

B. BEGROTINGSTOELICHTING

Leeswijzer

De begroting 2003 bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Beleidsagenda
2. Beleidsartikelen (en niet-beleidsartikelen)
3. Baten-lastendiensten
4. Bedrijfsvoeringsparagraaf
5. Bijlagen waaronder de Verdiepingsbijlage en de bijlage Moties en Toezeggingen

Deze leeswijzer heeft dezelfde opbouw, aangevuld met een paragraaf waarin aangegeven staat in welke overzichtsconstructies onze begroting participeert.

De begroting 2003 is de eerste begroting van het nieuwe kabinet. De speerpunten voor de komende jaren zijn opgenomen in de beleidsagenda 2003 en voor zover mogelijk in de beleidsartikelen.

Ondanks dat de beschrijving van zowel de algemene en operationele doelstellingen, als de aard van de verantwoordelijkheden als de instrumenten in de beleidsartikelen enigszins gewijzigd is, is de begroting 2003 voor een belangrijk deel vergelijkbaar met de begroting 2002. Uiteraard zijn de activiteiten voor 2003 zo concreet mogelijk geformuleerd en waar mogelijk onderbouwd met prestatiegegevens.

1. De beleidsagenda: domein en uitgangspunten

De beleidsagenda is een korte weergave van de beleidsprioriteiten van het nieuwe kabinet. Voor zover mogelijk zijn deze verder uitgewerkt in de beleidsartikelen. Tevens vormt het beleidsprogramma 2003–2006 onderdeel van deze beleidsagenda.

Beleidsprioriteiten die tot het domein van VWS behoren worden niet alleen gefinancierd vanuit de rijksmiddelen (de begroting), maar vooral ook uit de premieontvangsten. Bij deze premiegefinancierde uitgaven gaat het uitsluitend om de zorg. VWS maakt zowel een begroting als een Zorgnota. Hoewel het twee verschillende documenten zijn, hebben de begroting en de Zorgnota een bereik dat elkaar beleidsmatig overlapt. Voorheen maakten de zorguitgaven op de VWS-begroting deel uit van het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Bij de vaststelling van de budgettaire kaders is onder andere besloten om met ingang van het jaar 2003 de zorg uitgaven op de VWS begroting niet meer te rekenen tot het BKZ. Zou de beleidsagenda beperkt worden tot het begrotingsdomein, dan zou een onvolledige en kunstmatige «vanuit de financiering geknipte» beleidsagenda worden gepresenteerd. Daarom is er in deze begroting evenals in de Begroting 2002 voor gekozen één integrale beleidsagenda op te nemen die *alle* beleidsprioriteiten van VWS omvat. Deze beleidsagenda is derhalve ook opgenomen in de Zorgnota.

2. Beleidsartikelen (en niet-beleidsartikelen)

Het totaal van de begrotingsmiddelen is in tegenstelling tot vorig jaar niet verdeeld over 15 maar over 16 artikelen. Deze uitbreiding is, conform het Strategisch Akkoord, het gevolg van de overheveling van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) van het ministerie van SZW. Binnen de 16 artikelen is een onderscheid gemaakt in beleids- (14) en niet-

beleidsartikelen (2). De niet-beleidsartikelen verantwoorden de niet-toerekenbare en sectoroverstijgende budgetten (Algemeen) en de verdeelposten voor nominale bijstellingen en onvoorziene uitgaven (Nominaal en onvoorzien). Bij de beleidsartikelen zijn omwille van de transparantie de indeling van de beleidsbegroting en de Zorgnota op elkaar afgestemd. Gevolg hiervan is dat de artikelindeling van de begrotingsuitgaven die onder het budgettair kader zorg vallen, (in hoge mate) overeenstemt met de indeling naar sectoren in de Zorgnota. Het gaat hier om de artikelen Gezondheidsbevordering en -bescherming, Curatieve zorg, Geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke opvang, Gehandicaptenzorg en hulpmiddelenbeleid, Verpleging, verzorging en ouderen en Arbeidsmarktbeleid.

De opbouw van de beleidsartikelen en het artikel algemeen is als volgt:

1. Algemene doelstelling
2. Operationele doelstelling
3. Budgettaire gevolgen van beleid
4. Budgetflexibiliteit
5. Groeiparaagraaf

De opbouw van het niet-beleidsartikel Nominaal en onvoorzien wijkt hiervan af, vanwege het technische karakter.

1. Algemene doelstelling

Elk beleidsartikel begint met een *algemene doelstelling*. Deze doelstelling beperkt zich niet tot de inzet van begrotingsmiddelen, maar strekt zich uit over het totale beleidsveld. Voor bovengenoemde beleidsartikelen betekent dit dat de algemene doelstelling wordt bereikt door de inzet van zowel begrotings- als premiemiddelen. Voorts kunnen beleidswijzigingen hun weerslag vinden in de premiegefinancierde uitgaven. De budgettaire bijdrage vanuit de begroting om de algemene doelstellingen op de beleidsterreinen te realiseren, is in de meeste gevallen beperkt in relatie tot de inzet van premiemiddelen. De prestaties van de inzet van begrotingsmiddelen (vaak stimuleringsubsidies en onderzoeken) dragen bij aan effecten voor of in de premiesector. Om deze verhouding te illustreren, presenteren we in deze begroting bij elk beleidsartikel het totale budget, zoals opgenomen in de Zorgnota.

2. Operationele doelstelling

Op het «diepere» niveau, namelijk dat van de operationele doelstelling, is de inzet van begrotingsgeld de primaire invalshoek. Bij de operationele doelstelling staat een beschrijving van de beleidseffecten, de aard van de verantwoordelijkheid van ons en zonodig van andere actoren en van de begrotingsgefinancierde instrumenten die bijdragen aan het realiseren van die doelstelling. Deze indeling is in de meeste beleidsartikelen expliciet opgenomen. Bij de beleidsartikelen waarbij deze indeling niet expliciet is opgenomen is deze voor zover relevant meegenomen in de toelichting op de algemene en operationele doelstelling. Dit geldt eveneens voor onder andere de veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming. De operationele doelstellingen en instrumenten zijn waar mogelijk voorzien van prestatiegegevens. De prestatiegegevens kunnen gerelateerd zijn aan operationele doelstellingen en aan de beleidsinstrumenten. Wanneer prestatiegegevens zijn gerelateerd aan de inzet van instrumenten, is dat vaak verwoord in producten en activiteiten die met deze middelen mogelijk worden

gemaakt. Prestatiegegevens die samenhangen met de operationele doelstellingen geven een indicatie van de mate waarin de operationele doelstelling wordt bereikt. Of operationele doelstellingen in termen van prestatiegegevens geconcretiseerd kunnen worden, hangt ook af van de aard van de operationele doelstelling. Voor een deel van de operationele doelstellingen en instrumenten kunnen alléén uitspraken worden gedaan over de mate waarin de beoogde doelstellingen zijn bereikt, respectievelijk de maatschappelijke ontwikkelingen nopen tot (gewijzigde) voortzetting van het beleid, door de inzet van evaluatieonderzoek. Bij de betreffende operationele doelstellingen en instrumenten is aangegeven wanneer evaluatieonderzoeken zijn voorzien.

Relatie tussen de beleidsartikelen en de Welzijnsnota

Tot en met 2002 was de Welzijnsnota «Sociale kwaliteit» het kader voor het landelijke welzijnsbeleid. Na het uitbrengen van de begroting zal er een nieuwe Welzijnsnota (2003–2006) worden opgesteld. In deze begroting gaan we vooralsnog voor 2003 en volgende jaren uit van de uitvoering van de bestaande Welzijnsnota. In de budgettaire tabellen inzake de Welzijnsnota zijn de middelen derhalve tot en met 2007 opgenomen.

De Welzijnsnota is ingedeeld naar de volgende programmalijnen:

1. participatie en toegankelijkheid;
2. het voorkomen en bestrijden van sociale uitsluiting;
3. het ondersteunen van lokaal sociaal beleid;
4. het ondersteunen van professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen;
5. het volgen van ontwikkelingen via onderzoek, monitoring en informatievoorziening.

In deze VWS-begroting leveren verschillende beleidsartikelen een bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen c.q. programmalijnen in de Welzijnsnota. Dit komt tot uitdrukking in de toelichting op het beleidsartikel. Bij de betreffende artikelen is een tabel opgenomen waaruit blijkt welke budgettaire bijdrage de operationele doelstelling levert aan de programmalijnen van de Welzijnsnota.

Bij de beleidsartikelen Jeugdbeleid en Sociaal beleid zijn de programmalijnen uit de Welzijnsnota als operationele doelstellingen opgenomen. Bij de beleidsartikelen Geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke opvang, Gehandicaptenzorg en hulpmiddelenbeleid, Verpleging, verzorging en ouderen en Sportbeleid is de bijdrage aan de Welzijnsnota verwerkt in bestaande operationele beleidsdoelstellingen. Hierbij is voor zover mogelijk expliciet aangegeven op welke wijze de operationele doelstelling bijdraagt aan de Welzijnsnota. Dit is veelal door het inzetten van bepaalde instrumenten. Het beleidsartikel Sociaal beleid bevat een samenvattend overzicht van de budgettaire bijdragen van de verschillende beleidsartikelen aan de programmalijnen van de Welzijnsnota.

3. Budgettaire gevolgen van beleid

Elk beleidsartikel bevat een tabel met de budgettaire gevolgen van het beleid. De programma-uitgaven zijn toegerekend aan de operationele doelstellingen in kwestie. Binnen de operationele doelstelling zijn bij de programma-uitgaven de garanties, en het beslag van de rijksbijdragen aan ZBO's en lokale overheden afzonderlijk aangegeven. De wijze van presentatie wijkt daarmee enigszins af van de Rijksbegrotingsvoorschriften. Over deze afwijkende presentatie is overeenstemming met de Minister van Financiën.

De programma-uitgaven bestaan nagenoeg volledig uit subsidies, met uitzondering van de hiervoor genoemde financiële instrumenten. Een relatief klein deel van de programma-uitgaven wordt verricht in de vorm van opdrachten (op basis van een overeenkomst). Waar in de toelichting op de instrumenten het begrip subsidie wordt gehanteerd, worden daarmee tevens deze opdrachten bedoeld.

De apparaatsuitgaven van het kerndepartement zijn aan de beleidsartikelen toegerekend op basis van de indeling van de beleidsartikelen, voor zover er een directe relatie bestaat tussen de algemene beleidsdoelstelling en de apparaatsuitgaven. De inspecties staan in een apart beleidsartikel. Artikel 14 bevat de apparaatsuitgaven van het kernministerie die geen directe relatie hebben met de doelstelling zoals opgenomen in het beleidsartikel. Hier staat eveneens een overzicht van de volumegegevens van de apparaatsuitgaven die aan de beleidsartikelen ten grondslag liggen (aantallen fte's).

4. Budgetflexibiliteit

De gevolgde systematiek bij budgetflexibiliteit is, dat het kasbeslag over de jaren 2003 tot en met 2007 van de verplichtingen in een percentage worden weergegeven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar:

- Juridisch verplichtingen: verplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit bijvoorbeeld een wettelijke regeling of een beschikking en die in hetzelfde jaar en/of latere jaren tot uitgaven leiden. Het gaat hierbij over het algemeen om, door middel van subsidiebeschikkingen, vastgelegde meerjarige incidentele verplichtingen, bijvoorbeeld subsidies voor meerjarige projecten. Met betrekking tot de apparaatsuitgaven wordt overeenkomstig de Rijksbegrotingvoorschriften ervan uitgegaan dat deze als juridisch verplicht gelden. Voor deze uitgaven geldt namelijk dat daarop nagenoeg geheel de fictie verplichtingen=kas van toepassing is.
- Bestuurlijk gebonden reserveringen: verplichtingen die weliswaar nog niet verplicht zijn, maar die op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een onontkoombaar karakter hebben. Het gaat hierbij met name om specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies en (instellings)subsidies met een structureel karakter. Voor deze verplichtingen wordt voor het jaar 2003 uitgegaan van 100% onontkoombare verplichting en voor de jaren na 2003 wordt uitgegaan van continuering van deze verplichtingen (ongewijzigd beleid).
- Beleidsmatige reserveringen: het percentage van de uitgaven dat nog niet concreet is belegd met verplichtingen (ten opzichte van derden). Hiervoor bestaan echter beleidsvoornemens die in deze begroting en reeds eerder verschenen nota's aan de Kamer, zoals bijvoorbeeld de Welzijnsnota, zijn verwoord. De uitvoering van deze beleidsvoornemens, waaronder het aangaan van de concrete verplichtingen, vindt deels in 2002 en grotendeels in 2003 en volgende jaren plaats.

De basis van de weergegeven bedragen en percentages is de departementale administratie. Deze geven een raming weer van de situatie per 1 januari 2003.

5. Groeiparagraaf

In de groeiparagraaf zijn de verbeterpunten aangegeven die in de toekomst zullen leiden tot een groter inzicht in de te realiseren prestaties.

Om dit te bereiken kunnen meerdere mogelijkheden worden benut. Zo kunnen streefwaarden worden geformuleerd, kan een tijdshorizon worden bepaald of evaluatieonderzoek worden gedaan. Welke mogelijkheid wordt benut hangt sterk af van het in te zetten beleidsinstrument. Ook wordt ingegaan op de toezeggingen zoals deze in de groeiparagraaf in de begroting 2002 zijn opgenomen en is een evaluatieprogrammering weergegeven.

3. Baten-lastendiensten

VWS kent op dit moment twee baten-lastendiensten: het agentschap Keuringsdienst van Waren (KvW) en het agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen (ACBG). In de presentatie van de baten-lastendiensten in deze begroting maken we een knip. Dat wil zeggen: de beleidsmatige toelichting op de activiteiten van het agentschap staat onder het desbetreffende beleidsartikel. Voor het ACBG is de beleidsinformatie toegerekend aan beleidsartikel 2 (Curatieve zorg). In dit artikel wordt de bijdrage van dit agentschap aan de verwezenlijking van de operationele doelstelling in algemene zin omschreven. Informatie over de door deze agentschappen gerealiseerde prestaties staan, gelet op de nauwe samenhang met de financiële kerngegevens over het agentschap, vermeld in de agentschapsparagraaf. De beleidsmatige informatie alsmede de informatie over de door de Keuringsdienst van Waren geleverde prestaties staat in beleidsartikel 11 over de inspecties.

4. Bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt ingegaan op een aantal hoofdlijnen van de bedrijfsvoering binnen VWS, die van belang zijn voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen. De bedrijfsvoeringsparagraaf sluit aan bij het «referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering». In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het bedrijfsvoeringsplan 2003, ontwikkelingen op het terrein van de VBTB en op enkele belangrijke organisatieontwikkelingen.

5. Bijlagen

In de verdiepingsbijlage staan de toelichtingen op de mutaties vanaf 2003 ten opzichte van de eerste suppletore wet. Verplichtingenmutaties worden niet toegelicht voor zover het gaat om mutaties met een technisch karakter. Dit is bij de meeste verplichtingenmutaties het geval. Technische mutaties zijn onder andere de bij de kasmutaties behorende verplichtingenmutaties (kas = verplichtingen), en het aanpassen van de verplichtingenraming als gevolg van het aangaan van meerjarige projectsubsidies. Bij deze mutaties wordt de verplichtingenraming in het uitvoeringsjaar verhoogd en in de daarop volgende jaren met hetzelfde bedrag verlaagd. In alle gevallen hebben de mutaties geen gevolgen voor de kasraming.

In de bijlage moties en toezeggingen wordt een overzicht gegeven van door de vorige bewindspersonen gedane toezeggingen en de stand van zaken van door de Tweede Kamer aanvaarde moties.

6. Overzichtsconstructies

In deze paragraaf vermelden wij de ramingen die in deze begroting zijn opgenomen en deel uitmaken van een overzichtsconstructie.

Homogene groep internationale samenwerking (HGIS)

De HGIS-nota 2003 van het ministerie van Buitenlandse Zaken bevat een overzicht van de onder Internationale samenwerking verantwoorde budgetten bij de verschillende departementen. De budgetten voor deze overzichtsconstructie worden verantwoord in artikel 14, operationele doelstelling personeel kernministerie. Het gaat hier om de personele lasten van de VWS-attachés op diplomatieke posten te Washington, Parijs en Brussel. De uitgaven hiervoor bedragen op dit moment € 655 000

Grotestedenbeleid (GSB)

Een overzicht van de geldstromen voor het grotestedenbeleid staat in het Extra Comptabele Overzicht Grotestedenbeleid dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met zijn begroting naar de Kamer stuurt. In deze begroting staat meer inhoudelijke informatie over het grotestedenbeleid.

In het onderstaande overzicht staan de budgetten van VWS die binnen het GSB-kader vallen. De VWS-begroting kent geen specifieke GSB-artikelen. Wel zijn er vijf VWS-geldstromen die voor een deel van hun budget binnen het GSB-kader vallen. Dit deel is bestemd voor de doelgroep van het grotestedenbeleid: de 25 grote steden. De toelichting op het gehele budget inclusief het GSB-deel is te vinden in de onderstaande tabel genoemde artikelen.

De meerjarige doorloop van de cijfers zijn momenteel de best mogelijke schattingen van de GSB-relevante uitgaven in de toekomst.

Tabel 1: GSB-ramingen (bedragen x € 1000)

Artikel	Onderwerp	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3	Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid	171 890	171 438	171 435	171 436	171 436	171 436
3	Heroïne-experimenten	4 823	4 823	0	0	0	0
3	Algemeen maatschappelijk werk	3 654	3 654	0	0	0	0
7	Ondersteunen van lokaal sociaal beleid	2 168	971	166	166	166	166
8	Inburgering nieuwkomers	35 093	35 147	32 871	33 751	33 196	33 196
9	Sportbeleid	4 068	4 068	2 339	1 921	1 921	1 921

Overzichtsconstructie integratiebeleid etnische minderheden

Deze overzichtsconstructie is opgenomen in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Tabel 2: Integratiebeleid etnische minderheden (bedragen x € 1000)

Artikel		2002	2003	2004	2005	2006	2007
3	– Geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke opvang	233	233	233	233	233	233
7	– Jeugdbeleid	953	953	953	953	953	953
8	– Sociaal Beleid	70 651	70 977	67 029	68 609	67 572	67 572

Overzichtsconstructie Milieu

Deze overzichtsconstructie is opgenomen in de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Tabel 3: Overzichtsconstructie Milieu (bedragen x € 1000)

Artikel	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 – Gezondheidsbeleid	574	1 514	1 014	1 014	1 014	1 014
9 – Sport		612	612	612	612	612