

Vergaderjaar 2010–2011

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2011

Inleiding

Op 20 april jongstleden heb ik met uw Kamer gesproken over mijn voorstellen voor een andere opzet van begrotingsstukken (Kamerstuknr. 31 865, nr. 26). Onder de naam Verantwoord Begroten hebben departementen de afgelopen maanden hard gewerkt aan het doorvoeren van de afgesproken aanpassingen. Zoals destijds aangekondigd zal dit proces pas met ingang van de begroting 2013 zijn afgerond. De begrotingsstukken 2012 bevinden zich in een overgangssituatie. In deze brief wordt u geïnformeerd over wat voor begrotingsstukken u deze Derde Dinsdag van september aantreft en welke veranderingen per ministerie zijn doorgevoerd.

Achtergrond en inhoud Verantwoord Begroten

De afgelopen jaren signaleerde de Commissie voor de Rijksuitgaven een aantal problemen met de begrotingspresentatie (Kamerstuknr. 31 865, nr. 23). Verantwoord Begroten komt in belangrijke mate tegemoet aan deze knelpunten.

De kern van Verantwoord Begroten is dat er een duidelijke tweedeling wordt gemaakt tussen de apparaatsuitgaven en de programma-uitgaven en dat er een meer inzicht wordt geboden in financiële instrumenten.

De nieuwe begrotingsopzet maakt transparant wat de verantwoordelijkheid van de minister is, welke beleidsinstrumenten worden ingezet en welke financiële instrumenten beschikbaar zijn. Dit geeft een goed beeld wat de concrete beleidsinzet is en stelt dit uw Kamer beter in staat om te bepalen op welke resultaten een minister nu daadwerkelijk is aan te spreken.

Beleidswijzigingen als gevolg van evaluaties of voorschrijdend inzicht krijgen voortaan een expliciete plek in een begrotingsartikel.

Wat is al zichtbaar in de Begrotingen 2012?

Zoals werd voorgesteld in mijn brief van 22 maart over Verantwoord Begroten (Kamerstuknr. 31 865, nr. 26) is een aantal wijzigingen al met ingang van de begroting 2012 doorgevoerd. Dit betreft het opnemen van een centraal apparaatsartikel per departement dat meerjarig inzicht biedt in het totaalniveau van apparaatsuitgaven¹ van het kerndepartement. In *bijlage 1* staat meer over de consequenties van de aanpassingen voor de begrotingen, voor wat betreft apparaatsuitgaven.

Met ingang van de begroting 2013 zullen de apparaatsuitgaven van het kerndepartement en van agentschappen worden opgesplitst in een aantal vaste categorieën (zoals ICT, externe inhuur)².

De consequenties van Verantwoord Begroten voor de beleidsartikelen volgen voor het grootste deel pas in de begroting 2013. Desalniettemin zijn ook deze al deels in de stukken van 2012 doorgevoerd. De mate waarin dit administratief en qua tijdsbeslag mogelijk was, verschilt sterk per departement. Als gevolg hiervan zijn in de begroting 2012 verschillende stadia van invoering zichtbaar in de beleidsartikelen. In *bijlage 2* staan de aanpassingen per begroting samengevat. In de leeswijzer van elke begroting afzonderlijk zal specifiek worden ingegaan op de wijzigingen ten opzichte van de vorige begrotingen.

Bij alle begrotingen zijn nieuwe bijlagen beschikbaar zoals het totaaloverzicht van Subsidies en een Evaluatie- en Onderzoeksbijlage. De departementen die Verantwoord Begroten al vrijwel geheel hebben doorgevoerd laten een afname van het aantal bladzijdes per begroting zien met een derde. Als de bijlagen buiten beschouwing worden gelaten zijn deze begrotingen gemiddeld genomen in omvang gehalveerd.

Verdere proces invoering Verantwoord Begroten

Na indiening van de begrotingen 2012 zal een tussenevaluatie worden uitgevoerd. Het doel hiervan is om *good practices* en knelpunten te identificeren. Dit om te komen tot een verdere aanscherping en invulling van Verantwoord Begroten in de aanloop naar volledige invoering in de begrotingstukken 2013. Het oordeel van de Kamerleden over de begrotingen 2012 zal hierbij vanzelfsprekend van groot belang zijn. Na de afronding van de Kamerbehandeling van de begrotingen wordt u per brief geïnformeerd over de belangrijkste resultaten van deze evaluatie.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ In dat artikel wordt ook een overzicht gegeven van de personele en materiële kosten van baten-lastendiensten en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's en RWT's).

² In 2012 doet het ministerie van BZK dit al voor het kerndepartement.

Apparaatsuitgaven in de begroting

De apparaatsuitgaven van kerndepartementen, inclusief die voor beleidsambtenaren en centrale ondersteuning, zijn samengebracht op een centraal apparaatsartikel (*Apparaat Kerndepartement*) en worden op dit artikel geautoriseerd.

Onder apparaat wordt verstaan: *uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om de organisatie te doen functioneren*. Dit zijn uitgaven voor personeel en materieel voor het primaire proces (beleidsproces) en voor de ondersteuning van het primaire proces (de bedrijfsvoering). In aansluiting op de wens van de Tweede Kamer zijn, bij de post materieel, alleen de uitgaven van de ondersteunende processen toegevoegd. Via een indicatieve tabel wordt inzicht gegeven in hoe de apparaatsuitgaven worden toegerekend aan beleidsgebieden/begrotingsartikelen.

Op een beperkt aantal artikelen staan apparaatsuitgaven die niet aan het centrale artikel *Apparaat Kerndepartement* zijn toegevoegd. Het betreft hier uitvoerende onderdelen van het Rijk die niet de agentschaps- of ZBO status hebben en dus formeel tot het kerndepartement behoren. Voorbeelden zijn Defensie, de Belastingdienst (Financiën) en het Openbaar Ministerie (V&J)¹. Deze apparaatsuitgaven worden niet op het centrale apparaatsartikel geautoriseerd maar op deze specifieke artikelen. In enkele artikelen van de VenJ begroting 2012 staan (nog) apparaatsuitgaven die niet zijn ondergebracht bij het centrale apparaatsartikel². In de begroting 2013 zal nader worden bepaald in hoeverre deze uitgaven worden ondergebracht bij het centrale apparaatsartikel.

Alle personeelsuitgaven van het kerndepartement (incl. externe inhuur) voor zowel primaire – als ondersteunende processen worden inzichtelijk gemaakt bij het centrale apparaatsartikel door middel van een zogenoemde extracomptabele tabel. Deze tabel bevat, naast de apparaatsuitgaven van het kerndepartement, ook de totale apparaatskosten voor de batenlastendiensten en ZBO's.

Door het hanteren van de nieuwe definitie van «apparaat» is er een toename zichtbaar van het aandeel apparaatsuitgaven ten opzichte van programmauitgaven. In 2011 bestond 5% van de totale begroting van de kerndepartementen uit apparaatsuitgaven. In 2012 is dit 9%. Deze ogenschijnlijke toename is grotendeels het gevolg van het herdefiniëren van uitgaven van Defensie en V&J van programma- naar apparaatsuitgaven. Dit laat onverlet dat in de begroting van 2012 de taakstelling van het regeerakkoord is verwerkt.

¹ Dit speelt bij de volgende begrotingsartikelen: V&J artikelen 13 en 14, BZK artikel 2, Financiën artikel 1, Defensie artikelen 20 t/m 26, OCW artikel 93 en 94 en I&M artikel 41.

² Dit betreft de V&J artikelen 12, 14, 21 en 29.

De mate waarin de beleidsartikelen zijn aangepast verschilt per departement. Hieronder per departement de belangrijkste wijzigingen op een rij.

Dept. ¹	Beleidsart.ingevuld volgens VB	Opmerkingen
BZ	Alle artikelen zijn ingevuld volgens VB. De uitsplitsing programma-uitgaven naar financiële instrumenten volgt in de begroting 2013	
V&J	Geen artikelen ingevuld volgens VB	Omdat op artikelen 11 (Ned. Rechtsorde) en 17 (Internationale rechtsorde) alleen apparaatsgeld stond bevatten deze geen geld. Dit staat voortaan op het artikel apparaat kerndepartement. Als V&J haar beleidsartikelen herzieet voor de begroting 2013 zullen deze twee artikelen dan ook verdwijnen
BZK	Alle artikelen zijn ingevuld volgens VB	
OCW	Alle artikelen zijn ingevuld volgens VB. De uitsplitsing programma-uitgaven naar financiële instrumenten volgt in de begroting 2013	
Financiën	Alle artikelen zijn ingevuld volgens VB	
Defensie	Geen artikelen ingevuld volgens VB	Het onderscheid programma- en apparaatsuitgaven is opnieuw bepaald. In artikel 20 zit in de programma-uitgaven nog een restant apparaatsuitgaven die in 2013 inzichtelijk worden gemaakt.
I&M	Art. 31 en 38 zijn ingevuld volgens VB	
EL&I	Art 13 en 17 zijn ingevuld volgens VB De andere artikelen moeten voor de begroting 2013 nog worden aangepast ondanks dat het VB format nu al wel wordt gevolgd.	ELI zette dit jaar de eerste stappen om haar beleidsartikelen in lijn te brengen met VB. Dit zal pas in 2013 afgerond zijn (zie ook brief aan TK, 6 juni 2011, Kamerstuk 2010–2011, 31 865, nr. 32)
SZW	Geen artikelen ingevuld volgens VB	
VWS	Art 45 en 46 zijn ingevuld volgens VB In andere artikelen worden de programma-uitgaven al wel uitgesplitst naar financiële instrumenten	

¹ De opzet van kleine begrotingen (De Koning, Staten-Generaal, Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten, Algemene Zaken, Koninkrijksre-laties) en fondsen blijven in 2012 ongewijzigd ten opzichte van voorgaande jaren