

In de commissie voor de Rijksuitgaven en in de vaste commissie voor Financiën bestond bij enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Financiën over zijn brief van 23 december 2011 (Kamerstuk 31 865, nr. 36) bevattende de resultaten van een tussenevaluatie van de nieuwe begrotingspresentatie «Verantwoord begroten».

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Aptroot

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Inhoudsopgave

- I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**
 - Inleiding
 - Doelstellingen Verantwoord Begroten
 - Apparaatsuitgaven/ZBO's
 - Beleidsinformatie, beleidsdoorlichtingen en evaluaties
 - Beschikbaarheid van financiële informatie
 - Budgetflexibiliteit
 - Gebruiksgemak/digitalisering
 - Vervolgproces
- II. Reactie van de minister**

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Inleiding

De leden van de VVD-fractie heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de tussenevaluatie Verantwoord Begroten. Deze leden kijken met belangstelling uit naar de verdere vervolmaking van de systematiek verantwoord begroten in de begrotingen voor het jaar 2013. De leden van de VVD-fractie hebben echter nog wel een aantal vragen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennisgenomen van de tussenevaluatie van de nieuwe systematiek Verantwoord Begroten. Deze leden kunnen zich grotendeels herkennen in de gesignaleerde knelpunten en instemmen met de voorgestelde verbeterpunten. De doelstelling om de begroting weer primair een financieel document te maken, met een duidelijke tweedeling tussen apparaatuitgaven en programma-uitgaven en beter inzicht in de financiële instrumenten voor uitoefening van het budgetrecht, wordt ondersteund. Wel hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen ter verbetering van de begroting door middel van het verantwoord begroten. Begrotingen dreigden steeds meer beleidsstukken te worden. Het is een grote stap voorwaarts dat de koppeling van geld en beleid nu inzichtelijker wordt gemaakt. De leden van de CDA fractie hebben in dit verband een aantal vragen en opmerkingen die zij graag naar voren zouden willen brengen.

De leden van de PVV-fractie hebben enkele opmerkingen en vragen over budgetflexibiliteit.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse, maar ook met enkele zorgen, kennis genomen van de tussenevaluatie verantwoord begroten. De leden van de fractie van D66 hebben met interesse kennis genomen van de brief van de minister met de resultaten van de tussenevaluatie met betrekking tot Verantwoord Begroten. Deze leden merken daarbij op dat de controlerende taak en het budgetrecht van de Kamer door de wijzigingen niet mogen worden bemoeilijkt.

Doelstellingen Verantwoord begroten

De leden van de fractie van de VVD vragen of aan alle gesignaleerde knelpunten in de evaluatie tegemoet wordt gekomen in de begrotingen voor 2013? Deze leden vragen verder hoe de minister van Financiën erop zal toezien dat de informatie over doelstellingen in de departementale begroting concreet, helder en afrekenbaar is?

De leden van de fractie van de SP maken zich zorgen over het mogelijke informatieverlies dat door zowel de Algemene Rekenkamer, als het Bureau Onderzoek en Rijksgevallen van de Tweede Kamer (BOR) onder de aandacht is gebracht. De leden van de fractie van de SP vragen de minister hoe deze zorgen worden weggenomen? Hoe wil de minister blijven garanderen dat de beide Kamers juist en volledig worden geïnformeerd als er zoveel zorgen leven? Wat gaat de minister specifiek doen wanneer niet kan worden verwezen naar beleidsnota's en brieven die eerder aan de Kamer zijn aangeboden? Kan de minister nader ingaan op het maatwerk dat wordt geleverd? Deze leden merken op dat het toch zo is dat de programma-uitgaven nog steeds op output zijn gebaseerd en dat daarmee nog steeds een verantwoording wordt gegeven? Wat verandert er bij het verantwoord begroten op het punt van verantwoording over de programma-uitgaven? De leden van de SP-fractie vragen of daarmee alleen het wollig taalgebruik achterwege wordt gelaten of dat ook teksten volledig zullen verdwijnen?

De leden van de fractie van D66 ondersteunen de richting die het kabinet heeft ingezet met het veranderen van de begrotingssystematiek om de begroting meer te beperken tot een budgetstuk en minder tot een beleidsstuk. De inzichtelijkheid en transparantie van de uitgaven staan voor de leden voorop. De controlerende taak en het budgetrecht van de Kamer mogen door de wijzigingen niet worden bemoeilijkt. Zij zien dat er voorbeelden zijn waar de nieuwe systematiek inderdaad meer inzicht geeft in waar het geld aan wordt uitgegeven. Deze leden zien echter ook voorbeelden, zoals bij de voorstellen voor de begroting van Infrastructuur en Milieu, waar zij hun vraagtekens zetten bij het vergroten van de inzichtelijkheid. Kan de minister toelichten op welke manier er eisen worden gesteld aan de begrotingen in de nieuwe structuur en hoe hij de inzichtelijkheid van de begrotingen zo veel mogelijk wil waarborgen?

Apparaatsuitgaven/ZBO's

De leden van de VVD-fractie vragen waarom van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) de gegevens van jaar t-1 en soms jaar t-2 worden gepubliceerd in de begroting. Deze leden vragen of de begroting in de toekomst niet zo worden opgezet dat ook van de ZBO's de raming voor het komende begrotingsjaar wordt meegenomen in de begroting?

Beleidsinformatie, beleidsdoorlichtingen en evaluaties

De leden van de fractie van de VVD lezen dat de minister in reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer de Regeling voor Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie zal bijstellen. Kan de minister de Kamer informeren over de aard van deze wijzigingen?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) concluderen dat er nu nog teveel beleidsinformatie verloren gaat. Deze leden merken op dat ministeries in de begroting 2012 soms rigoureus hebben gesneden in de informatie over de beoogde effecten van beleid. Wat zijn de redenen hiervoor geweest? De bedoeling van Verantwoord Begroten was toch, zo vragen deze leden, om onnodige wollige teksten over beleid uit begrotingen te weren, niet om beleidsindicatoren af te schaffen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen zich af waarom de toepassing van beleidsindicatoren in de toekomst zou verbeteren. De opname van beleidsindicatoren is niet verplicht en de vakminister is zelf verantwoordelijk voor zijn begrotingspresentatie. De Algemene Rekenkamer waarschuwt dat de informatie over de effectiviteit van het beleid

nog te weinig aanwezig is. De leden van de PvdA-fractie vinden dit zorgelijk. Hoe wordt gewaarborgd dat in de begroting daadwerkelijk een kwaliteitsslag wordt gemaakt met het weergeven van zinvolle informatie over de effecten en de doelmatigheid van het beleid? Bestaan er verplichtingen om beleidsindicatoren op te nemen in de begroting? Wie bepaalt of indicatoren relevant zijn? Ziet de regering hier een adviserende of verplicht sturende rol voor de Algemene Rekenkamer, aangezien dit Hoge College van Staat controleert of de rijksoverheid geld uitgeeft en beleid uitvoert zoals werd beoogd? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zien een toegevoegde waarde in een grotere rol voor de Algemene Rekenkamer. Zo hebben deze leden rondom de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) al gewezen op het feit dat de Algemene Rekenkamer geen formele rol heeft bij de beoordeling van het premiegefinancierde gedeelte van de zorgkosten, enkel bij de beoordeling van de uitgaven van het ministerie. Daarom heeft de Tweede Kamer weinig inzicht in de rechtmatigheid en effectiviteit van de aanwending van de premiegelden van het Budgettair Kader Zorg. Een soortgelijk gebrek aan inzicht bestaat ten aanzien van de premies die toegeschreven worden aan het kader Sociale Zaken en Arbeidsmarkt. Op dit moment beoordeelt de Algemene Rekenkamer enkel de Rijksbegroting in enge zin. Doelstelling van het project Verantwoord Begroten is om meer inzicht te geven in de koppeling van geld en beleid. Wat vindt de regering van het idee om de Algemene Rekenkamer ook jaarlijks verslag uit te laten brengen of de premiegelden rechtmatig en effectief zijn besteed?

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de evaluatie blijkt dat het omschrijven van de doelen en de rol en de verantwoordelijkheid van de minister en de keuze van de beleidsinformatie moeilijk is voor de departementen. Hoe wordt dit opgelost? Deze leden vragen op welke wijze de Algemene Rekenkamer hierbij wordt betrokken?

De leden van de CDA fractie zouden graag een overzicht krijgen van de wijze de verhouding tussen de vakminister en de minister van Financien geregeld is voor wat betreft de beleidsdoorlichting?

Voor de leden van de CDA-fractie is de parlementaire betrokkenheid bij het opstellen van de indicatoren voor de beleidsdoorlichting van groot belang. Hoe worden deze indicatoren nu vastgesteld? Hoe zou de parlementaire betrokkenheid vergroot kunnen worden?

De leden van de fractie van het CDA merken op dat het de bedoeling is dat bij de vaststelling van de beleidsdoorlichting deskundigen zullen worden betrokken. Hoe worden deze deskundigen geselecteerd?

De leden van de fractie van D66 hechten naast de transparantie van de uitgaven ook aan de verantwoording. Deze leden vinden het terecht dat beleidsteksten, indicatoren en kengetallen worden geschrapd op de plekken waar ze niks toevoegen. Wel hechten deze leden groot belang aan de controleerbaarheid en afrekenbaarheid van het kabinetsbeleid. De leden van de D66-fractie merken op dat dit niet betekent dat deze informatie allemaal in de begroting terug te vinden moet zijn, maar wel dat deze informatie niet verloren mag gaan bij de nieuwe begrotingsstructuur. De minister concludeert in zijn brief dat het opnemen van goede beleidsinformatie maatwerk is. De leden van de fractie van D66 vragen of de minister kan aangeven op welke manier de besluiten worden genomen over de informatie die wordt opgenomen, welke afwegingen daarbij een rol spelen en wat de rol van de Kamer daarin is.

De leden van de fractie van D66 zijn positief over het feit dat er duidelijke overzichten komen over welke doorlichtingen en evaluaties zijn gepland. De brief gaat vooral in op de beleidsdoorlichtingen. De Algemene

Rekenkamer en het BOR geven aan dat de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen dient te verbeteren. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de minister ervoor gaat zorgen dat deze beleidsdoorlichtingen winnen aan kwaliteit?

De leden van de fractie van D66 zijn voorts geïnteresseerd in andere soorten beleidsevaluaties. Welke andere soorten evaluaties kunnen worden gebruikt om kabinetsbeleid te beoordelen? En is de minister voornemens om deze periodiek in te zetten of alleen op incidentele basis? De leden van de D66-fractie vragen hoe de minister bijvoorbeeld aankijkt tegen Interdepartementale Beleidsonderzoeken en Heroverwegingen? De leden van de fractie van D66 hechten veel waarde aan een goede evaluatie en verantwoording. In het bijzonder ook op verantwoordingsdag. Hoe kijkt de minister aan tegen de invulling hiervan? Welke soorten rapportages wil hij hiervoor gebruiken en wat is de samenhang met de beleidsdoorlichtingen en andere evaluaties?

Beschikbaarheid van financiële informatie

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben enkele vragen over de financiële instrumenten die een minister tot zijn beschikking heeft en met een toelichting worden opgenomen in de nieuwe budgettaire tabel. Wat zijn de definities van deze verschillende financiële instrumenten? Wanneer is iets precies een subsidie, belastinguitgave, opdracht, overdracht, etc.? Kan een vakminister zelf kiezen onder welk financieel instrument hij een uitgave presenteert? Bestaat hierdoor het gevaar dat de vergelijkbaarheid van begrotingen van twee achtereenvolgende vakministers afneemt?

Budgetflexibiliteit

De VVD-fractie hecht er aan, dat bij de weergave van de begrotingsflexibiliteit niet alleen wordt vermeld welk percentage van de uitgaven juridisch verplicht is, maar ook waar de verplichting zijn oorsprong vindt. Deze leden merken op dat daartoe concreet moet worden vermeld welke wet, regeling of convenant zou moeten worden gewijzigd om het budget beschikbaar te krijgen voor alternatieve aanwending. De leden van de VVD-fractie vragen of de minister kan bevestigen dat deze informatie uiteindelijk ook in de begrotingen volgens «Verantwoord begroten» zal worden opgenomen? Zij merken daarbij op dat nu namelijk in de brief staat dat een dergelijke specifieke toelichting niet altijd mogelijk is, terwijl eerder wel aan de Kamer is voorgehouden dat deze informatie zou worden verstrekt. De leden van de VVD-fractie merken op dat zij er sterk aan hechten dat niet alleen een kwalitatieve toelichting wordt verstrekt op de mate van alternatieve aanwendbaarheid van het niet-juridisch gebonden deel van het budget, maar ook een kwalitatieve toelichting op het juridisch gebonden deel.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de nieuwe budgetsystematiek Verantwoord Begroten als uitgangspunt heeft de budgetflexibiliteit te beschrijven, waardoor de Kamer beter gebruik kan maken van het budgetrecht. Bij de begrotingen 2012 is op verschillende manieren uitvoering gegeven aan de toelichting op de budgetflexibiliteit. Vaak werd deze kwalitatief beschreven. De regering stelt nu voor een toelichting op de budgetflexibiliteit te beperken tot «juridisch verplicht». Vanwaar een beperking, waarom wordt «juridisch verplicht» geen minimumvereiste? De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen zich verder af wat de precieze definitie van «juridisch verplicht» is. Bestaat er geen reëel gevaar dat het percentage «juridisch verplicht» sterk zal stijgen, omdat de minister hierdoor eerder zijn begroting ongeschonden door de Tweede Kamer loodst? Waarom wordt de kwantitatieve norm van budgetflexibi-

liteit alleen op het niveau van de algemene doelstelling gepresenteerd en niet op een lager, specifiekere niveau? Is het, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, mogelijk om gradaties aan te geven wat juridisch verplichte uitgaven zijn? Indien de Kamer wenst in te breken op de juridisch verplichte uitgaven maakt het immers verschil of hiervoor geheel nieuwe wetgeving moet worden opgetuigd dan wel dat slechts een uitkeringspercentage of een bedrag in de wet moet worden aangepast. Geeft Verantwoord Begroten hier ook meer inzicht in?

De leden van de fractie van PVV merken op dat in de brief van de minister over budgetflexibiliteit het volgende wordt gesteld: »Hierbij is dan nog slechts sprake van één categorie: «juridisch verplicht». Deze leden vragen of een volledige en eenduidige definitie van deze categorisering op tafel ligt, waarmee de financiële afdelingen van de ministeries moeten werken? De leden van de PVV-fractie vragen of de Kamer deze mag ontvangen? De leden van de fractie van de PVV merken op te hechten aan een heldere definitie, maar ook dat ministeries de definitie op dezelfde manier toepassen. Dus als ministerie A een percentage noemt, ministerie B een bedrag en ministerie C alleen een geschreven toelichting dan is dat voor de leden van de PVV-fractie zeer onwenselijk. Kan de minister dit uitsluiten?

Als wordt getoond in welke mate uitgaven juridisch verplicht zijn, is het mogelijk om hierbij kort uiteen te zetten wat er moet gebeuren om de juridische beperking op te heffen, zo vragen de leden van de fractie van de PVV. Zij merken daarbij op dat dit niet bij alle afzonderlijke posten hoeft, maar bijvoorbeeld indien het budgettair belang groter is dan 100 miljoen euro.

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de evaluatie blijkt dat de budgetflexibiliteit wordt vastgesteld aan de hand van een harde kwantitatieve norm. Op welke manier komt deze norm tot stand? Op welke manier wordt bepaald hoe groot de ruimte is voor eventuele amendementen, dat wil zeggen het deel dat juridisch verplicht is, zo vragen deze leden.

Op het punt van de budgetflexibiliteit zouden de leden van de SP fractie ook meer duidelijkheid willen krijgen. Deze leden merken op dat het doel van het weergeven van de kwalitatieve toelichting, het vergroten van de informatiewaarde moet zijn. Wanneer een specifieke kwalitatieve toelichting van de budgetflexibiliteit niet mogelijk is, kan dan wel worden toegelicht waarom dit niet kan, zo vragen deze leden. Ook vragen deze leden wat de reden is dat de kwalitatieve toelichting bij verschillende ministeries zoveel verschilt. Verder willen zij graag weten hoe de minister gaat bewerkstelligen dat de kwalitatieve toelichting niet alleen uniform gaat gebeuren, maar ook dat de informatiewaarde zal toenemen?

Gebruiksgemak/digitalisering

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid delen de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) dat het aanbieden van stukken op diverse plekken de samenhang verslechtert. Is het waar dat de begrotingen afgelopen jaar vooral dunner zijn geworden doordat er informatie is verplaatst naar het internet en doordat beleidsinformatie is geschrapt? Is de regering het met deze leden eens dat alle stukken en bijlagen die horen bij één begroting in één (ook digitaal beschikbaar) document zouden moeten worden aangeboden, zeker met het oog op de zoekfunctie? De commissie voor de Rijksuitgaven heeft eerder aangegeven, dat zeker het verdiepingshoofdstuk gewoon in de begroting opgenomen moet blijven en niet uitsluitend op het internet kan worden geplaatst. Het verdiepingshoofdstuk, de bijlage moties en toezeggingen,

de subsidiebijlage en het evaluatie- onderzoeksoverzicht kunnen toch achter in het begrotingsdocument worden opgenomen?

De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd naar de ideeën en initiatieven die er liggen om de begroting meer digitaal te verspreiden en op die manier meer mogelijk te maken om beleidsstukken en evaluaties te linken aan de begroting. Kan de minister hier uiteen zetten wat de doelen zijn?

Vervolgproces

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de slotzin van de minister: »Het volledige beeld van Verantwoord Begroten is pas bekend na de behandeling van de verantwoordingsstukken over 2013. De uiteindelijke evaluatie kan dus ook dan pas plaatsvinden».

De leden van de CDA-fractie zouden graag willen weten of bij benadering kan worden aangegeven hoe hoog de kosten zijn die gepaard gaan met het verantwoord begroten.

Tot slot zouden de leden van de CDA-fractie graag een overzicht ontvangen van het tijdschema voor de nadere invoering van Verantwoord Begroten en de momenten waarop daarbij parlementaire betrokkenheid is.

II. REACTIE VAN DE MINISTER