

Vergaderjaar 2015–2016

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 76

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2016

Op 14 oktober vond er een Algemeen Overleg met de Commissie voor Financiën plaats over Rijksbrede ontwikkelingen inzake begroten en verantwoorden (Kamerstuk 31 865, nr. 75). In dit overleg heb ik toegezegd een aantal zaken nader per brief toe te lichten. In deze brief wordt ingegaan op de weergave van de budgetflexibiliteit in ontwerpbegrotingen, de informatievoorziening over zbo's en de evaluatie van subsidies.

Budgetflexibiliteit

Algemeen

De budgetflexibiliteit wordt in de ontwerpbegroting inzichtelijk gemaakt bij de beleidsartikelen met een percentage van de uitgaven waarvoor bij de start van het begrotingsjaar juridische verplichtingen bestaan. Aangezien de ontwerpbegrotingen worden ingediend op Prinsjesdag voorafgaand aan het begrotingsjaar, bevat het percentage voor een deel een inschatting van de juridisch verplichte uitgaven. Van juridisch verplichte uitgaven is in zijn algemeenheid alleen sprake op grond van verdrag, wet, koninklijk besluit, ministeriële regeling, beschikking, verbintenis of een vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen.

Uit het percentage juridisch verplichte uitgaven valt af te leiden welk deel van de geraamde uitgaven budgettair-technisch gezien beschikbaar is voor alternatieve besteding, de zogenaamde «vrije ruimte» in de ontwerpbegroting. Deze vrije ruimte bestaat uit het deel van de geraamde uitgaven in de ontwerpbegroting waarvoor weliswaar een bestemming bestaat, maar die nog niet juridisch verplicht zijn ten tijde van de indiening van de ontwerpbegroting.

Budgetrecht en recht van amendement

De kern van het budgetrecht is dat uitgaven vooraf door de Kamer moeten worden geautoriseerd. De begroting bevat op korte termijn geen grote

bedragen die nog niet juridisch zijn verplicht. De meeste uitgaven liggen op korte termijn al vast door eerder aangegane verplichtingen. Doorgaans is de Kamer in een eerder stadium wel betrokken bij de bestemming van deze uitgaven. Bij uitgaven die direct volgen uit wetgeving is de Kamer als medewetgever betrokken bij de goedkeuring van wetgeving. Veel andere verplichtingen volgen uit de uitvoering van beleid waarover eerder met de Kamer overleg is gevoerd. Deze rol van de Kamer wordt aangeduid als de uitoefening van het *materiële* budgetrecht, namelijk een bestemming geven aan uitgaven. Het *formele* budgetrecht wordt uitgeoefend bij het vaststellen van de begrotingen¹.

De nog niet juridisch verplichte ruimte in de ontwerpbegroting 2015 bedroeg ca. 3% van de totale begrotingsomvang (een kleine 4 miljard euro). In haar studie over het budgetrecht eerder dit jaar geeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven aan dat de afgelopen vijftien jaar er jaarlijks gemiddeld ca. 0,1% van de totale begrotingsomvang door de Kamer is gebruikt voor amendementen². De omvang van de niet-verplichte uitgaven is in die zin dus meer dan voldoende als dekking voor amendementen.

Voorgeschiedenis

Zoals eerder is aangegeven in de brief van 18 december 2014 (Kamerstuk 31 865, nr. 65) speelt de discussie over het opnemen van budgetflexibiliteit in de ontwerpbegroting al meer dan 10 jaar. In die periode zijn, in overleg met de Kamer, verschillende varianten van kwantitatieve en kwalitatieve toelichting op de budgetflexibiliteit toegepast.

Aanvankelijk kwamen er meer dan tien categorieën budgetflexibiliteit (juridisch verplicht, bestuurlijk verplicht, bestuurlijk gebonden etc.) voor in de Rijksbegroting. Dit gaf weinig duidelijkheid over de werkelijke mate van budgetflexibiliteit. In de begroting 2012 werd inzicht in de budgetflexibiliteit geboden via een kwalitatieve toelichting en werd een departement vrij gelaten om via een bedrag of percentage inzicht te bieden in de vrij besteedbare middelen. Dit leidde tot een te grote verscheidenheid aan toelichtingen en een geringe onderlinge vergelijkbaarheid³. Vervolgens is in overleg met de Kamer gekozen voor kwantitatieve weergave in de vorm van een percentage «juridisch verplichte uitgaven» bij elk artikel. Tegelijkertijd is de definitie voor juridisch verplichte uitgaven met ingang van de begroting 2013 aangescherpt.

In het Algemeen Overleg van 6 maart 2013 (Kamerstuk 31 865, nr. 50) is besloten om naast deze kwantitatieve gegevens ook een kwalitatieve toelichting op te nemen op het niveau van categorieën financiële instrumenten (subsidies, opdrachten, bijdragen aan zbo's etc.). Bij de tabel *budgettaire gevolgen van beleid* wordt per begrotingsartikel op hoofdlijnen toegelicht welke verplichtingen er met welke partijen zijn aangegaan en voor welke periode deze afspraken gelden. Deze combinatie van kwantitatieve gegevens en kwalitatieve toelichting vond voor het eerst zijn weerslag in de begroting 2014. De Rijksbegrotingsvoorstellen zijn recent aangescherpt om interpretatieverschillen bij het bepalen van de budgetflexibiliteit in suppletoire begrotingen te

¹ De macht en de kracht van het budgetrecht – Het budgetrecht van de Tweede Kamer: ontwikkelingen en verbetermogelijkheden, p. 15. Rapport BOR van 2 april 2015 (bijlage bij Kamerstuk 33 670, nr. 11).

² De macht en de kracht van het budgetrecht – Het budgetrecht van de Tweede Kamer: ontwikkelingen en verbetermogelijkheden, p. 8. Rapport BOR van 2 april 2015 (bijlage bij Kamerstuk 33 670, nr. 11).

³ Kamerstuk 31 865, nr. 61.

voorkomen. Deze interpretatieverschillen waren er de oorzaak van dat percentages verplichte uitgaven in de eerste suppletoire begroting af en toe aanzienlijk lager leken dan in de ontwerpbegroting, waaraan het lid Koolmees memoreerde in het Algemeen Overleg van 14 oktober (Kamerstuk 31 865, nr. 75). Uit het schriftelijk overleg (Kamerstuk 31 865, nr. 68) en het Algemeen Overleg dit jaar bleek dat deze aanpassingen nog niet hebben geleid tot de gewenste mate van inzicht voor uw Kamer.

Uitkomsten audit naar totstandkoming budgetflexibiliteit

Mede naar aanleiding van de Kamervragen over de evaluatie Verantwoord Begroten (Kamerstuk 31 865, nr. 65) is aan de Auditdienst Rijk gevraagd een onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de percentages budgetflexibiliteit in de Rijksbegroting. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de regels over het algemeen serieus worden opgevolgd door departementen. Wel blijkt dat departementen de regelgeving over budgetflexibiliteit soms verschillend interpreteren, waardoor verschillen ontstaan. Dit betreft met name het *inschatten* van dat deel van de verplichtingen dat wordt aangegaan tussen het presenteren van de ontwerpbegroting op Prinsjesdag en het begin van het begrotingsjaar per 1 januari. Ook bestaat er bij de toepassing van het begrip «juridisch verplicht» soms een «grijs gebied», zoals bij een bestuurlijk convenant met een gemeente. Om een meer uniforme werkwijze door alle departementen te bevorderen is een verdere aanscherping van de voorschriften op sommige punten nog mogelijk zodat de interpretatieruimte bij departementen verder wordt beperkt. Te denken valt aan uniforme aannames over de verplichte status van bepaalde veel voorkomende overeenkomsten.

Huidige informatiewaarde voor de Kamer

Zoals al eerder opgemerkt is het percentage niet-verplichte uitgaven in een begroting doorgaans gering, omdat veel uitgaven ten tijde van de indiening van de ontwerpbegroting al vast liggen in onderliggende wetten en overeenkomsten. De CDA fractie signaleerde terecht in het schriftelijk overleg over de evaluatie Verantwoord Begroten eerder dit jaar (Kamerstuk 31 865, nr. 68) dat er spanning bestaat tussen het verhogen van de «vrije ruimte» enerzijds en de rechtszekerheid voor de burgers, bedrijven en instanties anderzijds. Het op grote schaal herzien van eerder vastgestelde wet- en regelgeving, gemaakte afspraken en gesloten overeenkomsten met partijen draagt immers niet bij aan de betrouwbaarheid van de overheid.

Verbetermogelijkheden

Op verzoek van de Kamer is gekeken naar de mogelijkheden om te komen tot een meer heldere en bruikbare weergave van de budgetflexibiliteit. Ook het belang van een uniforme werkwijze en het beperken van onnodige administratieve lasten kregen hierbij aandacht. Dit leverde het volgende verbetervoorstel op:

Een heldere centrale weergave en toelichting van de niet-verplichte uitgaven per ontwerpbegroting.

In de ontwerpbegroting wordt door middel van een nieuw, apart overzicht, inzicht geboden in de *niet-juridisch verplichte* uitgaven per begrotingshoofdstuk. Dit is een verandering ten opzichte van de huidige praktijk, waarbij de aandacht uitgaat naar het percentage juridisch *verplichte* uitgaven per beleidsartikel. In het nieuwe overzicht wordt tevens aangegeven welke bestemming deze nog niet-verplichte uitgaven

hebben. Dat is nodig, want ook de niet verplichte middelen hebben wel altijd een bestemming en bestedingsdoel. Om die reden wordt beschreven wat de gevolgen voor het beleid zijn bij een alternatieve aanwending van deze middelen door de Kamer. Hieronder is een voorbeeld opgenomen van hoe deze tabel er uit zou kunnen zien.

Ministerie van Consumentenzaken			
Art. nr.	Omschrijving Beleidsartikelen	Niet juridisch verplichte uitgaven	Bestemming van deze uitgaven
	Totaal	19.951	
1	Consumentenbeleid	897	Deze middelen zijn bestemd voor een nog te starten beleidsdoorlichting naar het consumentenbeleid en subsidies aan consumentenorganisaties.
2	Handhaving van consumentenrechten	0	
3	Consumenteneducatie	7.242	In het beleidsprogramma «slimme consument» (bron) zijn leerprogramma's in het hoger onderwijs aangekondigd. Deze middelen zijn daarvoor bestemd.
4	Bescherming van persoonsgegevens	11.812	Deze middelen zijn bestemd voor een voorlichtingscampagne om consumenten te beschermen tegen misbruik van persoonsgegevens op internet. Deze voorlichtingscampagne is toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling (bron)

Naast bovenstaand overzicht blijft de huidige kwalitatieve toelichting van het percentage juridisch verplichte uitgaven per begrotingsartikelen bestaan.

Behalve dit voorstel voor meer informatie over budgetflexibiliteit in de stukken kunnen ook aanvullende maatregelen worden overwogen om het toezicht op een uniforme toepassing van de regels binnen het Rijk te bevorderen.

Te denken valt aan het aanscherpen van de voorschriften om de interpretatieruimte voor de inschatting van nog aan te gane verplichtingen te verkleinen en het periodiek uitvoeren van audits.

De verwachting is dat met behulp van deze maatregelen de informatie over budgetflexibiliteit relevanter wordt voor de Kamer en dat de kwaliteit van de informatie wordt verbeterd. Graag lichten mijn ambtenaren deze mogelijkheden nader toe in een technische briefing voor de Commissie voor Financiën. Dan kan ook worden stil gestaan bij de vraag in hoeverre deze maatregelen tegemoet komen aan de wensen en verwachtingen van uw Kamer.

Zelfstandige Bestuursorganen (zbo's)

In het Algemeen Overleg van 14 oktober (Kamerstuk 31 865, nr. 75) kwam de vraag naar voren hoe actueel de informatie over zbo's in de Rijksbegroting is en welke informatie er beschikbaar is over de beleidsdoelen en beleidseffecten van de uitgaven aan zbo's.

De zbo's zijn zelfstandige uitvoerende diensten die hiërarchisch niet onder een Minister vallen. Dit betekent dat zij een eigen planning- en controlcyclus kennen met hun eigen verantwoordingsdocumenten. Het jaarverslag of de jaarrekening van een zbo bevat informatie over de kosten en de mogelijke opbrengsten. Op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn zbo's verplicht om jaarlijks hun jaarverslagen ook aan beide Kamers der Staten-Generaal toe te zenden. Op basis van de Kaderwet zbo's hebben de Ministers goedkeuringsrecht

bij de begrotingen van zbo's. Bij deze goedkeuring vindt toetsing plaats over de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de taken van de zbo's.

In de *departementale begroting* is een bijlage Zelfstandige Bestuursorganen en Rechtspersonen met een Wettelijke Taak opgenomen. Deze bijlage bevat in elk geval een overzicht van alle zbo's van het desbetreffende moederdepartement en de omvang van de bijdrage die zij ontvangen in het begrotingsjaar. Daarnaast bevat deze bijlage een overzicht van de bijdragen aan zbo's die onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie vallen. Ook wordt bij de beleidsartikelen (onderdeel departementale begroting) in de tabel «budgettaire gevolgen van beleid» vermeld hoeveel bijdrage de zbo's ontvangen van een ministerie voor het uitvoeren van bepaald beleid. Daarmee wordt de uitvoering van zbo's gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen van het betreffende beleidsverantwoordelijke departement. Deze cijfers zijn uiteraard actueel, zodat de Staten-Generaal haar controletaak kan uitoefenen.

Het *departementale jaarverslag* bevat ook een bijlage Zelfstandige Bestuursorganen en Rechtspersonen met een Wettelijke Taak, echter met een andere inhoud. In deze bijlage wordt naast de algemene informatie over zbo's aangegeven wat de realisatiecijfers van het afgelopen jaar zijn en verantwoordt het bestuur zich over de rechtmatigheid van de bestede middelen. Indien de cijfers uit het betreffende verantwoordingsjaar nog niet beschikbaar zijn worden de cijfers uit het jaar daarvoor vermeld.

De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op een beleidsartikel wordt conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek iedere vier tot zeven jaar geëvalueerd. De bij het beleidsartikel horende taakuitvoering van een zbo maakt deel uit van een dergelijke beleidsdoorlichting. Voor zbo's die onder de werking van de Kaderwet zbo's vallen, is de betrokken Minister tevens verplicht om – gerekend vanaf het moment dat de Kaderwet op het zbo van toepassing werd – eens in de vijf jaar een verslag aan de Staten-Generaal te sturen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zbo. Nog niet voor alle zbo's is dat moment al bereikt. Ik kan u melden dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst voornemens is deze evaluatiebepaling te betrekken in de evaluatie van de Kaderwet zbo's in 2017.

Subsidies

De verplichting om de subsidieregelingen eenmaal in de vijf jaar te evalueren en deze te publiceren is opgenomen in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb, artikel 4:24). Het is niet verplicht om de evaluatie separaat aan de Kamer te sturen. In het subsidieoverzicht dat is opgenomen in de departementale begrotingen zijn onder andere de data van de afgeronde evaluaties opgenomen met een hyperlink naar de betreffende evaluatie. Tevens is daar opgenomen wanneer de eerstvolgende evaluatie is voorzien.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem