

# BOR NOTITIE

---

Onderwerp                    **Quick scan veranderingen in begrotingen 2012**  
Datum                         1 november 2011

## **Aanleiding**

Op 15 september 2011 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven alle commissies een brief<sup>1</sup> gestuurd over de begrotingsbehandeling 2012 en de commissies er op gewezen dat in de begroting 2012 veel veranderingen zullen plaatsvinden (vanwege een nieuw regeerakkoord, departementale herindelingen en daarmee gepaard gaande samenvoeging van begrotingen, alsmede de introductie van een aangepaste begrotingssystematiek onder de noemer ‘Verantwoord Begroten’).

In die brief van de commissie werd ook aangekondigd dat het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) de begrotingen 2012 zou analyseren en voor iedere commissie een notitie zou opstellen. Dat is inmiddels gebeurd.

De minister van Financiën heeft bij brief van 16 september 2011<sup>2</sup> de Kamer geïnformeerd over de veranderingen die in het kader van Verantwoord Begroten reeds in de begrotingen 2012 zijn doorgevoerd. Mede in reactie op deze brief heeft de commissie voor de Rijksuitgaven in de procedurevergadering van 6 oktober 2011 besloten het BOR te vragen een overzicht op te stellen van eerste ervaringen met Verantwoord Begroten. Het BOR heeft daartoe een ‘rijksbreed totaalbeeld’ op hoofdlijnen opgesteld. U treft deze analyse in de vorm van een ‘quick scan’ hierbij aan.

## **Beslispunten**

1. Op basis van de quick scan bespreken in hoeverre de analyse en gesuggereerde verbeterpunten aanleiding zijn om (als commissie) de dialoog aan te gaan met de minister;
2. De quick scan gebruiken als achtergronddocument voor het periodieke overleg van de commissie met de Algemene Rekenkamer op 17 november 2011;
3. De quick scan aanvullen met de feitelijke ervaringen van de commissies tijdens de begrotingsbehandelingen en dit geheel verwerken in een evaluatie van de begrotingsbehandeling die begin 2012 door de commissie aan de Tweede Kamer gezonden zal worden.

## **Kader**

Deze notitie is gebaseerd op de bevindingen uit de inmiddels per afzonderlijke begroting uitgevoerde analyses en verschenen BOR-notities. Het betreft nadrukkelijk een quick scan. Zo zijn bijvoorbeeld resultaten uit de begrotingsbehandeling (antwoorden op schriftelijke vragen over begrotingen; gemaakte opmerkingen bij begrotingsonderzoek en plenaire behandelingen) nog niet meegenomen.

In bijlage 1 treft u een overzicht aan van de begrotingsbehandeling 2012.

Daarnaast past de kanttekening dat de wijzigingen in het kader van Verantwoord Begroten in de begroting 2012 nog maar deels zijn doorgevoerd (BiZa en Financiën zijn de enige begrotingen die al volledig ‘om’ zijn; in de andere begrotingen zijn elementen doorgevoerd) en pas volgend jaar rijksbreed volledig hun beslag zullen krijgen. Dit belemmert enerzijds het

---

<sup>1</sup> “Voorbereiding behandeling ontwerpbegrotingen 2012 in de commissies”. Z011Z16561 / 2011D40774.

<sup>2</sup> Brief 16 september 2011, TK 31 865, nr. 34

trekken van conclusies over Verantwoord Begroten. Anderzijds geeft het de mogelijkheid tot tussentijds bijsturen door de Minister en/of Kamer.

In dat kader is vermeldenswaardig dat de minister van Financiën in zijn brief van 16 september jl. heeft aangekondigd een tussenevaluatie van de voorlopige resultaten van Verantwoord Begroten aan de Kamer te zullen sturen.

## **Conclusies**

Het BOR heeft zeven elementen die zijn veranderd in de begroting nader geanalyseerd: doelstellingen (1), beleidsinformatie (2), financiële informatie (3), budgetflexibiliteit (4), apparaatsuitgaven (5), beleidsdoorlichtingen (6) en leesbaarheid begroting (7). Waar mogelijk worden ook enkele suggesties gedaan voor verbetering.

### *1. Enkele winstpunten, maar vooral veel aandachts- en verbeterpunten*

In de eerste plaats is duidelijk een lijn ingezet die er op is gericht om de financiële informatie en de zaken waarvoor de minister direct verantwoordelijk is, sterker naar voren te laten komen. Dat leidt er toe dat meer informatie wordt gegeven over de *activiteiten* die de minister inzet en ten aanzien van de financiële instrumenten die hiervoor worden ingezet. Er is met andere woorden meer aandacht voor de *input* voor het beleid. Geconstateerd wordt dat deze 'omslag' is ingezet (o.a. tot uitdrukking komend in zaken als instrumentenoverzichten per artikel, bijlage met subsidie-uitgaven, centraal apparaatsartikel), maar dat veel zaken in dit verband nog substantiële verbetering behoeven. Zo is inzicht in de budgetflexibiliteit niet verbeterd en is relevante budgettaire informatie niet meer in de begroting maar op internet te vinden (budgettaire mutaties, subsidies, overzicht evaluatieonderzoek). De presentatie van resultaten van beleidsdoorlichtingen en de programmering daarvan is een verbeterpunt. Het integrale overzicht van apparaatsuitgaven leidt nog niet tot meer informatie over de exacte besteding van deze middelen zowel naar beleidsonderdeel (koppeling beleid en ingezette apparaatsuitgaven verdwijnt) als naar soort (nog geen inzicht in ICT-uitgaven en uitgaven externen).

### *2. Verlies aan inzicht in effecten en resultaten van beleid*

In de tweede plaats leidt de accentverschuiving naar de financiële instrumenten die de minister ter beschikking heeft tot een sterke vermindering van de beleidsinformatie. Operationele doelen komen over het algemeen te vervallen, waardoor de scherpheid van de doelstellingen afneemt en de budgettaire omvang van de doelstellingen toeneemt. Het (dreigen van het) verdwijnen van steeds meer artikelen en operationele doelen (ook door departementale herindeling en/of creëren van een centraal apparaatsartikel) leidt er toe dat de Kamer op een steeds hoger aggregatie- en abstractieniveau wordt geïnformeerd en kan autoriseren en amenderen. Verder leidt de nieuwe systematiek voornamelijk tot een substantieel verlies aan informatie over de effecten en resultaten van het beleid. Veel indicatoren en kengetallen worden niet langer opgenomen. Het is de vraag of verlies aan beleidsinformatie een noodzakelijk gevolg zou moeten zijn van de nieuwe begrotingssystematiek.

## **Bijlagen**

Deze notitie bevat de volgende bijlagen:

Bijlage 1 - Overzicht begrotingsbehandeling 2012

Bijlage 2 – Twee concrete voorbeelden uit begroting 2012

Bijlage 3 - Overzicht uitgangspunten/toezeggingen minister m.b.t. Verantwoord Begroten

## NADERE TOELICHTING

### 1. Toelichting op de methode

Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft op basis van de uitgevoerde analyses per begroting geprobeerd een rijksbreed beeld te krijgen ten aanzien van de kwaliteit van de informatievoorziening. Voor de meeste departementale begrotingen is in een aparte BOR-notitie ingegaan op de wijzigingen die optreden in structuur en inhoud, als gevolg van het aantreden van het nieuwe kabinet en door de stapsgewijze invoering van de nieuwe begrotingssystematiek 'Verantwoord Begroten'. In bijlage 3 van deze notitie zijn de uitgangspunten van Verantwoord Begroten weergegeven op basis van citaten uit brieven van en overleg met de minister van Financiën.

De getrokken conclusies volgen uit de analyse van die elementen in de departementale begrotingen, die inmiddels zijn gebaseerd op de nieuwe begrotingssystematiek. Daar de nieuwe begrotingssystematiek nog niet in alle begrotingen volledig is doorgevoerd, zijn de conclusies voor sommige onderdelen gebaseerd op enkele cases. In onderstaand overzicht is met een 'x' weergegeven welke elementen van Verantwoord Begroten in de departementale begrotingen zijn ingevoerd. Met de 'd' wordt aangegeven dat dit 'deels' het geval is.

Begrotingshoofdstukken	doelen	beleidsinformatie	financiële informatie	apparaatsuitgaven	budgetflexibiliteit	beleidsdoorlichtingen	internetbijlagen
<a href="#">5. IV Koninkrijksrelaties</a>				x		x	x
<a href="#">6. V Buitenlandse Zaken</a>	x	x	d	d		x	x
<a href="#">7. VI Veiligheid en Justitie</a>				x		x	x
<a href="#">8. VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</a>	x	x	x	x	x	x	x
<a href="#">9. VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</a>	x	x	d	x	x	x	x
<a href="#">11. IXB Financiën</a>	x	x	x	x	x	x	x
<a href="#">12. X Defensie</a>				x	x	x	x
<a href="#">13. XII Infrastructuur en Milieu</a>	d	d	d	x	d	x	x
<a href="#">14. XIII Economische Zaken, Landbouw en Innovatie</a>	d	d	d	x	x	x	x
<a href="#">15. XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid</a>				x		x	x
<a href="#">16. XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport</a>	d	d	d	x	d	x	x

#### *Toetsingscriteria*

Op zeven criteria / elementen is gekeken naar de informatiewaarde van de begroting.

1. kwaliteit en de scherpte van de doelstellingen en de mate waarin Verantwoord Begroten leidt tot verdere verduidelijking van de verantwoordelijkheid van de minister.
2. de beleidsinformatie in de begroting: in hoeverre wordt inzicht geboden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en in hoeverre sluit dit aan bij de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de minister?
3. de financiële informatie: de mate waarin het kabinet inzicht biedt in de financiële instrumenten die worden ingezet en de mate waarin de financiële verschuivingen / mutaties worden onderbouwd.

4. de informatiewaarde van een gebundeld artikel met apparaatsuitgaven, in relatie tot het budgetrecht en het inzicht in de diverse ‘vormen’ van apparaatsuitgaven (externen, ICT, etc.).
5. budgetflexibiliteit: de nieuwe begrotingssystematiek voorziet in een kwalitatieve weergave van de amendeerruimte, waardoor het inzicht in de budgetflexibiliteit moet worden vergroot.
6. de wijze waarop inzicht wordt geboden in de beleidsdoorlichtingen (en de relatie die wordt gelegd tussen de uitkomsten van de beleidsdoorlichtingen en de beleidskeuzes die worden gemaakt)
7. toegankelijkheid/leesbaarheid/compleetheid van de nieuwe begroting 2012.

In paragraaf 2 worden deze 7 elementen langs gelopen. Steeds is daarbij in een tabel aangegeven:

- (a) waarnaar is gekeken door het BOR;
- (b) het ‘overall oordeel’ in termen van per saldo verbetering (+) of achteruitgang (-);
- (c) een toelichting op dit oordeel

De tabel wordt, indien van toepassing, afgesloten met één of twee concrete verbetermogelijkheden die het BOR ziet.

Daarnaast bevat bijlage 2 enkele illustratieve voorbeelden van veranderingen die zijn opgetreden op het punt van beleidsinformatie, respectievelijk informatie over budgetflexibiliteit.

## 2. Resultaten analyse

### 2.1 Doelstellingen

<b>Doelstellingen</b>						
Zijn de doelstellingen scherp geformuleerd? Is duidelijk welke verantwoordelijkheid de minister heeft? Is duidelijk waarop de minister kan en mag worden afgerekend?						
Score	++	+	±	-	--	
Toelichting	<p><b>Van doelstellingenbegroting naar activiteitenbegroting.</b> Doelstellingen staan niet langer centraal in begrotingsartikelen, maar de inspanningen / activiteiten. De Kamer krijgt meer inzicht in de beleidsactiviteiten maar dit gaat ten koste van de informatie die inzicht biedt in het beoogde effect en resultaat van het beleid.</p> <p><b>Minder doelen, budgetten op hoger aggregatieniveau.</b> Operationele doelstellingen verdwijnen uit de begroting, waarmee de overgebleven doelstellingen een gemiddeld groter bedrag vertegenwoordigen. Dit kan het resultaat zijn van herschikking/samenvoegingen (bijvoorbeeld de ‘oude landbouwartikelen’ op de begroting EL&amp;I ). Dit gaat ten koste van de concreetheid van de doelstellingen (meetbaarheid en afrekenbaarheid) en beperkt het inzicht in de relatie tussen budget en beleid.</p> <p><b>Relatie beleidsresultaat/effect en budget is verminderd.</b> De relatie tussen de inspanningen en de doelstelling van de minister en het te bereiken maatschappelijke effect (al dan niet in samenwerking met andere overheden, maatschappelijke partners of derden) is niet langer leidend voor de verantwoording (doelmatigheid en doeltreffendheid).</p> <p><b>Verantwoordelijkheid minister duidelijker beschreven.</b> De verantwoordelijkheid van de minister wordt scherper gedefinieerd. De minister geeft in de begroting steeds aan waarvoor hij/zij zich</p>					

	<p>verantwoordelijk acht. Echter, niet altijd leidt dit tot verduidelijking omdat bij beleidsartikelen soms de nadruk vooral is komen te liggen op waar de minister niet verantwoordelijk voor is.</p> <p><b>Beleidswijzigingen zichtbaar.</b> Een verbetering is dat apart zichtbaar wordt gemaakt in de begrotingsartikelen, wat de belangrijkste beleidswijzigingen zijn ten opzichte van de begroting van 2011.</p>
--	---

## 2.2 *Beleidsinformatie*

<b>Beleidsinformatie</b>					
In hoeverre wordt gerapporteerd over de resultaten en effecten van het beleid? Wordt dit meetbaar gemaakt? Zijn er nulmetingen? Is duidelijk waar het meetbaar maken van beleidseffecten/resultaten ingewikkeld is? Is dit goed toegelicht?					
Score	++	+	±	-	--
<i>Toelichting</i>	<p><b>Veel effectinformatie verloren.</b> Veel informatie over de effecten van het beleid is geschrapt. Voorheen werd getracht (al was het indicatief) een beeld te schetsen van de relatie tussen de <i>beleidsinzet</i> en de beoogde resultaten / maatschappelijke effecten. Dit door middel van (een set van) indicatoren over de resultaten (output) en beoogde effecten (outcome) van het beleid. Toepassing van de comply-or-explainsystematiek zorgde ervoor dat deze informatie passend was bij de aard van de doelstelling en de verantwoordelijkheid / mogelijkheden van de minister (over de criminaliteitsvermindering is immers meer te zeggen dan de vrede in het Midden-Oosten).</p> <p>In de nieuwe opzet wordt bij twijfel over de vraag of de minister in staat is het resultaat van beleid of het maatschappelijk effect te beïnvloeden geen verantwoording afgelegd over resultaten of effecten. Voor prestatie- of effectindicatoren geldt in plaats van ja, mits (VBTB) in de nieuwe systematiek (VB): nee, tenzij. Dit gaat bij veel van de beleidsartikelen die al wel volgens de nieuwe systematiek zijn vorm gegeven, gepaard met verlies aan relevante informatie voor de Kamer en verminderde afrekenbaarheid van de minister. Zie bijvoorbeeld het vreemdelingenbeleid (artikel 10 uit de begroting van BiZa; een begroting die geheel ‘over is’ op Verantwoord Begroten) dat is opgenomen in bijlage 2.</p> <p><b>Meer input, minder output /outcome.</b> De rol van de begroting verschuift meer van beleidsbegroting (nadruk op output en outcome) naar een inputbegroting (uitgaven centraal). Het inzicht in de ingezette financiële instrumenten en de daarmee gemoeide budgetten is verbeterd (zie onder 2.3). Nadeel is dat in verschillende begrotingsartikelen de relatie tussen het ingezette budget en beleidseffecten (doeltreffendheid), maar soms ook met geleverde beleidsprestaties (doelmatigheid), daardoor ook is losgelaten.</p> <p><b>Hervormingen: wel activiteiten, geen streefwaarden / nulmetingen.</b> Ten aanzien van de grote hervormingen is duidelijk gemaakt wat de in te zetten activiteiten zijn, maar ontbreken doorgaans nulmetingen en streefwaarden. Dat is niet overeenkomstig eerdere toezeggingen van het kabinet in de debatten over de grote hervormingen en het regeerakkoord (eind 2010).</p>				

### 2.3 Financiële informatie

<b>Financiële informatie</b>						
Zijn de financiële instrumenten helder weergegeven? Is er een duidelijke relatie met de beoogde beleidsdoelen? Is duidelijk welke financiële verschuivingen optreden in de begrotingsartikelen? Zijn bedragen p x q onderbouwd waar dat kan?						
Score	++	+	±	-	--	
Toelichting	<p><b>Meer inzicht in financiële instrumenten.</b> Het nieuwe overzicht van financiële instrumenten is in potentie waardevol, mits de Kamer hier ook op kan sturen. Dat moet blijken in de begrotingsbehandeling.</p> <p><i>Beleidsinstrumenten</i> vervallen in de beleidsartikelen. In de begroting wordt duidelijker waar geld aan uitgegeven wordt, maar vaak minder duidelijk welke resultaten worden behaald en welke effecten met het geld worden bereikt.</p> <p><b>P x Q-onderbouwing geeft inzicht in raming budget.</b> Bij verschillende financiële instrumenten is een zogenaamde PxQ onderbouwing opgenomen. Dit vergroot het inzicht in de budgettaire onderbouwing van de begrotingsartikelen. Er zijn echter ook verschillende artikelen waarbij een dergelijke onderbouwing (nog) ontbreekt.</p> <p><b>Informatie verdiepingshoofdstuk geeft inzicht in budgettaire mutaties.</b> Omvangrijke financiële verschuivingen die per artikel hebben plaatsgevonden worden toegelicht in het verdiepingshoofdstuk. Met name in de begroting 2012 waarbij veel nieuwe mutaties voor de Kamer zichtbaar worden (o.a. invulling regeerakkoordmaatregelen) is dit van belang. Een voorbeeld is de concrete invulling van de ombuigingstaakstelling van ca.€ 1 mld. in de Defensiebegroting die qua financiële gevolgen uiteengezet wordt in het verdiepingshoofdstuk. Nadeel is dat grote mutaties soms summier worden toegelicht (zie bijv. SZW) en dat het verdiepingshoofdstuk in alle begrotingen naar het internet is verplaatst (zie ook par. 2.7).</p> <p><b>Alle verstrekte subsidies overzichtelijk in bijlage gepresenteerd.</b> Nieuw in de begroting 2012 is het opnemen van een bijlage met alle subsidies die een ministerie verstrekt. Ook dit past in de filosofie om in de begroting meer inzicht te bieden waar geld concreet aan uitgegeven wordt, hoewel ook hier de keuze is gemaakt deze informatie niet in de begroting zelf op te nemen maar op internet te publiceren (zie par. ook par. 2.7).</p> <p><b>Apparaatsuitgaven versus beleid.</b> Ook nieuw in de begroting is de introductie van een centraal beleidsartikel. Zeker in combinatie met een overzicht van de uitgaven via agentschappen en zbo's (zoals bijvoorbeeld in de begroting van ELI) is hierdoor inzichtelijk geworden hoeveel personele en materiële uitgaven een minister doet. Nadeel is dat apparaatsuitgaven moeilijker, of zelfs niet meer, te relateren zijn aan beleidsdoelen. (zie ook par. 2.5)</p>					

#### Mogelijke verbeterpunten

- Beter inzicht in de begroting bieden in omvangrijke budgettaire verschuivingen (in artikel zelf of anders in apart verdiepingshoofdstuk).

- De p x q – onderbouwing van de begroting kan worden versterkt. Inzicht in de financiële instrumenten wordt verder vergroot wanneer inzichtelijk wordt hoe budgetten precies zijn opgebouwd en/of de middelen doelmatig worden besteed.

#### 2.4 Budgetflexibiliteit

<b>Budgetflexibiliteit</b>						
Is duidelijk welke bedragen juridisch vastliggen en bij welke bedragen het eenvoudiger mogelijk is om wijzigingen / verschuivingen aan te brengen (amendeerruimte)?						
Score	++	+	±	-	--	
Toelichting	<p><b>Wisselend beeld kwalitatieve weergave t.o.v. kwantitatieve weergave.</b> De budgetflexibiliteit (de mate waarin bedragen juridisch vastliggen) wordt conform Verantwoord Begroten in een aantal begrotingen nu uitsluitend nog kwalitatief beschreven. Het inzicht voor de Kamer wordt niet noodzakelijkerwijs groter met een kwalitatieve toelichting. Het beeld is wisselend. Wanneer met een standaardzin wordt toegelicht dat de amendeerruimte beperkt is (zie bijvoorbeeld het in bijlage 2 opgenomen voorbeeld van OCW ), dan vergroot dit niet het inzicht in de budgetflexibiliteit. Wanneer specifiek wordt toegelicht waar budgetten meerjarig juridisch vastliggen en waar dat niet / minder het geval is, kan de informatiewaarde toenemen (zie bijvoorbeeld EL&amp;I).</p> <p><b>Budgetflexibiliteit zeer uiteenlopend gepresenteerd.</b> Behalve in de kwalitatieve beschrijving, zit ook in de begrotingen die nog de kwantitatieve beschrijving hanteren veel verschil. Bijvoorbeeld I&amp;M hanteert verschillende categorieën verplichtingen: juridisch verplicht, beleidsmatig verplicht, bestuurlijk gebonden, complementair noodzakelijk en beleidsmatig nog niet ingevuld. In de begroting van SZW wordt bijvoorbeeld ook de term ‘vrij’ gehanteerd. Voor de Kamer is niet altijd duidelijk wat met dergelijke begrippen bedoeld wordt.</p>					

#### Mogelijke verbeterpunten

- Komen tot één uniforme definitie en categorie van verplichtingen in alle begrotingen. De term ‘juridisch verplicht’ is in dit verband het meest uniform, helder en controleerbaar.
- Een kwantitatieve benadering per beleidsinstrument als uitgangspunt (percentage en bedrag dat al juridisch verplicht is op 1 januari) en optioneel een kwalitatieve toelichting op de mate van alternatieve aanwendbaarheid van het niet juridische gebonden deel van het budget.

#### 2.5 Apparaatsuitgaven

<b>Apparaatsuitgaven</b>						
Leidt de centrale weergave van de apparaatsuitgaven tot een beter inzicht in de totale apparaatsuitgaven? Zijn de uitgaven aan externen, ICT en andere relevante vormen van apparaatsuitgaven meerjarig duidelijk? Is de relatie met de beleidsdoelen goed te leggen?						
Score	++	+	±	-	--	
Toelichting	<p><b>In alle begrotingen een centraal apparaatsartikel.</b> In alle begrotingen is een centraal apparaatsartikel opgenomen. In een aantal gevallen wordt daarnaast ook in een aparte tabel de P&amp;M-uitgaven van de agentschappen en de door het ministerie bekostigde ZBO's weergegeven. Zo ontstaat een totaalbeeld van alle directe en indirecte apparaatsuitgaven.</p>					

	<p><b>Artikelen / operationele doelen opgeheven door centraliseren apparaatsuitgaven.</b> Door het centraliseren van de apparaatsuitgaven verdwijnen vaak operationele doelen, of soms zelfs beleidsartikelen, die grotendeels of volledig apparaatgefinancierd waren (bijvoorbeeld het artikel ‘begrotingsbeleid’ op de begroting van Financiën IX-B). Sommige artikelen zijn nu (vooralsnog) al geheel of gedeeltelijk op ‘nul euro’ gezet (zie bijvoorbeeld de artikelen 11 (Nederlandse rechtsorde) en 17 (Internationale rechtsorde) in de begroting van Veiligheid en Justitie. Het is de vraag of deze artikelen worden opgeheven of niet. In het geval ze worden opgeheven is het de vraag op welke wijze de beleidsinzet en inspanningen wel zichtbaar blijven in de begroting.</p> <p><b>Geen koppeling meer tussen apparaatsuitgaven en beleidsdoelen</b> De koppeling tussen beleid(sdoelen) en financiën gaat verloren, daar waar beleid volledig apparaatgefinancierd is. Dit omdat vaak in het centrale apparaatsartikel geen directe relatie meer wordt gelegd tussen de apparaatsuitgaven en de doelstellingen waarvoor deze uitgaven worden gedaan.</p> <p><b>Integraal inzicht in kosten externen, ict / anderszins ontbreekt (nog).</b> Centraal inzicht in de apparaatsuitgaven had vooral tot doel om op een geaggregeerd niveau inzicht te hebben in de diverse vormen van apparaatsuitgaven: externen, materieel, ICT, etc. Dit inzicht ontbreekt (nog).</p>
--	--

Mogelijke verbeterpunten

- Koppeling apparaatsuitgaven aan algemene / operationele doelstellingen herstellen / verbeteren (bijvoorbeeld door extracomptabel overzicht waarin totale apparaatsuitgaven in grote lijnen worden toegerekend aan de beleidsdoelen).
- Uitsplitsing in externen, materieel, ICT; voor kerndepartementen, maar ook voor de baten-lastendiensten en door ministerie bekostigde ZBO's op *uniforme* wijze in *alle* begrotingen presenteren. Ook inzicht bieden bij centraal apparaatsartikel in de voortgang van de personele taakstelling(en).

2.6 Beleidsdoorlichtingen

<p><b>Beleidsdoorlichtingen</b>          Wordt integraal inzicht geboden in de cyclus van beleidsdoorlichtingen? Zijn de programmeringen dekkend? Wordt systematisch aandacht besteed aan de conclusies van beleidsdoorlichtingen in de begroting en de beleidswijzigingen die hier het gevolg van zijn? Op welke wijze worden beleidsdoorlichtingen substantiëler en meer toegespitst?</p>						
Score	++	+	±	-	--	
Toelichting	<p><b>Integraal overzicht beleidsdoorlichtingen is waardevol.</b> Dit biedt in een oogopslag een beeld van de ‘dekkendheid’ en periodiciteit van de beleidsdoorlichtingen. Beleidsdoorlichtingen worden in het kader van Verantwoord Begroten belangrijker, omdat de Kamer daarmee alsnog het beeld over doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid (relatie tussen geld, prestaties en effecten) verkrijgt dat nu niet langer meer in de begroting wordt gegeven.</p> <p>Inzage in het totaal van alle voorgenomen activiteiten op het terrein van beleidsevaluatie is echter verminderd, door plaatsing van deze totaaloverzichten op het internet (voorheen bij artikelen).</p>					



	<p><b>De programmering van beleidsdoorlichtingen is vaak niet dekkend.</b> Door het opnemen van een overzicht per begroting wordt dat nu goed zichtbaar). Het lijkt dat er niet actief op wordt gestuurd dat elke 4-7 jaar een beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd.</p> <p><b>Het kabinet heeft nog geen voorstel gedaan voor ‘substantiël en gericht maken’</b> van het instrument van beleidsdoorlichtingen. Beleidsdoorlichtingen zouden het verlies aan beleidsinformatie in de begrotingen wellicht kunnen compenseren. Dan dient de kwaliteit, frequentie en onafhankelijkheid wel toe te nemen (zie ook evaluatie beleidsdoorlichtingen die de commissie voor de Rijksuitgaven op 23 maart jl. aan de Kamer heeft aangeboden<sup>3</sup>). Hier lijken echter nog geen ontwikkelingen.</p> <p><b>Conclusies uit beleidsdoorlichtingen krijgen nu nog geen plaats in de begrotingen</b> als onderbouwing voor (nieuwe) beleidskeuzes. Deze koppeling volgt wel uit de opzet van Verantwoord Begroten en eerdere Kameruitspraken.</p>
--	---

Mogelijke verbeterpunten

- Duidelijke keuze voor rol en methode van beleidsdoorlichtingen, gegeven het feit dat veel beleidsinformatie en informatie over de effecten van beleid niet langer in de begroting is opgenomen.
- Zwaardere toets op de dekkendheid van de programmering en de kwaliteit van de doorlichtingen. Een mogelijke optie is beleidsdoorlichtingen elke vier jaar te laten uitvoeren en de Algemene Rekenkamer te verzoeken of ook zij een rol kunnen vervullen bij het versterken van het instrument beleidsdoorlichtingen door standaard een toets op de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen uit te voeren.
- Aandacht in begroting en verantwoording voor de beleidsconclusies. In de begroting zouden de conclusies van doorlichtingen een vaste plaats kunnen krijgen in de nieuwe tekstblokken die zijn aangebracht in de begrotingsartikelen t.a.v. de beleidswijzigingen. Zo wordt de relatie gelegd tussen de conclusies uit doorlichtingen en de (nieuwe) beleidskeuzes die daar uit volgen.

2.7 Leesbaarheid / gebruiksgemak

<b>Leesbaarheid / gebruiksgemak</b>						
Zijn de begrotingen dunner, toegankelijker en beter leesbaar geworden? Heeft de beleidsagenda meer focus gekregen?						
Score	++	+	±	-	--	
Toelichting	<p><b>Begrotingen wel dunner, winst vooral behaald door verplaatsen van informatie naar internet en schrappen beleidsinformatie.</b></p> <p>Het aantal pagina's is bij alle begrotingen duidelijk verminderd. Echter, in plaats van de 27 losse boekwerken (begroting 2011) heeft de Kamer dit jaar zo'n 50 losse boekwerken ontvangen. In totaliteit is de omvang niet wezenlijk minder omvangrijk. Verschillende (internet-)bijlagen worden nu als 'losse witte boekjes' aangeboden. Daarnaast is de begroting dunner geworden door het schrappen van beleidsinformatie (zie par. 2.2). Winst als gevolg van kernachtigere beleidsteksten is niet overal zichtbaar. Integendeel: het</p>					

<sup>3</sup> TK 31 865, nr. 27 (pp. 19-23)

	<p>(uitvoerig) beschrijven per beleidsartikel van waar bewindslieden zich al dan niet (systeem)verantwoordelijk voor achten, levert vaak veel nieuwe tekst op.</p> <p><b>Beleidsagenda's beter leesbaar en informatiever.</b> In de meeste begrotingen is meer aandacht besteed aan de beleidsagenda t.o.v. vorig jaar. Onder meer door toevoeging van grafische weergaven. De beleidsagenda's zijn gemiddeld genomen wel aanmerkelijk 'dikker' geworden.</p> <p><b>Relatie met 17 hervormingen/stelselwijzigingen nog niet altijd expliciet in beleidsagenda of begroting terug te vinden.</b> Het kabinet heeft ditmaal niet gekozen voor een pakket met expliciete kabinetsdoelen (delivery). Wel heeft de minister-president een brief met 17 hervormingen/stelselwijzigingen aan de Kamer gestuurd met de aankondiging dat deze in de reguliere begrotingscyclus aandacht zouden krijgen. Het BOR heeft geconstateerd dat in sommige begrotingen (o.a. V&amp;J, BiZa) niet systematisch aandacht wordt besteed aan de voortgang van de 17 hervormingen of soms zelfs niet genoemd worden (I&amp;M, Koninkrijksrelaties).</p> <p><b>Relevante financiële informatie naar internet</b> Het kabinet kiest ervoor een aantal delen uit de begroting over te hevelen naar het internet. Het gaat daarbij om het verdiepingshoofdstuk, het overzicht van moties en toezeggingen, de subsidiebijlage en het evaluatie- en onderzoeksoverzicht. Aanvankelijk had de commissie voor de Rijksuitgaven per brief aangegeven niet akkoord te gaan met het kabinetsvoorstel om de bijlagen moties en toezeggingen, verdiepingshoofdstuk, subsidies en belastinguitgaven alleen aan te bieden via het internet<sup>4</sup>. In de uitgevoerde analyse is geconstateerd, dat inzicht in de financiële mutaties per artikel (waaronder dus bijvoorbeeld de concrete invulling van ombuigingen en intensiveringen uit het regeerakkoord) alleen te verkrijgen is via het verdiepingshoofdstuk. In de filosofie van Verantwoord Begroten, waarbij de begroting meer de oorspronkelijke functie van toelichting op de uitgaven krijgt, lijkt het verschuiven van deze informatie naar de begrotingsartikelen zelf (in plaats van uit de begroting halen en naar het internet verplaatsen) een logischer optie.</p>
--	--

Mogelijke verbeterpunten

- De 17 hervormingen en stelselwijzigingen voortaan in begroting expliciet en herkenbaar opnemen.
- Internetbijlagen beperken tot niet-begrotingsgerelateerde informatie (zoals de bijlage met moties en toezeggingen). Begrotingsrelevante informatie alsnog integreren in begroting zelf (zoals bijvoorbeeld de informatie over doorgevoerde mutaties per artikel die nu in verdiepingshoofdstuk staat) of in bijlagen in de begroting zelf (zoals bijvoorbeeld het nieuwe overzicht subsidies).

---

<sup>4</sup> Brief aan minister van Financiën d.d. 14 april 2011 'Kabinetsvoorstel bepaalde begrotingsstukken alleen via internet aan te bieden – Kamerstuk 31865, nr. 26 inzake Verantwoord begroten. (2011Z06494/2011D19910)'. De minister van Financiën heeft hier op gereageerd bij brief van 18 april 2011 (TK 31865 nr. 30) en heeft ertoe besloten de betreffende bijlagen wel via het internet aan te bieden. Deze lijn van de minister is in het AO van 20 april 2011 over Verantwoord Begroten niet weersproken.

## BIJLAGE 1 – OVERZICHT BEHANDELWIJZE BEGROTING 2012

Gekozen invulling per commissie naar aanleiding van de brief van de commissie voor de Rijksuitgaven van 15 september jl. aan alle vaste commissies.

Commissie	Begrotingsonderzoek?	Wetgevingsoverleg?	Rapporteur?	BOR-notitie(s) ten behoeve:
Financiën	Nee	Nee	Nee	(1) Vragen Miljoenennota /financiële beschouwingen
Koninkrijksrelaties	Nee	Nee	Nee	(1) Plenaire behandeling (op verzoek commissie)
ELI, onderdeel economie & innovatie	Nee	Nee	Nee	(1) Plenaire behandeling
V&J	Nee	Nee	Nee	(1)Vragen begroting 2012
VWS	Nee	(a) Sport (b) Jeugdzorg	Nee	(1)Technische briefing
BiZa	Nee	(a) Overheidspersoneel (b) GF/PF en openbaar bestuur (c) Integratie	Nee	(1)Vragen begroting 2012
I&M	Ja	Water	Ja (De Rouwe, Leegte)	(1)Vragen begroting 2012 (2) Begrotingsonderzoek (3) WGO water
BuZa	Ja	Nee	Ja (Ten Broeke)	(1) begrotingsonderzoek
Defensie	Nee	(a) Personeel (b) Materieel	Nee	(1)Vragen begroting 2012 (2) Onderdeel personeel (3) Onderdeel materieel
OCW	Ja	(a) Cultuur (b) Media	Ja (Van Bochove, Lucas) <sup>5</sup>	(1)Vragen begroting 2012 (2) Begrotingsonderzoek
ELI, onderdeel LNV	Ja	Natuur en landbouw	Ja (Koopmans, Jacobi)	(1)Vragen begroting 2012
SZW	Nee	Nee	Nee	(1)Vragen begroting 2012
Stemmingen over alle begrotingen	In week 51: over amendementen én wetsvoorstellen (over de ingediende moties wordt doorgaans in de week na de begrotingsbehandeling gestemd)			

Technische briefings over de begroting 2012:

- vaste commissie voor Defensie (gehouden op 29 september 2011)
- vaste commissie voor VWS (gehouden op 26 oktober 2011)

<sup>5</sup> In de procedurevergadering van de vaste commissie voor OCW is op 6 oktober jl. besloten om het onderwerp 'Prestatiebeloning leraren' geen onderdeel te laten zijn van het begrotingsonderzoek op 24 november 2011.

## BIJLAGE 2 – VOORBEELDEN BEGROTINGEN 2012

In deze bijlage zijn twee voorbeelden opgenomen, ontleend aan de begrotingen 2011 en 2102, die een illustratie geven van de veranderingen. Het betreft het:

Voorbeeld 1: Beleidsinformatie (begroting BiZa)

Voorbeeld 2: Budgetflexibiliteit (begrotingen EL&I en OCW)

### 1. Beleidsinformatie

In de artikelen waarin Verantwoord Begroten tot op heden is doorgevoerd zijn over het algemeen veel indicatoren geschrappt. De begroting BiZa geeft een goed beeld van hoe alle begrotingen er volgend jaar uit komen te zien omdat deze begroting al geheel conform Verantwoord Begroten is vormgegeven.

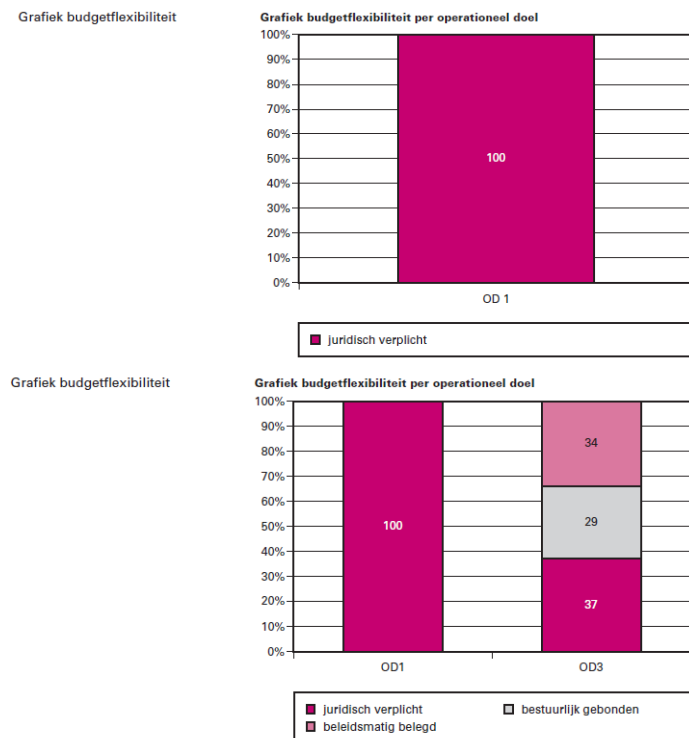
In onderstaand voorbeeld is weergegeven welke indicatoren zijn opgenomen in de begroting voor BiZa 2012 ten aanzien van het vreemdelingenbeleid en welke indicatoren niet langer zijn opgenomen. Het betreft beleidsartikel 10 Vreemdelingen, waarbij in grijs is aangegeven welke indicatoren ten aanzien van het vreemdelingenbeleid (exclusief integratie) in de begroting 2012 niet langer zijn opgenomen.

<p><i>Vreemdelingsprocedures</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Kengetallen vreemdelingenketen (autonome ontwikkeling):<ol style="list-style-type: none"><li>1. Asiel<ul style="list-style-type: none"><li>Asielinstroom</li><li>Overige procedure asiel</li><li>Regulier (asielgerelateerd)</li><li>Totale instroom</li></ul></li><li>2. Regulier<ul style="list-style-type: none"><li>Instroom:<ul style="list-style-type: none"><li>Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV)<ul style="list-style-type: none"><li>- gezinsvorming en -hereniging</li><li>- overig</li></ul></li><li>Verblijfsvergunningen regulier (VVR)<ul style="list-style-type: none"><li>- eerste aanleg gezinsvorming en -hereniging.</li><li>- eerste aanleg overig</li><li>- vervolg</li><li>- overig</li></ul></li><li>Visa</li></ul></li><li>Totale instroom</li></ul></li><li>3. Naturalisatie<ul style="list-style-type: none"><li>Instroom:<ul style="list-style-type: none"><li>- verzoeken</li><li>- fraudeonderzoek</li></ul></li><li>Totale instroom</li></ul></li></ol></li><li>- streefwaarden doorlooptijden afdoening vreemdelingenzaken (percentage vreemdelingenzaken waarop binnen de wettelijk gestelde termijn wordt besloten: asiel, regulier en naturalisatie)</li><li>- streefwaarden kwaliteit procedures (standhouding beslissingen, percentage klachten: asiel, regulier en naturalisatie)</li><li>- voortgang stelselwijzigingen: modern migratiebeleid</li><li>- kerngegevens opvang: instroom, uitstroom, <u>TNV-capaciteit</u>, gemiddelde bezetting, gemiddelde kosten per opvanggerechtigde</li><li>- kwaliteit opvang: aantal gegronde klachten, termijn waarbinnen huisvesting statushouders wordt gerealiseerd, gemiddelde duur van de opvang</li><li>- ontwikkeling instroom <u>AMV's</u></li></ul> <p><i>Vreemdelingen-toezicht, terugkeerbeleid</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- bestrijding illegaliteit (verwijzing naar periodiek evaluatieonderzoek WODC naar de aanpak vastzetten en uitzetten en de periodieke 'schattingen van het aantal illegaal...</li><li>- streefwaarden terugkeer: percentage zelfstandig vertrek, gedwongen vertrek, niet aantoonbaar vertrek.</li><li>- Beschikbare capaciteit vreemdelingenbewaring versus capaciteitsbehoefte.</li></ul>
---

## 2. Budgetflexibiliteit

De nieuwe begrotingssystematiek bepleit een kwalitatieve weergave van de budgetflexibiliteit. Per begroting geeft dit een wisselend beeld. In de begroting van EL&I 2012 leidt dit ten opzichte van 2011 bijvoorbeeld tot de volgende wijziging:

WAS: (begroting 2011)



WORDT (begroting 2012)

N.B. doelstelling is wel een samenvoeging van 3 artikelen (voormalige artikelen 1,9,10)

### Budgetflexibiliteit

Een belangrijk deel van de budgetten op artikel 11 zijn bijdragen aan (internationale) organisaties (92% ofwel € 214 mln). Een klein deel van dit bedrag (€ 2,5 mln) betreft de jaarlijkse contributies aan een aantal Europese en VN-organisaties op het gebied van telecommunicatie en post waarvan de Staat der Nederlanden lid is en die worden gefinancierd uit HGIS middelen. Voor een groter deel betreft het de uitvoering van wettelijke taken door organisaties als Agentschap Telecom, OPTA en NMI, maar ook incidentele taken als veilingen, juridische taken als behandeling van bezwaar en beroep en algemene ondersteuning bij beleidsvoorbereiding en evaluatie. De flexibiliteit in deze budgetten is derhalve gering. Het overige deel van het budget (8% ofwel € 18 mln) betreft in de eerste jaren vooral betalingen op eerder aangegane verplichtingen, onder meer voor kosten ter voorbereiding van de uitgifte van frequenties, het bevorderen van de elektronische overheid ten behoeve van het terugdringen van administratieve lasten en onderzoek ten behoeve van beleidsvoorbereiding en -evaluatie. De flexibiliteit voor dit deel neemt derhalve op de middellange en lange termijn toe.

Bij OCW lijkt niet sprake van een verbetering van de informatievoorziening aan de Kamer inzake budgetflexibiliteit is sprake van achteruitgang. Zie onderstaand voorbeeld van beleidsartikel 14 cultuur.

WAS (begroting 2011):

Tabel 14.4 Budget flexibiliteit per operationele doelstelling (x € 1 000)					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Programma-uitgaven (totaal operationele doelstellingen)</b>	<b>871 815</b>	<b>895 933</b>	<b>900 345</b>	<b>897 996</b>	<b>886 402</b>
Totaal juridisch verplicht	767 869	787 049	135 534	135 534	135 534
Totaal bestuurlijk gebonden	103 946	108 884	746 811	762 462	750 868
Totaal niet-juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden	0	0	0	0	0
<i>Bevorderen van de deelname van de burgers aan cultuuruitingen</i>	<i>604 945</i>	<i>608 179</i>	<i>605 079</i>	<i>605 079</i>	<i>605 079</i>
• Juridisch verplicht	604 945	608 179	0	0	0
• Bestuurlijk gebonden	0	0	605 079	605 079	605 079
• Niet-juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden	0	0	0	0	0
<i>Behoud en Beheer Cultureel Erfgoed</i>	<i>206 863</i>	<i>213 322</i>	<i>216 291</i>	<i>213 832</i>	<i>201 407</i>
• Juridisch verplicht	135 569	135 534	135 534	135 534	135 534
• Bestuurlijk gebonden	71 294	77 788	80 757	78 298	65 873
• Niet-juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden	0	0	0	0	0
<i>Bibliotheken</i>	<i>32 652</i>	<i>31 096</i>	<i>31 053</i>	<i>31 056</i>	<i>31 056</i>
• Juridisch verplicht	0	0	0	0	0
• Bestuurlijk gebonden	32 652	31 096	31 053	31 056	31 056
• Niet-juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden	0	0	0	0	0
<i>Programmakosten overig</i>	<i>27 355</i>	<i>43 336</i>	<i>47 922</i>	<i>48 029</i>	<i>48 860</i>
• Juridisch verplicht	27 355	43 336	0	0	0
• Bestuurlijk gebonden	0	0	47 922	48 029	48 860
• Niet-juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden	0	0	0	0	0

WORDT (begroting 2012):

*Toelichting:*

Het overgrote deel van de middelen is meerjarig verplicht. Alternatieve aanwending vereist wijziging van wet- en regelgeving.

## BIJLAGE 3

### OVERZICHT UITGANGSPUNTEN VERANTWOORD BEGROTEN

De uitgangspunten van Verantwoord Begroten zullen uiteindelijk worden vervat in nieuwe Rijksbegrotingvoorschriften (Rbv). Voor deze ‘quick-scan veranderingen begroting’ is getoetst aan de uitgangspunten van Verantwoord Begroten, ontleend aan de volgende kabinetsstukken: de minister van Financiën in zijn brief van 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26); de minister van Financiën in het AO over deze plannen op 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31); de minister-president en de minister van Financiën tijdens het verantwoordingsdebat 19 mei 2011.

Alle onderstaande passages betreft de letterlijke citaten uit de desbetreffende kamerstukken.

#### Leesbaarheid van de begroting

*“Wat krijgt de Kamer minder? Allereerst komen er minder wollige beleidsteksten. Dat vindt waarschijnlijk niemand erg. In de wollige beleidsteksten in het verleden werd vaak heel uitgebreid stilgestaan bij waar de minister allemaal niet over gaat. In Verantwoord begroten is dat niet langer heel zinvol. Ook komen er minder technische, niet erg relevante indicatoren die weinig zeggen over het succes van het beleid van de minister. Ook komt er wat minder papier.”*<sup>6</sup>

#### Doelstellingen

*“Dit betekent per beleidsartikel een opbouw met een algemene doelstelling waarin concreet wordt aangegeven waartoe het geld wordt uitgegeven. Wat wil de minister met dit beleid en de daaraan gekoppelde instrumenten bereiken? Per algemene doelstelling wordt het kader geschetst waarbinnen de minister de doelstellingen wil bereiken.”*<sup>7</sup>

*“In de nieuwe opzet van de begroting zijn de zaken veel meer meetbaar en verantwoordbaar en zie je operationele doelstellingen met meetbare gegevens.”*<sup>8</sup>

*“Daarom wordt per begrotingsartikel ingegaan op deze verantwoordelijkheid en op de rol die de minister daarbij speelt. Dit kan variëren van systeemverantwoordelijkheid/regierol (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, pensioenbeleid) tot belangrijke opdrachtgever van beleidsuitvoering (bijvoorbeeld onderwijs of wegenonderhoud) of het zelf uitvoerder zijn van het beleid (bijvoorbeeld belastingdienst).”*<sup>9</sup>

*“De nieuwe opzet van verantwoord begroten maakt transparant wat de doelstelling van de minister is. Dat is anders dan op dit moment. De doelstelling van de minister bij de beleidsinstrumenten die hij gaat inzetten en de financiële instrumenten die beschikbaar zijn, worden veel duidelijker. Door het formuleren van heldere en concrete doelstellingen en een duidelijker omschrijving van de rol en de verantwoordelijkheid van de minister, kan concrete beleidsinformatie worden opgenomen in de vorm van indicatoren en kengetallen.”*<sup>10</sup>

#### Beleidsinformatie

*Bij deze verschillende rollen en verantwoordelijkheden wordt op maat gesneden beleidsinformatie geboden:*

- 1. Indien er sprake is van een verband tussen de uitgaven op het artikel en de inzet en invloed van de minister en een gewenste maatschappelijke uitkomst, zeggen indicatoren iets over de effecten van de beleidsinzet van de minister. Deze indicatoren worden dan opgenomen bij de beleidsdoelstelling.*
- 2. Wanneer dit verband niet te leggen is, en de minister geen doorslaggevende invloed heeft op de uiteindelijke beleidsresultaten, kan worden volstaan met algemene kengetallen over ontwikkelingen op het beleidsterrein.*
- 3. Indien er geen beleidsrelevante kengetallen zijn die inzicht bieden in de bijdrage van de minister aan de doelstelling, wordt er niets opgenomen. Niet alle beleidsdoelstellingen zijn nu eenmaal meetbaar.”*<sup>11</sup>

<sup>6</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën, p.8

<sup>7</sup> Brief minister van Financiën ‘Verantwoord Begroten’ 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26), p5

<sup>8</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën.

<sup>9</sup> Brief minister van Financiën ‘Verantwoord Begroten’ 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26), p5

<sup>10</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën.

<sup>11</sup> Brief minister van Financiën ‘Verantwoord Begroten’ 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26) pp 5-6

*“De vierde pijler onder Verantwoord Begroten is dat inzicht in beleidswijzigingen en beleidsconclusies duidelijk wordt meegenomen in de begrotingen en het jaarverslag. (...) De Kamer krijgt in de begroting inzicht in een duidelijke en concrete beleidsinzet van de vakminister, welke aansluit bij zijn taak en verantwoordelijkheden.”<sup>12</sup>*

*“Op Prinsjesdag komen de begrotingen van de departementen. Daar staan de plannen in voor het komend jaar. Er wordt waar mogelijk natuurlijk gemeld vanuit welke positie wordt gestart. Waar dat niet mogelijk is, wordt gemeld welke maatregelen er worden genomen.”<sup>13</sup>*

*“De koppeling tussen geld en beleidsindicator wordt versterkt. Veel minder vaak dan in het verleden zal hoeven te worden aangegeven dat de relevante indicatoren ontbreken. Het beroep op de zogenaamde comply-or-explainregel kan daarmee worden teruggedrongen. (...) In de nieuwe opzet van de begroting zijn de zaken veel meer meetbaar en verantwoordbaar en zie je operationele doelstellingen met meetbare gegevens.”<sup>14</sup>*

### **Instrumentenoverzicht**

*“Voorgesteld wordt om de tabel «budgettaire gevolgen van beleid» te wijzigen. In die tabel worden nu de budgetten gekoppeld aan de operationele doelstellingen. Het gevolg is dat niet duidelijk wordt hoe het geld wordt uitgegeven. Om die reden is het voorstel van het kabinet om in de tabel inzicht te bieden in de verschillende typen financiële instrumenten die een minister tot zijn beschikking heeft voor de uitvoering van het beleid (subsidies en belastinguitgaven, bekostiging, opdrachten, bijdragen aan baten-lastendiensten, ZBO's/RWT's, (inter)nationale organisatie, andere overheden of begrotingsfondsen).”<sup>15</sup>*

*“De financiële instrumenten worden voorzien van een toelichting (waar gaat het geld naar toe, waar is het geld voor bedoeld). Hierbij wordt ingegaan op de wijze van financiering met daarbij waar mogelijk een pxq onderbouwing. De instrumenten worden toegelicht met beleidsrelevante kengetallen”<sup>16</sup>*

*“Aansluitend op de tabel wordt, indien van toepassing, een extracomptabele tabel opgenomen met de niet-begrotinggefinancierde uitgaven (premiegelden, belastingontvangsten en belastinguitgaven).”<sup>17</sup>*

### **Budgetflexibiliteit**

*“De budgetflexibiliteit behoort inzicht te bieden in de mate waarin de begrote uitgaven nog vrij inzetbaar zijn, of in hoeverre hiervoor al juridische verplichtingen zijn aangegaan. De huidige praktijk in de begrotingen is dat veel uitgaven al voor 100% als juridisch verplicht aangemerkt worden. Hoewel deze werkwijze formeel juist is, komt de waarde van het instrument om inzicht te bieden in de mogelijkheden tot amenderen, onvoldoende tot zijn recht. Het voorstel van het kabinet is om deze budgetflexibiliteit niet meer kwantitatief op te nemen in de begroting, maar via een kwalitatieve toelichting inzicht te bieden in de budgetflexibiliteit.”<sup>18</sup>*

*“Belangrijker voor de Tweede Kamer is om te weten welke juridische obstakels een andere besteding van de middelen in de weg staan. Met een kwalitatieve omschrijving ontstaat meer ruimte om ook meerjarige uitspraken te doen. Op die manier is het budgetrecht van de Tweede Kamer heel goed geborgd en verbeterd.”<sup>19</sup>*

*“De heer Harbers (VVD): Ik kan mij heel veel begrotingsposten voorstellen waarbij je inderdaad alleen maar een kwalitatieve toelichting wilt. Is er echter straks ook op dit punt maatwerk mogelijk, want er zijn immers ook begrotingsposten waarvoor je wel een percentage of een bedrag kunt geven dat vrij besteedbaar is? (...) Minister De Jager: Dat lijkt me heel goed. (...) We zullen hier en daar nog verbeteringen aanbrengen. Je kunt nooit zeggen dat alles van toepassing is op alles. Er zullen best artikelen denkbaar zijn – ik kan ze niet zo snel noemen – waar een percentage nuttig is. Dat zullen we dan ook geven.”<sup>20</sup>*

### **Apparaatsuitgaven**

*“Het kabinet stelt voor om de apparaatsuitgaven van kerndepartementen zoveel mogelijk zichtbaar te maken op een centraal apparaatsuitgavenartikel. Met zo'n artikel ontstaat een beter (minder gefragmenteerd) inzicht in de totale apparaatsuitgaven per kernministerie. De apparaatsuitgaven*

<sup>12</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën. P 8

<sup>13</sup> Plenair verantwoordingsdebat donderdag 19 mei 2011. Uitspraken minister-president inzake nieuwe begrotingen.

<sup>14</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën.

<sup>15</sup> Brief minister van Financiën 'Verantwoord Begroten' 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26) p 6

<sup>16</sup> idem

<sup>17</sup> idem

<sup>18</sup> Brief minister van Financiën 'Verantwoord Begroten' 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26) p7

<sup>19</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën. P 9

<sup>20</sup> idem



kunnen worden uitgesplitst in personele en materiële uitgaven. Daarbij kan een verdere onderverdeling worden gemaakt in een beperkt aantal categorieën. Het kabinet stelt voor om ten aanzien van de personele uitgaven een onderscheid te maken in uitgaven aan inhuur externen en uitgaven aan eigen personeel. Binnen materieel zullen ICT-uitgaven apart worden gepresenteerd. Het betreft hier de uitgaven aan kantoorautomatisering in de bedrijfsvoering maar niet de uitgaven aan specifieke ICT-systemen voor programma's. (...) De apparaatsuitgaven worden meerjarig in een centraal apparaatsartikel weergegeven.<sup>21</sup>

Baten-lastendiensten (BLD) en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) geven ook geld uit aan apparaat. Ook dit zal zichtbaar worden gemaakt. (...) Per baten-lastendienst wordt, naast de reguliere indeling, een aanvullende uitsplitsing gemaakt worden naar externe inhuur, eigen personeel en ICT. Van de begrotingsgefinancierde ZBO's worden in de begroting/jaarverslagen van het moederdepartement in de «bijlage ZBO's/RWT's» de apparaatskosten gepresenteerd. Deze apparaatskosten worden niet verder opgesplitst in verschillende categorieën. Het opnemen van gedetailleerde apparaatsinformatie sluit niet aan bij het sturingsmodel van een ZBO.)<sup>22</sup>

“De heer Groot vraagt of de apparaatuitgaven kunnen worden toegerekend aan beleidsdoelen. De begrotingsadministratie kent straks een centraal begrotingsartikel voor «apparaat». Er is dus geen verdere toerekening naar andere begrotingsartikelen. We kunnen echter wellicht wel, in overleg met vakdepartementen, in de toelichting een indicatieve tabel maken met een uitsplitsing van apparaatuitgaven naar beleidsterreinen. Dat is dan een toelichtende tabel.”<sup>23</sup>

### **Beleidsdoorlichtingen**

“Het voorstel van het kabinet is om de huidige tabel per beleidsartikel te laten vervallen en deze te vervangen door een totaaloverzicht. Dit overzicht biedt inzicht in de onderzoeksprogrammering en in de vindplaats van de uitkomsten van de onderzoeken. De conclusies uit deze onderzoeken kunnen opgenomen worden in het beleidsverslag van het jaarverslag en, indien de conclusies aanleiding geven tot beleidswijzigingen, bij de algemene informatie bij de beleidsartikelen.”<sup>24</sup>

“Het beleidsartikel biedt ook de ruimte om belangrijke wijzigingen als gevolg van onder andere beleidsevaluaties te vermelden. Door het opnemen van conclusies uit en verwijzingen naar beleidsdoorlichtingen en -evaluaties wordt de band tussen begrotingscyclus en beleidscyclus versterkt.”<sup>25</sup>

“Beleidsdoorlichtingen vormen een belangrijke bouwsteen voor beter onderbouwde en compactere begrotingen en jaarverslagen. Om die reden zullen beleidsdoorlichtingen – meer dan tot dusver – feitelijk weergeven hoe het beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat er bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Er is sprake van een uitruil tussen het verminderen van het aantal weinig/nietszeggende indicatoren en het gerichter inzetten van beleidsdoorlichtingen en het beschikbaar hebben van gerichte beleidsinformatie over het beleid van een minister. Om bij de beleidsdoorlichtingen tot een dekkende agendering te komen, zullen de onderwerpen van beleidsdoorlichtingen bovendien substantiëler worden. Met deze beknopte en toegespitste beleidsdoorlichtingen kan de noodzakelijke verantwoording over de doelmatigheid van beleid richting Algemene Rekenkamer en parlement efficiënter worden ingevuld.”<sup>26</sup>

Betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de programmering van die doorlichtingen vinden wij zinvol. De beleidsdoorlichting is het instrument van de vakminister, die ook de programmering maakt. Met de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen kan ik een doorlichting niet afdwingen. (...) Het ministerie van Financiën eist ten eerste een dekkende programmering. Dat betekent dat alle artikelen aan de beurt komen in vier tot zeven jaar. Ten tweede wil het ministerie van Financiën dat er procesmatig een onafhankelijke deskundige bij wordt betrokken. Wij willen dus toezien op de procesafspraken, om te zorgen dat er kwalitatief goede beleidsdoorlichtingen komen. Het is inderdaad aan de Kamer, samen met de vakminister, om uiteindelijk tot een inhoudelijke programmering te komen.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Brief minister van Financiën 'Verantwoord Begroten' 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26) p 8

<sup>22</sup> Brief minister van Financiën 'Verantwoord Begroten' 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26) p 8

<sup>23</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën p 12

<sup>24</sup> Brief minister van Financiën 'Verantwoord Begroten' 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26) p 7

<sup>25</sup> Brief minister van Financiën 'Verantwoord Begroten' 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26) p 6

<sup>26</sup> Brief minister van Financiën 'Verantwoord Begroten' 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26) p 9

<sup>27</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën

*“De heer Koolmees vraagt hoe het beter kan. Dat kan door de beleidsdoorlichting korter en feitelijker te maken. Er is ook gevraagd hoe het beleid werkt en wat er bekend is over de effectiviteit. De Algemene Rekenkamer zou er eventueel een extra kwaliteitsslag op kunnen doen, maar dat is aan de Algemene Rekenkamer zelf. Mijn rol is om regels te stellen aan de doorlichtingen en aan het fundament.”<sup>28</sup>*

### **Internetbijlagen**

*“Ook wordt voorgesteld om een aantal overzichten dat nu is opgenomen in begroting en/of jaarverslag alleen via het internet aan de Kamer ter beschikking te stellen. Het betreft dan de bijlagen: moties en toezeggingen, verdiepingshoofdstuk, subsidies en belastinguitgaven. Dit laatste overzicht betreft een nieuw op te nemen overzicht waarmee aanvullend inzicht wordt geboden in het totaal van de subsidies en belastinguitgaven per departement. In de beleidsartikelen kunnen de subsidies/belastinguitgaven geclusterd worden weergegeven en/of slechts per regeling.”<sup>29</sup>*

---

<sup>28</sup> AO over Verantwoord Begroten 20 april 2011 (TK 31 865, nr. 31) Uitspraken minister van Financiën

<sup>29</sup> Brief minister van Financiën ‘Verantwoord Begroten’ 22 maart 2011 (TK 31 865, nr. 26)