

Vergaderjaar 1998–1999

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

«Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» samengevat	4	4.	De begrotingscyclus verandert!	30
		4.1	Een veranderende begrotingscyclus	30
		4.2	Het nieuwe tijdpad van de begrotingscyclus	30
		4.3	Belangrijkste veranderingen in de begrotings- cyclus	32
1. Waarom een herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken?	8	4.4	Wanneer wordt de Algemene Rekenkamer betrokken?	33
1.1 Tijd voor een volgende stap	8			
1.2 Doelstellingen herontwerp	9			
1.3 Leeswijzer	10			
		5.	Hoe zijn de agentschappen en zelfstandige bestuursorganen opgenomen in de begroting en verantwoording nieuwe stijl?	34
2. Hoe gaat de nieuwe begroting eruit zien?	11		Inleiding	34
2.1 Waarom een nieuwe begroting?	11	5.1	Zelfstandige bestuursorganen	34
2.2 De nieuwe departementale begroting op hoofdpijnen	11	5.2	Agentschappen	35
2.3 Begrotingsstaat	11	5.3		
2.4 Beleidsparagraaf	12			
2.5 Bedrijfsvoeringsparagraaf	18	6.	Wat kan Informatie- en Communicatie- technologie (ICT) voor de voorstellen betekenen?	37
2.6 Agentschapsparagraaf	18		Een wereld in beweging	37
2.7 Verdiepingsbijlage	18	6.1	ICT en de begrotings- en verantwoordings- stukken: een groeitraject	37
2.8 Bijlagen	18	6.2	Conclusies	38
2.9 Miljoenennota	19	6.3		
2.10 Sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt en sector zorg	20			
		7.	Hoe worden de voorstellen geïmplemen- teerd?	40
3. Hoe gaat de nieuwe verantwoording eruit zien?	21	7.1	Inleiding en leeswijzer	40
3.1 Waarom een nieuwe verantwoording?	21	7.2	Implementatietraject	40
3.2 De nieuwe departementale verantwoording op hoofdpijnen	21	7.3	Comptabiliteitswet	43
3.3 Verantwoordingsstaat	22	7.4	Informatiekundige gevolgen	44
3.4 Beleidsparagraaf	22	7.5	Monitoring van de implementatie	44
3.5 Bedrijfsvoeringsparagraaf	25	7.6	Kosten implementatietraject	44
3.6 Agentschapsparagraaf	26	7.7	Kritische succesfactoren	45
3.7 Verdiepingsbijlage	26			
3.8 Oordeel van de controleur	27			
3.9 Saldibalans	27			
3.10 Financieel Jaarverslag van het Rijk	27			
3.11 Sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt en sector zorg	29			

«VAN BELEIDSBEGROTING TOT BELEIDSVERANTWOORDING» SAMENGEVAT

De tijd is rijp om de begrotingsstukken in een nieuw jasje te steken. Deze jas moet eigentijdser zijn en de gebruikers ervan beter in staat stellen hun functies uit te oefenen. De begrotingen en de verantwoordingen moeten meer toegankelijk worden, beter hanteerbaar en prettiger leesbaar. De hoofdlijnen van beleid zijn thans moeilijk te herkennen en vaak ontbreekt een directe relatie tussen de financiële voorstellen en de achterliggende beleidsplannen. Naast de inzichtelijkheid, is ook de tijdigheid waarop de diverse stukken beschikbaar zijn voor verbetering vatbaar.

In 1997 heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de aanzet tot het project «Versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoordingen» gegeven. Dit heeft onder meer geleid tot het rapport «Jaarverslag in de politieke arena» dat in juni 1998 aan de Staten-Generaal is aangeboden.

De in deze regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» opgenomen voorstellen om de toegankelijkheid van informatie en de tijdigheid van begrotings- en verantwoordingsstukken te verbeteren, zijn mede gebaseerd op «Jaarverslag in de politieke arena». De voorbeeldbegrotingen van de Ministeries van Defensie, Financiën en VROM en het departementale jaarverslag nieuwe stijl van het Ministerie van VWS illustreren de voorgestelde veranderingen. Het voorbeeldjaarverslag wordt u separaat aangeboden. De voorbeeldbegrotingen van Defensie, Financiën en VROM zijn als bijlage bij deze regeringsnota gevoegd.

Een lijn van continueren en veranderen

De structuur, inhoud en presentatie van de begroting en verantwoording van een ministerie zullen worden aangepast. Veel sterker worden in de nieuwe voorstellen beleid, prestaties en geld in hun onderlinge relatie gepresenteerd. Daarbij staan in de begroting de vragen centraal «*Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?*» En in de verantwoording: «*Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?*» Door beleid, prestaties en geld sterker aan elkaar te koppelen, kan de autorisatie- en controlefunctie van de Staten-Generaal, één van de pijlers van onze democratie, beter worden ondersteund. Bij deze aanpassingen moeten vanzelfsprekend de resultaten die in de afgelopen decennia op het terrein van de rechtmatigheid en beheersing van overheidsuitgaven zijn geboekt, behouden blijven.

Bij de begroting en verantwoording nieuwe stijl wordt uitgegaan van een vaste, herkenbare indeling van alle stukken. Dit stramien bestaat per begroting en verantwoording uit:

- een uiteenzetting over de beleidsprioriteiten;
- per beleidsterrein een overzicht van beleidsdoelstellingen en financiële gegevens;
- aparte aandacht voor bedrijfsvoering;
- informatie over agentschappen en
- een zogenoemde financiële verdiepingsbijlage.

De belangrijkste onderdelen van dit stramien worden hierna beknopt toegelicht.

Beleid meer centraal

In de ontwerpbegroting neemt ieder ministerie een zogenoemde beleidsparagraaf op met de beleidsprioriteiten voor het komende jaar. Deze speerpunten van beleid moeten in één oogopslag de hoofdlijnen van beleid zichtbaar maken. De door de minister voorgestelde selectie van beleidsprioriteiten kan bij de begrotingsbehandeling onderwerp zijn van dialoog met de Staten-Generaal. Ook worden op hoofdlijnen de financiële gevolgen van de prioriteitenstelling gepresenteerd, waarbij vooral krimp en groei van de diverse budgetten als gevolg van het stellen van prioriteiten expliciet wordt toegelicht. In de departementale verantwoording wordt na afloop van een jaar logischerwijs teruggeblikt op de (mate van) doelrealisatie van de beleidsprioriteiten en de financiële resultaten.

Zicht op beleidsprestaties en geld: de beleidsbegroting

Om voortaan een directe verbinding te kunnen leggen tussen beleid, prestaties en geld zullen alle financiële gegevens (verplichtingen, uitgaven en ontvangsten) die samenhangen met het realiseren van beleidsdoelstellingen tezamen worden gepresenteerd op één *beleidsartikel*. Naast financiële gegevens worden telkens de beleidsdoelstellingen opgenomen als ook (voorzover mogelijk) prestatiegegevens. Ook nieuw is het opnemen van een paragraaf per beleidsartikel die een toelichting bevat op de factoren die het halen van de beleidsdoelstellingen het meest kunnen beïnvloeden. Alles tezamen moet dit de voorwaarden scheppen tot een betere afweging of allocatie. De nieuwe indeling van begrotingsartikelen naar onderwerpen van beleid zal een wijziging tot gevolg hebben voor de samenstelling en indeling van de artikelen in de begroting.

Relevante informatie over de agentschappen wordt in de begroting en verantwoording nieuwe stijl gepresenteerd in de zogenoemde agentschapsparagraaf. De beleidsmatige keuzen van ministeries over de van agentschappen verlangde producten en diensten zullen terug te vinden zijn in de diverse departementale beleidsartikelen.

Om een grotere toegankelijkheid en tijdigheid van de begroting en verantwoording te bereiken, spreekt het voor zich dat de nieuwe mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie uitgebreid worden benut voor begrotings- en verantwoordingsstukken.

Verantwoorden over budgettaire- en beleidsresultaten: eerder en breder

Door beleid een meer centrale plaats te geven in de begroting, verandert ook de invalshoek van de verantwoording. De realisatie van de beleidsdoelstellingen maakt in de nieuwe opzet veel meer dan thans onderdeel uit van de verantwoording. Deze meer integrale verantwoording over beleid, prestaties en geld wordt tot uitdrukking gebracht in de nieuwe benaming van de financiële verantwoording: *het departementale jaarverslag*. Uiterlijk de derde woensdag in mei moeten deze jaarverslagen de Staten-Generaal bereiken. Hiermee wordt een substantiële versnelling ten opzichte van de huidige praktijk bereikt.

Bedrijfsvoering compacter

In de *bedrijfsvoeringsparagraaf* van ieder ministerie wordt ingegaan op uiteenlopende elementen van het interne functioneren van het ministerie. Onder bedrijfsvoering wordt het gebruik van alle middelen door een ministerie bij de beleids- en begrotingsprocessen verstaan (personeel,

materieel en informatie). Doorgaans zal de bedrijfsvoeringsparagraaf alleen voorkomen in het jaarverslag, slechts bij uitzonderingen worden nieuwe ontwikkelingen op dit terrein ook opgenomen in de ontwerp-begroting. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen reguliere en specifieke thema's.

Reguliere bedrijfsvoeringsthema's zullen, indien alles naar wens is verlopen, niet nader worden toegelicht. Volstaan wordt met een meer algemene mededeling over de bedrijfsvoering door de minister. Eventuele knelpunten in de bedrijfsvoering of nader te bepalen *specifieke bedrijfsvoeringsthema's* (bijvoorbeeld voortgang invoering euro) zullen wel apart worden toegelicht. Deze laatste verschillen per ministerie en krijgen daarom altijd aparte aandacht.

Voortaan ook een rijksbreed financieel verantwoordingsverslag

Er komt een apart *Financieel Jaarverslag van het Rijk*. Dit vormt het logische sluitstuk op de departementale jaarverslagen. Dit jaarverslag is een bundeling van bestaande door de Minister van Financiën verzorgde verantwoordingsinformatie in één document. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk geeft inzicht in de financiële realisaties op rijksniveau, in de resultaten van het gevoerde macro-budgettaire beleid en geeft zonnodig aandacht aan rijksbrede bedrijfsvoeringsthema's.

En nu in de praktijk...

Het proces om te komen tot een meer beleidsmatige begroting en verantwoording is geen sinecure. Oppervlakkig beschouwd lijkt het bij de huidige voorstellen alleen om een andere presentatie van voornemens en resultaten te gaan. Praktijk is echter dat om de voorgestelde informatie te kunnen leveren voor veel beleidsterreinen nog een inhoudelijke afweging nodig is. Immers, omdat tot nu toe de eis van een expliciete koppeling tussen beleid, prestaties en geld nog niet is gesteld, moet die koppeling vaak inhoudelijk nog worden aangebracht. Het vergt adequate project-organisaties op de ministeries, voortvarend interdepartementaal overleg en een tijdige en ruimhartige dialoog tussen regering en Staten-Generaal. Dit alles moet leiden tot de gewenste verandering in de begrotings- en verantwoordingsstukken, als instrument voor een doelmatiger en doeltreffender overheid. Herontwerp van wet- en regelgeving, het zo nodig aanpassen van geautomatiseerde begrotingsinformatiesystemen en een zorgvuldige inhoudelijke gedachtewisseling tussen alle betrokkenen vormen belangrijke elementen in dit veranderingsproces. Een meerjarig traject is daarom noodzakelijk, met zichtbare stapsgewijze verbeteringen en duidelijke mijlpalen.

Een stapsgewijze aanpak moet leiden tot een volledig vernieuwde begroting vanaf 2002. Wat gebeurt er tot die tijd? Na een inhoudelijke discussie over de onderhavige regeringsnota, worden aan de Staten-Generaal uiterlijk 1 mei 2000 voorstellen gedaan over de gevolgen van de nieuwe begrotingsindeling voor de afzonderlijke departementale begrotingen. Daartoe wordt na de derde dinsdag van september in 1999 per ministerie een onderzoek gestart, waarin het desbetreffende vakministerie in samenwerking met andere vakministeries en het Ministerie van Financiën de gevolgen voor begrotingsindeling en -opbouw in beeld brengt. Het formuleren van beleidsdoelstellingen en het in praktijk brengen daarvan zal daarbij de nodige inspanningen vergen. Een zorgvuldig afwegingsproces is in dit verband dan ook van groot belang. Vandaar dat in mei 2000 een evaluatiemoment wordt ingelast met name gericht op de haalbaarheid van het tijdspad.

Vervolgens kan dan in een dialoog tussen de vakministers en de Staten-Generaal de indeling van de nieuwe begrotingsopzet worden vastgesteld. Direct daaropvolgend, waarschijnlijk in het najaar 2000 / voorjaar 2001 kunnen de voorgestelde veranderingen volledig worden geïmplementeerd in de dan op te stellen ontwerpbegrotingen 2002.

Het departementale jaarverslag, waarin wordt teruggeblikt op de begroting, zal over 2002 volledig op de nieuwe wijze worden opgesteld. Waar echter materieel reeds kan worden geanticipeerd op de te wijzigen Comptabiliteitswet, zal dit worden gedaan. Daardoor zal reeds in de komende begrotings- en verantwoordingsstukken een beter inzicht ontstaan in de koppeling tussen beleid, prestaties en geld. Tot 2003 wordt tevens jaarlijks, als onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk, een voortgangsrapportage over de implementatie van de voorgestelde veranderingen aan de Staten-Generaal gezonden.

«Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» zal leiden tot een transparante beleidsbegroting, een helder begrotingsproces en een adequate beleidsmatige verslaglegging over de bereikte resultaten voor alle betrokkenen.

HOOFDSTUK 1: WAAROM EEN HERONTWERP VAN DE BEGROTINGS- EN VERANTWOORDINGSSTUKKEN?

In dit hoofdstuk wordt de doelstelling van deze regeringsnota uiteengezet. Begroting en verantwoording moeten gemakkelijker toegankelijk worden door begrotings- en verantwoordingsstukken beleidsrelevanter te maken en er meer samenhang tussen aan te brengen. Vaker dan thans moeten ICT-voorzieningen worden benut. Daarnaast moet de tijdigheid van stukken verder worden verbeterd.

1.1 Tijd voor een volgende stap

De departementale begroting en verantwoording vervullen een wezenlijke rol in de relatie tussen regering en Staten-Generaal. Een adequaat functionerend begrotings- en verantwoordingsproces vormt de basis voor de toedeling van beperkte middelen aan het bereiken van velerlei beleidsprioriteiten. Verder is het een voorwaarde voor een kwalitatief hoogwaardige beleidsuitvoering en stelt het de Staten-Generaal in staat hun controlerende taak effectief inhoud te geven.

De ideeën achter de huidige begrotingsstukken dateren inmiddels alweer van het midden van de jaren tachtig; de Operatie Comptabel Bestel. De daarin beoogde doelen betroffen in eerste instantie de verbetering van de rechtmatigheid en beheersing van overheidsuitgaven. Op deze terreinen is inmiddels veel bereikt, hetgeen ook behouden moet blijven. De laatste jaren staat het streven naar een meer doelmatige, doeltreffende en slagvaardige overheid centraal. Het gebruik van doelmatigheid en doeltreffendheid als richtinggevende ontwerp- en indelingsprincipes in het begrotings- en verantwoordingsproces is derhalve een logische volgende stap. De begroting moet een antwoord geven op de vragen «*Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?*». Bij de verantwoording komen de vragen centraal te staan «*Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?*». Aan de begrotings- en verantwoordingsstukken worden derhalve nieuwe eisen gesteld met betrekking tot inhoud, presentatie en tijdigheid. Kern van de onderhavige regeringsnota is dan ook een herontwerp van de inrichting van het begrotings- en verantwoordingsproces en de daarin gebruikte stukken¹.

De regering constateert dat het thema ook op warme belangstelling van de Staten-Generaal mag rekenen. In 1997 is door de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de aanzet gegeven tot een versnelling en kwaliteitsverbetering van de departementale financiële verantwoordingen. Naar verwachting wordt de versnelling over het begrotingsjaar 1999 gerealiseerd. In juni 1998 heeft een ambtelijke werkgroep met deelname van de staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven, de Algemene Rekenkamer en enkele ministeries het rapport «Jaarverslag in de Politieke Arena; naar een nieuwe stijl van verantwoorden» afgerond. In september 1998 is tijdens de Algemene Beschouwingen de motie Melkert c.s. (Kamerstukken 26 200, nr. 6) ingediend. Deze motie bevat een oproep om tijdens de begrotingsonderzoeken 1999 een aantal beleidsprioriteiten aan te dragen, waarvoor in het departementale jaarverslag 1999 in het bijzonder prestatiegegevens moeten worden opgenomen. De werkgroep «Financiële Verantwoordingen over 1999» onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Van Zijl heeft verdere invulling gegeven aan de motie en per ministerie twee beleidsprioriteiten aangedragen.

¹ Deze regeringsnota is tot stand gekomen dankzij de werkzaamheden van twee in de Miljoenennota 1999 aangekondigde interdepartementale werkgroepen, te weten de werkgroep «Begroting 21^{ste} eeuw» en de werkgroep «Jaarverslag».

Met de aanbieding van deze nota geeft de regering een nieuwe kijk op de inhoud, presentatie en tijdigheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken, in het bijzonder van de departementale begroting en de departementale verantwoording¹. De tijd voor een volgende stap is aangebroken.

1.2 Doelstellingen herontwerp

De algemene doelstelling van de onderhavige voorstellen is vergroting van de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Dit gelet op de diverse functies van de begroting voor de gebruikers, primair de Staten-Generaal. Om de informatiewaarde te vergroten dienen de begrotings- en verantwoordingsstukken de door gebruikers gewenste informatie te bevatten op een dusdanige wijze dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is en tijdig beschikbaar komt.

Wat nu exact de gewenste informatie is, zal in essentie in de voortdurende dialoog tussen regering en Staten-Generaal in concrete situaties telkens specifiek moeten worden ingevuld. Wel bevat deze regeringsnota in volgende hoofdstukken richtinggevende noties. De algemene doelstelling «vergroting informatiewaarde» wordt nader geoperationaliseerd aan de hand van beide andere genoemde criteria, toegankelijkheid en tijdigheid.

Gemakkelijk toegankelijke informatie

Sinds de Operatie Comptabel Bestel, die ruim tien jaar geleden leidde tot een integrale herziening van de begrotings- en verantwoordingsstukken en het begrotingsproces, is telkens nieuwe informatie opgenomen in de begrotings- en verantwoordingsstukken. Niet alle sindsdien toegevoegde informatie is altijd beleids- of budgettair even relevant. Mede hierdoor zijn de begrotings- en verantwoordingsstukken volgens menigeen gaandeweg ontoegankelijk geworden. Om de toegankelijkheid te verbeteren wordt in deze regeringsnota een aantal voorstellen gedaan, voor zowel de begroting als de verantwoording. Deze voorstellen hebben betrekking op de volgende zaken.

- a. De begrotings- en verantwoordingsstukken moeten beleidsmatiger worden: dit houdt in dat een relatie moet worden gelegd tussen beleid, prestaties en middelen, beoogd respectievelijk gerealiseerd. Daarbij moet in één oogopslag duidelijk zijn wat de kern van het beleid is en wat de prioriteiten zijn.
- b. De samenhang moet worden verbeterd, zowel tussen begrotings- en verantwoordingsstukken, als binnen begrotings- en verantwoordingsstukken. Binnen begrotings- en verantwoordingsstukken betreft dit de verbetering van de samenhang op verschillende niveau's: tussen het algemene deel van de toelichting en de toelichting per artikel, tussen de artikelen onderling en binnen de samenstellende delen van de artikelen zelf.
- c. Er moet bij de presentatie van begrotings- en verantwoordingsstukken meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie kan bieden.

Tijdige beschikbaarheid

Al in 1997 is door de Staten-Generaal geconcludeerd dat de departementale financiële verantwoordingen feitelijk te laat beschikbaar komen om deze effectief te kunnen gebruiken voor een beoordeling van de uitvoering van de lopende begroting en bij de voorbereiding van de

¹ Hetgeen in deze nota geschreven wordt over de departementale begroting en het departementale jaarverslag geldt ook voor de begrotingsfondsen.

komende begroting. Met de reeds in gang gezette versnelling van de verantwoording wordt recht gedaan aan de plaats van de verantwoording in de begrotingscyclus.

1.3 Leeswijzer

De uitwerking van deze voorstellen ziet er als volgt uit: in hoofdstuk 2, 3 en 6 staat het toegankelijker maken van de begrotings- en verantwoordingsstukken centraal. Daarbij worden in hoofdstuk 2 en 3 de voorstellen weergegeven voor de departementale begroting respectievelijk departementale verantwoording. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de tijdige beschikbaarheid van begrotings- en verantwoordingsstukken. In hoofdstuk 5 wordt apart aandacht besteed aan de bijzondere positie van agent-schappen en zelfstandige bestuursorganen. Hoofdstuk 7 beschrijft het implementatietraject van de in deze regeringsnota opgenomen voorstellen.

HOOFDSTUK 2: HOE GAAT DE NIEUWE BEGROTING ERUIT ZIEN?

Om de begroting toegankelijker te maken, wordt een nieuwe indeling gehanteerd. Deze neemt beleidsdoelstellingen als uitgangspunt. Inzicht wordt geboden in de beleidsagenda waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan beleidsprioriteiten.

2.1 Waarom een nieuwe begroting?

De huidige departementale begroting voldoet niet aan de eis van gemakkelijk toegankelijke informatie. De hoofdlijnen van het beleid zijn moeilijk te herkennen, de samenhang tussen en binnen begrotings- en verantwoordingsstukken lijkt te ontbreken en er wordt vaak geen directe verbinding gelegd tussen beleid, prestaties en middelen. Om de toegankelijkheid van de departementale begroting te verbeteren worden in dit hoofdstuk voorstellen gedaan voor een herontwerp van de begroting.

Leeswijzer

In paragraaf 2.2 tot en met 2.8 wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen in de departementale begroting. Na een schets op hoofdlijnen van de indeling van de departementale begroting nieuwe stijl worden de belangrijkste onderdelen in afzonderlijke paragrafen nader toegelicht. In paragraaf 2.9 worden vervolgens de voorstellen ten aanzien van de Miljoenennota beschreven. In paragraaf 2.10 wordt kort ingegaan op de gevolgen voor de budgetdisciplinesectoren sociale zekerheid en arbeidsmarkt respectievelijk zorg.

In deze nota wordt niet ingegaan op de doorwerking van de voorstellen op de inhoud van de suppletore begrotingen. Dit aspect zal nog nader worden uitgewerkt (zie hoofdstuk 7).

2.2 De nieuwe departementale begroting op hoofdlijnen

Bij het herontwerp van de begroting worden doelmatigheid en doeltreffendheid als richtinggevende ontwerp- en indelingsprincipes gehanteerd. De begroting moet een antwoord geven op de vragen «*Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?*». De departementale begroting wordt voortaan als volgt opgebouwd:

DEPARTEMENTALE BEGROTING
<ul style="list-style-type: none">• Voorstel van wet<ul style="list-style-type: none">– <i>begrotingsstaat</i>• Leeswijzer• Beleidsparagraaf<ul style="list-style-type: none">– <i>beleidsagenda</i>– <i>beleidsartikelen</i>• Bedrijfsvoeringsparagraaf• Agentschapsparagraaf• Verdiepingsbijlage

2.3 Begrotingsstaat

De huidige departementale begroting bevat een begrotingsstaat met de geraamde verplichtingen en uitgaven per artikel, een begrotingsstaat met de geraamde ontvangsten per artikel en (indien van toepassing) een begrotingsstaat met de geraamde baten en lasten respectievelijk de geraamde kapitaaluitgaven en -ontvangsten per agentschap. Deze begrotingsstaten zijn onderwerp van formele autorisatie door de

Staten-Generaal. In deze paragraaf wordt een aantal wijzigingen voorgesteld die de begrotingsstaat meer overzichtelijk en inzichtelijk maken.

In de eerste plaats wordt voorgesteld om de begrotingsstaten te ontdoen van informatie die geen expliciete waarde heeft voor de autorisatie. Voor tal van artikelen geldt dat de geraamde uitgaven in enig jaar per definitie gelijk zijn aan de geraamde verplichtingen. Aparte weergave van het geraamde verplichtingenbedrag voegt in die gevallen geen waarde toe. Sterker nog, het leidt de aandacht af van de «echte» verplichtingen-artikelen (bijvoorbeeld investeringen). Door in het vervolg de geraamde verplichtingen alleen nog in de begrotingsstaat op te nemen als er sprake is van een duidelijk verschil met de geraamde uitgaven hebben de verplichtingen die wel worden opgenomen een duidelijk signalerende werking. In de leeswijzer op de begroting wordt expliciet toegelicht in welke gevallen wel of geen verplichtingenramingen in de begroting opgenomen zijn. Overigens heeft dit voorstel geen gevolgen voor de departementale verplichtingen-kasadministratie. De departementale verplichtingen-kasadministratie blijft een noodzakelijk instrument voor een goed financieel beheer. Ook blijft een wettelijk vastgestelde controleplicht van alle verplichtingen door de departementale accountants-diensten en de Algemene Rekenkamer gehandhaafd.

In de tweede plaats wordt voorgesteld om de begrotingsstaten voor de verplichtingen/uitgaven respectievelijk ontvangsten te integreren in één begrotingsstaat. Zo wordt de samenhang tussen uitgaven en ontvangsten in één oogopslag zichtbaar. De uitgaven en ontvangsten worden wel afzonderlijk geautoriseerd.

2.4 Beleidsparagraaf

Op dit moment wordt in de Memorie van Toelichting onderscheid gemaakt tussen een algemeen gedeelte, een algemeen gedeelte per hoofdbeleidsterrein, een artikelsgewijze toelichting en agentschappen. In de praktijk blijkt dat de samenhang tussen het algemeen deel en het artikelsgewijze deel vaak moeilijk te doorgronden is. Om dit te verbeteren en daardoor de toegankelijkheid van de departementale begroting te vergroten, wordt voorgesteld om de Memorie van Toelichting anders in te richten. Een belangrijk onderdeel van de Memorie van Toelichting wordt de beleidsparagraaf. De beleidsparagraaf valt uiteen in twee delen: de beleidsagenda en de beleidsartikelen.

De beleidsagenda

In de beleidsagenda worden de zogenoemde beleidsprioriteiten beschreven. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op datgene wat er het komende jaar ondernomen gaat worden om de beleidsvoornemens te realiseren. Deze presentatie van de doelstellingen van het beleid, de daartoe in te zetten instrumenten en te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare middelen bij de begroting maakt de separate publicatie van beleidsnota's minder noodzakelijk. Voorzover het beleid niet al eerder expliciet door de Staten-Generaal is goedgekeurd, hebben de gepresenteerde beleidsprioriteiten het karakter van een voorstel van de regering. Slechts in die gevallen waarin de beleidsvoornemens nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd kan in de beleidsparagraaf worden volstaan met een aankondiging van een later te verschijnen separate beleidsnota. De algemene lijn is evenwel om beleidsvoornemens zoveel mogelijk op de derde dinsdag in september te presenteren.

Er wordt naar gestreefd om de beleidsagenda beknopt en overzichtelijk te houden (er wordt gedacht aan maximaal 10 pagina's). Hiertoe is het van

belang de omschrijving van de beleidsprioriteiten compact te laten zijn. Voor een meer uitgebreide omschrijving is plaats in de toelichting op de beleidsartikelen.

Het onderdeel «beleidsagenda» bevat tevens een samenvattend overzicht van de financiële gevolgen van het voorgestelde beleid. Dit krijgt vorm via een tabel, waarin de meerjarige ontwikkeling van verplichtingen (mits opportuun, zoals in de vorige paragraaf beschreven), uitgaven en ontvangsten per beleidsartikel wordt opgenomen. Tevens worden de belangrijkste beleidsintensiveringen en beleidsextensiveringen op totaalniveau zichtbaar gemaakt. Door middel van het onderdeel «beleidsagenda» wordt getracht een samenvatting te geven van de inhoud van de begroting. Een verdere uitdieping komt in de toelichting op de beleidsartikelen en in de verdiepingsbijlage aan bod.

De beleidsartikelen

Met het herontwerp van de departementale begroting wordt vooral beoogd om de begroting meer beleidsmatig te maken. Centraal daarbij staat de ambitie om waar mogelijk een direct verband te leggen tussen (1) de doelstellingen van beleid, (2) de daartoe in te zetten instrumenten en te leveren prestaties en (3) de daarvoor beschikbare middelen. Deze wens kan ertoe leiden dat in een aantal gevallen een andere indeling van de begroting in artikelen tot stand zal komen. De doelstellingen van beleid zijn bepalend voor de indeling in beleidsartikelen. Het streven is tot een indeling van beleidsartikelen te komen waarin de beleidsterreinen duidelijk herkenbaar zijn, voldoende homogeen zijn en waarbij bovenstaand verband te leggen valt.

De nieuwe departementale begroting moet een beter antwoord geven op de vragen: «*Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?*». Hiertoe is het noodzakelijk de integrale uitgaven voor beleid zichtbaar te maken. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de uitgaven voor de te realiseren doelen niet alleen programma-uitgaven, maar ook apparaatsuitgaven zijn. Een consequente uitwerking van de keuze voor beleidsartikelen leidt tot het bijeenbrengen van apparaatsuitgaven en programma-uitgaven voor bepaald beleid. Het geïntegreerd ramen van apparaatsuitgaven en programma-uitgaven biedt niet alleen beter zicht op de totale uitgaven aan beleid, maar sluit tevens goed aan bij het breed gegroeide en benutte concept van integraal management. Het geeft het ministerie een grotere vrijheid dan op dit moment het geval is bij het inzetten van gelden en bij de verdeling van apparaatsuitgaven en programma-uitgaven. Dit heeft als consequentie dat een ministerie kan besluiten om programma-uitgaven te substitueren voor apparaatsuitgaven, of andersom. Om deze reden is het van belang dat vooraf goed inzicht wordt geboden in de omvang van deze uitgavensoorten en achteraf verantwoording wordt afgelegd over eventueel opgetreden verschuivingen en de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan. Het onderscheid tussen apparaatsuitgaven en programma-uitgaven blijft daarom in artikelonderdelen afzonderlijk zichtbaar¹.

Het bovenstaande heeft als consequentie dat in de departementale begroting nieuwe stijl in principe geen artikelen worden opgenomen die zijn ingedeeld op basis van middelen (apparaatsuitgaven) of instrumenten (onder andere bijdragen, subsidies, leningen en garanties). De middelen en instrumenten worden in de nieuwe indeling toegerekend aan de beleidsterreinen en als afzonderlijke beleidsinstrumenten zichtbaar gemaakt. Niet in alle gevallen is het doelmatig om apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen toe te rekenen. De uitgaven ten behoeve van de algemene leiding en de centrale stafdirecties hebben veelal een indirecte relatie met

¹ Inzake het Infrastructuurfonds is reeds met de Staten-Generaal afgesproken dat met ingang van de departementale begroting 1998 het onderscheid tussen programma- en apparaatsuitgaven niet langer zichtbaar wordt gemaakt. Deze afspraak blijft ongewijzigd.

de beleidsartikelen. Daar waar het niet doelmatig is de apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen toe te rekenen, kunnen deze separaat worden begroot en verantwoord op het artikel «algemeen».

De overgang van een «middelenbegroting» naar een «beleidsbegroting» betekent in een aantal gevallen een ingrijpende hergroepering van artikelen in beleidsartikelen. Het is van belang te beseffen dat het benoemen en onderscheiden van beleidsmatig relevante beleidsartikelen in de praktijk nog het nodige aan afweging en overleg zal vergen. De organisatorische indeling tussen en binnen ministeries sluit niet in alle gevallen naadloos aan op de gewenste indeling naar beleidsartikelen. Dit vergt derhalve nadere keuzen over verantwoordelijkheden over beleids-terreinen. De indruk bestaat dat de huidige structuur van de begroting naar hoofdbeleidsterreinen te grof is om de gewenste helderheid en homogeniteit van de beleidsterreinen te bereiken. De nieuwe artikel-indeling wordt in overleg met de Staten-Generaal tot stand gebracht.

Een beleidsmatige invalshoek stelt integraal overheidsbeleid voorop. Het is minder van belang welk ministerie welk deel van het beleid uitvoert. In de huidige opzet en presentatie van de begrotingen is het integrale overheidsbeleid echter niet in alle gevallen expliciet zichtbaar. Om dit zichtbaar te maken, moeten daartoe aangewezen ministers voor een aantal relevante beleidsterreinen in de departementale begroting (en in het departementale jaarverslag) overzichtconstructies verstrekken. Dit onder handhaving van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Het opnemen van een overzichtconstructie betekent niet dat sprake is van een apart budgetdisciplineregime en/of andere bijzondere bevoegdheden en evenmin van coördinerende bewindspersonen. Het dient louter een informatiefunctie voor de Staten-Generaal.

In het geval wel sprake is van een coördinerend bewindspersoon, geeft deze bewindspersoon niet alleen een totaaloverzicht, maar legt hij eveneens in zijn jaarverslag verantwoording af over de wijze waarop hij zijn coördinerende taken heeft vervuld. Voorbeelden hiervan zijn: de homogene groep Internationale Samenwerking en het Grote stedenbeleid.

Om geen afbreuk te doen aan de toegankelijkheid moet het aantal overzichtconstructies zoveel mogelijk worden beperkt tot een aantal beleidsprioriteiten. De selectie hiervan is onderwerp van discussie met de Staten-Generaal bij de begrotingsbehandeling. Met behulp van informatie- en communicatietechnologie wordt het op termijn overigens ook mogelijk om naar eigen inzicht aanvullende overzichtconstructies te maken.

Opbouw van beleidsartikelen

Om de vergelijkbaarheid van beleidsartikelen te vergroten wordt een vaste structuur gehanteerd. Deze vaste structuur ziet er als volgt uit:

<i>BELEIDSPARAGRAAF, BELEIDSARTIKEL</i>
<ul style="list-style-type: none">• algemene beleidsdoelstelling• nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen• budgettaire gevolgen van beleid• toelichting zoveel mogelijk aan de hand van prestatiegegevens• budgetflexibiliteit• veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

De toelichting op een artikel begint met een algemene beleidsdoelstelling. Daarbij gaat het idealiter om de beoogde effecten in de maatschappij, ook wel de finale beleidseffecten genoemd. Aangegeven wordt op welke doelgroep het beleid betrekking heeft, wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer die waarden bereikt moeten zijn. Hierbij worden – indien mogelijk – ook realisatiecijfers van de afgelopen twee jaar en een meerjarenraming voor de tussenliggende periode opgenomen; een en ander voor een adequate beoordeling van de geformuleerde doelstellingen. Beseft wordt dat niet altijd sprake is van beoogde effecten in de maatschappij. De beoogde effecten kunnen bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de overheidsorganisatie zelf.

Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen

Het expliciteren van de algemene beleidsdoelstelling in streefwaarden zal niet in alle gevallen mogelijk blijken te zijn. Gedacht kan worden aan «integratie van minderheden». Daarnaast geldt dat, wanneer een algemene beleidsdoelstelling wel in streefwaarden uit te drukken valt, de beleidsvoerder daarmee nog niet altijd over een geschikt aanknopingspunt voor directe sturing of beleidsinstrumentatie beschikt. In beide gevallen is een «vertaling» van de algemene beleidsdoelstelling in één of meer nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wenselijk. Daarbij kan het gaan om intermediaire effecten (stuurbare en meetbare effecten die bijdragen aan het realiseren van de zogenoemde finale beleidseffecten: bijvoorbeeld het percentage nieuwkomers dat deelneemt aan een inburgeringscursus) of nader geconcretiseerde effecten die een adequate indicatie geven van de finale beleidseffecten (bijvoorbeeld het aantal mensen van allochtone afkomst met een betaalde baan). Bij de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wordt aangegeven wat de doelgroep is en wat de beoogde streefwaarden zijn, idealiter in het perspectief van de realisatiecijfers vanaf het jaar t-2 en de tussenliggende jaren, tot het laatste meerjarencijfer t+4.

Wanneer de algemene beleidsdoelstelling zowel meetbaar is als concrete aanknopingspunten biedt voor directe sturing en beleidsinstrumentatie (bijvoorbeeld handhaving van de kustlijn), is een vertaling naar nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen natuurlijk overbodig. De algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelen vallen dan samen.

In de toelichting op de beleidsdoelstellingen wordt aangegeven welke producten of activiteiten moeten leiden tot de te behalen effecten. Bij de afbakening van artikelen geldt de homogeniteit van de meetbare en stuurbare effecten als primair criterium. Wanneer er dus meerdere meetbare en stuurbare effecten bijdragen aan één en dezelfde niet meetbare of stuurbare algemene beleidsdoelstelling, worden meerdere beleidsartikelen onderscheiden.

Het formuleren van zowel algemene als nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen is geen eenvoudige aangelegenheid. Soms is het in het geheel niet mogelijk om de beoogde effecten te kwantificeren en te meten. In dat geval zal moeten worden teruggegrepen op het zoveel mogelijk kwantificeren en meten van de te leveren producten of de te verrichten activiteiten.

De gekwantificeerde en meetbare beleidsdoelstellingen maken het mogelijk een oordeel te vormen over doeltreffendheid van beleid. De realisatie van de desbetreffende beleidsdoelstellingen kan op een reguliere – aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde – wijze worden

gevolgd met behulp van prestatiegegevens. Niet voor elk beleidsartikel zal het mogelijk zijn om over de volle breedte goede prestatiegegevens te formuleren. Dit doet zich voor indien de effecten van het beleid, de op te leveren producten dan wel de te verrichten activiteiten in kwantiteit en/of kwaliteit lastig meetbaar zijn, of waar het gaat om de interactie van de ministeries met andere actoren zowel binnen als buiten de (rijks-) overheid. In sommige gevallen zal het ook te kostbaar zijn. Er zijn echter ook andere instrumenten waarmee de doelmatigheid en doeltreffendheid gemeten kan worden. Te denken valt aan (periodiek) evaluatieonderzoek.

Budgettaire gevolgen van beleid

De budgettaire gevolgen van beleid worden in de departementale begroting nieuwe stijl weergegeven in een cijferoverzicht dat er als volgt uitziet:

Betaalbaar wonen Verplichtingen	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	2 850 709	3 219 037	3 288 791	3 452 164	3 560 734	3 683 228	3 746 738
Uitgaven	3 230 536	3 543 898	3 526 841	3 621 614	3 670 184	3 765 478	3 818 688
Programma-uitgaven	3 100 578	3 370 742	3 377 561	3 469 719	3 541 711	3 635 711	3 696 511
Huursubsidie, alleenstaand, < 65 jaar	584 740	646 459	658 705	704 257	733 528	761 262	778 330
Huursubsidie, alleenstaand, > 65 jaar	729 163	809 025	831 167	870 119	903 495	934 771	952 790
Huursubsidie, meerpersoons, < 65 jaar	1 104 453	1 236 421	1 295 676	1 354 509	1 419 348	1 481 932	1 524 335
Huursubsidie, meerpersoons, > 65 jaar	276 401	301 435	280 402	287 622	285 329	282 035	274 644
Vangnetregeling	5 410	29 069	28 200	28 400	29 200	30 100	31 100
Gewenningssubsidie eigen woningbezit	0	28 017	42 000	52 000	58 000	60 000	60 000
Bijdragen eigen woningen	398 973	317 000	238 100	169 500	109 500	82 300	72 000
Woonconsumenten	1 439	3 316	3 311	3 311	3 311	3 311	3 311
Apparaatsuitgaven	129 958	173 156	149 280	151 895	128 473	129 767	122 177
Apparaatskosten VROM	85 264	86 173	95 878	97 495	73 673	74 867	67 177
Kostenvergoeding verhuurders	40 268	63 200	30 402	31 400	31 800	31 900	32 000
Vergoeding vangnetregeling	4 426	23 783	23 000	23 000	23 000	23 000	23 000
Ontvangsten	94 528	100 000	128 500	135 500	92 900	72 000	71 200
Terugvorderingen HS	94 428	99 900	128 400	135 400	92 800	71 900	71 100
Leges huurcommissie	100	100	100	100	100	100	100

In het cijferoverzicht worden de verplichtingen (mits opportuun), uitgaven en ontvangsten voor de jaren t-2 tot en met t+4 integraal gepresenteerd. Voor de geïntegreerde presentatie (en toelichting) is gekozen om de samenhang per beleidsartikel beter tot uitdrukking te brengen en de toegankelijkheid te vergroten doordat versnippering van informatie wordt voorkomen. In het cijferoverzicht worden de uitgaven nader onderverdeeld in apparaatsuitgaven en programma-uitgaven. De programma-uitgaven worden tevens uitgesplitst naar de in te zetten financiële instrumenten (zoals subsidies, leningen en garanties). De autorisatie door de Staten-Generaal van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten blijft gescheiden en beperkt tot jaar t via de formele begrotingsstaat. De autorisatie blijft plaatsvinden op artikelniveau. Met de voorgestelde wijzigingen worden apparaatsuitgaven opgenomen als onderdeel van een beleidsartikel. Ze worden dus niet meer afzonderlijk geautoriseerd.

Toelichting zoveel mogelijk aan de hand van prestatiegegevens

Prestatiegegevens vormen een belangrijk onderdeel van de toelichting. Het is zaak dat de samenhang tussen de op te nemen prestatiegegevens en het geraamde begrotingsbedrag zo duidelijk mogelijk is. Want daar gaat het om in het streven naar meer transparantie, het inzichtelijk maken

van de doeleinden die worden nagestreefd, de daartoe te leveren prestaties, de daarvoor in te zetten instrumenten en de middelen die daartoe ter beschikking staan.

De programma-uitgaven worden zoveel mogelijk toegelicht door middel van ramingskengetallen, het geraamde bedrag wordt onderbouwd door middel van een hoeveelheids- en een prijscomponent. Het apparaatsbudget wordt zoveel als mogelijk onderbouwd in termen van doelmatigheidskengetallen, de uitvoeringskosten per prestatie. Een en ander vergezeld van informatie over de kwaliteit van de te leveren producten of activiteiten. Die apparaatsuitgaven onder het beleidsartikel die niet zinvol of doelmatig aan de te leveren prestaties kunnen worden toegerekend, worden onderbouwd in termen van ramingskengetallen.

Bovenstaande prestatiegegevens worden, net als de uitgaven, meerjarig weergegeven. Ten behoeve van de leesbaarheid en de herkenbaarheid worden ze in afzonderlijke tabellen of grafieken gepresenteerd. Daarbij is het voor een goed begrip van belang om de betekenis van de gegevens te verduidelijken met een adequate beleidsmatige toelichting.

Budgetflexibiliteit

Inzicht in de budgetflexibiliteit, ofwel het door de Staten-Generaal op kortere en op langere termijn nog te beïnvloeden deel van de uitgaven, vormt een wezenlijke voorwaarde voor de uitoefening van het budgetrecht. In een beleidsmatige begroting is het van belang het onderwerp budgetflexibiliteit niet te technisch in te vullen. De «geïntegreerde verplichtingen-kasmatrix» en «de grondslag van het te voeren beleid», zoals die voorheen werden gebruikt zijn te technisch van aard. De «geïntegreerde verplichtingen-kasmatrix» is om die reden al eerder komen te vervallen. Het onderdeel «de grondslag van het te voeren beleid» wordt eveneens niet meer in de departementale begroting opgenomen. In de nieuwe opzet wordt onder het kopje «budgetflexibiliteit» allereerst in kwalitatieve zin ingegaan op de aard van de uitgaven. In dit kader wordt bijvoorbeeld aangegeven in hoeverre sprake is van (meerjarige) contracten, internationale verplichtingen en nationale wetgeving. In de tweede plaats wordt concreet de budgetflexibiliteit in meerjarig perspectief weergegeven. Dit wordt zoveel mogelijk in percentages van de totale geraamde uitgaven tot uitdrukking gebracht. Met behulp van deze percentages kan worden afgeleid welk deel van de uitgaven voor het begrotingsjaar en de meerjarenramingen reeds vastligt door in het verleden aangegane verplichtingen en welk deel nog vrij te besteden is. Tenslotte wordt een toelichting gegeven op de beoogde besteding van het nog vrij te besteden budget.

Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

Bij het opstellen van de begroting worden uiteenlopende beleidsmatige en cijfermatige veronderstellingen gehanteerd die aan het beleid respectievelijk aan het bijbehorende budget ten grondslag liggen. In de departementale begroting nieuwe stijl wordt in een aparte paragraaf op een selectie van die veronderstellingen ingegaan. Het gaat hierbij om de veronderstellingen die de belangrijkste variabelen vormen voor het welslagen van het beleid. Wat betreft beleid kan hierbij gedacht worden aan sociaal-economische factoren (inkomensontwikkeling, rente of inflatie) of demografische factoren (bevolkingsontwikkeling of huishoudensvorming). Wat betreft het bijbehorende budget kan gedacht worden aan de belangrijkste rekenregels of ramingsveronderstellingen. Met deze paragraaf wordt aan de Staten-Generaal inzicht verschafd in de achtergrond van het beoogde beleid, de (bestuurlijke) context waarbinnen het beoogde beleid moet worden uitgevoerd en de belangrijkste

veronderstellingen met betrekking tot het beleid en het bijbehorende budget. Tevens geeft een ministerie inzicht in de bijsturingmogelijkheden.

2.5 Bedrijfsvoeringsparagraaf

In de huidige departementale begroting wordt in het algemeen deel van de Memorie van Toelichting expliciet ingegaan op het financieel beheer. Veelal heeft deze beschrijving het karakter van een verantwoording. Bovendien is het financieel beheer binnen de ministeries inmiddels van een dusdanig niveau dat de beschrijvingen minder opportuun geworden zijn. Om deze reden wordt gekozen voor een nieuwe opzet. In de begrotings- en verantwoordingsstukken nieuwe stijl wordt niet meer gesproken over financieel beheer maar wordt gesproken over bedrijfsvoering. De term «bedrijfsvoering» omvat meer dan alleen financieel beheer. Bedrijfsvoering heeft betrekking op het geheel van activiteiten inzake de aanwending van financiële, personele, materiële en informatie-middelen in het kader van de beleids- en begrotingsprocessen waarvoor een minister verantwoordelijkheid draagt. In het departementale jaarverslag moet standaard een bedrijfsvoeringsparagraaf worden opgenomen. In het volgende hoofdstuk wordt daar uitgebreid aandacht aan besteed. In de departementale begroting wordt in beginsel geen bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen. Indien echter sprake is van specifieke bedrijfsvoeringsthema's, zoals voorgenomen reorganisaties, verzelfstandigingsoperaties of de voorgenomen overstap naar het baten- en lastenstelsel van een dienstonderdeel, dient hiervan melding te worden gemaakt in de departementale begroting.

2.6 Agentschapsparagraaf

Ook voor de huidige informatieverstrekking over agentschappen worden wijzigingen voorgesteld. Deze wijzigingen houden vooral verband met het feit dat de bijdrage van het ministerie aan het agentschap een instrument is om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Deze bijdrage wordt dan ook in de nieuwe opzet van de departementale begroting per beleidsartikel expliciet zichtbaar. De agentschapsparagraaf bevat in de toekomst vrijwel uitsluitend financiële informatie. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de voorstellen aangaande agentschappen.

2.7 Verdiepingsbijlage

Door de toelichting op een beleidsartikel een meer beleidsmatig karakter te geven, wordt bepaalde achterliggende, detail- of meer technische informatie niet meer in deze toelichting opgenomen. De verdiepingsbijlage biedt de mogelijkheid om deze informatie toch een plaats in de begroting te geven. Concreet gaat het hierbij om de opbouw van verplichtingen (mits opportuun), uitgaven en ontvangsten, vanaf stand ontwerpbegroting van het begrotingsjaar t-1 naar de stand ontwerp-begroting van het jaar t. Bij deze opbouw wordt niet langer een toelichting verstrekt. De mutaties in het kader van de begrotingsuitvoering zijn al toegelicht bij de eerste suppletore begroting of zijn, indien beleidsmatig relevant, toegelicht in de beleidsparagraaf van de departementale begroting. Dat laatste geldt ook voor de mutaties in het kader van de begrotingsvoorbereiding.

2.8 Bijlagen

De huidige ontwerp-begroting kent op dit moment een tiental verplicht voorgeschreven bijlagen. Concreet gaat het om de bijlage met personeelsgegevens, de wetgevingsbijlage, het overzicht van de door de Staten-

Generaal aanvaarde moties en door bewindslieden gedane toezeggingen, de bijlage over circulaires, de aanbevelingen van de Nationale Ombudsman, de subsidiebijlage, de bijlage over evaluatieonderzoek, de economische en functionele classificaties, over voorlichting en over convenanten. Deze bijlagen bevatten geen beleidsmatig en budgettair relevante informatie en passen om die reden niet in de departementale begroting.

Voor sommige onderwerpen is een coördinerend bewindspersoon aangewezen, zoals het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor personeelsgegevens. Hetzelfde geldt voor de subsidiebijlage, de aanbevelingen van de Nationale Ombudsman, de evaluatiebijlage en de bijlage over voorlichtingsuitgaven. Juist bij dit soort onderwerpen is het wenselijk de informatie in de vorm van een rijksbreed overzicht beschikbaar te stellen. De coördinerende bewindspersonen hebben andere mogelijkheden om de informatie voor het opstellen van rijksbrede overzichten te verkrijgen. De genoemde overzichten komen als bijlage bij de afzonderlijke begrotingen te vervallen.

De wetgevingsbijlage, het overzicht van de door de Staten-Generaal aanvaarde moties en door bewindspersonen gedane toezeggingen, de bijlage over circulaires en de bijlage over convenanten zijn departement-specifiek en ook voor andere doelgroepen dan de Staten-Generaal relevant. De informatieve waarde van deze gegevens wordt verhoogd door de gegevens bijvoorbeeld via Internet ter beschikking te stellen en actueel te houden. De bijlage economische en functionele classificaties voorziet vooral in een informatiebehoefte van andere belanghebbenden dan de Staten-Generaal. Om in deze behoefte te voorzien, zou deze informatie op Internet gezet kunnen worden. Ook deze overzichten komen als bijlage bij de afzonderlijke begrotingen te vervallen.

2.9 Miljoenennota

De Miljoenennota geeft in de eerste plaats in hoofdlijnen het financieel-economische beleid van de regering weer. Daarnaast wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in de economie. Wat deze onderdelen betreft zijn geen wijzigingen noodzakelijk. In de nieuwe opzet van de departementale begrotingen wordt gebruik gemaakt van zogenoemde overzichtconstructies zodat waar nodig aldus het integrale overheidsbeleid in de departementale begrotingen expliciet zichtbaar wordt.

In de Miljoenennota wordt daarnaast het macro-budgettaire beleid aangekondigd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de ontwikkeling van de EMU-schuld en het EMU-tekort. Dit beleid wordt niet nader toegelicht in één of meerdere departementale begrotingen. In de Miljoenennota worden waar mogelijk net als in de departementale begrotingen de algemene en nader geoperationaliseerde doelstellingen op dit terrein geëxpliciteerd.

De huidige Miljoenennota bevat een aantal onderdelen met een in overwegende mate verantwoordingskarakter. Te denken valt aan de staatsbalans en de terugblik op het financieel management. Voorgesteld wordt om deze onderdelen in de toekomst niet meer op te nemen in de Miljoenennota, maar in het nieuw op te stellen Financieel Jaarverslag van het Rijk.

2.10 Sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt en sector zorg

De voorstellen in de vorige paragrafen hebben betrekking op de rijksbegroting en betreffen derhalve voornamelijk de zogenoemde budgetdisciplinesector rijksbegroting. Daarnaast zijn nog twee budgetdisciplinesectoren relevant die voornamelijk uit sociale premies gefinancierd worden, te weten de budgetdisciplinesector sociale zekerheid en arbeidsmarkt en de budgetdisciplinesector zorg. Op dit moment brengen de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid respectievelijk Volksgezondheid, Welzijn en Sport in september tegelijk met de Miljoenennota en de departementale begrotingen de Sociale Nota en het Jaaroverzicht Zorg (JOZ) uit en tegelijk met Voorjaars- en Najaarsnota brieven over de sociale zekerheid en arbeidsmarkt respectievelijk zorg. De opzet van deze brieven is al onderling vergelijkbaar. De nieuwe ordening van de departementale begrotingen zal waar mogelijk worden toegepast op de Sociale Nota en het Jaaroverzicht Zorg met inachtneming van de karakteristieken van de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt en de sector zorg. Een belangrijk verschil tussen de rijksbegroting en de premiegefinancierde sectoren betreft de verantwoordelijkheidsverdeling voor het beheer van gelden en voor de realisatie van voorzieningen. Ook worden uitgaven en ontvangsten in de premiesectoren niet formeel, dus niet bij wet, door de Staten-Generaal geautoriseerd.

In dit hoofdstuk is de vraag beantwoord hoe de departementale begroting en de Miljoenennota er in de toekomst uit gaan zien. Daarbij is tevens ingegaan op de doorwerking van deze voorstellen in de Sociale Nota respectievelijk het Jaaroverzicht Zorg. Deze voorstellen werken uiteraard ook door in de verantwoording. Immers, waar de begroting een vooruitblik geeft, is bij de verantwoording sprake van een terugblik. In het volgende hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de voorstellen voor wijziging van de opzet en inhoud van de (departementale) verantwoording.

HOOFDSTUK 3: HOE GAAT DE NIEUWE VERANTWOORDING ERUIT ZIEN?

In dit hoofdstuk worden voorstellen gedaan voor een nieuwe opzet en inhoud van de departementale verantwoording. Tevens wordt een nieuw verantwoordingsdocument geïntroduceerd: het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

3.1 Waarom een nieuwe verantwoording?

In dit hoofdstuk worden voorstellen gedaan voor een wijziging van de opzet en inhoud van de departementale verantwoording. Deze voorstellen zijn voor een belangrijk deel ontleend aan het rapport «Jaarverslag in de politieke arena» dat in juni 1998 aan de Staten-Generaal is aangeboden. Met deze wijzigingen wordt een verbetering van de toegankelijkheid van de departementale verantwoording beoogd. Deze is nodig om de Staten-Generaal beter in staat te stellen hun controlerende taak, in samenhang met de formele dechargeverlening, uit te oefenen.

Leeswijzer

In paragraaf 3.2 tot en met 3.9 wordt de nieuwe opzet en inhoud van de departementale verantwoording voor de rijksbegroting beschreven. Na een schets op hoofdlijnen worden de belangrijkste onderdelen in afzonderlijke paragrafen nader toegelicht. Vervolgens bevat paragraaf 3.10 een voorstel voor een nieuw verantwoordingsdocument als tegenhanger van de Miljoenennota: het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De laatste paragraaf gaat in op de gevolgen voor de budgetdisciplinesectoren sociale zekerheid en arbeidsmarkt respectievelijk zorg.

3.2 De nieuwe departementale verantwoording op hoofdlijnen

Bij de voorstellen voor de nieuwe departementale verantwoording wordt nauw aangesloten bij de in hoofdstuk 2 beschreven voorstellen voor de nieuwe departementale begroting. De begroting is een vooruitblik op een begrotingsjaar. De verantwoording geeft als tegenhanger van de begroting een terugblik op hetzelfde begrotingsjaar. Dit betekent dat de departementale verantwoording, net als de departementale begroting, meer beleidsmatig wordt. Waar in de begroting de vragen moeten worden beantwoord «*Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?*» moeten in de verantwoording de vragen worden beantwoord «*Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?*».

Om tot uitdrukking te brengen dat de verantwoording voortaan beleid als primaire invalshoek heeft, wordt in de toekomst niet langer over de departementale financiële verantwoording gesproken, maar over het departementale jaarverslag. Het departementale jaarverslag wordt voortaan als volgt opgebouwd:

- Verantwoordingsstaat
- Leeswijzer
- Beleidsparagraaf
 - beleidsagenda
 - beleidsartikelen
- Bedrijfsvoeringsparagraaf
- Agentschapsparagraaf
- Verdiepingsbijlage
- Oordeel van de controleur

3.3 Verantwoordingsstaat

De huidige financiële verantwoording bevat drie verantwoordingsstaten: één staat met de oorspronkelijke vastgestelde en gerealiseerde uitgaven en verplichtingen per artikel, één staat met de oorspronkelijk vastgestelde en gerealiseerde ontvangsten en één staat met de oorspronkelijk vastgestelde en gerealiseerde baten en lasten, respectievelijk de oorspronkelijk vastgestelde en gerealiseerde kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten per agentschap. In deze verantwoordingsstaten wordt eveneens de totstandkoming van de realisaties zichtbaar gemaakt aan de hand van de mutaties in de suppletore begrotingen. Om de verantwoordingspresentatie meer overzichtelijk en inzichtelijk te maken wordt een aantal wijzigingen voorgesteld.

In de eerste plaats wordt de totstandkoming van de realisaties niet meer in de verantwoordingsstaten zichtbaar gemaakt. Deze informatie wordt in het vervolg opgenomen in een verdiepingsbijlage bij het departementale jaarverslag.

Analoog aan de voorstellen met betrekking tot de begrotingsstaten wordt in de tweede plaats voorgesteld de verantwoordingsstaten voor de verplichtingen/uitgaven respectievelijk voor de ontvangsten te integreren in één verantwoordingsstaat en de verplichtingen alleen weer te geven indien ze in de begroting waren vermeld.

3.4 Beleidsparagraaf

In de huidige departementale financiële verantwoording wordt in de toelichting een onderscheid gemaakt tussen een algemeen deel en een artikelsgewijs deel. Zoals dat ook in de huidige departementale begroting het geval is, kan de samenhang tussen beide delen aanzienlijk verbeterd worden. Ook hier worden beide onderdelen geïntegreerd in één beleidsparagraaf met één onderdeel dat beknopt de beleidsagenda beschrijft en één onderdeel dat is toegespitst op de beleidsartikelen.

De beleidsagenda

De inhoud van de begroting is bepalend voor de inhoud van het jaarverslag. Beleidsprioriteiten die aandacht in de departementale begroting krijgen, behoren in het departementale jaarverslag eveneens aandacht te krijgen. Tijdens de uitvoering van een begrotingsjaar kunnen nieuwe beleidsprioriteiten opkomen. Te denken valt aan de varkenspestepidemie. Deze beleidsprioriteiten krijgen eveneens aandacht in het departementale jaarverslag.

De beleidsagenda betreft een samenvatting van de bereikte resultaten op hoofdlijnen. Een meer uitgebreide beschrijving wordt opgenomen in de toelichting op de beleidsartikelen. De samenvatting wordt aangevuld met een tabel waarin de oorspronkelijk geraamde verplichtingen (mits

opportunity), uitgaven en ontvangsten per beleidsartikel worden afgezet tegen de realisaties. Tevens worden de belangrijkste beleidsintensivering en beleidsextensivering op totaalniveau zichtbaar gemaakt.

De beleidsartikelen

Door net als in de departementale begroting beleid een meer centrale plaats te geven, verandert de invalshoek van de departementale verantwoording. Niet langer zijn alleen de financiële middelen onderwerp van verantwoording, ook de beleidsdoelstellingen en te leveren prestaties zoals opgenomen in de departementale begroting maken nadrukkelijk deel uit van deze verantwoording. Hierdoor ontstaat een integrale verantwoording over beleid, prestaties en middelen. De hoofdlijnen en conclusies met betrekking tot de voortgang en evaluatie van beleid kunnen op grond van deze algemene lijn onderdeel van het departementale jaarverslag gaan uitmaken. Alleen wanneer een hogere publicatiefrequentie dan eenmaal per jaar gewenst is vanwege de politieke importantie en/of actualiteit van een bepaald onderwerp, kan worden overgegaan tot separate publicatie van voortgangsrapportages en beleidsevaluaties.

De kwaliteit en relevantie van de beleidsverantwoording zijn in belangrijke mate afhankelijk van de informatie in de departementale begroting. Immers, naarmate beleidsdoelstellingen meer concreet en in meetbare grootheden worden weergegeven, wordt het beter mogelijk om de realisatie ervan te monitoren.

Wat betreft de opbouw van de toelichting per beleidsartikel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de departementale begroting nieuwe stijl. Achtereenvolgens komen derhalve eveneens aan bod: de algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen, de daartoe geleverde prestaties en ingezette instrumenten en de budgettaire gevolgen van beleid. Dit alles wordt zoveel mogelijk toegelicht met behulp van prestatiegegevens. Budgetflexibiliteit is een onderwerp dat voor de verantwoording niet relevant is. Een aparte paragraaf over veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming is ook niet noodzakelijk, omdat deze in de toelichting aan de orde komen.

Algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen

Ieder beleidsartikel in het departementale jaarverslag begint met de gerealiseerde algemene en nader geoperationaliseerde doelstellingen uit de departementale begroting en de daartoe geleverde prestaties. Het kan zijn dat nog niet alle realisatiegegevens voorhanden zijn op het moment dat het departementale jaarverslag wordt opgesteld. In dat geval moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de meest recente gegevens die wel beschikbaar zijn. Uiteraard dient dan wel een goede toelichting op dit punt opgenomen te worden. Zoals gezegd, kan de realisatie van de beleidsdoelstellingen op een reguliere – aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde – wijze worden gevolgd met doeltreffendheidskengetallen. Indien mogelijk worden desbetreffende prestatiegegevens verstrekt voor de jaren t-4 tot en met t en wordt voor het jaar t een expliciete vergelijking gemaakt tussen de beoogde en uiteindelijk gerealiseerde effecten. Verschillen worden zo goed mogelijk toegelicht.

Indien het volgen van de realisatie van beleidsdoelstellingen met prestatiegegevens niet haalbaar of te kostbaar is, dan kan met behulp van periodiek ex-post beleidsevaluatieonderzoek inzicht worden gegeven in de mate van doeltreffendheid of doelbereiking.

Tenslotte moet in deze paragraaf tevens worden aangegeven in hoeverre de bereikte resultaten nopen tot een bijstelling van het beleid en de beleidsdoelstellingen.

Budgettaire gevolgen van beleid

Voor de verantwoording over de budgettaire gevolgen van beleid wordt in de beleidsparagraaf per beleidsartikel een cijferoverzicht opgenomen. In dit cijferoverzicht worden de gerealiseerde verplichtingen (mits opportuun), uitgaven en ontvangsten opgenomen in meerjarig perspectief (jaar t-4 tot en met jaar t). Daarnaast wordt voor het jaar waar de verantwoording betrekking op heeft (jaar t), ook nog een vergelijking gemaakt met de oorspronkelijke begroting. Dit cijferoverzicht ziet er als volgt uit:

Artikel	Realisatie					Begroting t	Verschil t
	t-4	t-3	t-2	t-1	t		
Verplichtingen							
Uitgaven							
Programma-uitgaven							
Apparaatsuitgaven							
Ontvangsten							

Een dergelijk overzicht maakt het mogelijk zowel een vergelijking te maken van de gerealiseerde verplichtingen (mits opportuun), uitgaven en ontvangsten in de tijd (op dit moment is dat niet mogelijk), als een vergelijking tussen het oorspronkelijk vastgestelde en gerealiseerde bedrag voor het desbetreffende jaar. Het overzicht geeft niet de opbouw van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van de stand ontwerp-begroting naar de uiteindelijke realisatie weer. Deze opbouw is opgenomen in de verdiepingsbijlage.

Toelichting zoveel mogelijk aan de hand van prestatiegegevens

Het gerealiseerde budget wordt, net zoals in de ontwerp-begroting, zoveel mogelijk toegelicht met behulp van prestatiegegevens. Het is zaak het gerealiseerde budget en de gerealiseerde prestaties in het licht te plaatsen van het geraamde budget en de beoogde prestaties. Dit onder meer door de prestatiegegevens net als de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten meerjarig weer te geven. Ten behoeve van de leesbaarheid en de herkenbaarheid worden ze in afzonderlijke tabellen of grafieken gepresenteerd en worden deze verduidelijkt met een adequate beleidsmatige toelichting.

Op dit moment moeten verschillen tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en de realisatie altijd worden toegelicht. Dit gaat ten koste van de toegankelijkheid van het departementale jaarverslag. Dit roept de vraag op wanneer wel en wanneer geen toelichting gegeven moet worden. Zoals al eerder is aangegeven, is de departementale begroting leidend voor de inhoud van het departementale jaarverslag. Beleidsprioriteiten die in de departementale begroting onderkend zijn, zullen ook in het departementale jaarverslag expliciet naar voren moeten komen. Hierbij dienen verschillen tussen begroting en realisatie altijd toegelicht te worden. De in de departementale begroting onderkende ramings- en doelmatigheidskengetallen spelen hierbij een belangrijke rol. Indien geen sprake is van een beleidsprioriteit zouden grenspercentages (relatief verschil) of grensbedragen (absoluut verschil) gebruikt kunnen worden

om vast te stellen of een toelichting noodzakelijk is. Ministeries maken zelf een afweging en maken de daarbij gehanteerde uitgangspunten expliciet zichtbaar in de leeswijzer op het departementale jaarverslag. De ministeries zullen in dialoog met de Staten-Generaal moeten bepalen in hoeverre de gemaakte afweging voor de Staten-Generaal als gebruiker acceptabel is.

Ondanks het feit dat in het departementale jaarverslag niet meer alle mutaties worden toegelicht, houden de Staten-Generaal wel de beschikking over deze informatie. De suppletore begrotingen, waaronder de slotwet, maken alle mutaties per beleidsartikel onverkort zichtbaar. De meerwaarde van het departementale jaarverslag is gelegen in het feit dat een meer beleidsmatige terugblik op het gehele begrotingsjaar wordt geboden.

3.5 Bedrijfsvoeringsparagraaf

De ideeën achter de huidige financiële verantwoording dateren van het midden van de jaren tachtig; de Operatie Comptabel Bestel. Aangezien deze operatie als hoofddoelstelling had het op orde krijgen van het financieel beheer binnen de ministeries heeft informatie over de kwaliteit van het gevoerde financieel beheer een belangrijke plaats in de huidige financiële verantwoording. Financieel beheer heeft in dit verband betrekking op het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing van en verantwoording over de financiële transacties en saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt.

De tijden veranderen. De Operatie Comptabel Bestel is tot een afronding gekomen. Het financieel beheer op de ministeries heeft een dusdanig niveau bereikt dat de toelichtingen in de departementale financiële verantwoordingen vaak minder informatief zijn geworden. Zoals ook al in hoofdstuk 2 kort is toegelicht wordt daarom voor een nieuwe opzet gekozen. Daarbij wordt niet meer gesproken over financieel beheer maar over bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering kan worden gedefinieerd als het geheel van activiteiten inzake de aanwending van financiële, personele, materiële en informatiemiddelen in het kader van de beleids- en begrotingsprocessen waarvoor een minister verantwoordelijkheid draagt. Bedrijfsvoering vormt feitelijk de infrastructuur die de primaire processen moet faciliteren om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Indien voldoende zekerheid over de bedrijfsvoering aan het departementale jaarverslag kan worden ontleend, is het niet zinvol om ieder jaar een integraal beeld te schetsen. Volstaan kan worden met uitzonderings-rapportages. Daarbij wordt evenwel onderscheid gemaakt tussen jaarlijks terugkerende thema's (aan te duiden als «reguliere bedrijfsvoeringsthema's») en incidentele, meer specifieke thema's (aan te duiden als de «specifieke bedrijfsvoeringsthema's»).

Reguliere bedrijfsvoeringsthema's

De reguliere bedrijfsvoeringsthema's zijn van toepassing op alle ministeries. Hierbij moet gedacht worden aan zaken als rechtmatige begrotings-uitvoering, relatiebeheer met periferie, beleidsevaluatie, informatievoorziening en administratieve organisatie. Jaarlijkse opname van informatie over deze thema's leidt snel tot weinig zeggende standaardteksten. Om dit te voorkomen wordt in lijn met de voorstellen in het rapport «Jaarverslag in de Politieke Arena» de «mededeling over de bedrijfsvoering» geïntroduceerd. Het gaat hierbij om een uitzonderings-rapportage gericht op een meer doelmatige communicatie met de Staten-Generaal. Dit betekent dat voorzover elementen van de bedrijfs-

voering op orde zijn, die elementen niet in het departementale jaarverslag worden behandeld. De minister kan in dat geval volstaan met de mededeling dat de bedrijfsvoering van het ministerie in het afgelopen jaar heeft voldaan aan de gestelde eisen. Is niet (geheel) voldaan aan de gestelde eisen dan wordt dat in de mededeling geëxpliciteerd. Zijn er tekortkomingen dan wordt aangegeven welke activiteiten zijn ondernomen of voorgenomen om deze op te lossen.

De bedrijfsvoeringsthema's die onder de reikwijdte van de mededeling vallen en de daarvoor geldende normen moeten helder worden gedefinieerd. Dit vormt een punt van nadere uitwerking waarbij aan de orde komen:

- het bepalen van de elementen die onder het begrip bedrijfsvoering kunnen vallen;
- het bepalen van normen voor deze elementen;
- het afwegen van de wenselijkheid om die elementen daadwerkelijk onder de reikwijdte van de mededeling te brengen ten opzichte van de daarmee gepaard gaande controlekosten.

De mededeling op zichzelf heeft geen juridische betekenis en is dus niet te vergelijken met de status van een accountantsverklaring. Zij is alleen bedoeld om te melden dat zich op het terrein van de reguliere bedrijfsvoering geen bijzonderheden hebben voorgedaan. De mededeling maakt onderdeel uit van het departementale jaarverslag en wordt als zodanig onderworpen aan accountantscontrole.

Specifieke bedrijfsvoeringsthema's

De specifieke bedrijfsvoeringsthema's zijn niet per definitie bij ieder ministerie aan de orde. Voorbeelden zijn: de reorganisatie van een departement, verzelfstandigingsoperaties en de invoering van het baten-lastenstelsel bij een dienstonderdeel. De specifieke bedrijfsvoeringsthema's worden logischerwijs in de departementale begroting aangekondigd, waarna in het departementale jaarverslag erop zal worden teruggekeken.

3.6 Agentschapsparagraaf

Het onderdeel over agentschappen dat momenteel in de financiële verantwoording is opgenomen, wordt gewijzigd. Analoot aan de departementale begroting bevat de agentschapsparagraaf in het departementale jaarverslag vrijwel uitsluitend financiële informatie. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de voorstellen aangaande agentschappen.

3.7 Verdiepingsbijlage

In de beleidsparagraaf wordt niet ingegaan op de opbouw van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van de stand ontwerpbegroting naar de uiteindelijke realisatie. Deze opbouw wordt in de verdiepingsbijlage weergegeven. In tegenstelling tot de beleidsparagraaf waarin de belangrijkste verschillen tussen oorspronkelijk vastgestelde begroting en realisatie zoveel mogelijk met behulp van prestatiegegevens worden toegelicht, bevat de verdiepingsbijlage zelf geen nadere toelichting bij de mutaties. Deze zijn al toegelicht in de verschillende suppletore begrotingen (inclusief slotwet). Volstaan kan worden met een verwijzing naar de desbetreffende suppletore begroting.

3.8 Oordeel van de controleur

De Staten-Generaal moeten zekerheid hebben over de kwaliteit van de informatie die in het departementale jaarverslag is opgenomen. Een complicerende factor is dat in het departementale jaarverslag verschillende soorten informatie worden opgenomen met verschillende gradaties in betrouwbaarheid. Voor financiële cijfers geldt een hoge gradatie van betrouwbaarheid, voor effect- en prestatiegegevens, bedrijfsvoering en voor beleidsmatige (kwalitatieve) toelichtingen gelden andere gradaties. De ministeries maken inzake de gewenste gradaties een afweging in de leeswijzer op de departementale begroting. De Staten-Generaal maken de uiteindelijke afweging.

De Staten-Generaal zullen behoefte houden aan een onafhankelijk oordeel over het waarheidsgehalte van de in het departementale jaarverslag opgenomen informatie. De Algemene Rekenkamer is de externe controleur ten behoeve van de Staten-Generaal. Het is om die reden wenselijk om het samenvattend oordeel van de Algemene Rekenkamer in het departementale jaarverslag zelf op te nemen. Daarbij zal de Algemene Rekenkamer, zoals nu ook gangbaar is, gebruik maken van de voorcontrole door de departementale accountantsdiensten.

3.9 Saldibalans

In de huidige departementale financiële verantwoording is de saldibalans opgenomen met toelichting. Een saldibalans is een overzicht van financiële posten (zoals aangegane verplichtingen en vorderingen) die overlopen naar het volgende jaar. De saldibalans is het sluitstuk van de financiële administratie en moet daarom opgesteld worden om de volledigheid van de kas- en verplichtingenadministratie te waarborgen. Vanuit die optiek blijft de saldibalans ook onderworpen aan controle door de departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer. Dit laat onverlet dat bij het opnemen van de saldibalans in het departementale jaarverslag vraagtekens gezet kunnen worden. De informatie-waarde van de saldibalans is gering omdat het slechts een beeld geeft van de overlopende financiële posten en niet van alle bezittingen en schulden van het ministerie. Het voorstel is dan ook om de saldibalans niet langer te presenteren in het departementale jaarverslag. Dit betekent niet dat de relevante informatie uit de saldibalans niet meer in het jaarverslag terug te vinden is. Bijvoorbeeld het beheer van garanties en het vorderingen-beheer, kunnen vallen onder de werking van de mededeling over de bedrijfsvoering.

3.10 Financieel Jaarverslag van het Rijk

Op dit moment wordt in verschillende documenten verantwoording over financiële realisaties en over het financieel beheer afgelegd op het niveau van het Rijk als geheel. Met het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt deze verantwoordingsinformatie samengevoegd in één document. De Minister van Financiën biedt het Financieel Jaarverslag van het Rijk op de derde woensdag in mei aan de Staten-Generaal aan.

De verantwoordingsinformatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk heeft betrekking op:

- *het macro-budgettaire beleid*. Deze informatie is nu verweven in de Miljoenennota ter onderbouwing van het voorgenomen macro-budgettaire beleid. In de toekomst wordt in het Financieel Jaarverslag van het Rijk expliciet verantwoording over het gevoerde macro-budgettaire beleid afgelegd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de

ontwikkeling van de EMU-schuld, het EMU-tekort, de uitgavenkaders en de lastenontwikkeling;

- *bedrijfsvoering op het niveau van het Rijk.* De Minister van Financiën brengt jaarlijks een brief uit inzake het financiële beheer van het Rijk (artikel 68 lid 2 CW; de zogeheten 30-junibrief). Met de introductie van het Jaarverslag verliest deze brief haar zelfstandige functie. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Financieel Jaarverslag van het Rijk gaat het om die aspecten die vallen onder de coördinerende verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. De term «bedrijfsvoering» heeft daardoor in het Financieel Jaarverslag van het Rijk een andere lading dan deze heeft in het departementale jaarverslag. De bedrijfsvoering in het Financieel Jaarverslag van het Rijk richt zich op het rijksbrede financieel beheer en op enkele specifieke bedrijfsvoeringsthema's die voor de centrale overheid als geheel gelden, zoals het nu voorliggende herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken. In deze paragraaf wordt tevens teruggekeken op de voorgenomen activiteiten zoals die in hoofdstuk 4 «Financieel management» in de Miljoenennota zijn aangekondigd, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal agentschappen en de uitvoering van de Interdepartementale Beleidsonderzoeken;
- *de financiële realisaties.* Op dit moment worden de financiële realisaties in de rijksrekening opgenomen, die tezamen met de financiële verantwoordingen aan de Staten-Generaal ter verlening van decharge wordt voorgelegd. De rijksrekening gaat onderdeel uitmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk en verliest daarmee haar zelfstandige functie. De toelichting op de Voorlopige Rekening wordt in het vervolg opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

In lijn met het weglaten van de departementale saldibalans uit de departementale jaarverslagen, wordt de rijkssaldibalans eveneens niet opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De rijkssaldibalans is een totaalstelling van de departementale saldibalansen. Ook hier geldt echter dat de rijkssaldibalans wel wordt opgesteld en gecontroleerd. Eventuele tekortkomingen in de departementale saldibalansen worden vermeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag. Wanneer deze tekortkomingen ook rijksbreed van groot belang zijn, dan worden zij opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt net als de departementale jaarverslagen aan controle onderworpen alvorens het aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Deze taak ligt bij de Algemene Rekenkamer. Naar analogie van de huidige goedkeuring van de rijksrekening wordt het oordeel van de Algemene Rekenkamer in het Financieel Jaarverslag van het Rijk opgenomen.

Op dit moment is de staatsbalans opgenomen in de Miljoenennota. De staatsbalans geeft de grootte en samenstelling van het staatsvermogen weer. De staatsbalans is ten dele gebaseerd op een extra-comptabele administratie van bezittingen en schulden en ten dele gebaseerd op ramingen. Gezien het verantwoordingskarakter van de staatsbalans wordt voorgesteld deze in het vervolg op te nemen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

3.11 Sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt en sector zorg

De voorstellen in de vorige paragrafen hebben betrekking op de rijksbegroting. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de voorstellen met betrekking tot het herontwerp van de departementale begroting waar mogelijk toegepast zullen worden op de Sociale Nota en het Jaaroverzicht Zorg. Voor de voorstellen die in dit hoofdstuk gepresenteerd zijn met betrekking tot de departementale jaarverslagen is dit niet mogelijk. De verantwoordingsprocedures voor de premiegefinancierde uitgaven in de sector zorg en de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt wijken sterk af van die voor de rijksbegroting. Deze verschillen zijn onder meer het gevolg van het feit dat de premiegefinancierde uitgaven niet formeel door de Staten-Generaal worden geautoriseerd. De verantwoordingsproducten voor sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg worden opgesteld door respectievelijk het CTSV (College Toezicht Sociale Verzekeringen) en het College voor Zorgverzekeringen (nu nog Ziekenfondsraad). Deze producten zijn op hun vroegst in het najaar beschikbaar en kunnen dus niet gekoppeld worden aan het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Los van de formele verantwoordingsrapportages zal in of bij de Voorjaarsbrief Zorg (parallel aan de Voorjaarsnota) en de Voorlopige Rekening Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (parallel aan de Voorlopige Rekening) in de komende jaren voor deze twee budgetsectoren meer informatie beschikbaar komen over het gerealiseerde beleid en de resultaten van dit beleid in het afgelopen jaar. Deze informatie kunnen de Staten-Generaal betrekken bij een te voeren debat over de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

In dit hoofdstuk is de vraag beantwoord hoe de nieuwe verantwoording eruit gaat zien. Niet alleen worden in de nieuwe opzet departementale jaarverslagen opgesteld maar er wordt tevens een Financieel Jaarverslag van het Rijk geïntroduceerd. In dit hoofdstuk is ook kort ingegaan op de doorwerking van deze voorstellen in de budgetdisciplinesector zorg en de budgetdisciplinesector sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

De voorstellen voor een herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken beperken zich echter niet tot de opzet en inhoud van de stukken zelf maar ook op de tijdige beschikbaarheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Op dit aspect wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

HOOFDSTUK 4: DE BEGROTINGSCYCLUS VERANDERT!

Voor de informatiewaarde van begrotings- en verantwoordingsdocumenten is tijdige beschikbaarheid een wezenlijk element. Vanuit deze optiek worden in dit hoofdstuk voorstellen gedaan om de begrotingscyclus te veranderen. Overigens is een aantal veranderingen al in gang gezet in het kader van de versnelling van de verantwoording.

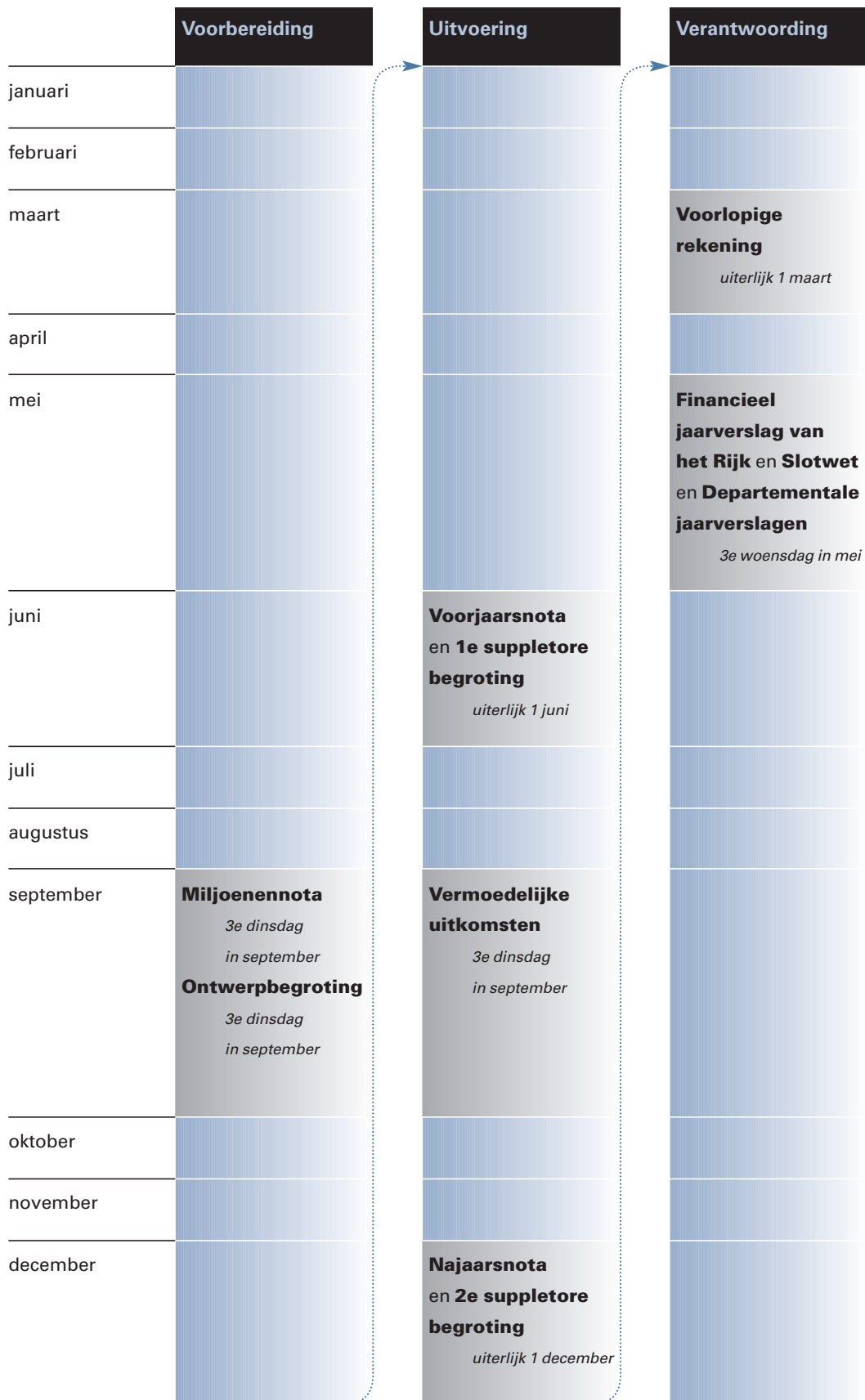
4.1 Een veranderende begrotingscyclus

De algemene doelstelling van het herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken is een vergroting van de informatiewaarde van deze stukken. In de hoofdstukken 2 en 3 is dit bekeken vanuit het oogpunt van toegankelijkheid. Hierdoor veranderen de departementale begrotingen en verantwoordingen van inhoud. Daarnaast wordt het Financieel Jaarverslag van het Rijk toegevoegd, zodat in het vervolg ook in één document op rijksbreed niveau financiële verantwoording wordt afgelegd. Voor de informatiewaarde van een document is de tijdige beschikbaarheid echter ook een wezenlijk element. Al in 1997 is door de Staten-Generaal geconcludeerd dat de departementale financiële verantwoordingen feitelijk te laat beschikbaar komen om deze effectief te kunnen gebruiken voor een beoordeling van de uitvoering van de lopende begroting en bij de voorbereiding van de komende begroting. Met de reeds in gang gezette versnelling van de verantwoording wordt recht gedaan aan de plaats van de verantwoording in de begrotingscyclus. De nieuwe begrotingscyclus wordt in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

Momenteel wordt een aanzienlijk aantal beleidsnota's, voortgangsrapportages en beleidsevaluaties separaat verzonden aan de Staten-Generaal. In de departementale begrotings- en verantwoordingsstukken nieuwe stijl maakt deze informatie er zoveel mogelijk deel van uit. Daarmee krijgen de Staten-Generaal jaarlijks op vooraf vastgestelde momenten inzichten in de departementale beleidsvoornemens, de voortgang van het beleid en de resultaten. De toegankelijkheid en de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken zal daardoor toenemen. De noodzaak om de Staten-Generaal separaat te informeren wordt hierdoor kleiner.

4.2 Het nieuwe tijdpad van de begrotingscyclus

Daar waar de financiële verantwoordingen oorspronkelijk uiterlijk 1 september aan de Staten-Generaal werden aangeboden, is een traject ingezet met als doel aanbidding van de departementale jaarverslagen uiterlijk op de derde woensdag in mei en aanbidding van het Financieel Jaarverslag van het Rijk op de derde woensdag in mei. Hiermee wordt recht gedaan aan de plaats van de verantwoording in de begrotingscyclus en kunnen de bevindingen gebruikt worden voor de oordeelsvorming over de uitvoering van de lopende departementale begrotingen en bij de voorbereiding van de komende departementale begrotingen. Door deze versnelling komen de verantwoordingsdocumenten dichter op elkaar te liggen: de Voorlopige Rekening in relatie tot de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. In figuur 1 op de volgende bladzijde wordt de nieuwe begrotingscyclus weergegeven.



Figuur 1

4.3 Belangrijkste veranderingen in de begrotingscyclus

De veranderingen in de begrotingscyclus kunnen worden onderverdeeld naar begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording (zie figuur 1).

Begrotingsvoorbereiding

De begrotingsstukken die bij de begrotingsvoorbereiding aan de Staten-Generaal worden aangeboden, veranderen wat betreft opzet en inhoud. Het tijdstip van verschijnen (zijnde de derde dinsdag in september) blijft echter ongewijzigd.

Begrotingsuitvoering

De doorwerking van de voorstellen naar de opzet en inhoud van de suppletore begrotingen zal nog nader worden uitgewerkt. Het vraagstuk van frequentie en timing van de suppletore begrotingen hangt daar nauw mee samen en zal bij de uitwerking eveneens worden meegenomen.

Begrotingsverantwoording

De huidige verantwoordingsdocumenten zijn: de Voorlopige Rekening, de brief van de Minister van Financiën inzake het financieel beheer (artikel 68 lid 2 CW, de zogeheten 30-junibrief), de rijksrekening, de departementale financiële verantwoordingen en in zekere zin ook enkele onderdelen van de Miljoenennota. Hoewel de departementale slotwetten feitelijk de laatste suppletore begrotingen zijn worden deze pas na afloop van het uitvoeringsjaar aan de Staten-Generaal ter autorisatie voorgelegd.

De Voorlopige Rekening biedt de Staten-Generaal na afloop van het begrotingsjaar snel inzicht in de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten. Daarbij worden op dit moment de mutaties toegelicht vanaf de Najaarsnota/tweede suppletore begroting tot de eindstand. Door deze toelichting op te nemen in de Voorlopige Rekening wordt feitelijk vooruitgelopen op het Financieel Jaarverslag van het Rijk, de slotwetten en de departementale jaarverslagen. De Voorlopige Rekening nieuwe stijl zal daarom geen toelichting op de opbouw van de mutaties meer bevatten. Dit betekent dat de toelichting op een iets later tijdstip beschikbaar komt. Bezien wordt of het met deze wijzigingen ook mogelijk is om de Voorlopige Rekening vervroegd aan de Staten-Generaal beschikbaar te stellen. In de nieuwe begrotingscyclus verliezen de brief van de Minister van Financiën inzake het financieel beheer en de rijksrekening hun zelfstandige functie omdat ze geïntegreerd worden in het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

De departementale financiële verantwoording, waarin de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten per ministerie worden afgezet tegen de oorspronkelijk vastgestelde uitgaven en ontvangsten, wordt vervangen door het departementale jaarverslag. In het departementale jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, de budgettaire consequenties daarvan en de bedrijfsvoering. Daarnaast wordt ook een Financieel Jaarverslag van het Rijk aan de Staten-Generaal voorgelegd. Omdat de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk al op de derde woensdag in mei aan de Staten-Generaal worden aangeboden, kunnen deze documenten een belangrijke inbreng hebben bij de beoordeling en gedachtewisseling over de uitvoering van de lopende departementale begrotingen en bij de voorbereiding van de komende departementale begrotingen.

4.4 Wanneer wordt de Algemene Rekenkamer betrokken?

De Algemene Rekenkamer wordt nu laat in het proces van totstandkoming en controle van de verantwoording betrokken. Hierdoor kan het zijn dat (potentiële) tekortkomingen pas in een laat stadium naar voren komen en niet meer gedurende de uitvoering van de begroting gecorrigeerd kunnen worden. Het is daarom zaak de Algemene Rekenkamer op een zo vroeg mogelijk tijdstip in het proces te betrekken. Hierbij kan een interim-afsluiting door de Directie Financieel Economische Zaken, gevolgd door een interimcontrole door de departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer, een goed aanknopingspunt zijn. Dit houdt in dat gedurende het uitvoeringsjaar een tussenstand wordt opgemaakt door het opmaken, beoordelen en controleren van de financiële standen. Tevens wordt de relevante beleidsinformatie verzameld en gerelateerd aan de financiële standen. Het ligt voor de hand een interimafsluiting te koppelen aan het proces van totstandkoming van de tweede suppletore begroting.

In dit hoofdstuk zijn de veranderingen in de begrotingscyclus toegelicht. Alvorens in te gaan op de mogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie kan bieden om de toegankelijkheid van begrotings- en verantwoordingsstukken te vergroten, wordt in het volgende hoofdstuk allereerst ingegaan op de wijze waarop agent-schappen en (de bijdragen aan) zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen in de departementale begroting en het departementale jaarverslag.

HOOFDSTUK 5: HOE ZIJN DE AGENTSCHAPPEN EN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN OPGENOMEN IN DE BEGROTING EN VERANTWOORDING NIEUWE STIJL?

In dit hoofdstuk worden voorstellen gedaan voor een meer transparante indeling en opbouw van de begroting en verantwoording van agentschappen en de bijdrage aan zelfstandige bestuursorganen.

5.1 Inleiding

Sinds 1994 bestaat de organisatievorm agentschap. Agentschappen vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid maar kennen een afwijkend beheersregime. In het geval van zelfstandige bestuursorganen is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot hetgeen in de instellingswet is bepaald.

Zoals in eerdere hoofdstukken is aangegeven, zal bij de nieuwe indeling en opbouw van de departementale begroting en het departementale jaarverslag de beleidsmatige invalshoek centraal staan. Dit vergt een herbezinning op de wijze waarop agentschappen en zelfstandige bestuursorganen opgenomen zijn in de departementale begroting en in het departementale jaarverslag. Voorzover dit onderscheid thans al gemaakt kan worden, ligt het in de rede in de toekomst meer samenhang aan te brengen tussen de uitgaven die agentschappen of zelfstandige bestuursorganen doen voor de uitvoering van beleid en de bijbehorende programma-uitgaven.

5.2 Zelfstandige bestuursorganen

Een belangrijk deel van de apparaats- of programma-uitgaven van veel zelfstandige bestuursorganen wordt gefinancierd uit de departementale begrotingen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen is doorgaans expliciet gespecificeerd in de instellingswet van het orgaan. De vraag ligt voor op welke wijze deze doorgaans tot de hoofdlijnen beperkte ministeriële verantwoordelijkheid, haar weerslag krijgt in de departementale begroting en het departementale jaarverslag van het desbetreffende ministerie. Voorgesteld wordt dat de bijdrage van het ministerie in de uitvoeringskosten van het zelfstandig bestuursorgaan in samenhang met de programma-uitgaven op het desbetreffende beleidsterrein wordt geraamd. Bijvoorbeeld de studiefinancieringsuitgaven en de daarmee gemoeide uitvoeringskosten (van het zelfstandig bestuursorgaan InformatieBeheerGroep) worden zo in één oogopslag zichtbaar in zowel de departementale begroting als het departementale jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Wanneer een zelfstandig bestuursorgaan werkzaam is op uiteenlopende beleidsterreinen, wordt de bijdrage van het ministerie aan het zelfstandig bestuursorgaan vanzelfsprekend op de verschillende beleidsterreinen geraamd en verantwoord. Zo worden de integrale uitgaven van beleid zichtbaar.

Iedere minister is en blijft verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid van uitgaven van het ministerie aan zelfstandige bestuursorganen. Dit betekent dat over de in de ontwerpbegroting geraamde verplichtingen en uitgaven (en eventuele ontvangsten) dezelfde informatie opgenomen wordt als over de andere begrotingsposten. De op te nemen informatie moet derhalve betrekking hebben op beoogde en gerealiseerde effecten, prestaties en activiteiten alsook de geraamde en besteedde middelen. Een en ander is ten opzichte van de huidige informatieverstrekking een sterke verbetering uit het oogpunt van transparantie.

In de huidige departementale financiële verantwoordingen wordt slechts op zeer bescheiden schaal aandacht geschonken aan de besturing van zelfstandige bestuursorganen. Voorgesteld wordt dat het departementale jaarverslag inzicht biedt in de wijze waarop invulling is gegeven aan de in de instellingswet geformuleerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit betreft doorgaans het aansturen van en het houden van toezicht op het doelmatig en doeltreffend functioneren van het zelfstandige bestuursorgaan. Specifieke thema's waaraan gedacht kan worden zijn de ontwikkeling van de vermogenspositie van zelfstandige bestuursorganen, de tariefontwikkeling en werken voor derden. Zoals eerder in deze regeringsnota is aangegeven, wordt in het departementale jaarverslag een mededeling over de bedrijfsvoering opgenomen die het karakter heeft van een uitzonderingsrapportage. In het geval van bijzonderheden met betrekking tot de aansturing en het toezicht op het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan wordt hiervan melding gemaakt in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Daarbij wordt tevens aangegeven welke acties daaromtrent door het ministerie zullen worden ontplooid. Vanzelfsprekend kan aanvullend worden doorverwezen naar het jaarverslag van het desbetreffende zelfstandige bestuursorgaan.

5.3 Agentschappen

Agentschappen (en in de toekomst ook andere diensten met een baten- en lastenstelsel) vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Er is comptabel gezien slechts sprake van een afwijkend beheer, toegepast op het bedrijfsvoeringsproces van het agentschap. Agentschappen hanteren het baten- en lastenstelsel. De vraag ligt voor op welke wijze agentschappen een plaats krijgen in de departementale begroting nieuwe stijl en het departementale jaarverslag.

In de eerste plaats blijft de begrotingsstaat en verantwoordingsstaat een regulier onderdeel van de departementale begroting respectievelijk het departementale jaarverslag. In deze staten wordt het totaal van baten, het totaal van lasten, het saldo van baten en lasten, de totale kapitaalontvangsten en de totale kapitaaluitgaven begroot respectievelijk verantwoord.

In de tweede plaats raamt het bekostigende ministerie in de departementale begroting een bedrag voor de «koop» van producten en diensten bij het agentschap. Deze uitgaven worden in samenhang met de programma-uitgaven op het desbetreffende beleidsterrein geraamd. Bijvoorbeeld de technologiesubsidies en de daarmee gemoeide uitvoeringskosten (van het agentschap Senter) worden zo in één oogopslag zichtbaar in zowel de departementale begroting als het departementale jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken. Wanneer een agentschap werkzaam is op uiteenlopende beleidsterreinen, wordt de bijdrage van het ministerie aan het agentschap vanzelfsprekend op de verschillende beleidsterreinen geraamd en verantwoord. Zo worden de integrale uitgaven per beleidsterrein zichtbaar. In de departementale begroting nieuwe stijl en het departementale jaarverslag wordt op het desbetreffende beleidsartikel inzicht geboden in beleid, prestaties en middelen.

In de derde plaats heeft de mededeling over de bedrijfsvoering ook betrekking op agentschappen. Alleen indien zich bijzonderheden voordoen wordt hierop ingegaan in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

In de vierde plaats wordt in de agentschapsparagraaf van de departementale begroting respectievelijk het departementale jaarverslag specifieke aandacht geschonken aan de financiële aspecten van de

agentschappen. De agentschapspaaragraaf bevat allereerst een begrote respectievelijk gerealiseerde staat van baten en lasten. Daarnaast wordt het begrote respectievelijk gerealiseerde kasstroomoverzicht opgenomen. In dit overzicht wordt de herleiding gegeven van het saldo van baten en lasten naar het saldo van uitgaven en ontvangsten. Het overzicht is uitgesplitst naar kasstromen uit operationele activiteiten, kasstromen uit investeringsactiviteiten en kasstromen uit financieringsactiviteiten. In het overzicht wordt ook het totaal van de kapitaaluitgaven en -ontvangsten apart zichtbaar gemaakt. In de agentschapspaaragraaf van het departementale jaarverslag wordt in aanvulling hierop een balans opgenomen alsmede een overzicht met de bestemming van het saldo van baten en lasten en de ontwikkeling van de vermogenspositie in meerjarig perspectief. Dit laatste is nieuw ten opzichte van de huidige situatie, waarin inzicht in de ontwikkeling van de vermogenspositie van agentschappen ontbreekt. Vanzelfsprekend kan aanvullend worden verwezen naar het jaarverslag van het desbetreffende agentschap.

Met dit hoofdstuk zijn alle voorstellen aangaande de opzet, inhoud en tijdige beschikbaarheid van begrotings- en verantwoordingsstukken besproken. In het volgende hoofdstuk worden voorstellen gedaan voor een bredere beschikbaarstelling en een betere toegankelijkheid van de stukken door de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie beter te benutten.

HOOFDSTUK 6: WAT KAN INFORMATIE- EN COMMUNICATIE-TECHNOLOGIE (ICT) VOOR DE VOORSTELLEN BETEKENEN?

In dit hoofdstuk wordt een voorstel gedaan om de begrotings- en verantwoordingsstukken met behulp van informatie- en communicatietechnologie breder dan nu beschikbaar te stellen en toegankelijker te maken.

6.1 Een wereld in beweging

De invloed van informatie- en communicatietechnologie (ICT), en Internet in het bijzonder, op de samenleving van de 21^{ste} eeuw zal groot zijn. Toch is niet precies te voorspellen op welke terreinen en met welke toepassingen voor de nabije en de verdere toekomst rekening moet worden gehouden. Duidelijk is dat deze ontwikkelingen vragen om een overheid die hierop inspeelt en deze ook benut. Goed toegankelijke overheidsinformatie is essentieel. Toegankelijkheid van overheidsinformatie is immers een voorwaarde voor actieve participatie in het democratische proces. Op het terrein van de ICT heeft de laatste jaren een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden, waardoor het mogelijk is geworden documenten in geautomatiseerde vorm breed en snel toegankelijk te maken. Sleutelwoord daarbij is dat ICT, en in het bijzonder Internet, de mogelijkheid biedt om informatie vraaggericht aan te bieden. De gebruiker van de informatie bepaalt welke informatie hij tot zijn beschikking wil krijgen.

De begrotings- en verantwoordingsstukken zijn bij uitstek geschikt om elektronisch en gedigitaliseerd via Internet beschikbaar te stellen. Met ingang van 1998 hebben alle ministeries een Internetpagina. Bij bijna alle ministeries wordt daarop de departementale begroting beschikbaar gesteld. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt per ministerie. Soms wordt de departementale begroting integraal opgenomen, soms alleen op hoofdlijnen. In een aantal gevallen kan worden «doorgeklikt» in de departementale begroting en kan de departementale begroting worden «gedownload». Financiële verantwoordingen worden in tegenstelling tot de departementale begrotingen op dit moment nog nauwelijks via Internet beschikbaar gesteld.

In dit hoofdstuk wordt een voorstel gedaan om begrotings- en verantwoordingsstukken met behulp van Internet meer dan nu het geval is beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken.

6.2 ICT en de begrotings- en verantwoordingsstukken: een groeitraject

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de opmars van Internet ook steeds beter merkbaar is binnen de rijksoverheid. Kenmerkend van deze opmars is dat tot op heden ieder ministerie hier op zijn eigen manier mee omgaat. Om de begrotings- en verantwoordingsstukken beter toegankelijk te maken, kunnen op dit terrein vier vervolgstappen worden onderscheiden. Bij deze stappen moet worden bedacht dat het vraaggericht, en dus selectief, aanbieden van begrotings- en verantwoordingsinformatie op gespannen voet kan staan met de integrale autorisatie- en decharchefunctie van de begrotings- respectievelijk verantwoordingsstukken. Dit betekent in de praktijk dat het beschikbaar stellen van begrotings- en verantwoordingsstukken via Internet een aanvulling is op de formele beschikbaarstelling van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Een aanvulling die een handvat kan bieden om de begrotings- en verantwoordingsstukken op een eenvoudige wijze te doorgronden.

1. Het samenbrengen van de begrotings- en verantwoordingsstukken op een centrale Internetpagina is één van de eerste verbetermogelijkheden in het beschikbaar stellen van de stukken (één loketgedachte). Op de departementale Internetpagina's en een groot aantal andere Internetpagina's (Staten-Generaal, gemeenten, Algemene Rekenkamer e.d.) kan dan een «link» met de centrale Internetpagina worden aangebracht. Een aandachtspunt hierbij is het bieden van de mogelijkheid om de informatie te «downloaden». Dit betekent concreet dat een gebruiker het begrotings- of verantwoordingsstuk op zijn eigen computer moet kunnen zetten dan wel het eenvoudig moet kunnen afdrucken.
2. Bij het gebruik van Internet kan verder worden gegaan dan het eenvoudig weergeven van de begrotings- en verantwoordingsstukken. De stukken kunnen zo worden opgezet dat op diverse plaatsen in de documenten kan worden «doorgeklikt». Indien bijvoorbeeld in de beleidsagenda een opsomming wordt gegeven van beleidsprioriteiten dan kunnen deze worden «aangeklikt». Op dat moment belandt de gebruiker bij het desbetreffende beleidsartikel. Wil de gebruiker meer gedetailleerde informatie dan kan worden «doorgeklikt» naar de verdiepingsbijlage. Naast het «doorklikken» binnen de begrotings- en verantwoordingsstukken kan een «link» worden gelegd met relevante beleidsnota's.
3. Ook kan de samenhang tussen de begrotings- en verantwoordingsstukken inzichtelijk worden gemaakt. Het is bijvoorbeeld mogelijk om informatie die voorkomt in meerdere departementale begrotingen dan wel informatie die voorkomt in zowel de departementale begroting als het departementale jaarverslag door middel van één zoekopdracht op te vragen. De gebruiker kan op deze wijze (op ieder gewenst niveau) verschillende dwarsdoorsneden maken. Hierbij kan de gebruiker dus naar eigen inzicht overzichtsconstructies maken.

Om stap drie te kunnen realiseren is het nodig dat eenduidige afspraken tussen ministeries worden gemaakt over het «oormerken» van diverse typen uitgaven en ontvangsten. De voorgestelde nieuwe indeling van de begrotings- en verantwoordingsstukken biedt voldoende aanknopingspunten voor het uitwerken van deze derde stap.

4. Aan de gebruikers kunnen ook meer geavanceerde instrumenten ter beschikking worden gesteld die de gebruiker in staat stellen naar eigen inzicht de gevraagde gegevens te bewerken. Te denken valt aan het bewerken van de gepresenteerde meerjarige begrotingscijfers tot een grafiek en het bewerken van de ramingsveronderstellingen waardoor gevoeligheidsanalyses gemaakt kunnen worden.

6.3 Conclusies

Uit de hierboven geschetste stappen is voor de korte en voor de lange termijn een keuze te maken. Met het oog op de in hoofdstuk 1 geschetste nader geoperationaliseerde doelstelling van toegankelijke informatie wordt ervoor gekozen de eerste twee stappen op korte termijn te implementeren. De huidige praktijk laat zowel in Nederland als internationaal voldoende voorbeelden zien die een voorspoedige implementatie van deze stappen mogelijk maken. Hierbij wordt waar mogelijk aansluiting gezocht bij het Actieprogramma Elektronische Snelwegen. Op de langere termijn wordt ernaar gestreefd om in ieder geval ook de derde stap uit te werken.

In het volgende hoofdstuk wordt meer in detail ingegaan op het implementatietraject van de in dit hoofdstuk en in de voorgaande hoofdstukken geschetste voorstellen.

HOOFDSTUK 7: HOE WORDEN DE VOORSTELLEN GÉIMPLEMENTEERD?

Het herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken is een ingrijpend veranderingsproces. Bij het aanbrengen van deze veranderingen is zorgvuldigheid geboden. Om deze reden wordt voorzien in een implementatietraject.

7.1 Inleiding en leeswijzer

Met het herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken wordt beoogd om de informatiewaarde van deze stukken te vergroten. Deze algemene doelstelling is nader geoperationaliseerd: de toegankelijkheid van de informatie moet vergroot worden door een verbetering van de inhoud en presentatie van de begrotings- en verantwoordingsstukken en de informatie moet tijdig beschikbaar zijn. Het herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken is een ingrijpend veranderingsproces. Om deze reden wordt voorzien in een implementatietraject. Dit wordt beschreven in paragraaf 7.2. Afzonderlijk wordt in paragraaf 7.3 ingegaan op de informatiekundige gevolgen en in paragraaf 7.4 op de belangrijkste noodzakelijke wijzigingen in de Comptabiliteitswet. De in het implementatietraject onderkende meetpunten vormen de input voor de voortgangsrapportages aan de Staten-Generaal (paragraaf 7.5). Paragraaf 7.6 gaat kort in op de kosten die met het implementatietraject gemoeid zijn. De kritische succesfactoren om de implementatie te laten slagen, zijn in paragraaf 7.7 beschreven.

7.2 Implementatietraject

In de voorgaande hoofdstukken zijn voorstellen gepresenteerd voor verbetering van de structuur en inhoud van de begrotings- en verantwoordingsstukken en voor de wijziging van de begrotingscyclus. Dergelijke wijzigingen zijn niet van de ene op de andere dag te realiseren. De departementale begrotingen voor het begrotingsjaar 2002 zullen in september 2001 overeenkomstig de nieuwe stijl (en in euro's) aan de Staten-Generaal worden aangeboden. De departementale jaarverslagen voor datzelfde begrotingsjaar verschijnen in mei 2003 en vormen feitelijk het eindpunt van het implementatietraject. Dit laat onverlet dat nadien een verdere kwaliteitsverbetering van de formulering van algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen en de ontwikkeling van prestatiegegevens mogelijk en wenselijk zal zijn. De aanloop naar september 2001 wordt gebruikt om enkele onderdelen van de voorstellen voor te bereiden in interdepartementaal verband:

- de omvorming van een middelengeoriënteerde begroting tot een beleidsgeoriënteerde begroting;
- de uitwerking van de bedrijfsvoeringsaspecten en de daarvoor geldende normen in het kader van de mededeling over de bedrijfsvoering;
- de inventarisatie van informatiekundige en personele gevolgen bij de verschillende ministeries.

Over de resultaten van deze interdepartementale voorbereidingen wordt de Staten-Generaal uiterlijk 1 mei 2000 geïnformeerd. In mei 2000 wordt tevens een evaluatiemoment ingelast met name gericht op de haalbaarheid van het in deze nota opgenomen tijdspad van het implementatietraject. De uitkomsten van de genoemde drie uitwerkingpunten zullen hierbij een belangrijke rol spelen. De aanloopperiode wordt eveneens gebruikt om de doorwerking van de voorstellen naar de opzet

en inhoud van de suppletore begrotingen uit te werken. Daarbij zal ook gekeken worden naar de frequentie en timing van de suppletore begrotingen.

Tevens wordt gedurende de aanlooperperiode de noodzakelijke wijziging van de Comptabiliteitswet opgepakt (zie paragraaf 7.3) als ook de aanpassing van de departementale administratieve systemen zoals uit bovengenoemde inventarisatie naar voren is gekomen (zie paragraaf 7.4).

Het voorgestelde implementatietraject kan als volgt worden samengevat:

IMPLEMENTATIETRAJECT	
<i>uiterlijk 1 mei 2000</i>	<i>interdepartementale afspraken inzake de mededeling over de bedrijfsvoering</i>
<i>uiterlijk 1 mei 2000</i>	<i>afronding van de interdepartementale onderzoeken naar de beleidsmatige inrichting van de begroting</i>
<i>uiterlijk 1 mei 2000</i>	<i>afronding van het interdepartementale onderzoek naar de informatiekundige en personele gevolgen</i>
<i>uiterlijk 1 mei 2000</i>	<i>voorstel voor opzet, inhoud, frequentie en timing van de suppletore begrotingen</i>
<i>mei 2000</i>	<i>evaluatiemoment van het voorgestelde implementatietraject</i>
<i>derde woensdag in mei 2000</i>	<i>de opzet van de jaarverslagen is aangepast</i>
<i>derde dinsdag in september 2000</i>	<i>de opzet van de begrotingen is aangepast</i>
<i>derde woensdag in mei 2001</i>	<i>uitbrengen van het Financieel Jaarverslag van het Rijk en het als zelfstandige documenten laten vervallen van de rijksrekening en de brief van de minister van Financiën inzake het financieel beheer (artikel 68 lid 3 CW)</i>
<i>derde dinsdag in september 2001</i>	<i>de departementale begrotingen 2002 worden voor het eerst volledig in de nieuwe stijl uitgebracht</i>
<i>derde woensdag in mei 2003</i>	<i>het eerste jaarverslag over een begroting in de nieuwe stijl</i>

De departementale begrotingen 2002 worden op de derde dinsdag in september 2001 aan de Staten-Generaal aangeboden. In de aanloop naar deze datum zullen de ministeries met een voorstel aan de Staten-Generaal voor een nieuwe begrotingsindeling komen, dat een weerslag vormt van de omvorming van een middelengeoriënteerde begroting tot een beleidsgeoriënteerde begroting. Een beleidsgeoriënteerde begroting grijpt in bepaalde gevallen in op de organisatorische indeling binnen de ministeries en de daaraan gerelateerde verantwoordelijkheden. Daarnaast vergt het formuleren van algemene beleidsdoelstellingen en het operationaliseren ervan met zoveel mogelijk onderbouwing met behulp van prestatiegegevens de nodige inspanningen. Een zorgvuldig afwegingsproces is in dit verband relevant. Evenmin is het uitgesloten dat afwegingen tussen ministeries gemaakt moeten worden. Om dit afwegingsproces zorgvuldig uit te voeren, zal in het najaar van 1999 een ronde interdepartementale onderzoeken starten naar de beleidsmatige indeling van de begrotingen. Hierin participeren het vakministerie, eventuele andere vakministeries en het Ministerie van Financiën. Wanneer de uitkomsten van deze onderzoeken uiterlijk 1 mei 2000 aan de Staten-Generaal worden aangeboden en uiterlijk 1 december 2000 behandeld zijn door de Staten-Generaal, is het goed mogelijk de begrotingen 2002 volgens de nieuwe indeling op te stellen. De departementale jaarverslagen zijn volgend op de departementale begroting. Het departementale

jaarverslag 2002 kan derhalve volledig volgens het beschreven voorstel opgesteld worden.

De departementale begrotingen 2000 en 2001 kunnen nog niet anticiperen op de wijziging van de Comptabiliteitswet. Wijzigingen in de bestaande begrotings- en verantwoordingsstukken kunnen derhalve slechts worden doorgevoerd, voor zover deze niet strijdig zijn met de huidige Comptabiliteitswet. Dit zullen daarom nog minimale wijzigingen zijn. Dit geldt vergelijkbaar voor de departementale jaarverslagen 2000 en 2001.

Eén van de wijzigingen die onafhankelijk van de huidige Comptabiliteitswet kan worden doorgevoerd, betreft het aanpassen van de begrotings- en verantwoordingsstukken conform de nieuwe inhoudsopgave/vormgeving en het gebruik van de nieuwe presentatievormen. Verder kan de ontwikkeling van beleidsprioriteiten worden opgepakt. De werkgroep «financiële verantwoordingen over 1999» onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Van Zijl heeft gevraagd over bepaalde genoemde beleidsprioriteiten in de financiële verantwoording 1999 expliciet verantwoording af te leggen. Deze werkgroep heeft per ministerie twee beleidsprioriteiten benoemd. In de komende jaren kan dit verder worden uitgebouwd. In de departementale begroting 2000 kunnen de ministeries de door de werkgroep «financiële verantwoordingen over 1999» ingezette richting voortzetten. De bijlagen bij de departementale begrotingen vervallen met ingang van de departementale begrotingen 2001. De tussenvallende tijd kan desgewenst gebruikt worden om de informatieverschaffing in rijksbrede overzichten dan wel via Internet te organiseren. De departementale jaarverslagen zijn volgend aan de departementale begrotingen. De verbeteringen in de departementale begroting werken daardoor vanzelfsprekend door in de departementale jaarverslagen.

Daarnaast kan de mededeling over de bedrijfsvoering worden opgepakt. Deze kan met ingang van het departementale jaarverslag over het jaar 2000 worden gebruikt. Uit de mededeling moet duidelijk blijken welke aspecten van de bedrijfsvoering door de mededeling worden afgedekt en welke normen daarbij zijn toegepast. Tevens moet uit het departementale jaarverslag blijken in welke mate de mededeling aan controle is onderworpen. Het eindperspectief, waarin alle aspecten van de bedrijfsvoering worden afgedekt en waarbij normen ontwikkeld zijn, moet voor het eerst bij de verantwoording over het begrotingsjaar 2002 in mei 2003 worden bereikt. Het pad waarlangs dit eindperspectief wordt bereikt, zal nader uitgewerkt worden in een interdepartementaal onderzoek en zal uiterlijk 1 mei 2000 aan de Staten-Generaal bekend worden gemaakt.

Hoewel het Financieel Jaarverslag van het Rijk inhoudelijk geen nieuw document is, is ook hierbij een aantal wijzigingen in de Comptabiliteitswet noodzakelijk. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk zal hierdoor voor het eerst op de derde woensdag in mei 2001 worden uitgebracht. Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk heeft betrekking op de verantwoording over het begrotingsjaar 2000. De brief van de Minister van Financiën inzake het financieel beheer (artikel 68 lid 3 Comptabiliteitswet) en de rijksrekening over dit begrotingsjaar worden dan niet langer als zelfstandige stukken uitgebracht. De staatsbalans wordt in het Financieel Jaarverslag van het Rijk opgenomen en niet langer in de Miljoenennota.

Met behulp van Internet kunnen ministeries de begrotings- en verantwoordingsstukken breder beschikbaar stellen en beter toegankelijk maken. Op dit terrein kunnen ministeries snel verbeteringen bereiken. Voor de begrotings- en verantwoordingsstukken van het begrotingsjaar 2000 zouden de eerste effecten reeds zichtbaar moeten kunnen zijn.

7.3 Comptabiliteitswet

De inhoud van de begrotings- en verantwoordingsstukken en het proces van totstandkoming staat beschreven in de Comptabiliteitswet. De doelstelling van verbetering en versnelling van de begrotings- en verantwoordingsstukken, maakt enige wijzigingen in de Comptabiliteitswet noodzakelijk. Implementatie mag immers niet tot strijdigheid met de vigerende wetgeving leiden. Hoewel de wens aanwezig is snel tot veranderingen over te gaan, moet het proces van wijziging van de Comptabiliteitswet met zorgvuldigheid worden uitgevoerd. De gebruikelijke procedure moet worden doorlopen en hiervoor moet voldoende tijd worden genomen. In deze paragraaf worden de belangrijkste wijzigingen in kaart gebracht.

Begrotingsstukken

De voorgestelde wijzigingen in de departementale begrotingen, vereisen op vier onderdelen wijziging van de Comptabiliteitswet:

- het uitsluitend ter autorisatie aan de Staten-Generaal afzonderlijk voorleggen van verplichtingen als er een duidelijk verschil is met de kasuitgaven (*artikel 4*);
- een beleidsmatige indeling van de begroting, betekent dat bij de wijziging van de Comptabiliteitswet onderscheid moet worden gemaakt tussen beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen (het artikel algemeen). Voor de beleidsartikelen moet vervolgens een bepaling worden opgenomen dat de ramingen zowel personeel, materieel als programma betreffen. Voor de niet-beleidsartikelen is geen sprake van ramingen inzake het programma (*artikel 4 en 5*);
- ook de nieuwe (meer beleidsmatige) vormgeving van de toelichting vereist aanpassing van de wet (*artikel 7*).

Verantwoordingsstukken

De introductie van de terminologie «departementaal jaarverslag» in plaats van «financiële verantwoording», moet in de Comptabiliteitswet worden opgenomen. De inhoud van de verantwoordingsstaat, zoals beschreven in de huidige Comptabiliteitswet, verandert eveneens. De controle van de saldbalans door de departementale accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer moet expliciet genoemd worden, nu deze geen onderdeel uitmaakt van het departementale jaarverslag (*artikel 22 en 51*). De uitsplitsing van het verschil tussen begroting en realisatie naar suppletore mutaties, moet in de huidige wet worden geschrapt (*artikel 65*). Het opnemen van het oordeel van de Algemene Rekenkamer in het departementale jaarverslag vereist eveneens aanpassing van de Comptabiliteitswet (*artikel 68*).

Door de introductie van het Financieel Jaarverslag van het Rijk wijzigen eveneens artikelen in de Comptabiliteitswet (artikelen 66, 67 en 68):

- de financiële verantwoording van het Rijk wordt omgevormd tot het Financieel Jaarverslag van het Rijk;
- de rijksbrede financieel beheerbrief van de Minister van Financiën en de rijksrekening verliezen hun zelfstandige functie en gaan op in het Financieel Jaarverslag van het Rijk;
- de staatsbalans wordt uit de Miljoenennota gehaald en in het Financieel Jaarverslag van het Rijk gevoegd (*artikelen 9 en 67*);
- de Algemene Rekenkamer geeft een oordeel bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk, dat in het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt opgenomen.

7.4 Informatiekundige gevolgen

Resultaatgericht management en transparante bedrijfsvoering zijn onderwerpen die reeds enige jaren in ontwikkeling zijn binnen de rijksdienst. Het zwaartepunt met betrekking tot de informatievoorziening ligt daarbij op de totstandkoming van prestatiegegevens. De benodigde informatie is veelal afkomstig uit verschillende informatiesystemen.

Binnen de ministeries zijn en worden initiatieven ontwikkeld om dergelijke informatie op een meer doelmatige wijze bijeen te brengen. Een algemeen geaccepteerde werkwijze daarbij is dat de bestaande systemen zoveel mogelijk intact worden gelaten. Voor het bijeenbrengen van de genoemde gegevens wordt een voorziening gecreëerd waarmee de managementinformatie op flexibele wijze kan worden gerealiseerd. Deze aanpak maakt het ook mogelijk om wijzigingen van de bestaande systemen op een natuurlijk moment uit te voeren (bijvoorbeeld op het moment van groot onderhoud). Of dit voor alle ministeries opgaat, moet een nader feitenonderzoek uitwijzen.

Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met de belasting voor de ministeries in het kader van het millennium en de invoering van de euro. Door een gezamenlijke aanpak van de informatiekundige aspecten kan een synergie met deze projecten worden bereikt. In dat kader wordt in 1999 een interdepartementaal project opgestart naar de «best practices» voor realisatie van flexibele managementinformatie en prestatiegegevens.

7.5 Monitoring van de implementatie

Het herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken is een ingrijpend veranderingsproces. Een interdepartementale regiegroep op hoog ambtelijk niveau (SG/DG) zal het proces aansturen en bewaken, en zorgdragen dat ervaringen worden uitgewisseld en geconstateerde problemen van oplossingen worden voorzien.

Om tijdens de implementatie de vinger aan de pols te houden, wordt voorgesteld om op de derde woensdag in mei in het Financieel Jaarverslag van het Rijk een voortgangsrapportage aan de Staten-Generaal aan te bieden. Hiermee wordt het belang van het voorgestelde veranderingstraject benadrukt. Bovendien wordt de realisatie van de nader geoperationaliseerde doelstellingen waar mogelijk gemeten. De eerste voortgangsrapportage wordt in mei 2000 aan de Staten-Generaal aangeboden. De laatste staat gepland voor mei 2003.

7.6 Kosten implementatietraject

Aan de in deze regeringsnota opgenomen voorstellen zijn diverse kosten verbonden. Het merendeel van deze kosten zal verband houden met het implementatietraject. Het gaat hierbij om de informatiekundige gevolgen en de inzet van personele capaciteit op de verschillende ministeries. Op dit moment is nog niet te overzien in hoeverre de informatiekundige en presentationele gevolgen van de voorstellen kunnen meelopen met de reeds geplande aanpassingen of vervangingen van bestaande informatiesystemen. Ook wat betreft de inzet van personele capaciteit gedurende en na afloop van het implementatietraject zijn de gevolgen nu nog niet te overzien. Onderdeel van het implementatietraject is een interdepartementaal onderzoek naar de informatiekundige en personele gevolgen van de voorstellen. Deze inventarisatie zal vergezeld gaan van een voorstel van de regering voor de dekking van de kosten.

Het gebruik van Internet is een onderwerp dat nog nadere uitwerking in de praktijk behoeft. Nagegaan zal worden in hoeverre aangesloten kan worden op pilots in het kader van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen (zowel beleidsinhoudelijk als budgettair).

7.7 Kritische succesfactoren

Om het veranderingsproces naar meer beleidsmatige begrotings- en verantwoordingsstukken te laten slagen, is een aantal kritische succesfactoren te onderkennen. Deze zijn te clusteren tot twee hoofdgroepen. Het eerste cluster heeft betrekking op de noodzakelijke cultuuromslag op de ministeries. Het totstandkomingsproces zelf vormt het tweede cluster.

Cultuuromslag

De kern van de cultuuromslag is gelegen in het gaan denken in termen van beleidsprioriteiten, doelstellingen en prestaties. In het verlengde daarvan is een goede interactie tussen de financiële en de beleidskolom binnen de ministeries noodzakelijk om de koppeling tussen doelstellingen, prestaties en middelen te kunnen aanbrengen.

Totstandkomingsproces

Voor de verbetering van de inhoud en kwaliteit van de begrotings- en verantwoordingsstukken, alsmede de interne gebruikswaarde hiervan vormt de aansluiting tussen de interne en de externe planning en controlcyclus een kritische succesfactor. De informatie die de Staten-Generaal vragen, moet ook de informatie zijn waarop binnen de ministeries wordt gestuurd.

Er is een groeitraject noodzakelijk om tot de gewenste kwaliteit van de beleidsmatige informatie en de informatie over de bedrijfsvoering in de begrotings- en verantwoordingsstukken te komen. Om ministeries deze ruimte te geven, wordt deze informatie stapsgewijs aan controle onderworpen.