decharge (decharge over het gevoerde financieel beheer) en materiële decharge (decharge over het gevoerde beleid en de kosten daarvan). Ik merk allereerst op dat het mij voorkomt dat materiële dechargeverlening en dechargeverlening over het materieelbeheer twee verschillende zaken zijn. In de memorie van toelichting bij artikel 63, eerste lid, heb ik uiteengezet dat ik het niet opportuun acht om de ruime definitie van dechargeverlening toe te passen. Materiële dechargeverlening over beleid wordt staatsrechtelijk doorlopend verleend op de momenten dat een minister zich in een van beide kamers der Staten-Generaal moet verantwoorden over voorgenomen of uitgevoerd beleid. Zolang een minister daarbij het vertrouwen van de meerderheid van de betrokken Kamer niet verliest, wordt hij materieel gedechargeerd. Daarvoor hoeft niets extra geregeld te worden in de CW.

Uitbreiding van de (formele) dechargeverlening door daaronder ook het materieelbeheer te brengen is in theorie denkbaar, maar daar zitten vanuit verantwoordingsoptiek een aantal haken en ogen aan. Zo zijn de verantwoordingsnormen voor het materieelbeheer nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Bovendien ligt het bij een uitbreiding van de reikwijdte van de dechargeverlening tot het materieelbeheer ook in de rede daarbij de andere aspecten van bedrijfsvoering te betrekken (onder andere de voor het financieel beheer en het materieelbeheer bijgehouden administraties; zie de definitie van bedrijfsvoering in artikel 21, tweede lid). Op termijn sluit ik een uitbreiding van de reikwijdte niet uit. Ik stel me voor dat te bezien in relatie tot de herziening van de definitie van bedrijfsvoering in de CW. Zoals ik bij punt 4.1. van deze nota naar aanleiding van het verslag heb opgemerkt, zal dat worden bezien na de evaluatie in 2005 van het *Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*.

Artikel 66

1. De leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 vragen welke normen de regering hanteert om te beoordelen of de niet-financiële informatie in de jaarverslagen voldoende betrouwbaar is om een oordeel over het gevoerde beleid te kunnen vellen.

Voor een reactie op deze vraag verwijs ik naar de bijgevoegde Tweede Nota van wijziging, waarin een wijziging van artikel 58 wordt voorgesteld.

2. De leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 vragen, onder verwijzing naar het IBO-rapport *De audit-functie in het VBTB-tijdperk* (Kamerstukken II, 27 891, nr. 1) verder op welke wijze de onafhankelijke positie van de departementale audit-functie – met als onderdeel daarvan de accountantscontrole op financiële informatie en de audits op niet-financiële informatie en op de bedrijfsvoering in één hand (een departementale audit-dienst) komt te liggen.

De onafhankelijkheid van de audit-functie op centraal niveau binnen de departementen zal worden gewaarborgd doordat deze functie direct onder de hoogste ambtelijke leiding (de Secretaris-Generaal) in de departementale audit-dienst wordt gepositioneerd. Onafhankelijk betekent dat de audit-functie organisatorisch noch functioneel ressorteert onder het

lijnmanagement van de te controleren directies en diensten. Voorts is de audit-functie onafhankelijk van degenen die verantwoordelijk zijn voor de inrichting en de uitvoering van de (beleids)processen. In aanvulling op de organisatorische plaats van de departementale audit-dienst zijn er – net zoals nu reeds het geval is – nog andere maatregelen mogelijk die de functionele onafhankelijkheid versterken, zoals interdepartementale afspraken over een uniforme aanpak met betrekking tot de accountantscontrole. Bovendien gelden voor de accountantscontrole ook beroepsregels, waaraan de betrokken functionarissen gebonden zijn.

Het uitvoeren van verschillende onderzoeken, zoals de accountantscontrole van het jaarverslag en het onderzoeken van de bedrijfsvoering, hoeft niet tot problemen te leiden met betrekking tot de onafhankelijkheid. De diverse onderzoeken hebben allen als overeenkomst dat zij een *interne* functie voor het eigen departement c.q. de eigen minister hebben. De Algemene Rekenkamer is verantwoordelijk voor de *externe* controle ten behoeve van de Staten-Generaal.

Overigens merk ik over het door de leden genoemde IBO-rapport (*De audit-functie in het VBTB-tijdperk*) op dat dit rapport is opgesteld door een IBO-werkgroep. Het kabinet heeft toegezegd met een kabinetsstandpunt te zullen komen. Zodra dit standpunt beschikbaar is, wordt de Tweede Kamer daarover geïnformeerd.

Artikel 84

De leden van de CDA-fractie vragen waarom geen rekening is gehouden met de opvatting van de Rekenkamer dat het in het algemeen niet mogelijk zal zijn voor de derde woensdag in mei haar rapporten betreffende de deugdelijkheid van de financiële verantwoordingen klaar te hebben.

Uit de opmerking bij artikel 84, derde lid, in de brief van de Rekenkamer van 19 oktober 2000 (bijlage 3 bij de memorie van toelichting; kamertukken II, 27 849, blz. 75) maak ik op dat de Rekenkamer het in het licht van het oorspronkelijke voorstel – inhoudende dat haar oordelen over de jaarverslagen en haar verklaring van goedkeuring zouden worden opgenomen in de betrokken jaarverslagen – niet mogelijk achtte voor de derde woensdag in mei de bedoelde rapporten klaar te hebben. In dat voorstel was voorzien dat de Rekenkamer haar stukken enige dagen voor de derde woensdag aan de Minister van Financiën zou sturen, opdat deze de oordelen en de verklaring in de jaarverslagen zou kunnen opnemen. Het onderhavige wetsvoorstel gaat echter uit van het aanbieden door de Rekenkamer zelf van haar rapporten en haar goedkeuring aan de Koningin en aan de Tweede Kamer op de derde woensdag van mei. In het tweede lid van artikel 84 is bovendien rekening gehouden met de mogelijkheid dat de Rekenkamer een controle-onderzoek niet op de derde woensdag van mei heeft kunnen afronden.

Artikel 11

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, CDA en D66 vragen waarom artikel 11 van de oude CW is vervallen. In dat artikel is geregeld dat de overbrenging van een begrotingsartikel, geheel of gedeeltelijk, van een begroting naar een andere begroting in verband met een wijziging in de taakverdeling van ministers, bij wet geschiedt.

Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik graag naar de toelichting bij artikel 15 van het wetsvoorstel.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

BIJLAGE BIJ DE NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG INZAKE DE COMPTABILITEITSWET 2001

Regels inzake Budgetflexibiliteit, zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2002

Bepaling 19

- a. In de toelichting bij een beleidsartikel wordt in tabelvorm cijfermatige informatie opgenomen over de kasramingen in relatie tot – in elk geval – de juridische verplichtingen die aan de kasuitgaven ten grondslag liggen (budgetflexibiliteit).
- b. De kasinformatie is meerjarig (jaren t tot en met t+4) en wordt in absolute bedragen opgenomen.
- c. De kasramingen worden gesplitst naar apparaatsuitgaven en programma-uitgaven.
- d. De ramingen van de **apparaatsuitgaven** voor de jaren t+1 tot en met t+4 worden in de tabel gepresenteerd onder de veronderstelling van continuering van het in de ontwerp-begroting (jaar t) vervatte beleid. Indien bij een beleidsartikel deze veronderstelling niet geldt, wordt dit expliciet in de toelichting bij de tabel vermeld.
- e. In de leeswijzer wordt ingegaan op de flexibiliteit van de apparaatsuitgaven door aandacht te besteden aan het natuurlijk verloop in het personeelsbestand. Desgewenst mag deze toelichting ook onder het artikel algemeen worden gegeven, indien de leeswijzer maar een verwijzing naar deze toelichting bevat.
- f. Van de ramingen van de **programma-uitgaven** wordt vermeld – zowel in absolute bedragen als in percentages – welk deel daarvan op 1 januari van het begrotingsjaar (jaar t) juridisch zal zijn verplicht.
- g. Van de ramingen van de niet-juridisch verplichte programma-uitgaven wordt in de tabel – zowel in absolute bedragen als in percentages – aangegeven in welke mate deze bestuurlijk gebonden en/of complementair noodzakelijk zijn. Het gaat hierbij expliciet niet om beleidsmatige reserveringen op grond van een formele regeling (bijvoorbeeld subsidieregeling) of op grond van een beleidsprogramma waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd. Deze kunnen desgewenst in een afzonderlijke rij in de tabel worden opgenomen.

Toelichting

Algemeen

Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt er in de begroting per beleidsartikel informatie opgenomen over budgetflexibiliteit. Doel hiervan is om de Staten-Generaal inzicht te geven in de mate waarin per beleidsartikel – los van het lopende beleid – de kasbudgetten een andere beleidsmatige aanwending zouden kunnen krijgen. De bedoeling is om in financieel-technische zin inzicht te bieden in de mogelijkheden om tot herschikkingen over te gaan. Het inzicht wordt geboden door opname van een tabel Budgetflexibiliteit. Uit die tabel moet af te leiden zijn:

- in welke mate de flexibiliteit van de meerjarige kasramingen/budgetten afneemt indien uitsluitend rekening wordt gehouden met de juridische verplichtingen die daaraan ten grondslag liggen;
- in welke mate de flexibiliteit van de meerjarige kasramingen/budgetten afneemt indien, naast de juridische verplichtingen, ook rekening wordt gehouden met zogenaamde bestuurlijke gebonden en/of met zogenaamde complementair noodzakelijke reserveringen; *met bestuurlijk gebonden reserveringen* wordt bedoeld op geraamde uitgaven waarover met derden afspraken zijn gemaakt die nog niet in strikte zin juridisch verplicht zijn (bijvoorbeeld convenanten met decentrale over-

- heden); met complementair noodzakelijke reserveringen wordt bedoeld op geraamde uitgaven die ten opzichte van de initiële verplichting (meestal een investering) technisch noodzakelijk zijn om de initiële verplichting aan haar doel te laten beantwoorden (bijvoorbeeld een weg naar een brug; de munitie voor tanks, e.d.);
- in welke mate de flexibiliteit van de meerjarige kasramingen/budgetten afneemt indien rekening wordt gehouden met beleidsmatige reserveringen op grond van een formele regeling (bijvoorbeeld subsidie-regeling) of op grond van een beleidsprogramma waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd. Dergelijke reserveringen kunnen desgewenst in rij 6 in de tabel worden opgenomen en in de toelichting nader worden omschreven.

Toelichting bij d tot en met g.

Ten aanzien van de apparaatsuitgaven (voornamelijk personeel, materieel en huisvesting) wordt in de tabel meerjarig uitgegaan van continuering van het in de ontwerp-begroting gepresenteerde beleid. Om die reden wordt voor de apparaatsuitgaven geen uitsplitsing gemaakt naar juridische verplichtingen en naar bestuurlijk gebonden en/of complementair noodzakelijke reserveringen. Een dergelijk onderscheid is ook lastig te maken, omdat voor veel apparaatsuitgaven geldt: $V=K$.

In de Leeswijzer of desgewenst bij het beleidsartikel algemeen zal in algemene zin aangegeven dienen te worden hoe groot de budgetflexibiliteit van de apparaatsuitgaven is. Daarbij dient in ieder geval gedacht te worden aan de flexibiliteit die ontstaat indien het natuurlijk verloop van personeel niet wordt opgevangen door herbezetting van de vacatures. Dit kan als percentage van het personeelsbudget worden weergegeven. Dit percentage zal gebaseerd kunnen zijn op ervaringscijfers en dus geen aparte administratie vergen. Overigens veronderstelt continuering van beleid dat deze plaatsen wel herbezet zullen worden. Dit kan in de toelichting vermeld worden. Mocht besloten worden tot beleidsextensiveringen dan zal dat uiteraard ook gevolgen kunnen hebben voor het apparaat. Indien deze gevolgen niet door het natuurlijk verloop opgevangen kunnen worden en dus sprake zal zijn van gedwongen ontslagen zijn er natuurlijk wachtgeldconsequenties. Deze hypothetische situatie behoeft niet in de tabel «budgetflex» verwerkt te worden.

Toelichting bij f en g

In de toelichting bij de tabel Budgetflexibiliteit bij een beleidsartikel wordt ook aandacht besteed aan $V=K$ -verplichtingen in de programmasfeer. Van de raming van de niet-juridisch verplichte programma-uitgaven wordt aangegeven in welke mate deze bestuurlijk gebonden en/of complementair noodzakelijk zijn. Daarnaast wordt in een aparte regel in de tabel aangegeven welk deel van de niet-juridisch verplichte programma-uitgaven gebonden is aan formele regelingen (bijvoorbeeld subsidieregelingen) of op grond van beleidsprogramma's waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd.

Op het karakter van de niet-juridisch verplichte programma-uitgaven (zie onder g) is hiervoor in de toelichting bij *Algemeen*, tweede en derde aandachtsteken, nader ingegaan.

Als peildatum voor de omvang van de juridische verplichtingen wordt 1 januari van het begrotingsjaar (t) genomen. Dat betekent dat op het moment van opstellen van de begroting voor jaar t (in de zomer van jaar t-1) er ook al rekening gehouden moet worden met de juridische verpflich-

tingen die nog in de tweede helft van het jaar t-1 op basis van de geautoriseerde lopende begrotingsuitvoering zullen worden aangegaan.

Overige toelichting

Garantieplichtingen vormen een aparte categorie juridische verplichtingen. Indien bij een garantieregeling de wet van de grote aantallen een rol speelt, zullen er in het algemeen daadwerkelijk meerjarig programma-uitgaven worden geraamd. Dan kunnen de garantieplichtingen in de tabel Budgetflexibiliteit worden verwerkt. Die programma-uitgaven kunnen dan voor 100% als juridisch verplicht worden beschouwd. In geval de wet van de grote aantallen geen opgeld doet en er dus geen reële meerjarige raming van de programma-uitgaven is te geven (i.c. pm-ramingen) dan worden de garantieplichtingen niet in de tabel Budgetflexibiliteit verwerkt. In de toelichting bij de tabel wordt daar dan expliciet aandacht aan besteed.

Indien zinvol kan ook voor sommige ontvangsten een soortgelijke tabel inzake de flexibiliteit van die ontvangsten worden opgenomen.

De tabel Budgetflexibiliteit bij een beleidsartikel wordt volgens onderstaand model in de begroting opgenomen.

Modeltabel budgetflexibiliteitTabel *Budgetflexibiliteit (kasflexibiliteit)*

Beleidsartikel A	t	t+1	t+2	t+3	t+4					
1. Totaal geraamde kasuitgaven		100	100	100	100					
2. Waarvan apparaatsuitgaven -		20	20	20	20					
3. Dus programma-uitgaven		80	80	80	80					
4. Waarvan juridisch verplicht	50%	40	37%	30	25%	20	12%	10	6%	5
5. Waarvan complementair noodzakelijk en/of bestuurlijk gebonden	44%	35	57%	45	69%	55	82%	65	86%	70
6. Niet onder 4 en 5 begrepen* (eventueel reserveringen op basis van een regeling of beleidsprogramma)	6%	5	6%	5	6%	5	6%	5	8%	5
7. Totaal	100%	80	100%	80	100%	80	100%	80	100%	80

Toelichting.

Het verschil tussen rij 3 (programma-uitgaven) en rij 4 (juridische verplichte uitgaven) geeft de mate aan waarin de programma-uitgaven nog niet juridisch verplicht zijn. Dit vormt een indicatie voor de mate van de budgetflexibiliteit, dat wil zeggen voor de budgetruimte die budgettair-technisch bezien beschikbaar is voor een herziene beleidsafweging. Het is evident dat een herziene beleidsafweging niet zonder gevolgen is voor de beleidsdoelstellingen die in de onderhavige begroting en de meerjarencijfers worden nagestreefd.

Een deel van de niet- juridisch verplichte uitgavenramingen is bestuurlijk gebonden, bijvoorbeeld op grond van afspraken met decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen of private partijen.

Verder zullen er complementair noodzakelijke verplichtingen aangegaan moeten worden. Ook die beperken de financiële mogelijkheden (budgetruimte) voor een nadere beleidsafweging. In rij 5 is zowel in absolute bedragen als in percentages aangegeven wat de omvang is van de bestuurlijk gebonden en/of de complementair noodzakelijke reservering (kasraming).

In rij 6 kan de kasraming worden opgenomen die niet bestuurlijk gebonden of complementair noodzakelijk is. Indien nuttig kunnen hier eventueel beleidsmatige reserveringen worden opgenomen die zijn gebaseerd op een formele regeling of op een door de Tweede Kamer goedgekeurd (meerjaren)beleidsprogramma.

* Indien gewenst kunnen departementen ervoor kiezen rij 6 te splitsten in rij 6 en 7, waarbij rij 6 de beleidsmatige reserveringen op basis van een regeling of beleidsprogramma bevat en rij 7 het overige budget. De oude rij 7 (totaal) wordt in dat geval rij 8 (totaal).

N.B. de rijen 4, 5 en 6 dienen op te tellen tot 100%. Indien bij een bepaald beleidsartikel geen sprake is van bestuurlijk gebonden en/of complementair noodzakelijke reserveringen, wordt in rij 5 overal 0 (nihil) ingevuld. Indien rij 6 wordt gesplitst in rij 6 en 7 dan dienen de rijen 4, 5, 6 en 7 op te tellen tot 100%.