

Vergaderjaar 2008–2009

**31 865**

**Verbetering verantwoording en begroting**

**Nr. 6**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2009

In de brief van 4 juni jongstleden stelt de commissie voor de Rijksuitgaven vragen over de voorgestelde begrotingswijzigingen bij de ministeries van BZK en Financiën (2009Z10470/2009D27504). Deze vragen richten zich op de bundeling van (een deel van de) apparaatsuitgaven op één centraal niet-beleidsartikel. In mijn reactie wordt ingegaan op de begrotingspresentatie van apparaatsuitgaven en wordt een antwoord gegeven op de vragen uit de bijlage bij uw brief.

## **1. Inleiding**

Ongeveer tien jaar geleden is het Rijk in het kader van VBTB overgegaan van inputgerichte begrotingen en jaarverslagen naar output- en outcomegerichte begrotingen en jaarverslagen. Eén van de doelstellingen van de VBTB-operatie is om per beleidartikel inzicht te bieden in de integrale uitgaven voor beleid. Dat houdt in dat zowel de programma- als ook de apparaatsuitgaven per beleidsartikel worden weergegeven. De toerekening van apparaatsuitgaven naar beleidsartikelen is vanaf het begin van de VBTB-operatie lastig gebleken. Om die reden is in de rijksbegrotingsvoorschriften de mogelijkheid opgehouden om apparaatsuitgaven op een zogenaamd «niet-beleidsartikel» op te nemen.

In de praktijk lopen ministeries aan tegen de grenzen van het toedelen van apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen. De flexibele inzet van medewerkers wordt belemmerd wanneer daarvoor eerst een formele begrotingswijziging moet plaatsvinden. De ontwikkeling van een flexibele rijksdienst in combinatie met de taakstelling vraagt juist om méér flexibiliteit. Indien apparaatsuitgaven op één artikel staan, geeft dit een ministerie meer ruimte om medewerkers in te zetten op de verschillende beleidsprioriteiten en rekening te houden met voortschrijdende inzichten. Het voordeel van één begrotingsartikel apparaatsuitgaven is ook dat er een duidelijker (want minder gefragmenteerd) inzicht in de totale apparaatsuitgaven per ministerie ontstaat. Dit sluit aan op de wens van uw Kamer om meer zogenaamde inputinformatie te ontvangen, zoals onder andere

aangegeven in uw «evaluatie behandeling begrotingen 2009» van 12 februari jl. De verantwoording over de externe inhuur en de informatie over grote ICT-projecten in de departementale jaarverslagen zijn voorbeelden waarbij nu al inputinformatie aan de Tweede Kamer wordt verstrekt.

## **2. Randvoorwaarden bij de centralisatie van apparaatsuitgaven door BZK en Financiën**

Vanuit de coördinerende rol van het ministerie van Financiën voor de inrichting van de rijksbegroting is aan de ministeries van BZK en Financiën een aantal randvoorwaarden gesteld voor de overgang naar verdere centralisering van apparaatsuitgaven. De randvoorwaarden zijn als volgt:

- de onderliggende veranderingen rondom het interne budgethouderschap zoals een reorganisatie, moeten zijn afgerond. De begroting is geen instrument van organisatieverandering maar het sluitstuk hierop;
- voor de Tweede Kamer is en blijft het nuttig om inzicht te houden in de (indicatieve) apparaatsuitgaven per beleidsartikel. Om dit inzicht te bewaren, moet bij het centrale apparaatsartikel in de toelichting een tabel worden opgenomen waarin wordt aangegeven in welke mate de apparaatsuitgaven drukken op de verschillende beleidartikelen. Met zo'n tabel gaat er geen informatie voor de Kamer verloren en wordt op voldoende wijze voldaan aan de eisen hieromtrent in de huidige Comptabiliteitswet (artikelen 5 en 55);
- de voorgestelde begrotingsstructuur – inclusief het centrale artikel apparaatsuitgaven – wordt door het desbetreffende ministerie voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer. Daarnaast wordt het voorstel in een brief voor instemming voorgelegd aan de desbetreffende Kamercommissie.

De door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en door mij gedane voorstellen voor de opname van de apparaatsuitgaven op een centraal niet-beleidsartikel, voldoen aan deze voorwaarden. Ik hoop dat de desbetreffende Kamercommissies met de voorstellen kunnen instemmen.

## **3. Perspectief**

Op dit moment geven de ministeries hun apparaatsuitgaven op verschillende manieren weer op hun begrotingen; voor de langere termijn is dat ongewenst en wordt gestreefd naar meer uniformiteit.

Om tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer om de outputinformatie te combineren met de inputinformatie, stel ik voor om in ambtelijk overleg met uw commissie en de Algemene Rekenkamer nadere voorstellen hiervoor uit te werken. Hierbij kan ook ingegaan worden op een mogelijke integratie van diverse rapportages (zoals bijvoorbeeld de rapportage over grote ICT-projecten). Ook kan daarbij aandacht worden besteed aan de uitwerking van enkele vragen zoals door u in uw brief gesteld. De uitkomsten van dit overleg kunnen meegenomen worden in de evaluatie van het «Experiment Verbetering verantwoording en begroting», voorzien in de tweede helft van 2010. Het streven is om de elementen uit dit overleg waar mogelijk vooruitlopend op deze evaluatie voor de begrotingsvoorbereiding 2011 af te ronden.

In het vervolg van deze brief ga ik in op de door u in de bijlage van uw brief gestelde vragen. Een aantal van de vragen is al beantwoord in de algemene tekst; in dat geval wordt volstaan met een verwijzing naar deze tekst.

## **Achtergrond**

*Kan de minister aangeven op basis van welke argumenten en overwegingen het is toegestaan dat op de begroting van VROM, en mogelijk ook op de begrotingen van BZK en Financiën is afgeweken van het VBTB-principe dat apparaatskosten moeten worden toegerekend aan beleidsartikelen?*

Zie ook onder 1. Inleiding

In de rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) is van meet af aan rekening gehouden met de mogelijkheid dat het niet in alle gevallen haalbaar is om per beleidsartikel inzicht te bieden in de integrale uitgaven voor beleid. De huidige RBV biedt ruimte voor departementen om op een niet-beleidsartikel apparaatsuitgaven te verantwoorden. Dit kan het geval zijn als er volgens de inschatting van het verantwoordelijke departement geen realistische verdeelsleutel voor deze uitgaven voorhanden is (bijvoorbeeld, welk deel van het automatiseringssysteem drukt op beleidsartikel A en welk op B). Deze ruimte wordt door departementen (waaronder VROM) momenteel in verschillende mate benut.

*Hoe verhoudt zich dit tot de rijksbegrotingsvoorschriften?*

Zie hiervoor en onder 1. Inleiding

*Is het besluit om in de VROM-begroting te komen tot centrale verantwoording van apparaatskosten onderdeel van het experiment? Zo ja, wordt dit ook geëvalueerd?*

Centrale verantwoording van apparaatsuitgaven in de VROM-begroting vormt geen onderdeel van het experiment. De VROM begroting kende al een centrale verantwoording van apparaatsuitgaven voordat VROM met ingang van de begrotingsvoorbereiding 2009 is gaan deelnemen aan het Experiment Verbetering verantwoording en begroting. De centrale verantwoording van apparaatsuitgaven vormt dan formeel ook geen onderdeel van de evaluatie. Zoals echter aangegeven in deze brief, wordt voorgesteld om dit wel te betrekken in de evaluatie.

*Kan de minister deze ontwikkelingen plaatsen in het licht van hetgeen hierover gewisseld is in het debat over de Voorjaarsnota 2008, waarbij de minister de Kamer voorhield dat een ontwikkeling naar inputgerelateerde artikelen (i.c. gericht op het apart inzichtelijk maken van externe inhuur) niet wenselijk werd geacht?*

Het sturen op input om beleidsdoelen te realiseren is en blijft onwenselijk, zeker als dit een keuze zou betekenen voor kostensoorten als primaire ordening voor de Rijksbegroting. Dit neemt niet weg dat een minder versnipperde weergave van apparaatsuitgaven zou kunnen bijdragen aan meer inzicht in de apparaatsuitgaven van het Rijk. Om deze reden is het onderzoeken van alternatieve wijze van begrotingsweergave de moeite waard. Een ordening van uitgaven gerelateerd aan beleidsdoelen blijft daarbij het uitgangspunt.

## **Meerwaarde**

*Kan de minister nader beargumenteren wat de meerwaarde is van het niet langer consequent toerekenen van apparaatskosten aan beleidsdoelstellingen?*

Zie onder 1. Inleiding

*Heeft de minister hierover overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer? Zo ja, wat is hiervan de uitkomst? Zo nee, waarom niet?*

In de hoedanigheid van coördinerend bewindspersoon voor de inrichting van de Rijksbegroting heb ik geen overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer. Zoals hierboven gemeld is de betreffende departementen als voorwaarde gesteld dat zij deze begrotingspresentatie voorleggen aan de Algemene Rekenkamer.

*Zal de minister van Financiën in de rijksbegrotingsvoorschriften bij de overheveling van apparaatskosten naar een niet-beleidsartikel, voortaan ook nadere eisen stellen aan de indeling en verdere onderverdeling van het centrale beleidsartikel?*

Zie onder 3. Perspectief. Dit kan in het voorgestelde overleg uitgewerkt worden.

*Betekent dit bijvoorbeeld dat alle kosten voor externe inhuur ook afzonderlijk zichtbaar worden op het niet-beleidsartikel.*

Hoewel deze uitgaven al zichtbaar zijn in de jaarverslagen zal dit worden meegenomen in het overleg met uw commissie en de Algemene Rekenkamer.

*Welke extra informatie over input zal de Tweede Kamer ontvangen indien wordt overgegaan tot overheveling van apparaatskosten naar een niet-beleidsartikel?*

Dit onderdeel wordt eveneens uitgewerkt in overleg met uw commissie en de Algemene Rekenkamer.

#### **Reikwijdte/precedentwerking**

*Zullen in de toekomst meer begrotingen (deels) worden aangepast in de zin dat apparaatskosten worden overgeheveld van beleidsartikelen naar een centraal niet-beleidsartikel?*

Dit is afhankelijk van de uitkomsten van het voorgestelde ambtelijk overleg.

*Kan aan de hand van enkele voorbeelden van enkele begrotingsartikelen waarop relatief veel apparaatskosten worden verantwoord (bijvoorbeeld onderwijs en de inning van belasting) hoe beleidsartikelen er dan uit komen te zien?*

De nadere invulling van de begrotingsartikelen, waarop relatief veel apparaatsuitgaven worden verantwoord, kunnen in het ambtelijk overleg besproken worden. Bij centralisatie van de apparaatsuitgaven bestaat het risico dat bij sommige beleidsartikelen nog maar weinig programma-uitgaven overblijven.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos