

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 IXB

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009

31 700 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2009

Op 6 juli reageerde de commissie voor de Rijksuitgaven per brief op de voorgestelde nieuwe begrotingsindeling van Financiën en BZK (kenmerk 09-RU-B-012). Tegelijkertijd kwam de vaste commissie voor Financiën met een specifieke reactie op de voorstellen voor een nieuwe begrotingsindeling van Financiën (kenmerk 2009D34 817). In beide brieven wordt een aantal voorwaarden gesteld aan respectievelijk het opnemen van apparaatsuitgaven in een departementale begroting en de invoering van de nieuwe begrotingsindeling van Financiën. In deze brief, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, reageer ik op beide brieven.

Ik acht het niet haalbaar om op deze termijn tegemoet te komen aan de geformuleerde wensen ten aanzien van de begrotingen van BZK en Financiën voor 2010. Om te komen tot een begrotingspresentatie die beter tegemoet komt aan uw wensen en goed uitvoerbaar is voor departementen, is een zorgvuldige voorbereiding vereist. Daartoe wijs ik op het voorstel uit de brief van 30 juni (kenmerk BZ/2009/454 U) om hierover in onderlinge samenspraak tot nadere voorstellen te komen. Zoals eerder aangegeven en door u onderschreven in uw brief ben ik van mening dat dit vraagstuk uiteindelijk moet worden meegenomen in de evaluatie van het «Experiment Verbetering verantwoording en begroting», voorzien in de tweede helft van 2010.

Voor de voorgestelde nieuwe begrotingsindelingen van Financiën en BZK betekent dit dat de invoering ervan per 2010, conform uw suggestie, wordt opgeschort. Hierover bent u recent geïnformeerd in een tweetal separate brieven (FEZ/2009/545U van Financiën en 2009-0 000 472 922 van BZK). Voor de voorgestelde nieuwe begrotingsindeling van BZK geldt dat het voornemen om alle apparaatsuitgaven onder één niet-beleidsartikel op te nemen, voor 2010 niet zal worden uitgevoerd. In de bijlage bij deze brief wordt inhoudelijk ingaan op uw wensen en voorwaarden betreffende

het centraal opnemen van apparaatsuitgaven en de indeling van de begroting van Financiën.

De minister van Financiën,
mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
W.J. Bos

INHOUDELIJKE REACTIE

In deze bijlage zal achtereenvolgens worden ingegaan op:

- Het opnemen van apparaatsuitgaven in een centraal niet-beleidsartikel;
- Input-informatie die momenteel al wordt verstrekt en de randvoorwaarden die het kabinet stelt aan het opsplitsen van apparaatsuitgaven in begroting en jaarverslag;
- De suggesties die worden gedaan in de brief van de commissie voor de Rijksuitgaven (kenmerk 09-RU-B-012);
- De specifieke verzoeken van de vaste commissie voor Financiën ten aanzien van de begroting van Financiën (kenmerk 2009D34 817).

Apparaatsuitgaven op een centraal niet-beleidsartikel

Ten aanzien van het centraal opnemen van apparaatsuitgaven merkt de commissie voor de Rijksuitgaven op dat dit een uitzondering moet blijven. Daarnaast worden de volgende voorwaarden genoemd voor het rapporteren van dit soort «inputinformatie» op een centraal niet-beleidsartikel:

- een uniforme structuur voor deze niet-beleidsartikelen en een consequente toerekening;
- uitsplitsing van externe inhuur binnen het apparaatsartikel;
- presenteren van enkele vaste ramingskengetallen.

Deze voorwaarden worden verder uitgewerkt in uw brief en zouden met ingang van de begroting 2010 moeten gaan gelden voor alle departementen met een niet-beleidsartikel waarop apparaatsuitgaven worden verantwoord. De mate waarin departementen thans gebruik maken van de mogelijkheid om apparaatsuitgaven onder een niet-beleidsartikel op te nemen loopt overigens sterk uiteen.

Input-informatie in de begroting

Het opnemen van meer inputinformatie binnen begrotingsartikelen wijkt af van de huidige ordening van de Rijksbegroting naar beleidsdoelen en resultaten (output en maatschappelijke effecten). De afgelopen jaren is, op verzoek van de Tweede Kamer, in de begroting of met afzonderlijke rapportages steeds meer zogenaamde «inputinformatie» aan de Tweede Kamer verstrekt. Zo is met ingang van het verslagjaar 2008 de bijlage «inhuur externen» opgenomen in het departementale jaarverslag. Deze bijlage bevat de uitsplitsing in de door de Tweede Kamer gevraagde categorieën inhuur. Ook wordt over het aantal FTE's bij de verschillende departementen informatie verstrekt via de voortgangsrapportages van het programma Vernieuwing Rijksdienst. De meest recente cijfers ontving u op 25 mei jongstleden (Kamerstuk 41490, nr. 22).

Het kabinet kan zich voorstellen dat behoefte bestaat aan inputinformatie in aanvulling op de reguliere huidige begrotingsinformatie. Om de vraag naar dit soort informatie te beoordelen als onderdeel van de begrotingscyclus geldt wat betreft het kabinet een aantal criteria:

1. *Sturingsinformatie*: de categorieën/informatie moeten bruikbare sturingsinformatie opleveren waarop Tweede Kamer en/of de Minister stuurt. Dit betekent ook presentatie van informatie op een passend aggregatieniveau.
2. *Vergelijkbaarheid*: op basis van de categorieën dienen departementen onderling te kunnen worden vergeleken. Dit vergt uniforme definities waarmee rijksbreed kan worden gewerkt.
3. *Uitvoerbaarheid*: er moet betrouwbare informatie te verkrijgen zijn over de uitgaven aan deze categorieën zonder dat dit een grote administratieve lastenverzwaring betekent.

4. *Geen dubbele rapportage van gegevens*: Er dient zo weinig mogelijk dubbele informatieverstrekking aan de Tweede Kamer plaats te vinden.
5. *Beperken piekbelasting*: de verantwoordingslasten die verband houden met het departementale begroting en jaarverslag dienen zo mogelijk te worden beperkt.

Reactie op suggesties commissie voor de Rijksuitgaven

Een uniforme structuur voor niet-beleidsartikelen en een consequente toerekening;

Zoals al eerder gemeld in de brief van 30 juni (kenmerk BZ/2009/454U) vindt het opnemen van apparaatsuitgaven in departementale begrotingen en jaarverslagen op uiteenlopende wijzen plaats. Dit kan een belemmering vormen voor het beoordelen van, door de TK gewenste, informatie. Het kabinet wil kijken of het mogelijk is om meer uniformiteit hierin aan te brengen zodat er een beter inzicht ontstaat in apparaatsuitgaven zowel per departement als rijksbreed. Opsplitsing van apparaatsuitgaven op een centraal artikel kan onder bepaalde voorwaarden een bijdrage leveren aan verbeterd inzicht voor de Tweede Kamer.

Opsplitsing van externe inhuur binnen het apparaatsartikel

Om toezicht te kunnen houden op de beheersing van externe inhuur door departementen wordt met ingang van het jaarverslag 2009 gerapporteerd op een norm van 13% van de *totale* personele uitgaven van een departement (zie brief 24 juni van BZK, kenmerk 2009-0 000 336 490). Om te sturen op deze norm rapporteert elk departement reeds in een aparte bijlage bij het jaarverslag over de uitgaven aan alle acht categorieën externe inhuur. Een opsplitsing naar categorieën voor alleen het *centrale* apparaatsartikel in de begroting is van geringe waarde voor sturing op de algemene norm van 13%. De uitgaven op een centraal artikel voor apparaatsuitgaven zouden slechts betrekking hebben op een deel van de uitgaven aan externe inhuur. Ook biedt een gedetailleerde uitsplitsing in de begroting van deze uitgaven weinig houvast voor sturing door het departement of de Tweede Kamer. Daarnaast is het nauwelijks mogelijk zo'n gedetailleerde raming te maken.

Presenteren van enkele vaste ramingskengetallen.

Ramingsindicatoren voor personeel in begroting en jaarverslag liggen niet voor de hand. Dit vanwege het voorkomen van dubbele rapportages en de wens van zowel de Tweede Kamer als kabinet om op resultaten te blijven sturen en niet op input. Ook moet voorkomen worden dat dezelfde gegevens dubbel worden gerapporteerd door ze óók op te nemen in de formele begrotingscyclus naast andere rapportages. Als onderdeel van een totaaloplossing voor uw wens om betere sturingsinformatie kunnen ramingskengetallen als mogelijkheid echter nader worden bezien.

Reactie op de suggesties van de vaste commissie voor Financiën

Naast voorwaarden voor het centraal opnemen van apparaatsuitgaven noemt de vaste commissie voor Financiën in haar brief (kenmerk 2009D34 817) ook een aantal voorwaarden specifiek voor de begrotingsindeling van Financiën. De eerste twee van deze voorwaarden gaan over het opnemen van apparaatsuitgaven. Hierop is hierboven reeds ingegaan.

Daarnaast wenst de commissie dat over onrechtmatigheid en onzekerheden op hetzelfde, huidige niveau zal worden gerapporteerd. Met het

opschorten van de invoering van de nieuwe begrotingsindeling per 2010, is deze kwestie voorlopig van de baan.

Met betrekking tot de wens om maatregelen die samenhangen met de financiële crisis op te nemen op één artikel, is in een brief van 11 mei (Kamerstuk 31 700 IXB, nr. 23) reeds gemeld dat een apart artikel voor crisismaatregelen zou leiden tot een hybride artikel dat bovendien naar verwachting tijdelijk van aard zal zijn. Dit vanwege het heterogene karakter van de crisismaatregelen (deelnemingen, garanties, kapitaalinjecties, leningen). Daarnaast is het kabinet van mening de Tweede Kamer beter te kunnen informeren via een apart samenhangend overzicht van de verschillende kredietcrisis-maatregelen in budgettaire nota's en het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Tenslotte wordt verzocht om te komen met een voorstel dat het mogelijk maakt aanvullende posten deel uit te laten maken van een begrotingswet en zo amendeerbaar te maken door uw Kamer. Hierover moet worden opgemerkt dat aanvullende posten in de begroting nog geen plaats kunnen krijgen, omdat het kabinet daarover nog geen definitieve beslissingen heeft genomen. Pas nadat het kabinet een beslissing heeft genomen, worden de aanvullende posten in (suppletoire) begrotingswetten opgenomen. Op dat moment komen deze onder het budgetrecht van de Tweede Kamer te vallen. Het amenderen van, nog niet in een begrotingsvoorstel opgenomen, middelen is formeel niet mogelijk. Wel heeft de Tweede Kamer natuurlijk altijd de mogelijkheid om door middel van een motie de beslissing van het kabinet over de aanwending van aanvullende posten te beïnvloeden.

Voorstel

Uw beide brieven van 6 juli duiden op een toenemende mate aandacht van de Tweede Kamer voor zogenoemde «inputinformatie». Tegelijkertijd hecht uw Kamer, net als het kabinet, veel waarde aan het vasthouden aan een begrotingsweergave waarin beleidsdoelen en resultaten leidend zijn voor de autorisatie van middelen. Hoewel deze twee zaken in eerste instantie wellicht onverenigbaar lijken, moet er een tussenweg te vinden zijn waarin uw Kamer beter bediend kan worden in haar informatiebehoefte en de uitgangspunten terwijl de huidige begrotingsindeling kan worden gehandhaafd. Randvoorwaarde hierbij voor het kabinet is dat dit niet leidt tot fors hogere verantwoordingslasten. De vernieuwing van de Rijksdienst beoogt de verantwoordingslasten voor departementen immers te beperken.

Om te komen tot een begrotingspresentatie die beter tegemoet komt aan uw wensen en goed uitvoerbaar is voor departementen, is een zorgvuldige voorbereiding vereist. In de brief van 30 juni (kenmerk BZ/2009/454 U) werd voorgesteld om hierover in onderlinge samenspraak tot nadere voorstellen te komen. Ook andere wensen van uw Kamer zouden in deze dialoog betrokken kunnen worden. Dit geldt in het bijzonder voor uw wens tot het opnemen van informatie over de ICT inzet en het realiseren van taakstellingen als standaard onderdeel van de formele verantwoordingscyclus (brief 1 juli vaste commissie voor Financiën, kenmerk 09-RU-B-009).

Zoals eerder aangegeven en door u onderschreven in uw brief is het kabinet van mening dat deze kwestie uiteindelijk moet worden meegenomen in de evaluatie van het «Experiment Verbetering verantwoording en begroting», voorzien in de tweede helft van 2010.