

Vergaderjaar 2001–2002

**27 849**

**Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001)**

**28 035**

**Wijziging van de Comptabiliteitswet houdende bepalingen inzake het beheer van liquide middelen van rechtspersonen die collectieve middelen beheren, inzake de financiering van die rechtspersonen en inzake de beheersing van het EMU-saldo voor zover dit saldo door het financieel beheer van deze rechtspersonen wordt beïnvloed (Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)**

**Nr. 22**

**VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG**

Vastgesteld 17 april 2002

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft op 15 april 2002 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over **de Comptabiliteitswet 2001 (27 849) en de Eerste Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (28 035)**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Walsem

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van der Windt

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmüller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD) en Bolhuis (PvdA).

Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Depla (PvdA), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Slob (ChristenUnie), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O.P.G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Rabbae (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD) en Hindriks (PvdA).



# Stenografisch verslag van een wetgevingsoverleg van de commissie voor de Rijksuitgaven

Maandag 15 april 2002

Aanvang 11.15 uur

## Voorzitter: Van Walsem

Aanwezig zijn 5 leden der Kamer, te weten:

Duijkers, Blok, De Haan, Van Walsem en Van Heemst,

en de heer Zalm, minister van Financiën.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de Comptabiliteitswet 2001 (27849);**
- **de Eerste Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (28035).**

Hierbij kunnen worden betrokken:

- 4e voortgangsrapportage VTBT (26537, nr. 70);
- Reactie van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van de 4e voortgangsrapportage VBTB (26573, nr. 72);
- Algemene Rekenkamerrapport "VBTB in begrotingen 2002" (26573, nrs. 68 en 69) met inbegrip van de daarover gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden;
- Rapport van het kabinet met betrekking tot de mededeling over de bedrijfsvoering (26573, nr. 71);
- Rapport van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de mededeling over de bedrijfsvoering (26573, nr. 74);
- Brief van de minister van Financiën over de bedrijfsvoering van de Algemene Rekenkamer (RU-02-031);
- Interdepartementale Beleidsonderzoek: Competitieve Dienstverlening (CDV(27891, nr. 1);
- Brief met bijlage van de Minister van Financiën d.d. 21 februari 2002 over het kwaliteitsplan audit-functie (27891/26573, nr. 2);

- Brief van de Minister van Financiën over de 3e woensdag in mei (RU-02-029).

De **voorzitter**: In de zaal hiernaast wordt gesproken over de inrichting van Nederland op het gebied van de ruimtelijke ordening. Daarvoor is blijkbaar heel wat meer belangstelling dan voor de inrichting van onze democratie. Soms is het ook het manco van het parlement dat het daar te weinig aandacht aan besteedt. Dat geldt echter niet voor onze commissie en voor de minister. De heer Vendrik moet helaas wegens ziekte afwezig zijn.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Voorzitter. Dat is spijtig, want ik had gehoopt op de inbreng van de heer Vendrik, die altijd een levendig debat oplevert.

De **voorzitter**: Een extra uitdaging voor u!

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Ik hoop dat hij spoedig weer in ons midden zal zijn. Voorzitter. Vandaag voert de Kamer wetgevingsoverleg met de minister van Financiën over de Comptabiliteitswet 2001 en de eerste wijziging daarvan. De nieuwe Comptabiliteitswet is de neerslag van jaren debat en samen nadenken over een versnelling van de jaarverslagen, andere inrichting van de begrotingen en het versterken van de beleidsfuncties, dit alles om de controlerende taak en het budgetrecht van de Kamer te versterken. Het gaat hier om een historisch proces dat in tegenstelling tot andere debatten met de regering vanuit een gezamenlijk perspectief is gestart. Van zowel de zijde van het parlement

als van de zijde van de regering en haar departementen is hard gewerkt aan de ontwikkeling en de voortgang van dit proces. Vandaag beginnen wij met het debat dat de voorlopige wettelijke afronding van dit proces inluit. Uit de inbreng van de fractie van de Partij van de Arbeid zal blijken dat wij niet alleen het budgetrecht nog iets scherper willen veiligstellen, maar ook het sturen op beleid willen versterken. Vandaag spreken wij ook over de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet. Daarover later meer. VBTB: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, achter de schermen ook wel genoemd van borrel tot borrel. Die was zo nu en dan ook nodig de laatste weken. De grote aantallen uren die erin zijn gaan zitten om kennis te nemen van alle bijgevoegde rapporten maakten het vooruitzicht van een borrel aan het einde heel aantrekkelijk. Voor ik tot de behandeling van de Comptabiliteitswet overga nog even een uitstapje. Dit systeem van beleidsbegrotingen nodigt ertoe uit om zoveel mogelijk concrete doelstellingen te formuleren. De afgelopen weken hebben de kiezers laten weten dat zij van politici verwachten dat zij concreet zijn. Dat roept de vraag op of niet op zijn minst de miljoenennota jaarlijks vertaald kan worden in een Actieplan 2003 bijvoorbeeld. De kiezer wordt concreet geïnformeerd over de resultaten waar naartoe wordt gewerkt en met welke acties de regering haar best gaat doen om die resultaten te bereiken. Hoe kijkt de minister aan tegen de vertaling naar een jaarcontract met de burger? Binnenkort zijn er verkiezingen en dat zal in de loop van de zomer leiden tot een nieuw regeerakkoord.

Bij de behandeling van het Jaarverslag Rijk 2000 heeft collega Duivesteijn namens de PvdA-fractie de wens uitgesproken dat het nieuwe regeerakkoord geformuleerd wordt in VBTB-termen. De minister heeft het toen een uitdagend idee genoemd, maar had er wat aarzelingen bij. Gelet op de ontwikkelingen van de laatste maanden kun je je afvragen of een nieuw regeerakkoord niet juist van betekenis zal zijn als een "contract met de burger". Wat vindt de minister hier op dit moment van? Hierbij zij gezegd dat de PvdA-fractie overweegt om een motie in te dienen waarbij zij de Kamer uitnodigt om het eerstvolgende regeerakkoord mede te beoordelen op concreetheid en dus op VBTB-termen. Wij hopen dat een dergelijke wens door de formateur en de toekomstige fractievoorzitters vervuld zal worden. Bij de beoordeling van de nieuwe Comptabiliteitswet is het opvallend dat de regering uiteindelijk primair kiest voor de inrichting van het budgetrecht van de Kamer en daarmee voor het sturen op geldelijke middelen. Met VBTB wordt echter de omzetting van financieel georiënteerde begrotingen in beleidsdocumenten beoogd. Daarmee ontstaat het vraagstuk van het primaat bij de sturing. Blijft de Kamer op financiën sturen, gaat zij over op beleidssturing of gaat zij op beide sturen? Grondwettelijk dienen wij de uitgaven van de Koning te controleren, zoals de minister ons bij het laatste overleg over VBTB nog nadrukkelijk heeft voorgehouden. De begrotingsstaat dient geaccrediteerd te worden. Het beleid staat geformuleerd in de toelichting op de wet. De regering is geen voorstander van dubbele sturing, zo heeft zij ons laten weten. Hoe beleidsmatig het debat ook ingevuld wordt, het financiële kader is primair. Bovendien stelt zij dat de kwaliteit van de informatie nog niet op een dergelijk niveau is dat volstaan met beleidssturing verantwoord zou zijn. Wijzigingen van beleidsartikelen als gevolg van wijziging van beleid, gepaard met verschuivingen van bedragen, blijven als vanouds mogelijk. De regering wijst erop dat beleidswijzigingen binnen een beleidsartikel mogelijk zijn door het indienen van "nulamendementen", dat wil zeggen wijzigingen van beleid zonder de bedragen te wijzigen, of door het indienen van amenderende moties: beleidswijzigingen die de

regering niet naast zich neer kan leggen. De fractie van de PvdA heeft in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om ook doelstellingen, operationele doelstellingen, prestatie-indicatoren en artikelonderdelen te amenderen. Het uitgangspunt dat de minister van Financiën hanteerde, namelijk dat er overeenstemming zou zijn over de doelstellingen, deelden wij niet. Een van onze voorstellen was om de doelstellingen op te nemen in de begrotingsstaat en ze daarmee onderdeel van de wet te maken. De regering volgde dit voorstel niet, omdat het uitvoeren van de doelstelling niet synchroon loopt met het verloop van de uitgaven. Het geld kan volledig uitgegeven zijn terwijl de doelstelling niet gerealiseerd is, en wat dan? Staatsrechtelijk gezien hebben wij hierbij met een fundamentele discussie te maken. Immers, bij het strikt doorvoeren van onze redenering zal de Grondwet aangepast moeten worden: de Staten-Generaal zal dan niet alleen als medewetgever voor de begroting maar ook als medewetgever voor het beleid moeten worden genoteerd. De vraag doet zich onder meer voor of wij onze identiteit als controleur van de regering kunnen handhaven indien wij medewetgever worden voor het beleid. De PvdA is van mening dat deze staatsrechtelijke aspecten van de discussie zijn blijven hangen. Het debat is nog niet uitgekristalliseerd als het gaat om de positie van het parlement als controleur tegenover zijn verantwoordelijkheid als medewetgever. De keuze die de regering nu maakt is veilig, maar zij zet feitelijk een stap terug, alsof zij terugdeinst voor de consequenties van echt sturen op beleid. Dat leidt ertoe dat er een vrij gekunstelde wijze van amenderen wordt voorgesteld om het sturen op beleid te realiseren. De fractie van de PvdA deelt de zienswijze van de Rekenkamer dat er nog het een en ander te doen is als het erom gaat, rijksbreed goede doelstellingen en prestatie-indicatoren te realiseren. Het is om praktische redenen dat mijn fractie nu een pas op de plaats maakt. Wij zijn van mening dat regering en parlement de komende jaren niet alleen moeten gebruiken om de kwaliteit van de begrotingen en jaarverslagen op een hoger peil te brengen, maar ook om telkens weer

de vraag te stellen wat de ontwikkeling van beleidsbegrotingen betekent voor de formele positie van de Staten-Generaal. Neemt de regering deze uitnodiging aan en wil zij deze discussie, die zowel het terrein van de minister van Binnenlandse Zaken als dat van de minister van Financiën bestrijkt, starten bij de eerstvolgende tussenrapportage over de voortgang van VBTB? In de komende jaren hebben wij dus te maken met een overgangperiode. Het beleidsmatige aspect van de begrotingen is nog niet optimaal. De Kamer behoudt haar taak, de begrotingsstaten te accrediteren. De begrotingsstaten hebben echter betrekking op een kleiner aantal beleidsartikelen. De ruimte voor een bewindspersoon, dan wel voor zijn ambtenaren, om binnen het beleidsartikel te handelen wordt daarmee groter. Een minister verantwoordt zich achteraf voor deze wijzigingen. De Kamer heeft dus alle belang bij scherpe en eenduidige doelstellingen en bij operationele doelstellingen. De prestatie-indicatoren zijn belangrijke parameters om verantwoording te kunnen afleggen. Hier past de waarschuwing dat wij ervoor moeten waken, in een zodanige brij van prestatie-indicatoren terecht te komen dat de boodschap over het al of niet slagen van het beleid niet te herleiden is. Wat wel degelijk van belang is, is de beoordeling van de kwaliteit van de handelwijze en de kwaliteit van de acties. In de afgelopen jaren zijn wij opgeschrikt door gebeurtenissen die ingrijpende gevolgen hadden voor de burgers van onder meer Enschede en Volendam. Wij voeren geen discussie over de handhaving, wel over de kwaliteit van het overheids-handelen en over hoe de prestatie-indicatoren van het VBTB-systeem een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het handelen van de overheid. Doet die overheid wat zij belooft? Doet die overheid dat op een wijze zoals zij het pretendeert te doen? Bereiken wij daarmee dat integere niveau van beleid, diensten en acties dat zij nastreeft? Wat vindt de minister ervan om in overleg met het Kwaliteitsproject van de minister van Binnenlandse Zaken onderzoek te laten doen om te bezien of de prestatie-indicatoren ook kwaliteitsindicatoren kunnen zijn? Tijdens de behandeling van het jaarverslag van het Rijk en de

behandeling van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is door mijn fractie aandacht gevraagd voor de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in het publieke domein. Een punt van discussie, terugkerend bij de behandeling van de Kaderwet ZBO's was de wijze waarop beleidsprestaties van ZBO's worden verantwoord. Bij batenlastendiensten kan de Kamer de minister direct aanspreken. Deze diensten vallen onverkort onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij ZBO's ligt dat anders en het kan zelfs per ZBO verschillen. Dezelfde discussie kan worden gevoerd ten aanzien van de zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak voorzover ze niet onder de definitie van ZBO's vallen. In de tweede nota van wijziging worden bepalingen toegevoegd waardoor de minister van Financiën ook nadere regels kan stellen met betrekking tot informatie die in de begroting en jaarverslagen over ZBO's moet worden opgenomen. Het is de wens van de fractie van de PvdA dat de Kamer de minister kan controleren op zijn oordeel of de beleidsdoelstellingen door de genoemde organisatie zijn gehaald. Hier zijn wij teruggekomen op de keuze van de regering om de controle op de financiële aspecten te prevaleren. Immers, jaarverslagen van de departementen zullen geen verslag doen van het realiseren van de doelstellingen van het Rijk die door het betrokken ZBO dienen te worden gerealiseerd en dat geeft dan een probleem. De beleidsartikelen in de begroting en het jaarverslag verantwoorden de mate waarin de doestelling is bereikt, maar de verdiepingsbijlage over de ZBO's geeft geen overzicht van de doelstellingen en prestatie-indicatoren die de ZBO hanteert om die doelstellingen van het Rijk te realiseren. Daardoor kan de Kamer niet controleren of het oordeel van de betrokken vakminister juist is. De PvdA-fractie overweegt op dit punt een amendement in te dienen op de tweede nota van wijziging. Of kan de minister toezeggen dat het via de ministeriële regeling mogelijk wordt dat deze beleidsverantwoordelijkheid kan afleggen over de ZBO's. Het doel van het amendement is om de verdiepingsbijlage van de ZBO's aan te vullen met doelstellingen van de ZBO's en hun prestatie-indicatoren,

opdat de Kamer het oordeel van de minister kan controleren. In het wetsvoorstel is aangegeven dat alle informatie in de jaarverslagen deugdelijk moet zijn weergegeven. In de tweede nota van wijziging wordt deze term voor niet-financiële informatie vervangen door "op ordelijke en controleerbare wijze tot stand gekomen". Ook hier zien wij dat de minister het beleidsmatige kwaliteitscriterium op afstand zet. De eis van deugdelijkheid blijft voor de financiële informatie gehandhaafd. Geredeneerd vanuit de bedoeling van de motie-Van Walsem c.s. kan deze tweede nota van wijziging worden gezien als een stap terug. Naast betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie zelf, moeten er voldoende waarborgen zijn voor het proces dat leidt tot het verzamelen van de niet financiële informatie. Dat proces moet vanzelfsprekend ordelijk en controleerbaar zijn opgezet. Ook hier lijkt het wel of de regering niet echt de laatste stap wil nemen om de consequenties te trekken uit de omzetting naar beleidsbegrotingen. Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat, indien de PvdA de betrouwbaarheidseis voor de niet financiële informatie in jaarverslagen wil handhaven, artikel 58 in de tweede nota van wijziging moet worden aangepast. Inmiddels is er een amendement-Van Walsem dat mede is ondertekend door de PvdA. Is de minister, gelet op het debat met de Kamer, bereid om dit artikel aan te passen aan de oorspronkelijke bedoeling? Het kan toch niet dat de regering het eigen werk in de zin van beleidstermen zo slecht beoordeelt dat zij deze stap niet wil maken? Een punt van kritiek van de Kamer in het verslag was dat weliswaar in de memorie van toelichting van de Comptabiliteitswet 2001 een passage over budgetflexibiliteit was opgenomen, maar dat die niet was verwerkt in de wet zelf. In de tweede nota van wijziging is een bepaling opgenomen die hier wel in voorziet. In de toelichting is dit nader uiteengezet. Er wordt een onderscheid gemaakt naar juridisch verplicht, bestuurlijk gebonden, complementaire noodzakelijkheid, technisch noodzakelijk en beleidsmatig gebonden, maar wordt tegelijkertijd ook gesproken over het samenvoegen van bepaalde categorieën. Het is voor ons van belang dat de genoemde categorieën afzonderlijk

worden gemeld in de toelichting van een beleidsartikel, gesplitst naar afzonderlijke regels in een overzichtelijke tabel. Dan heeft de Kamer goed inzicht in de mogelijke gevolgen van een amendement. Kan de minister toezeggen dat de categorieën juridisch, bestuurlijk, complementair, technisch en beleidsmatig verplicht afzonderlijk worden gepresenteerd in de toelichting van een beleidsartikel? Van belang voor de PvdA-fractie is de mate waarin de mutaties in de suppletore begrotingen worden toegelicht aan de hand van de WWW-vragen. Wat is in WWW-termen het extra resultaat van de extra inspanningen? Op welke wijze zullen de WWW-vragen worden gekoppeld aan de mutaties in de suppletore begroting en waarom is dit niet in de wet vastgelegd? In artikel 15 van de CW 2001 stelt de minister voor om de Kamer in de voorjaarsnota voortaan geen inzicht meer te verschaffen in de meerjarenramingen. Het feit dat in de voor- en najaarsnota geen inzicht kan worden gegeven in de meerjarige budgettaire ruimte, hoeft nog niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat ook geen inzicht wordt verschaft in de meerjarige budgettaire effecten van de voorgestelde mutaties in de uitvoeringsnota's. De ervaring van de afgelopen jaren leert immers dat zowel de voorjaarsnota als de najaarsnota veel mutaties bevatten, waarvan de Kamer niet per mutatie kan zien wat de meerjarige effecten zijn. Inzicht in de meerjarige gevolgen is dus juist wel van belang. De fractie van de PvdA vraagt de minister, ter ondersteuning van het budgetrecht, om mutaties in voor- en najaarsnota juist meerjarig te presenteren en dit uitgangspunt in de Comptabiliteitswet te verankeren. Ik neem aan dat collega Van Walsem als voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven namens ons allen uitgebreid ingaat op de verkiezingen en de derde woensdag in mei. Los van het gegeven dat de minister in het wetsvoorstel Eerste wijziging van de CW 2001 spreekt over collectieve middelen en in de toelichting consequent gesproken wordt over publieke middelen, rijst toch de vraag wat hiermee wordt bedoeld. Kan de minister dit nog eens toelichten? Hetzelfde geldt voor de invoering van een begrip als "rechtspersoon met een publieke

taak", zonder dat dit begrip wordt omschreven in de wet.

Ik heb ook een aantal opmerkingen over het wetsvoorstel. Bij het verplicht aanhouden van de liquide middelen bij het Rijk blijft de huisbankier van de RWT verantwoordelijk voor het betalingsverkeer. Is dat een bank waarmee Financiën afspraken maakt, dan wordt er een on line verbinding tussen de bank en Financiën gecreëerd, waardoor er op het ministerie een actueel dagelijks overzicht is van het RWT-saldo. Indien het echter een bank betreft waarmee Financiën geen relatie heeft, dan moet zij "overtollige creditsaldi zelf overmaken aan een schatkistrekening". Men kent onze hobby van administratieve lasten. De PvdA-fractie is van mening dat dit alle risico's in zich houdt van extra administratieve lasten.

Uit de nota blijkt dat RWT's gebruik mogen maken van de leenfaciliteit, maar dat zij ook elders mogen lenen. De prikkel die uitgaat van het feit dat de rente van Financiën lager is, wordt door de minister voldoende geacht. Het is echter de vraag hoe organisaties het rentevoordeel van lenen bij Financiën wegen tegen het veronderstelde nadeel van intensiever toezicht door hetzelfde departement en de vakdepartementen. De vraag is ook of het rentevoordeel wel zo groot is, als maar een klein aantal RWT's van die mogelijkheid gebruikmaken.

De minister merkt op dat oneigenlijk kasbeheer naar zijn inschatting nauwelijks voorkomt. Wat is dan de reden om het te verbieden? Waarop is deze inschatting eigenlijk gebaseerd? Biedt de wetgeving voor de vakministers niet voldoende waarborgen?

Een vraag die diverse malen in het verslag wordt gesteld, betreft de invloed van het wetsvoorstel op de autonomie, ofte wel de zelfstandigheid van de RWT's. De minister stelt dat van een verlies aan autonomie geen sprake is. De vraag is of deze stelling juist is. Op de eerste plaats zijn RWT's nooit autonoom; het zijn immers alleen lagere publiekrechtelijke lichamen die een eigen democratisch controlerend orgaan kennen. Er wel sprake van een bepaalde mate aan zelfstandigheid. De vraag is dus of deze wet ingrijpt in de mate van zelfstandigheid van deze organisaties. En dat is zeker het geval. Door voorschriften te stellen voor het financiële beheer wordt de

mate aan zelfstandigheid op dit terrein immers ingeperkt. Indien de minister van Financiën oordeelt over de wenselijkheid van de financiering van een investering door een lening via dezelfde minister, oordeelt hij dan ook niet inhoudelijk over de investering? Hoe denkt de minister zijn stelling waar te maken dat noch financieel noch inhoudelijk de zelfstandigheid wordt aangetast? Een wetsvoorstel als dit staat of valt met adequate toezichtrelaties. De minister stelt in de nota naar aanleiding van het verslag dat er in de bestaande toezichtrelaties niet wordt ingebroken. Hij voegt daaraan toe dat de wet wel de mogelijkheid biedt aan de vakministers om in voorkomende gevallen extra informatie te geven c.q. te vragen en indien nodig op basis van die informatie met een aanwijzing te komen. Deze specifieke voorziening is getroffen voor de situatie dat de bestaande toezichtrelaties niet voorzien in zo'n aanwijzingsmogelijkheid. Dat betreft dus ook de bestaande wetgeving voor de RWT's. De minister lijkt hier op twee gedachten te hinken. Kan hij aan de hand van een concrete casus nader uiteenzetten op welke wijze het toezicht wordt vormgegeven? Wat is de rol van de minister van Financiën bij het toezicht in relatie tot die van de vakministers?

Dan wil ik nog niets zeggen over de lijsten A en B. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is tussen de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën van gedachten gewisseld over de wijze waarop een organisatie op een van beide lijsten wordt geplaatst. Van de zijde van onze fractie is bij de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel al aangedrongen op het houden van een voorhangprocedure en Partij van de Arbeidfractie overweegt dan ook een amendement op artikel 45 in te dienen. Immers, het wettelijk vastleggen van deze lijst vraagt om een volledig wettelijk traject om tot wijziging te kunnen overgaan. Tegelijk heeft plaatsing op de lijst indringende consequenties voor de betrokken organisaties, een oordeel dat ook politieke keuzes inhoudt. Er valt bijvoorbeeld een discussie te voeren over de plaatsing van het Waarborgfonds op een van de lijsten in de situatie waarin de verzelfstandigingswet al voorschriften stelt aan het financieel beheer van de stichting.

De heer **Blok** (VVD): Voorzitter. In uw inleiding sprak u over de beperkte belangstelling voor deze wetsbehandeling vergeleken bij het andere werk van de Kamer. Ik had verwacht dat u daaraan zou toevoegen dat deze wet bijna gelijk staat aan de Grondwet, want parlementen zijn uiteindelijk opgericht om te voorkomen dat despoten te veel centen uitgeven aan marmeren paleizen en wat dies meer zij.

In ieder geval was tot voor kort de discussie over VBTB enigszins academisch van aard, omdat wij nog niet erg voor ogen hadden wat de consequenties in de praktijk zouden zijn. Nu wij de begroting voor 2002 hebben behandeld, hebben wij in ieder geval scherper voor ogen hoe het systeem er wel of niet uit zou moeten zien. Het beeld dat bij de VVD-fractie na de behandeling van de begroting voor 2002 leeft, geeft aan dat er niet zozeer problemen zijn met de begrotingsbehandelingen wat de amenderingen en de stuurmogelijkheden van de Kamer betreft. Wel was er bij een behoorlijk aantal bewindslieden terughoudendheid om met concrete doelstellingen te werken. Er was een groot aantal voorbeeldbegrotingen die met hun concrete doelstellingen dapperder waren dan de uiteindelijke begrotingen. Dat is natuurlijk jammer. Daarnaast moeten wij constateren dat ook bij de behandeling van concrete wetten, of die nu worden voorgesteld door de Kamer in de vorm van een initiatiefwetsvoorstel of door de regering, weinig wordt gewerkt met concrete doelstellingen en concrete ambities. Ik herinner mij bijvoorbeeld de discussie over de wenselijkheid van wetgeving ten aanzien van maatschappelijk ondernemen. Toen heb ik namens de VVD de vraag gesteld: welk doel stellen wij ons hierbij voor ogen? Ik kan aan dit voorbeeld nog een groot aantal toevoegen. Kortom, er is nog veel te bereiken en daarbij moet de Kamer nadrukkelijk naar zichzelf kijken. Het moet tussen de oren komen en de wetgeving die wij nu behandelen is in die zin maar een beperkte bijdrage aan het hele proces.

Ik kom vervolgens toe aan mijn concrete vragen met betrekking tot de Comptabiliteitswet 2001, het in de wet vastleggen van de VBTB-operatie. De algemene beleidsmatige vraag die zich blijft voordoen, ook al

hebben wij daarover in de schriftelijke ronde gediscussieerd, is of de explicietere koppeling tussen beleid en resultaten uiteindelijk geen consequentie zal hebben voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bewindspersonen. In de schriftelijke uitwisseling wees de minister er terecht op dat ook nu het feit al speelt dat een bewindspersoon verantwoordelijk kan zijn voor beleidsterreinen die mede beïnvloed worden door het werk van andere bewindspersonen. Natuurlijk komt dit veel helderder aan het licht als een begroting concrete doelstellingen bevat. Bij de oude procedure bleef alles wat vager. Als concrete illustratie denk ik aan de vele discussies die wij hebben gevoerd over de administratieve lastendruk. Het gaat hierbij om een primaire verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. De concrete doelstelling was: 25% minder. Maar de bijdrage voor het bereiken van deze doelstelling wordt geleverd door een groot aantal andere ministeries. Moeten wij ons toch niet de vraag stellen of de verantwoordelijkheidsverdeling moet worden veranderd? Ik heb hierop geen concreet antwoord, maar het stellen van deze vraag is een logisch gevolg van het voeren van deze discussie.

Ik kom bij een aantal artikelsgewijze vragen. Artikel 18 is bij tweede nota van wijziging gewijzigd, maar roept nog steeds de vraag op hoe zal worden omgegaan met ZBO's die niet uit de rijksbegroting worden gefinancierd. Een groot aantal ZBO's, niet de minste in financiële termen, wordt uit premies gefinancierd en niet uit begrotingsgeld. Het is mij nog steeds niet duidelijk of aan deze ZBO's dezelfde eisen worden gesteld als aan ZBO's die worden gefinancierd uit begrotingsgeld. Worden zij inderdaad ook opgenomen in de bijlagen bij de begrotingen? Worden hieraan dezelfde eisen gesteld over verantwoording en bijvoorbeeld het hanteren van doelstellingen als aan ZBO's die wel volledig uit de begroting worden gefinancierd? Artikel 34, dat handelt over de deelname in naamloze vennootschappen, wordt feitelijk niet gewijzigd bij dit wetsvoorstel. Er ontspon zich in de schriftelijke ronde toch een boeiende discussie over. Het lijkt er namelijk op dat er een tweeslachtige lijn zit in dit artikel. Ik krijg er graag helderheid over. Het

artikel stelt namelijk dat er een melding vooraf aan de Kamer nodig is voor deelnames van meer dan 5% in een NV en maakt daarbij geen voorbehoud over bijvoorbeeld koersgevoelige informatie. Maar het artikel stelt ook dat die mededeling niet nodig is voor een deelname uitsluitend met het doel bestaand belang gelijk te houden of wanneer er sprake is van vervreemding. Je zou toch zeggen dat in die laatste gevallen het begrip "koersgevoeligheid" een even grote rol kan spelen en dat met het oog op het budgetrecht van de Kamer een onderscheid tussen de drie categorieën niet helemaal logisch is. Waarom wordt eigenlijk dit onderscheid gemaakt? Zou je niet met het oog op het budgetrecht toch een grotere rol van de Kamer moeten inbouwen, natuurlijk met een waarborg voor de gevoeligheid van de informatie? Dit zal overigens een groter probleem zijn voor de Kamer, die strafbaar wordt als zij gaat rondvertellen, dan voor de minister, want die was al strafbaar als hij ging rondvertellen. Overigens is volgens mij niet het hebben van de informatie, maar het handelen met de informatie strafbaar. Misschien kan de minister hierop ingaan. Er is inmiddels een amendement ingediend op artikel 58 betreffende de deugdelijke weergave van de niet-financiële informatie. Ik neem aan dat de minister een toelichting zal geven op dit amendement en beperk daarom het aantal vragen. Ik voel wel sympathie voor het amendement. Kan de minister in zijn toelichting ingaan op de rol van de departementale accountantsdienst, wanneer dit amendement wordt aangenomen? Naar mijn smaak vloeit er logisch uit voort dat de departementale accountantsdienst dan nauwgezet zal moeten controleren op de niet-financiële informatie.

Artikel 63 betreft het tijdstip van het indienen van de jaarverslagen. Het lijkt mij inderdaad chic om dit aan de voorzitter te laten, naar wie wij uiteraard met spanning zullen luisteren.

Tot zover de wijziging van de Comptabiliteitswet 2001. Ik ga over naar de eerste wijziging gericht op het beheer van liquiditeiten en het omgaan met leningen. De basisgedachte achter dit voorstel is logisch wat de VVD betreft. Het gaat om de controle op publiek geld. Het

kan bovendien kostenvoordelen opleveren en het kan ook de staatsschuld een stukje verminderen, dus wat willen wij nog meer in dit leven?

De heer **De Haan** (CDA): Kunt u mij uitleggen waarom de staatsschuld lager wordt? Dat begrijp ik niet.

De heer **Blok** (VVD): Als er organisaties zijn die nu niet onder de definitie vallen van de staatsschuld en daardoor worden gedwongen om hun geld nog wel bij de Staat aan te houden, dan zal de staatsschuld met dat bedrag kleiner worden. Als ik de wet goed heb begrepen, zijn er organisaties waarvoor dat criterium geldt.

Het blijft onduidelijk hoe het staat met de afspraken met de politie-regio's en met het onderwijs. Kan de minister ons daarover meer duidelijkheid geven?

Artikel 45 bevat een uitzondering voor liquide middelen die geen collectieve middelen zijn mits ze apart in de jaarrekening verantwoord worden. Ik vraag mij af of dit artikel volledig genoeg is. De minister heeft aangegeven dat het met het oog op de beperking van de administratieve lasten zo kan zijn dat er vuistregels gehanteerd worden voor het onderscheid tussen publieke en private middelen. Dat brengt echter risico's met zich mee. Ik ga ervan uit dat dit alleen zal spelen wanneer het om wat grotere bedragen gaat. Anders zal niet gauw gekozen worden voor risicovol beleggen. Als het om grotere bedragen gaat, ben ik van nature iets kritischer. Als een onderscheid wordt gemaakt met liquide middelen die wel in de jaarrekening staan, bijvoorbeeld op grond van het gegeven dat 3% van de kosten en opbrengsten privaat is en de rest niet, dan kan ik mij goed voorstellen dat met publiek geld private activiteiten worden ontplooid die woest verlieslatend zijn. Dat zie je echter niet, omdat de kosten van de private activiteiten, bijvoorbeeld marketinginspanningen en het opzetten van een apart gebouw, niet zichtbaar zijn in een aparte administratie. Vervolgens wordt aangenomen dat de kosten en opbrengsten 3% zijn en dat deze vervolgens privaat belegd kunnen worden. Zou het niet logisch zijn om het artikel zo te laten luiden, dat niet alleen in het jaarverslag het onderscheid gemaakt moet worden, maar ook in de

achterliggende administratie? Dat brengt alleen maar een verplichting met zich mee wanneer de organisatie inderdaad ook van plan is om gescheiden te gaan beleggen. Dan is er geen verplichting om extra administratieve lasten op zich te nemen. Afhankelijk van de reactie van de minister overweeg ik een amendement in die richting. Ik meen begrepen te hebben dat PGB's en vouchers sowieso als private middelen worden beschouwd. Ik vind dat een relevant punt, mede gezien de ontwikkelingen richting vraagsturing in onderwijs en gezondheidszorg. Wij moeten hierbij zorg dragen voor een gelijk speelveld. De rentecondities van de minister zijn zonder meer aantrekkelijk. Ook met het oog op concurrentie moeten wij in de gaten houden dat een publieke instelling die zich begeeft op een markt waar ook private instellingen zich begeven, geconfronteerd wordt met een gelijk speelveld.

In het verslag heb ik een nieuw begrip aangetroffen: rechtspersoon met een publieke taak. Aan de indrukwekkende kerstboom van ZBO's en RWT's lijkt een nieuwe loot te ontluiken. Op pag. 4 van het verslag staat dat het ter beoordeling van de vakminister is wanneer sprake is van een rechtspersoon met een publieke taak. Naar mijn smaak is er behoefte aan meer duidelijkheid hierover. Als je maar lang genoeg doorredeneert, heeft een bakker ook een publieke taak: hij voorziet in een eerste levensbehoefte. Op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg zijn er nogal eens discussies over de vraag of een instelling wel of geen publieke taak heeft. Is de Stichting St. Elisabethziekenhuis nu wel of niet een instelling met een publieke taak, die om die reden zou moeten voldoen aan de eisen van deze wet? Op dit moment is dat niet het geval, hetgeen ik helder vind. Je zou je met de reactie in het verslag kunnen afvragen of de deur toch niet open wordt gezet.

Wat het beheer van liquide middelen betreft ontvingen wij een brief van het Waarborgfonds Motorverkeer, dat zich verzet tegen opname op de A-lijst. Het gaat om een risico dat volledig door verzekeraars wordt gedragen. Als er tekorten in het fonds optreden, moeten de verzekeraars er geld bijleggen. Ze schijnen dat zelfs op de jaarrekening te moeten melden. Ik kan mij iets

voorstellen bij de redenering van dit waarborgfonds. Wat is de motivatie van de regering om het wél op de lijst op te nemen?

De heer **De Haan** (CDA): Voorzitter. Ik begin ook met de Comptabiliteitswet 2001 en daarna ga ik in op de eerste wijziging. Bij voorbaat merk ik op dat ik het wat vreemd vond dat wij bij dat wetsvoorstel direct de eerste wijziging kregen. Waarom kon dat niet in één keer? Uit mijn betoog zal echter blijken dat ik toch wel blij ben dat beide zaken gescheiden zijn, want dan kan ik ook een apart oordeel geven over die eerste wijziging. Daarover ben ik namelijk nogal kritisch.

De CDA-fractie is erover verheugd dat het VBTB-proces heeft geleid tot een algemene vernieuwing van de Comptabiliteitswet. VBTB vereist een dermate andere opzet van begrotingen en financiële verslagen, dat met een verbouwing van de wet niet kon worden volstaan. Er moest echt nieuwbouw worden gepleegd. Het heeft dus volstrekt onze instemming dat de minister met een totaal nieuwe wet is gekomen, die ook een andere systematiek kent. Het werd ook tijd. De oude wet was al zo vaak veranderd, dat de logica er een beetje uit was.

In de nota naar aanleiding van het verslag gaat de minister nogmaals in op de gevolgen van het VBTB-proces voor het budgetrecht van de Kamer. Van nieuwe elementen is daarbij geen sprake in vergelijking met het reeds gewisselde in de vele AO's die wij met de minister hadden naar aanleiding van de invoering van VBTB. De minister heeft de CDA-fractie ervan overtuigd dat het budgetrecht niet afhankelijk is van het aantal begrotingsartikelen, want ook op onderdelen kan de Kamer amenderen. Van veel groter belang is dat de Kamer inzicht krijgt in het antwoord op de vraag of de beoogde doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd en tegen welke kosten dat gebeurt. Daarvoor moeten de doelstellingen zoveel mogelijk meetbaar en toetsbaar zijn, vooral als het gaat om de operationele doelstellingen. Algemene doelstellingen zullen vaak niet kwantitatief van karakter zijn, maar bij operationele doelen neemt de noodzaak van meetbaarheid en toetsbaarheid toe. Juist door deze doelstellingen zo goed mogelijk te definiëren en te voorzien van adequate beleidsin-

formatie in zowel de begroting als het jaarverslag kan het politieke debat over de doelstellingen en de maatregelen die erop gericht zijn om de doelstellingen te bereiken, aan inhoud en kracht winnen. Alle parlementaire instrumenten van de Kamer kunnen daartoe worden ingezet. Het budgetrecht is derhalve niet afhankelijk van het aantal artikelen, maar veel meer van het aantal doelstellingen en de bijbehorende artikelen op de begrotingsstaat. Naar de opvatting van de CDA-fractie moeten dus vooral de operationele doelstellingen worden gespecificeerd en daar horen de artikelen bij. Dat is beter dan het aantal artikelen vergroten om het budgetrecht op peil te houden; die redenering delen wij dus niet. Het formuleren van die doelstellingen en van de daaraan gekoppelde beleidsinformatie is een groeiproces. De minister zegt dan ook met nadruk een evaluatie toe. Dat is goed, maar het lijkt mij juist dat het tijdschema van die evaluatie thans helder wordt aangegeven. De vraag is ook of dit per departement moet gebeuren of meer algemeen. Is het een zaak van de vakcommissies van de Kamer en de desbetreffende ministers, of is het een zaak van de commissie voor de Rijksuitgaven en de minister van Financiën? Ik krijg dus graag helderheid over het tijdschema voor de evaluatie en over de vraag of het een algemene evaluatie is of een evaluatie per vakdepartement. De CDA-fractie heeft verheugd kennisgenomen van de tweede nota van wijziging met betrekking tot artikel 5 van de Comptabiliteitswet. Dat betreft de vraag of is voorzien in een wettelijke grondslag voor de budgetflexibiliteit. Mevrouw Duijkers heeft daar ook al op gewezen. Een goede aanduiding van de flexibiliteit in de begroting is van essentieel belang voor het budgetrecht van de Kamer. Immers, zonder aanduiding van die flexibiliteit is het amenderingsrecht van de Kamer de facto uitgehold. In de toelichting op de tweede nota van wijziging wordt een onderscheid gemaakt tussen juridische plicht, bestuurlijke gebondenheid, complementaire noodzakelijkheid, technische noodzakelijkheid en beleidsmatige gebondenheid. Van bestuurlijke gebondenheid is bijvoorbeeld sprake bij een convenant met lagere overheden. Complementaire noodzakelijkheid betekent bijvoor-



beeld dat, als je een tank aanschaft, je daar ook dieselolie voor moet hebben en dat, als je een rijksweg aanlegt, je die ook moet onderhouden. Het is van groot belang dat deze categorieën afzonderlijk worden vermeld in de toelichting per beleidsartikel. Immers, pas dan kan de Kamer een goed inzicht krijgen in de gevolgen van een eventueel amendement. Zo krijgt het budgetrecht van de Kamer veel meer handen en voeten. In de modeltabel budgetflexibiliteit gaat de minister echter weer over tot aggregatie van enkele categorieën, zoals complementair en bestuurlijk gebonden én technisch noodzakelijk en beleidsmatig gebonden. De CDA-fractie betreurt dat, aangezien het hier wel degelijk om verschillende soorten verplichtingen gaat. Wat de minister met de ene hand geeft, pakt hij dus eigenlijk met de andere hand weer terug. Een afzonderlijke presentatie wordt door de CDA-fractie zeer gewaardeerd. De vraag is dan ook of de minister dat kan toezeggen. Als hij dat doet, behoeven wij ook niet met een amendement te komen. In de kamerbreed aanvaarde motie van de heer Van Walsem is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie. In de Comptabiliteitswet 2001 wordt in artikel 58, lid c, gesteld dat alle informatie deugdelijk moet zijn. Middels de tweede nota van wijziging komt in artikel 58, lid c, echter staan dat de informatie op ordelijke en controleerbare wijze tot stand moet zijn gekomen. De CDA-fractie betreurt deze wijziging en wordt daarin o.a. door de Algemene Rekenkamer gesteund. Informatie kan op ordelijke en controleerbare wijze tot stand komen, maar daarentegen wel volstrekt onbetrouwbaar zijn. De departementale accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer moeten een onafhankelijk oordeel vellen over de betrouwbaarheid van de gegevens. De CDA-fractie wil derhalve dat artikel 58, lid c, zoals het ingevolge de tweede nota van wijziging luidt, ingetrokken wordt. Zij zal dan ook het amendement dat de heer Van Walsem terzake heeft voorbereid, steunen. De CDA-fractie dringt erop aan om daarnaast een groeiparagraaf in de jaarverslagen op te nemen, waarin per beleidsartikel wordt aangegeven hoe betrouwbaar de niet-financiële informatie is en wat het streven van

de desbetreffende minister is, welk tijdspad wordt voorzien en welke maatregelen daartoe worden getroffen. Afhankelijk van het antwoord van de minister overweeg ik op dit punt met een motie te komen. Met de nieuwe Comptabiliteitswet is het VBTB-proces formeel vastgelegd. De CDA-fractie is daar zeer mee ingenomen. De begrotingen nieuwe stijl en de daarbij behorende jaarverslagen zijn, mits goed uitgevoerd, belangrijke instrumenten in de parlementaire democratie. VBTB versterkt het budgetrecht van de Kamer en zal, mits goed uitgevoerd – dat zal jarenlange inspanning vergen – het inzicht in de doelmatigheid van het beleid vergroten. Het is geen spectaculair werk, maar het is wel van groot belang voor regering en Kamer. Ik kom op de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001. De minister doet erg luchthartig over de vraag of door de plicht om bij de schatkist te bankieren de autonomie van rechtspersonen met een wettelijke taak wordt beperkt. Omdat het hier een verplichting is, is per definitie sprake van een beperking. Dit geldt te meer, daar regels moeten worden gesteld wat onder overtollige saldi moet worden verstaan. Hierop moet uiteraard toezicht worden gehouden door de desbetreffende departementen. Veel van die RWT's, die rechtspersonen met een wettelijke taak, hebben naast de aan hen toevertrouwde publieke middelen ook andere inkomsten. Zo zijn universiteiten vertrouwd met de eerste, tweede en derde geldstroom. Bij de eerste geldstroom gaat het om de publieke middelen, en de tweede geldstroom kan bestaan uit fondsen zoals NWO, maar ook andere. De derde geldstroom bestaat uit contract-research, ofte wel marktgeldstromen. Onduidelijk is, of de niet-publieke middelen ook onder het schatkistbankieren zullen vallen. Zo ja, dan leidt dat naar de mening van het CDA waarschijnlijk tot het nog veel meer voorkomen van stichtingen, waarin de niet-publieke middelen worden gestort. Het inzicht in de financiële situaties van de RWT's wordt daarin zeker niet bevorderd. Een ander punt is dat de RWT's ook mogen lenen bij de schatkistbankier. Dat houdt zonder meer in dat de overheid een oordeel moet vellen over aard en omvang van het project

dat moet worden gefinancierd, alsmede de financiële soliditeit van het project. Gesteld dat dit project wordt afgewezen, omdat het strijdig is met rijksbeleid, dan is er wel degelijk sprake van een inbedding in het beleid van de RWT. Uiteraard blijft de RWT het recht behouden om elders, bijvoorbeeld bij de huisbankier, te lenen. Maar bij een afwijzing door het Rijk zal dat zeker leiden tot een risico-opslag. Kortom, deze wijziging van de Comptabiliteitswet houdt wel degelijk een beperking in van de autonomie van de RWT's. Geen mens kan dat met droge ogen ontkennen. De minister stelt dat genoemde wijziging o.a. tot doel heeft, beperking van de risico's van het liquidemiddelenbeheer en het oneigenlijk kasbeheer. Dat is correct. Maar daarvoor hebben we de wijziging van de Comptabiliteitswet niet nodig. Als men dat wil bereiken, kan men de RWT's beter laten vallen onder de Wet financiering decentrale overheden. Die wet geeft immers richtlijnen, waaraan onder meer gemeenten en provincies dienen te voldoen bij het aantrekken en uitzetten van middelen op financiële markten. De bedoeling van deze wet is, de financiële beheersrisico's te beperken, zonder de autonomie van deze overheden wezenlijk aan te tasten. Waarom heeft de minister niet aan deze mogelijkheid gedacht om riskante financiële transacties van RWT's te verbieden? De minister heeft niet voor deze mogelijkheid gekozen. Daarmee laadt hij ten minste de verdenking op zich dat het hem eigenlijk te doen is om het op goedkope wijze aantrekken van financiële middelen, om de rijksuitgaven mee te financieren. Immers, de middelen die aan de schatkistbankier worden afgegeven, zijn korte middelen, met een lage rente. Deze korte middelen worden via schatkistpapier lang uitgezet. Zou het Rijk deze middelen zonder voor schatkistbankier te willen spelen willen aantrekken, dan zou het Rijk schatkistpapier moeten uitgeven met de daarbij behorende hogere, lange rente. Door voor bankier te willen spelen, loopt de Staat het renterisico. Dat is niet zo erg, met de renteswaps valt daaraan wel het een en ander te doen. Maar wat gebeurt er indien sprake is van een omgekeerde rentestructuur, dus als de korte rente hoger is dan de lange? Blijft de minister dan marktconforme rentes

geven aan de RWT's? Gegeven de bepalingen in de wet geloof ik daar niet in. Wordt de wet aanvaard, dan treedt het Rijk rechtstreeks in concurrentie met particuliere banken, die tot nu toe de huisbankiers waren van de RWT's. Is dat de bedoeling? Is dit een taak voor de overheid? Staat dit niet haaks op de trend van het op afstand zetten van de overheid? Wil de voorgestelde regeling goed werken, dan moeten er immers afspraken worden gemaakt met de huisbankiers van de RWT's. Immers, die zijn belast met het betalingsverkeer. Er moet sprake zijn van een on-lineverbinding tussen deze banken en Financiën, waardoor de minister een dagelijks overzicht heeft van het RWT-saldo. Indien Financiën een dergelijke verbinding met die bank niet heeft, dan moet de desbetreffende RWT de overtollige saldi zelf overmaken naar een schatkistrekening. Dat is voor de banken een weinig aantrekkelijke situatie. Ze zitten alleen maar met kostbaar betalingsverkeer, terwijl ze de saldi niet meer kunnen uitzetten en dus geen provisie meer krijgen. Leidt dat er niet toe dat deze banken de prijzen van het betalingsverkeer voor de RWT's zullen verhogen? Als dat het geval is, dan is een deel van het voordeel daarmee weer verdwenen.

Ieder wetsvoorstel valt of staat met een goede toezichtrelatie. De minister stelt dat in de bestaande toezichtrelatie niets wordt veranderd. De wet biedt wel de mogelijkheid dat de vakministers in voorkomende gevallen extra informatie mogen vragen om, indien nodig, tot een aanwijzing te komen. Deze specifieke voorziening is nodig voor een situatie waarin de bestaande toezichtrelaties niet voorzien in zo'n aanwijzingsmogelijkheid. De minister hinkt wat dat betreft op twee gedachten.

In de wet is voorzien dat RWT's door een ministeriële regeling op een van beide lijsten wordt geplaatst. Diverse partijen, waaronder de Raad van State, pleiten voor een AMvB. De minister wijst dit af. Hij acht dat niet in verhouding tot het technische karakter van het besluit. Het CDA is het daar niet mee eens. De wet beperkt wel degelijk de autonomie van de RWT's die op de lijst komen te staan. Van een louter technisch karakter is derhalve geen sprake. Om arbitraire elementen in de besluitvor-

ming te vermijden, is het CDA voor een AMvB, met voorhangprocedure. Indien de beantwoording van de minister niet bevredigend is, overweeg ik op dit punt een amendement in te dienen.

De Algemene Rekenkamer heeft gepleit voor een register van RWT's en ZBO's. Daarin moet duidelijk worden aangegeven onder welke artikelen van de Comptabiliteitswet en de Kaderwet ZBO's deze organisaties vallen. Bij brief van 22 februari van dit jaar heeft de minister de Kamer een zogenaamde referentielijst aangeboden. Deze is uitsluitend informatief van aard, maar wat is de formele status van de lijst?

De minister introduceert in de wet nog een nieuwe figuur, namelijk die van de rechtspersoon met een publieke taak. Ik sluit mij wat dat betreft aan bij de opmerkingen die mijn collega's hierover hebben gemaakt.

Het CDA heeft ernstige bezwaren tegen deze wijziging van de Comptabiliteitswet 2001. De minister gaat veel te luchthartig om met de autonomie van de instellingen. Hij treedt onnodig op het terrein van de banken. Hij geeft geen inzicht in de administratieve lasten van het voorstel. Hij regelt te veel met ministeriële richtlijnen. De wijziging brengt wel degelijk veranderingen in de bestaande toezichtrelatie met zich. Het is prima dat de minister riskant financieel beheer en oneigenlijk kasbeheer wil voorkomen, maar daar is deze wet niet voor nodig. Dat kan veel eenvoudiger, bijvoorbeeld door de wet Financiering decentrale overheden ook op de RTW's van toepassing te verklaren, zij het met een wijziging.

Ik concludeer dat de minister alleen maar goedkoop aan geld wil komen, al wordt de staatsschuld ermee geholpen. Hoe zit dat precies? Ik stelde de vraag aan collega Blok niet om hem te overhoren, maar om blijk te geven van mijn eigen twijfel daaromtrent.

De heer **Blok** (VVD): Ik ben benieuwd hoe het CDA de invulling van de wet FIDO ziet voor deze instellingen. Het CDA hinkt duidelijk op twee gedachten als het gaat om autonomie en een beetje controle op publiek geld.

De heer **De Haan** (CDA): De Wet Fido voorziet in feite in een

beperking van de handelingsvrijheid van provincies en gemeenten. Daardoor kunnen oneigenlijk kasgebruik, riskant kasgebruik of transacties op financiële markten worden vermeden. Dat geeft een raamwerk aan dat ook, zij het natuurlijk met wijzigingen, toepasbaar verklaard kan worden op de RWT's. Stelt de minister als doel om oneigenlijk kasbeheer en te riskante transacties te vermijden, dan hebben wij daarvoor geen wijziging van de Comptabiliteitswet nodig. Je kunt ook de Wet Fido uitbreiden met rechtspersonen met een wettelijke taak.

De heer **Blok** (VVD): Met alle respect, maar hier begrijp ik niks van. De heer De Haan doet aan de ene kant een alternatief voorstel, waarover ik graag wil meedenken, maar aan de andere kant stelt hij een wijziging voor met een aantal beperkingen. Daar kan ik moeilijk een discussie over voeren.

De heer **De Haan** (CDA): De Wet Fido is helemaal gedefinieerd voor de lagere overheden. Je kunt daar de RWT's dus niet zomaar naast zetten. Ik ben geen jurist, maar dat lijkt mij niet zo makkelijk. In de praktijk hebben sommige RWT's wel eens dingen met de centen hebben gedaan die eigenlijk niet zouden moeten. Daarop is nu gereageerd door een wijziging van de Comptabiliteitswet. Dat heeft van allerlei nadelen voor de autonomie van de instellingen. Die wordt namelijk beperkt. Is het niet makkelijker om, zonder schatkistbankier te worden, in lijn met de Wet Fido de beperking op het kasbeheer van de RWT's hetzelfde te regelen als voor provincies en gemeenten?

De heer **Van Walsem** (D66): Voorzitter. In de voorgaande overleggen over de VBTB heb ik al een aantal malen complimenten uitgedeeld voor het te volgen proces van VBTB, met name aan het adres van de minister van Financiën en zijn medewerkers. Ik blijf dat niet doen, maar ik constateer dat de voortvarendheid in dezen nog steeds groot is. De voortvarendheid van dit proces is ook van groot belang. Bij de introductie van de VBTB, een paar jaar geleden, heb ik gezegd dat de VBTB achteraf een mijlpaal in de parlementaire geschiedenis zal blijken te zijn. Het is een versterking

van de rol van het parlement. Het is een extra adequaat instrument om de controletaak van het parlement nog meer inhoud te geven en het duale karakter van ons systeem te onderstrepen. Dat blijf ik vinden en naar ik hoop, zal dat ook steeds meer bewaarheid worden.

De motie-Van Walsem c.s. die bij de behandeling van de VBTB namens de Kamer werd ingediend, is een belangrijke leidraad geweest. Tot mijn vreugde kan ik vaststellen dat de minister zeker een aantal onderdelen heeft verwerkt in de nieuwe Comptabiliteitswet. Uiteraard zijn wij daar tevreden over. Op een aantal punten is echter nog een aanscherping gewenst, o.a. inzake de betrouwbaarheid van een niet financiële informatie.

De Kamer en de minister denken hetzelfde over het belang van het VBTB-proces en de voortvarendheid waarmee het geïmplementeerd moet worden. Toch kunnen wij ons niet geheel en al aan de indruk onttrekken dat de minister in de wet een slag om de arm wil houden en terughoudend is, met name bij definities die normstellend zijn.

Voorbeelden hiervan zijn de definities over de bedrijfsvoering en de aanpassing van de term "betrouwbaarheid van niet-financiële informatie". Dat is jammer. Vloeit dit voort uit angst voor de Kamer? Dat zou natuurlijk kunnen, maar dan hebben wij er minder boodschap aan.

De D66-fractie is voorstander van het in de wet opnemen van kwalitatief hoge standaarden. In de verdere uitwerking en in overleg met de Kamer kan de verdere invulling worden bepaald. Het zou jammer zijn, niet te streven naar het maximaal haalbare maar te werken met suboptimale normen. Dat niet meteen en volledig aan deze normen kan worden voldaan, hoort bij het leerproces van de VBTB. Zolang Kamer en minister het hierover eens zijn, is er niets aan de hand. De wet geeft het kader en de normen aan. Deze mogen wat ons betreft scherper worden neergezet. Leg de lat maar hoog, dat kan de kwaliteit van de VBTB alleen maar ten goede komen. Het is van belang dat de nieuwe comptabiliteitswet een goed kader schept voor het neerzetten van de VBTB-operatie. Dit betekent concreet dat de Kamer voldoende inzicht krijgt in de beoogde en gerealiseerde resultaten van het beleid. De

toelichting op de beleidsartikelen in de diverse begrotingen over het jaar 2002 bevat niet altijd de vereiste informatie over de operationele doelstellingen. Om de uniformiteit van de begrotingen en de helderheid over de informatievereisten te vergroten, pleit de fractie van D66 voor het geven van richtlijnen over welke informatie in ieder geval in de operationele doelstellingen moet zijn opgenomen. Het gaat daarbij om de doelstellingen zelf: de streefwaarde, de doelgroep, de tijdsplanning en de beoogde effecten in de vorm van doelmatigheidsgegevens. Het gaat hier dus om categorieën van informatie die duidelijker in de memorie van toelichting moeten worden opgenomen en niet om de exacte vorm waarin die informatie is opgenomen. Uit het antwoord van de minister op de schriftelijke inbreng van mijn fractie blijkt deze verwarring. Kan de minister dit toezeggen?

De operationele doelstellingen dienen logisch voort te vloeien uit algemene doelstellingen, ofwel de relevantie van de operationele doelstellingen dient helder te zijn. In onze inbreng wezen wij hierop en vroegen wij aan de minister, hiervoor zorg te dragen. Wij zijn dan ook blij met de toezegging van de minister om de kwaliteit van de algemene en operationele doelstellingen in 2004 te evalueren.

Mijn fractie is altijd een groot voorstander geweest van het geven van inzicht in de budgetflexibiliteit van de departementale begrotingen. Wij zijn de minister erkentelijk voor het honoreren van ons verzoek over de opname van de budgetflexibiliteit in de wet. Het is echter nog onduidelijk of de departementen nu verplicht zijn om de juridische, bestuurlijke en complementaire verplichtingen apart in de begroting te presenteren. Uit de voorbeeldtabel blijkt namelijk dat de complementaire en bestuurlijke verplichtingen zijn samengevoegd. Dit komt het inzicht niet ten goede. Wil de minister zorgdragen voor een gescheiden rapportage van deze categorieën?

Op het technische vlak vraagt de D66-fractie zich af of het mogelijk is om algemene regels te maken aan de hand waarvan de flexibiliteit van de apparaatsuitgaven kan worden vastgesteld. Nu hanteren departementen ieder een andere maatstaf. Voor de een zijn de apparaatskosten

100% inflexibel, de ander hanteert een andere verdeelsleutel. Dit werkt strategisch gedrag in de hand. Om onderlinge verschillen te voorkomen, pleit de fractie van D66 voor een uniforme set rekenregels, aan de hand waarvan departementen de flexibiliteit van hun apparaatskosten bepalen.

Ik ben verbaasd dat de minister wel gehoor heeft gegeven aan het verzoek van mijn fractie om budgetflexibiliteit in de wet op te nemen, maar niet aan het verzoek tot opname van de paragraaf van veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming. Deze wordt wel in de memorie van toelichting genoemd en is zelfs netjes in de tabel opgenomen als onderdeel van het beleidsartikel. De minister geeft aan dat hiervoor gekozen is uit het oogpunt van flexibiliteit. Mijn fractie volgt de minister hier niet in. De wet kan wel degelijk een algemene bepaling bevatten die wordt uitgewerkt in de voorschriften inzake de rijksbegroting. Ook omdat deze paragraaf veelal ontbreekt in de eerste beleidsonderzoeken en dat de verschillende kamercommissies specifiek hierom hebben gevraagd, pleit ik voor opname hiervan in de wet.

Het belangrijkste argument is evenwel dat deze paragraaf de kern van de beleidsbegroting raakt. Het geeft inzicht in de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid op die specifieke beleidsdoelstelling. De D66-fractie heeft dan ook besloten, een amendement in te dienen dat de paragraaf inzake veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming opneemt in de wet. De minister moet vervolgens een en ander in een ministeriële regeling verder uitwerken.

De Kamer heeft in een motie uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de waarborging van de betrouwbaarheid van de niet financiële informatie. Wij zijn om die reden niet gelukkig met de tweede nota van wijziging op dit punt. In artikel 58 wordt de term "deugdelijk" voor niet financiële informatie vervangen door de term "op ordelijke en controleerbare wijze tot stand gekomen". Andere sprekers hebben hier ook al gewag van gemaakt. Dit is in onze ogen een afzwakking. In plaats van dat de betrouwbaarheid van de informatie zelf centraal staat, wordt nu verwezen naar de wijze waarop

de informatie is verzameld en inzichtelijk is. Het wordt een soort ISO-2000 certificaat. Dat zegt ook niets over de inhoud, maar alleen over procedures.

Ik begrijp de aarzeling van de minister, want hoe kun je waarborgen dat niet financiële informatie ook echt klopt en hoe stel je de mate van betrouwbaarheid vast? Het antwoord ligt naar mijn mening in het hanteren van een ander, wellicht meer kwalitatief normenkader. In dezen sluit ik mij aan bij de Algemene Rekenkamer, die aangeeft dat het een kwestie is van andere normen voor betrouwbaarheid van niet financiële informatie. Omdat de Kamer zo afhankelijk is van de betrouwbaarheid van de informatie, dien ik een amendement in, dat wordt ondersteund door de heer De Haan en anderen, om het oorspronkelijke artikel 58 te herstellen. Ik overweeg ook voor de ondersteuning van het amendement een motie in te dienen voor de ontwikkeling van een alternatief normenkader voor niet financiële informatie. Daaraan zal een groeitraject gekoppeld moeten worden, want de materie is te complex om van de ene op de andere dag een systeem te verzinnen en te implementeren dat voldoende betrouwbaarheid kan garanderen. Dit kan door middel van het opnemen van de groeiparagrafen in de jaarverslagen, analoog aan de groeiparagraaf in de begroting over de kwaliteit van de doelstellingen en de streefcijfers. Ik wacht eerst de reactie van de minister over de ontwikkeling van een dergelijk kader af.

Een belangrijk punt bij de departementale accountantscontrole is de veranderende taak van de accountantsdienst, een punt waarover wij al vaak hebben gediscussieerd. De controle van de financiële informatie is toch een andere dan die van de niet financiële informatie. Hoe zal met deze veranderende taak worden omgegaan?

De fractie van D66 ziet meer in een uitgebreide definitie van de bedrijfsvoering, maar de minister wil de definitie eerst in de praktijk toetsen. Waarom deze terughoudendheid? In de brief aan de Algemene Rekenkamer geeft de minister aan, dat de Kamer overeenstemming moet hebben bereikt over de definitie van bedrijfsvoering. Waarom is, dat zo

zijnde, de definitie dan niet opgenomen in de wet?

De Algemene Rekenkamer heeft nog een negental suggesties gedaan over de bedrijfsvoering. Wat is de reactie van de minister op deze suggesties? Wij hebben de minister schriftelijk al gevraagd om meer concrete eisen over de beleidsvoornemens, de miljoenennota en de beleidsmatige verantwoording in de financiële jaarverslagen op te nemen, gebaseerd op de eisen van de beleidsartikelen geformuleerd in artikel 5. De minister wil niet meer concrete informatie-eisen opnemen. Wij blijven daar wel voor pleiten, in ieder geval voor een samenvatting van de informatie over onderwerpen die in het regeerakkoord zijn opgenomen.

Helaas valt het VBTB-gehalte in de net uitgebracht voorjaarsnota erg tegen. Op welke wijze denkt de minister de kwaliteit van de supplementaire begrotingen te verbeteren? Op welke manier worden de WWW-vragen gekoppeld aan de mutaties in de supplementaire begrotingen? Waarom is hierover niets in de wet vastgelegd, bijvoorbeeld door in artikel 15 een verwijzing naar artikel 5 op te nemen? Wij overwegen hierover eventueel nog een amendement in te dienen.

Wat betreft de meerjarige budgetconsequenties is in artikel 15 lid 1 de bepaling vervallen die in de voorjaarsnota de meerjarige doorwerking van het begrotingsbeleid ten tijde van de stand van de voorjaarsnota regelt. Is dit wenselijk? Immers, de Kamer geeft wel haar goedkeuring aan de mutaties zonder inzicht te hebben in de budgettaire doorwerking ervan in de jaren die erop volgen, een soort salamitactiek. Wij vragen de minister om in plaats van het schrappen van de meerjarige doorwerking ter ondersteuning van het budgetrecht de mutaties in de voorjaarsnota en in de najaarsnota meerjarig weer te geven en dit uitgangspunt in de Comptabiliteitswet te verankeren.

Schriftelijk hebben wij al van gedachten gewisseld over het samenvallen van de verkiezingen en de derde woensdag van mei. Wij hebben begrepen dat het voor departement en rekenkamer niet haalbaar is om een eerdere datum te kiezen, omdat zij een en ander niet voor mei kunnen aanbieden. Er is nu een voorstel van de minister om de jaarverslagen een week na de

verkiezingen aan de Kamer aan te bieden. Wij willen echter iets anders voorstellen, omdat wij een probleem hebben met de definitie van het verkiezingsreces. Dit is niet precies vastgelegd en wij vinden dat zo iets belangrijks als het moment van het aanbieden van de verantwoordingen duidelijk en onomstotelijk moet vastliggen. Wij hopen dat de minister ermee kan instemmen om hiervoor het tijdstip van twee weken na de installatie van de nieuwe Kamerleden te kiezen, omdat wij dit anders in een motie zullen moeten neerleggen. Wij willen de nieuwe Kamerleden even de gelegenheid geven om zich in te werken, vandaar dat wij gekozen hebben voor de tweede woensdag na de installatie van de nieuwe Kamerleden als verantwoordingsdag. Ten slotte nog de verwerving van staatsdeelnemingen en andere wijzigingen bij de aankoop van aandelen resp. het verstrekken van niet in aandelen converteerbare leningen. Er is in de huidige wet opgenomen dat de voorrangprocedure geldt bij een bedrag van 1 mln gulden of meer. Het grensbedrag is vervangen door een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag. Waarom heeft de regering deze ondergrens laten vervallen? Aan welk grensbedrag denkt de minister en hoe en wanneer stelt hij dit vast?

In verband met de verkoop van aandelen heeft de minister gezegd dat er bezien wordt of er in de wetgeving iets geregeld kan worden voor een principebesluit inzake deze verkoop. Hij refereert in zijn antwoord aan het wetsvoorstel Markt en overheid, waarmee hierin periodiek inzicht zou worden gegeven. Toevallig behandel ik ook die wet voor mijn fractie, maar ik zou mijn ei nog niet in dit mandje willen leggen. Met andere woorden, het is nog niet helemaal zeker of die wet er inderdaad komt. Kan er op dit punt dus niet alsnog iets in de Comptabiliteitswet worden geregeld?

Dan de wijziging van de Comptabiliteitswet. Omdat plaatsing op een van de lijsten belangrijke consequenties voor de betrokken organisaties heeft, moet er gewaarborgd zijn dat deze plaatsing zorgvuldig en terecht is. D66 hecht veel waarde aan een betrouwbare overheid en op dit moment is de hierbij gehanteerde systematiek nog niet scherp genoeg om arbitraire beslissingen te kunnen voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld

om de definitie van de rechtspersoon met een wettelijke taak. Dit is een publieke organisatie die een wettelijke taak heeft, maar er wordt in het derde lid van artikel 45 en in de nota naar aanleiding ook gesproken van rechtspersonen met een publieke niet-wettelijke taak. Het is aan de minister om vast te stellen wat in concrete situaties als publieke niet-wettelijke taak moet worden aangemerkt. Zo kom je in een schemergebied terecht. Op onze vraag of het risico bestaat dat plaatsing op een van de lijsten een arbitraire aangelegenheid kan worden, antwoordt de minister dat de ministeriële regeling de juiste plaatsing waarborgt. Andere fracties pleiten voor een voorhangprocedure voor plaatsing op de lijsten. Aangezien de definitie van publieke taken een politieke kwestie is, kunnen wij inderdaad een voorhangprocedure overwegen. Zo'n procedure is tevens wenselijk omdat de regels voor het beheer van liquide middelen eveneens nog moeten worden vastgesteld. Kan de minister ons er een idee van geven, om wat voor regels het hierbij gaat? Er is een aantal inconsequenties bij de plaatsing van rechtspersonen met een wettelijke taak op een van de lijsten. Een organisatie kan wel van lijst A naar lijst B worden overgeplaatst, bijvoorbeeld als gevolg van het groter worden van haar financiële omvang, maar eenmaal op lijst A beland kun je niet meer terug naar lijst B. Waarom heeft de minister hiervoor gekozen en hoe verhoudt dit zich tot de rechtsgelijkheid? Ook is het onduidelijk waarom de categorale uitzonderingen wel op lijst B worden geplaatst, terwijl de beleidsmatige uitzonderingen hiervan zijn uitgezonderd. Nu kunnen organisaties uit een oogpunt van rechtsgelijkheid bij wijze van categorale uitzondering op lijst B worden geplaatst, terwijl dit bij een beleidsmatige uitzondering niet hoeft. Is dit niet vreemd? De minister gaat ook nogal laconiek om met het vraagstuk van de autonomie. Volgens hem verandert er niets, maar als dat zo is, waarom is er dan verzet uit het veld? Voor het aanvragen van een lening is toestemming van de minister nodig, die de aanvraag toetst aan een aantal criteria. Dit staat in artikel 48. Hoe verhoudt dit zich tot de autonomie van de instellingen? Wordt hierbij dezelfde procedure

gevolgd als bij de geschapten? Is er onder sprake van een intensieve toets waarbij er o.a. wordt nagegaan of de beleidsmatige onderbouwing voldoende is? En hoe weten banken of ze te maken hebben met publieke of met private middelen? Zijn er momenten waarop banken voor bepaalde handelingen het fiat van het ministerie van Financiën moeten vragen?

Ook zorgelijk zijn de mogelijke marktversturende effecten van plaatsing op een van de lijsten. Volgens de minister is hier geen sprake van. De regelgeving is immers alleen op de publieke middelen van toepassing. Dit is echter te kort door de bocht. De minister geeft aan dat afschotting tussen publieke en private middelen niet altijd mogelijk of ondoelmatig is. In dat geval worden alle middelen bij het Rijk ondergebracht. De minister stelt: aangezien het hier om een beperkt aantal gevallen gaat acht ik het niet bezwaarlijk dat de desbetreffende instellingen hun private middelen in de schatkist zullen aanhouden. Het effect op de markt is door de relatief geringe omvang van de middelen beperkt.

Hoe is deze inschatting gemaakt als het om een beperkt aantal gevallen gaat? Welke zijn dit? Hoe is vastgesteld dat het effect op de markt beperkt is? D66 zet bij deze uitspraken grote vraagtekens. Hoe verhoudt zich dit met het feit dat het juist interessant is voor organisaties om hun middelen bij het Rijk aan te houden, gezien de gunstige rente? Het kan interessant zijn te doen alsof gelden niet afgeschot kunnen worden om dit voordeel te behalen. Al zijn organisaties te goeder trouw, het werkt marktversturend. In het bijzonder maken wij ons zorgen over instellingen die uitgezonderd zijn vanwege hun marktactiviteiten maar voor vrijwillige plaatsing op lijst A hebben gekozen. Dit, in combinatie met een afschottingsprobleem is zorgelijk. Een goede afschotting is daarom van essentieel belang. Wil de minister dit goed regelen? Op het gebied van het betalingscircuit zijn er vragen in het geval er geen overeenkomst is tussen Financiën en de huisbank van de rechtspersoon met een wettelijke taak. Dit resulteert in extra administratieve lasten. Kan de minister hierop ingaan? Kan hij ook vertellen hoe de gesprekken zijn verlopen met o.a. de onderwijnsinstellingen,

HBO-raad en BVE-raad? Welke problemen zijn besproken en welke afspraken zijn gemaakt? Hoe verlopen de gesprekken met de coachbeheerders?

De NS-taakorganisatie zou ook op lijst A worden geplaatst. Hoe verhoudt zich dit met de NV-status die de organisatie na aanname van de Spoorwegwet zal krijgen? De taakorganisatie zou eerst een ZBO worden, maar de minister van Verkeer en Waterstaat heeft in haar wijsheid op het laatste moment besloten hiertoe niet over te gaan, hetgeen zeer te betreuren is. Volgens mij klopt dit niet meer.

Dan kom ik bij de evaluatie van de VBTB. In 2004 vindt een integrale evaluatie plaats van het VBTB-project. De referentiekadermededeling over de bedrijfsvoering wordt in 2005 geëvalueerd. Betekent dit dat de bedrijfsvoering niet wordt meegenomen in de integrale evaluatie? Dit zou onwenselijk zijn. Kan de minister een alles omvattend evaluatieplan opstellen met daarin opgenomen de WWW-normen van de VBTB-operatie? Vanwege het belang van deze operatie voor het functioneren van onze democratie pleiten wij voor een jaarlijkse voortgangsrapportage VBTB analoog aan de opzet van de vierde voortgangsrapportage, eventueel met een rangorde in voortgang per ministerie om achterblijvers aan te sporen. Al met al zet D66 kritische kanttekeningen bij de eerste wijziging van deze wet. Wij zetten ook vraagtekens bij het halleluja-effect voor organisaties die op de lijst geplaatst worden om van die mogelijkheid gebruik te maken. Dit is echter niet het belangrijkste. Het streven naar doelmatigheidswinst en beheersing van het EMU-saldo zou op zich reden kunnen zijn voor deze regelgeving, maar het moet duidelijke regelgeving zijn die arbitraire beslissingen tot een minimum beperkt. Tot nu toe zitten er naar onze mening nog veel haken en ogen aan. Wij hopen dat de minister ons de nodige duidelijkheid kan verschaffen.

De vergadering wordt van 12.35 uur tot 13.20 uur geschorst.

Minister **Zalm**: Ik dank de Kamer voor haar inbreng op dit onderwerp. Zoals de voorzitter zelf ook memoëerde, is het een project waarbij kabinet en Kamer vrij veel gezamenlijk optrekken. Dat is altijd goed. Dat

geldt in het bijzonder voor de minister van Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven. De kwestie van de concrete doelstellingen die met VBTB samenhangen, is belangrijk. Mevrouw Duijkers sprak over een actieplan of eventueel een jaarcontract met de burger. Het is een kwestie van smaak of je van dergelijke termen houdt. Met het VBTB-proces wordt beoogd om per departement een actieplan te maken door de doelstelling te formuleren en te formuleren wat men daarvoor gaat doen en wat het mag kosten. De begroting wordt dus in feite ook een actieplan. Je kunt dit tot uitdrukking laten komen door in de miljoenennota, die o.a. een samenvatting van de begrotingen is, enkele belangrijke elementen van de departementale doelstellingen en bereikte resultaten op te nemen. Het is denkbaar dat ook in het regeerakkoord op onderdelen in VBTB-termen afspraken worden opgenomen. Het hangt van de mate van detaillering in het regeerakkoord af of dit over de gehele linie kan. Als erin staat dat een bepaald bedrag wordt gereserveerd voor gezondheidszorg, zijn daarmee niet meteen het aantal knieoperaties of de wachtlijsten in de gehandicaptenzorg geregeld. Het hangt dus af van het abstractieniveau van het regeerakkoord. Naarmate dat minder gedetailleerd is, wordt het moeilijker om het in VBTB-termen te vatten. Dat levert ook een spanning op, want sommigen vinden het regeerakkoord te gedetailleerd. Dan wordt het moeilijk om het tegelijkertijd in VBTB-termen te vatten. Misschien kan het op een aantal belangrijke onderdelen.

De **voorzitter**: Het kan in het jaarverslag terugkomen.

Minister **Zalm**: Ja, ik laat ook al wat voorwerk verrichten. Mijn ambtenaren dagen mij natuurlijk ook uit in dat VBTB-proces, mocht ik bij een regeerakkoord worden betrokken. Ik heb ze gevraagd om met suggesties te komen hoe wij dat kunnen doen. De verschillende verkiezingsprogramma's, waarvan het VBTB-gehalte ook niet altijd even hoog is, liggen er nu. Wij kunnen dus wat voorwerk verrichten, zodat wij iets kunnen aanleveren als informateurs of formateurs daaraan

behoefte hebben. Dat leeft dus wel bij ons. Mevrouw Duijkers wil de sturing op beleid goed in de gaten houden, inclusief de positie van de Staten-Generaal. Daar ben ik blij om. De sturing op beleid kan namelijk ook omslaan in een uitholling van het budgetrecht van de Staten-Generaal. Stel dat is aangegeven dat er een bedrag is voor een aantal kilometers weg en dat de Staten-Generaal dat aantal kilometers weg vaststelt. De minister kan dan later zeggen dat het duurder is uitgevallen en dat het budget met 50% is overschreden, maar dat de Kamer heeft aangegeven dat zij dat aantal kilometers weg moest aanleggen. Heeft de Kamer dan het bedrag geautoriseerd of het aantal kilometers weg? Eén van de twee moet uiteindelijk maatgevend zijn. Het is wel een uitdaging om de minister die heeft gezegd met het geld het doel te kunnen bereiken, ter verantwoording te roepen als hij het niet realiseert. Dat is interessanter dan een vrijbrief geven om geld uit te geven voor het bereiken van doelstellingen. Er zijn ook nu mogelijkheden voor amendementen. De Kamer kan een heel artikel elimineren en een nieuw artikel met een nieuwe doelstelling opnemen. Gaandeweg zullen wij het systeem moeten kunnen verbeteren en daarbij de formele positie van de Staten-Generaal goed in het oog moeten houden. Dat zal de Kamer ook doen. Ik deel de wens van scherpe en eenduidige doelstellingen. Daarvan moeten wij niet een brij maken. Er is wat dat betreft een link met BZK. Dat ministerie moet aandacht besteden aan de handhaving van de kwaliteit van het overheidsbeleid. Wij kennen thans voor bepaalde regelingen verplichte evaluaties. Samen met BZK kunnen wij wellicht vergelijkbare evaluaties voor apparaatsartikelen laten uitvoeren. BZK zou daarbij het voortouw kunnen nemen. Wij kennen reeds de visitaties op een aantal terreinen. Dat soort activiteiten zou natuurlijk hierbij passen. Door velen is gesproken over de ZBO's. Wat is hun positie in het kader van deze Comptabiliteitswet? Met de derde nota van wijziging hebben wij getracht datgene te repareren wat de Kamer al dan niet per ongeluk bij de behandeling van het wetsontwerp inzake de ZBO's ongedaan heeft gemaakt. Dat wetsontwerp kende namelijk een

artikel waarmee de ZBO's werden verplicht om periodiek informatie te verschaffen over geleverde prestaties. De Kamer steunde evenwel het amendement-Te Veldhuis, waarmee dit artikel sneuvelde. Wij nemen aan dat dit per ongeluk is gebeurd.

De **voorzitter**: Nou, dat weet ik zo net nog niet. Te veldhuis, zei u?

Minister **Zalm**: Een vergelijkbare verplichting wordt echter in deze wet opgenomen. Het had natuurlijk meer voor de hand gelegen om over datgene wat de ZBO's de minister moeten melden een bepaling in de ZBO-wet op te nemen. Nu die in die wet is geschrapt, hebben we dat punt hier geregeld. In de memorie van toelichting en in de verantwoordingsstukken moet de minister dus verantwoording afleggen voor de prestaties van de onder zijn verantwoordelijkheid vallende ZBO's, ook in VBTB-termen. Met de derde nota van wijziging wordt beoogd dat de minister van de ZBO's de nodige informatie krijgt. In de tweede nota van wijziging hadden wij al vrij algemene bevoegdheden toegekend aan de minister van Financiën voor het stellen van regels ten aanzien van informatieverschaffing over ZBO's in de departementale begroting en het jaarverslag. Hierbij is als het ware sprake van een tweetrapsrakete. Op grond van bij de tweede nota van wijziging voorgestelde artikelen 18 en 65 kan de minister van Financiën zeggen welke informatie van ZBO's over geleverde prestaties aan het parlement moet worden verschaft. In de derde nota van wijziging staat het complement en wordt aangegeven wat de ZBO's de vakminister moeten leveren. Daarmee is er op dit punt een sluitende aanpak en kan de Tweede Kamer de beleidsprestaties van de ZBO's beoordelen. Het jaarverslag zal daarover dan ook informatie moeten verschaffen. Voorzitter. Ik kom vervolgens toe aan mijn opmerkingen over een heel moeilijk onderwerp, het onderwerp van de deugdelijkheid. Op dit punt heeft de Kamer een amendement ingediend. Er is een deugdelijkheidsbegrip met betrekking tot de financiële informatie. Dat houdt in dat de informatie getrouw moet zijn, dat wil zeggen: volledig, juist, tijdig en rechtmatig. Daarbij gelden marges: er moet voor 95% zekerheid zijn en voor de tolerantie geldt een

marge van 1%. Dergelijke marges kunnen wel voor financiële informatie worden aangehouden, maar voor beleidsinformatie zijn die veel moeilijker aan te geven. Ter illustratie noem ik de Defensiebegroting. De minister van Defensie is voornemens drie doelstellingen te formuleren: 1. de bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, 2. de bevordering van de internationale rechtsorde en de stabiliteit en 3. de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving. Bij doelstelling 2 kun je het inzetten van vredesoperaties voor ogen hebben. Stel nu dat we in 1996 het VBTB-systeem hadden gehad en dat ten aanzien van de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit verslag zou worden gedaan over 1995. Dan moet de accountant zeggen hoe dat is gegaan: zijn de doelstellingen van die vredesoperaties gerealiseerd, wat heeft het gekost?

**De voorzitter:** De accountant moet controleren of de informatie betrouwbaar is, ervan uitgaande dat die er is. Hij hoeft de informatie niet te leveren. Hij moet bekijken of die informatie betrouwbaar is, niet of die voor 1% of 95% betrouwbaar is.

**Minister Zalm:** De vraag is wat deugdelijk is. Het is een volstrekt ander deugdelijkheidsbegrip, zoals u overigens in uw amendement aangeeft, dan bij financiële informatie. Hij kan wel eenvoudig vaststellen of het geld dat op vredesoperaties is geboekt ook daarvoor is uitgegeven. Maar voor het effect van de vredesoperatie op de doelstelling is dat veel moeilijker. Een ander voorbeeld zijn de Melkertbanen. Wat is het effect daarvan op de werkgelegenheid? Er is een heel debat over het nut van dit type banen en idem over de SPAK. Voor de analyse daarvan, voorzover je dat objectief zou kunnen doen, kom je natuurlijk niet bij de accountant terecht. Dan kom je terecht bij de econometrist of bij de modellenbouwer.

**Mevrouw Duijkers (PvdA):** Ik heb een tijdje in de onderzoeksweld gezeten. Dan had je het over valide gegevens en betrouwbare gegevens. Op een gegeven moment gaat het erom of de informatie in het proces betrouwbaar en deugdelijk is. Je kunt de informatie wel op een

deugdelijke manier verzamelen, maar de invoer van die informatie kan ondeugdelijk zijn, waardoor de uitkomst ook ondeugdelijk is.

**Minister Zalm:** Daarom hebben wij meer procedurele waarborgen omschreven. Maar je kunt altijd twisten – een accountant kan er dan nooit een handtekening op zetten – over de effectiviteit van het instrument, bijvoorbeeld de Melkertbanen en de SPAK. In hoeverre bevorderen de technologie-subsidies van Economische Zaken R&D in het bedrijfsleven? Als minister moet je de Kamer natuurlijk informatie geven, niet alleen over wat je daarvan denkt, maar ook verantwoordingsinformatie. Het is echter geen informatie waarvan de accountant kan zeggen: ik heb het bekeken en het deugt, het is goed.

**De voorzitter:** Wij komen steeds dichterbij de nieuwe auditfunctie. Ik begrijp dat men er op het departement geen problemen mee heeft als de accountant van buiten komt, want dan is het niet bedreigend. Maar als de interne accountantsdienst het uitvoert, is het blijkbaar bedreigend. Zo ervaar ik dat.

**Minister Zalm:** Het gaat om de capaciteiten. Bij een bedrijf maakt men onderscheid tussen de jaarrekening en het jaarverslag. Dat is een andere mogelijke route. Over de jaarrekening wordt een accountantsverklaring gegeven. Bij het jaarverslag doet de accountant niets anders dan kijken of er dingen in staan die strijdig zijn met de rekening.

Wij gaan nu al een stuk verder, want wij willen dat er een bredere beoordeling plaatsvindt. Die accountantsverklaring moet dan wel iets voorstellen. De betrokkene moet weten waarvoor hij tekent. Een accountant kan met het begrip "deugdelijkheid" niet uit de voeten bij de beoordeling van een jaarverslag, waarin ook de beleidsinformatie zit. De regering beweert bijvoorbeeld dat men zeer succesvol is geweest bij het handhaven van vredesoperaties. Of zij is op grond van bepaald onderzoek van oordeel dat het verkeersveiligheidsbeleid heeft geleid tot minder verkeersslachtoffers. Hoe meet je het aantal verkeersslachtoffers? Hoe moet de accountant controleren of dat goed is geteld? Dat is in feite gedelegeerd aan het

CBS, maar er zit ook een heel definitieprobleem aan vast. Wat is vervolgens de relatie tussen het beleid en het aantal verkeersslachtoffers? Misschien is er door de zachte winter weinig gladheid geweest op de weg. Er zitten heel veel beoordelingen in die wel van belang zijn, die ook nodig zijn en waarnaar je onderzoek moet doen, maar waarvan de validatie buiten de mogelijkheid van de accountantsopleiding ligt vanwege de relatie met de accountantsverklaring. Wij hebben ook artikel 66. Ik zal bezien of wij geen onderscheid kunnen maken tussen enerzijds financiële informatie, waarop de gewone integrale accountantsverklaring van toepassing moet zijn, en anderzijds beleidsinformatie, waarbij wij moeten aangeven wat wij daarbij van de accountantsverklaring verwachten. Het gaat om de materie waarover een minister gehouden is het parlement te informeren. Dat is natuurlijk vrij breed; je komt dan ook in een speculatieve sfeer terecht. Ook beleidsinformatie is natuurlijk altijd betwistbaar. Anders zou de politiek helemaal in handen van accountants terechtkomen en dat kan natuurlijk niet. In de beleidsinformatie zitten natuurlijk wel altijd minimumstandaarden die de accountant kan nagaan. Dat neemt niet weg dat de minister over meer verslag moet doen. De accountant moet aan niet meer worden gebonden dan aan wat hij redelijkerwijs kan beoordelen. Dat geldt ook de Rekenkamer, die het waarschijnlijk prachtig zou vinden om zich helemaal in het beleids-geweld te storten.

**De heer De Haan (CDA):** Ik waardeer de handreiking. De minister heeft gelijk dat er problemen zijn. Ik geef het je te doen om de doelmatigheid echt te testen. Je kunt er econometristen voor inhuren, maar het is dubieus of zij het wel kunnen. Uiteindelijk wordt hier een politiek oordeel gegeven. Dat moeten accountants niet gaan doen. De informatie die de Kamer nodig heeft om tot een oordeel over de doelmatigheid te komen, moet echter wel betrouwbaar zijn. Ik haal het voorbeeld van de I/D-banen weer aan. Accountants kunnen niet beoordelen of dat een doelmatig werkgelegenheidsinstrument is. Hoeveel trajectbegeleiders zijn er nodig om één instromer werkelijk te laten doorstromen? Dit soort

gegevens dient 100% betrouwbaar te zijn. Ik kan mij best voorstellen dat een minister er belang bij heeft om die cijfers wat naar beneden bij te stellen. Stel dat de doorstroom van één instromer naar een normale cao-baan tien trajectbegeleiders kost.

De **voorzitter**: Dan heb je elf banen!

De heer **De Haan** (CDA): Ik heb inderdaad wel eens de indruk dat de I/D-banen succesvol zijn voor de werkgelegenheid van trajectbegeleiders. Maar goed, ik geef dit voorbeeld om aan te geven dat deze gegevens, die niet financieel van aard zijn, 100% betrouwbaar moeten zijn.

Minister **Zalm**: Wij hebben een ministeriële regeling prestatiegegevens. In een ministeriële regeling gaan wij altijd ietsje verder dan in een wet. In de regeling worden eisen gesteld aan het evaluatieonderzoek, dat zich richt op het vaststellen van die doelmatigheid ex post. Daarin zitten dingen als een valide opzet, een nauwkeurige en betrouwbare methodologie en relevantie qua bruikbaarheid. Ik ben zelf geen accountant, hoewel ik net als mevrouw Duijkers de HBS-A-opleiding heb genoten, dus dan kom je heel dicht in de buurt, maar wij moeten de beroepsgroep een beetje beschermen tegen het stellen van overtrokken eisen aan hun beoordeling. Ik begrijp dat de heer De Haan doelt op het begrip deugdelijkheid. Er zijn twee soorten deugdelijkheid. Ten eerste de deugdelijkheid van financiële informatie, bij uitstek het territorium van de accountant. Het is helder hoe dat allemaal zit. Ten tweede hebben wij de deugdelijkheid van niet-financiële informatie, van beleidsinformatie. Daarvoor moeten wij niet de accountant volledig aansprakelijk stellen. Wij moeten hem slechts aansprakelijk stellen voor de dingen die hij uit de aard van zijn functie redelijkerwijs kan controleren. Dit onderscheid sluit aan op datgene wat in de toelichting op het amendement is gezegd. Wij moeten het ook in de wet uiteen trekken. In artikel 66 en het artikel over de deugdelijkheid kunnen wij de begrippen gesplitst hanteren. Anders staat de hele accountantswereld op zijn achterste benen, omdat men in beoordelingen terecht komt waartoe men zichzelf niet bekwaam acht.

Anderen, zoals soms het CBS of evaluatieonderzoekers als econometristen en economen, zijn daartoe meer bevoegd. Ik wil dus een poging wagen om in de geest van het amendement-Van Walsem een zodanige nota van wijziging voor te bereiden, dat wij daaraan tegemoet komen.

De **voorzitter**: Dat zou aansluiten bij een motie die ik nog moet indienen. Daarin zou staan dat het normenkader voor de niet-financiële informatie aan andere eisen moet voldoen dan het huidige normenkader voor financiële informatie. De regering zou daarin worden verzocht een nieuw normenkader te ontwikkelen voor de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie en hier een groeitraject aan te koppelen.

Minister **Zalm**: Dat spoot daar goed mee. In de wet kunnen wij natuurlijk volstaan met een ietwat vaag begrip dat wij vervolgens in een ministeriële regeling nader uitwerken, ook in overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven. In de wet moet wel duidelijk worden onderscheiden waarvoor de accountant nu zijn verklaring afgeeft en waarvoor niet. Het normenkader voor de deugdelijkheid van niet-financiële informatie kan dan in overleg met uw commissie worden vastgesteld om uiteindelijk uit te monden in een ministeriële regeling. Ik worstelde er wat mee, want ook de Rekenkamer denkt naar mijn oordeel nog te sterk dat het met wat grotere tolerantiemarges kan worden opgelost. Daar gaat het echter vaak niet om, want het is echt andersoortige informatie die soms ook een politiek karakter heeft. Dat kun je de accountant niet aandoen. Verder is gesproken over de flexibiliteit en de indeling in categorieën. De behoefte bestaat om voor te schrijven dat die categorieën afzonderlijk moeten worden getoond. Ik wil dat wel toezeggen, maar ik wijs er ook op dat de indeling soms arbitrair zal blijken. Wat juridisch verplicht is, is een heel heldere categorie. Je kunt echter nog wel wat grijze gebieden tegenkomen bij de vraag of iets beleidsmatig gebonden, bestuurlijk gebonden of complementair is. Wij moeten proberen dat verder te definiëren en toe te spitsen, zodat daar zo weinig mogelijk onduidelijkheid over bestaat. Het moet zo duidelijk mogelijk zijn wanneer iets in de ene

rubriek en wanneer iets in de andere rubriek moet worden gebracht. Het blijft altijd een beoordelingskwestie. Je zult waarschijnlijk allerlei grensverschijnselen krijgen: is het vastgelegd in een brief, of is het mondeling aan een gemeente toegezegd? Op dat soort zaken doel ik. Bovendien hebben departementen er ook een zeker belang bij om iets in een bepaalde categorie te stoppen: des te inflexibeler des te beter. Bij Financiën menen wij daarentegen dat alles wel kan en dat alleen het juridische een rol speelt. De Comptabiliteitswet schrijft in artikel 14 voor dat de toelichting op een suppletore begroting moet aansluiten bij de toelichting op de begroting (de VBTB-toelichting). Volgens uw oordeel, voorzitter, heeft de huidige toelichting op de suppletore begroting onvoldoende een VBTB-gehalte.

De **voorzitter**: Mijn kritiek concentreert zich op twee punten. Ten eerste zie ik op het punt van die aansluiting in de wet liever de term "overeenkomstig" opgenomen dan "sluit aan bij". Ten tweede staat in de nieuwe wet ook expliciet dat geen doorwerking voor latere jaren behoeft te worden aangetoond. Dat is natuurlijk helemaal merkwaardig. Dat zou ik dan ook willen schrappen.

Minister **Zalm**: Doorwerking naar latere jaren beschouw ik als een afzonderlijk aspect. Ik zou dat zeker voor de najaarsnota ernstig willen ontraden, anders wordt die niet meer ingediend. Wij weten het vaak namelijk helemaal niet. Je weet wel, bijvoorbeeld op grond van uitputtingsgegevens, dat een bepaald begrotingsartikel meer geld vergt. Daar moet je autorisatie voor vragen. Voor de meerjarige doorwerking nemen wij evenwel ruim de tijd, ten eerste om te zien hoe de realisatie afloopt en ten tweede om te analyseren wat daarachter zit, voordat überhaupt tot iets meerjarigs besloten wordt.

De **voorzitter**: Wij hebben nu echter wel suppletore begrotingen waar miljarden in omgaan. Soms gaat daar zelfs meer in om dan in de oorspronkelijke begroting. Het is natuurlijk te gek om dat niet meer aan de meerjarige VBTB-doelstellingen te koppelen.

Minister **Zalm**: De voorjaarsnota is



ook een tussenronde. De integrale begroting en de meerjarencijfers worden een keer per jaar echt goed en consistent opgesteld, namelijk in de miljoenennota. De voorjaarsnota is een reparatie van de lopende begroting en moet dan ook met name daarover gaan. Vaak heb je dan ook niet voldoende informatie beschikbaar om een net meerjarene beeld te geven. Als je dat trouwens wel echt goed zou doen, publiceer je in feite de nieuwe miljoenennota in conceptvorm. Dat is echter niet de bedoeling van de voorjaarsnota, omdat daarin ook besluitvorming is geïntegreerd. Het is dus echt lastig om meerjarige cijfers zodanig te ontwarren dat je kunt aangeven wat nieuw beleid is dat in de miljoenennota thuishoort, en wat een doorwerking van de voorjaarsnota is. Dat is namelijk buitengewoon arbitrair. Soms doen we wat meer en soms wat minder.

De vraag wat er aan meerjarige doorwerking in de voorjaarsnota moet worden gedaan, brengt ons evenwel steeds in problemen. Uiteindelijk komen wij dan met een heel technische exercitie waarin wij alles plat slaan en alles plat doorwerken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de renteraming. Als het begrotingsbeeld in de loop van een jaar verslechtert, wat voor saldo en wat voor renteraming moet je dan voor het jaar daarop aannemen? De Kamer krijgt dan dus een platte reeks betreffende de rente, maar daar heeft zij niets aan om het beleid te kunnen beoordelen. Zo zijn er nog meer onderwerpen waarvoor geldt dat de Kamer niets heeft aan een meerjarige doorwerking ervan. Ook zou zo'n doorwerking misleidend kunnen werken of vooruit kunnen lopen op besluiten die het kabinet eigenlijk pas op prinsjesdag als nieuwe beleidsvoornemens wil presenteren. De voorjaarsnota is dus een permanente worsteling. Als de Kamer er echt een meerjarige doorwerking bij wil blijven krijgen, dan wil ik het wel zo houden. Het is echter echt non-informatie. Mijn stelling is ook dat de Kamer de afgelopen zeven jaar nooit iets heeft kunnen doen met de meerjarige doorwerking. Ik heb wel eens een doorkijkje gegeven naar een volgend jaar, maar dat was dan meer een beleidsmatig paragraafje. Op zichzelf blijft het mogelijk om een doorkijkje te geven, maar dat is iets anders dan een hele boekhoudkundige exercitie

achterin de voorjaarsnota met meerjarencijfers, inclusief doorwerking naar belastingen, uitgaven etc. Ik zou het dus betreuren, als de wettelijke verplichting hiertoe zou blijven bestaan, zeker als die ook voor de najaarsnota wordt ingevoerd. Dat zou namelijk echt een mijl op zeven zijn.

**De voorzitter:** De meerjarige effecten van een mutatie zijn op zichzelf iets anders dan de meerjarige effecten op de macro-economische getallen.

**Minister Zalm:** De meerjarige effecten van een mutatie weten wij ook niet altijd. Wij hebben bijvoorbeeld wel eens iets gedaan voor scholen. Je kunt dan een reeks krijgen die zegt dat het dit jaar 100 is en dat het volgend jaar nul kan zijn, maar ook 100 of 200. Dat is allemaal denkbaar, maar daarmee wordt dan wel de miljoenennota onthuld. Als de bijstandsuitkeringen met 10% verhoogd zouden worden, zou het geen probleem zijn om de effecten daarvan meerjarig aan te geven. Dat zou echter ook weinig nieuwsaarde hebben. Als besloten zou worden om het investeringsbudget te verhogen of te verlagen in een jaar, dan zou in de miljoenennota aangegeven moeten worden wat er op dat punt in het jaar daarop gedaan wordt. Wat je dan gaat doen, is arbitrair. Bij een verhoogd investeringsbudget, zou je ervoor kunnen kiezen om een nul neer te zetten voor de jaren daarna. Je kunt er echter ook voor kiezen om uit te gaan van 100 constant of het geleidelijk te verhogen naar 200. Dat zijn allemaal betrekkelijk willekeurige reeksen die ik allemaal kan verdedigen en die alleen maar verwarring creëren, als je ze opneemt.

**De heer De Haan (CDA):** Als je bij voorjaarsnota een beslissing neemt, waarvan je bij voorbaat weet dat die volgend jaar doorwerkt, aangezien het een structurele maatregel is – verhoging van de bijstandsuitkering met 10%, als voorbeeld – dan komen wij daar hier ook wel achter. De regering wordt uitgenodigd om, waar zijzelf weet dat een besluit bij voorjaars- of najaarsnota doorwerkt in de komende jaren, dat aan te geven. In de extreme gevallen waarin dat wel mogelijk is, is de Kamer ermee gediend om die informatie te hebben. Du moment dat je in het middengebied zit, moet

je aangeven dat het nog niet duidelijk is.

**Minister Zalm:** Artikel 68 van de Grondwet heb ik natuurlijk goed in mijn hoofd. Dus als de Kamer informatie wil hebben, moeten we die zoveel mogelijk geven. Mag ik bepleiten dat we bij voorjaarsnota, voorzover nuttig en nodig, wel meerjarige informatie geven? Dan heb ik er beter kijk op. Bij de najaarsnota komen we gewoon, ook gelet op de tijd, in de problemen. Dat is echt het laatste rondje voor de begroting. Als dat het compromis kan zijn, ben ik tevreden.

Wat is de redeneerlijn achter het geïntegreerd middelenbeheer? Zoals de heer De Haan zegt: lekker goedkoop middelen aantrekken? Ik ben altijd gek op geld besparen, maar dat is niet de redenering. Die is namelijk veel simpeler: geld dat de schatkist niet eerder verlaat, wordt daadwerkelijk ingezet voor de publieke doelstelling waarvoor het is bestemd. Daar is volgens mij geen speld tussen te krijgen. Wij maken nu mee dat geld de schatkist al verlaat, terwijl het nog niet nodig is ter realisering van de publieke doelen. Het meest extreme voorbeeld was dat de COA een bankrekening had met 250 mln gulden erop. Waarom zou dat geld al de schatkist moeten verlaten, terwijl het nog niet benodigd is voor het publieke doel? Men krijgt het dus gewoon niet eerder uit de schatkist dan nodig is. Als het nodig is, krijgt men het ook uit de schatkist. Dat staat los van de autorisatie, want de budgetten zijn beschikbaar, en worden op een rekening binnen de rijkshoofd-boekhouding geparkeerd. Ze worden daaraan pas onttrokken als het echt nodig is. Daarmee voorkom je erg veel. Om te beginnen is dit op zichzelf een goed principe, dat als nevenwerking twee zaken heeft. In de eerste plaats is er geen controle nodig op rare beleggingen. De heer De Haan verwijst in dit verband naar de Wet Filo, maar dat betekent wel dat je overal moet controleren of men daadwerkelijk risicoarm belegt. Bovendien zijn wij op dit punt niet voor niets terughoudend geweest: het zijn natuurlijk lokale democratieën, die democratisch worden gecontroleerd. Daar past het dat het Rijk iets afstandelijker opereert dan bij clubs die leven van publieke middelen vanuit de rijksbegroting. De autonomiekwestie levert alleen

maar een verlies op voor het beleggingsgedeelte. Men is niet meer autonoom om zelf beleggingsbeleid te voeren. Dat heeft echter niets te maken met de doelstellingen waarvoor de meeste clubs zijn opgericht. Slechts een enkeling, zoals een regionale ontwikkelingsmaatschappij, De Nederlandsche Bank en dat soort instellingen, heeft de beleggingsportefeuille als doel. Er is sprake van enige inperking van de mogelijkheid om belegger te spelen, maar dat is ook de bedoeling van de operatie. Het leidt niet tot een beperking van de eigenlijke taken of van de vrijheid van onderwijs en de inrichting van het onderwijs. Wij hebben wat dat betreft volledige overeenstemming bereikt met de onderwijsinstellingen. Het regime gaat gelden voor universiteiten en hogescholen. Er is een generieke uitzondering gemaakt voor het voortgezet en lager onderwijs, ook omdat daar sprake is van meer kleinschaligheid, hoewel er inmiddels al zelfmelders zijn. Deze personen zouden ook graag in de schatkist bankieren. Een penningmeester van een basisschool kan bijvoorbeeld 30% van zijn geld zijn kwijtgeraakt vanwege de beurs. Hij wil helemaal niet beleggen, omdat hij meent dat hij daar niet echt voor geëquipeerd is.

De heer **Van Walsem** (D66): Dat moet bijzonder onderwijs zijn.

Minister **Zalm**: Dat is het ook. Zelf bij kleinere instellingen die het niet verplicht zijn, komt een zekere behoefte op om deze zaak de deur uit te doen. Er is geen sprake van oneigenlijke concurrentie met het bankwezen. Ieder bedrijf, iedere organisatie begrijpt het beginsel dat geld niet eerder het bedrijf of de schatkist verlaat dan strikt nodig is. Banken begrijpen dat ook. Wij hebben inmiddels met drie banken op dat punt een raamcontract gesloten. ABN/AMRO was de eerste. Ook met de RABO is inmiddels een contract afgesloten. Men heeft er alle begrip voor dat ook bij de rijksoverheid een stringent treasurymanagement wordt gevoerd, want dat leidt tot besparingen voor de collectieve sector als geheel.

De heer **De Haan** (CDA): Ik kom even terug op het voorbeeld over het COA en de 250 mln gulden in de kas. Ik wil daarmee niets kritisch zeggen

in de richting van het COA, maar wel in de richting van het beleid van de rijksoverheid zelf. Welke idiote overheid geeft dat geld dan? Je geeft een school toch ook niet in een jaar tijd de hele zool? Je moet iedere maand salarisuitgaven doen. Je kunt dat iedere maand overbrengen. Ik vind dat het meer zegt over het slechte beleid van de rijksoverheid als er sprake is van zoveel kasoverschotten.

Minister **Zalm**: Daar heeft de heer De Haan een punt. Je kunt echter ook op basis van kostprijzen vergoedingen verstrekken, bijvoorbeeld per student. Een universiteit waarvan de gebouwen inmiddels zijn afgeschreven, heeft dan bijvoorbeeld voor 100 mln of 150 mln aan liquide middelen. Is het zinnig om elk jaar geld aan zo'n universiteit over te maken, dus in cash termen? Die universiteit gaat dan belegertje spelen. Je kunt ook aangeven dat het geld er is en dat er vergoeding plaatsvindt op basis van de kostprijs per student, of hoe het bekostigingssysteem ook in elkaar zit. Je trekt dan op die rekening als dat echt nodig is voor het doen van uitgaven. Dat is een enorme verkorting van de geldcirculatie. Het is voor beide ook voordeliger, want het arrangement dat wij kunnen bieden, is voor de universiteit voordeliger dan het arrangement dat men bij een bank kan krijgen. Omgekeerd – het effect dat de heer De Haan signaleert, doet zich wel voor – hoeven wij minder lang te lenen. Dat levert op middellange of langere termijn een voordeel voor de Staat op. Het hangt van de rentestructuur af – je kunt in een jaar wel eens mis zitten – maar gemiddeld genomen, levert het enkele tientallen miljoenen euro's aan besparing op. Dat levert voordeel voor de betrokkenen op, maar het is ook voordelig voor de rijksbegroting, omdat wij minder lang hoeven te lenen. In plaats van lange leningen te verstrekken, geven wij een rentevergoeding volgens de depositoregelingen. Die gelden ook bancair, dus met minstens dezelfde voorwaarden. Bij het lenen ligt het een stukje ingewikkelder. Wij verplichten niet tot lenen. De gedachte aan lenen is opgekomen omdat instellingen zagen dat zij met de overheid onder het motto dat het geld de schatkist niet eerder verlaat dan nodig is, een mooie depositoregeling konden

treffen. Het komt immers wel eens voor dat zij iets willen lenen, zeker als zij een baten-lastensysteem hebben en bijvoorbeeld ergens een groot gebouw willen neerzetten. Zij vroegen zich daarom af of zij geen gebruik konden maken van het feit dat de Staat voordelig opereert op de kapitaalmarkt. Dat is ook treasury. Dat zouden ze bij Philips ook doen. Dan laten ze dat filiaal ook niet een eigen hypotheek afsluiten. Dan wordt dat ook door de centrale treasury gedaan. Daar heb ik natuurlijk begrip voor en ik ben ook bereid om daaraan mee te werken, maar ik wil niet dat er een soort tweede toezichthouder komt en Financiën zich ook nog moet bemoeien met de vraag of iets wel solvabel is, enz. Ik wil dat een ander dan het ministerie van Financiën toetst of dat een verantwoorde lening is. Bij hbo-instellingen heeft men bijvoorbeeld een garantiefonds. Dat kan een formule zijn. Een onderling waarborgfonds vind ik ook best. Dan houdt men elkaar in de gaten. Er kan ook een ander arrangement zijn. Het ministerie kan het geld bijvoorbeeld geven als men het niet terugkrijgt. Dat soort arrangementen heb ik wel nodig, juist om de pure, goedkope financieringsfunctie te kunnen uitoefenen zonder een soort tweede beoordeelaar van beleid bij de rijksoverheid te introduceren. Als men tegenover mij aannemelijk kan maken dat ik bij de lening geen risico loop of als het systeem zodanig is opgezet dat het voor Financiën risicoloos is, dan kunnen wij dat ook doen. Dat is voor veel instellingen buitengewoon interessant omdat het een half tot een procentpunt aan rente scheelt. Dat kan bij grote investeringen de moeite waard zijn. Dit is een geste. Dit is niet volgens de redenering dat geld de schatkist niet eerder verlaat dan strikt nodig is. Dat vind ik een redenering die ik dwingend wil opleggen. Bij deze redenering wordt gebruik gemaakt van de gunstige positie van het Rijk op de kapitaalmarkt en van de goedkope leenmogelijkheden voor andere onderdelen van de publieke sector, maar dan moet wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan.

De heer **Van Walsem** (D66): Heeft de minister overeenstemming bereikt met het hbo en de universiteiten?

Minister **Zalm**: De leenfaciliteit moeten wij nog regelen.

De heer **Van Walsem** (D66): Het andere is wel geregeld?

Minister **Zalm**: Ja.

Met de leenfaciliteit zijn we nog bezig omdat de autonomie daarbij een sterke rol speelt. De minister van Onderwijs is zeer terughoudend met het maken van allerlei intrinsieke beoordelingen. Hij wil juist op afstand blijven. Ik heb eenzelfde afstandelijkheid. Wij bekijken daarom of wij bijvoorbeeld tot een x% van de onderliggende waarde zonder meer hypotheek kunnen toestaan. Als je een veilige grens in acht neemt, heb je in ieder geval voor de eerste hypotheek het financieringsvoordeel binnen. Dat soort elementen bezien we nu nog.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Universiteiten zijn vaak grote organisaties waar veel geld in omgaat. Voor verzekeringen en allerlei bancaire zaken sluiten zij vaak een totaalcontract af met een financieerverzekeraar. Door dat totaal komen zij in een heel gunstige situatie terecht. Het is nu de vraag of zij, vergeleken met dit gunstig totaalpakket, niet nadeliger uitkomen bij een verplicht lenen bij de overheid. Dan kunnen zij dus geen gebruik meer maken van de kortingen bij verzekeringen.

Minister **Zalm**: Dat is volgens mij niet zo. Banken lenen op de kapitaalmarkt echt duurder dan ik. Of men subsidieert dan de hogescholen en universiteiten op kosten van de consument of men denkt dat de concurrentie zo zwak is dat zij de universiteiten en hogescholen enorme verzekeringspremies kunnen aansmeren, terwijl er een enorm aanbod van verzekeringen is. Dat is dus echt niet zo. Het totale pakket levert ook geen grote synergie op zodat er een enorme kostenbesparing is. Dat kan nooit opwegen tegen de voordelen die uit het geïntegreerd middelenbeheer voortvloeien. De banken zijn overigens tegen, dat moge duidelijk zijn. Het is voor hen handel en zij verdienen er geld mee. Het idee is dat het geld dat de banken ermee verdienen, nu door de Staat wordt verdiend. Er wordt extra winst geboekt omdat de Staat goedkoop kan lenen. Ik vind dat alleszins

legitiem. Als het om publieke taken en om de financiering van de publieke sector gaat, moet de rijksoverheid bepaalde gunstige mogelijkheden benutten en deels doorgeven aan de betrokken instellingen. Dat doorgeven gebeurt enerzijds via het rentearrangement dat men krijgt, anderzijds via de mogelijkheid om goedkoop te lenen. Ook bij instellingen spelen er natuurlijk verschillende motieven. Daar kunnen beleggingsclubs zijn voor mensen die dat aardig vinden om te doen. Er zijn tenslotte een heleboel mensen die aardigheid hebben in beleggen. Bij banken speelt het motief van zakendoen een rol. Binnen een geconsolideerde publieke sector moet een en ander zo efficiënt mogelijk gebeuren en ik stel vast dat wij daarvoor in het verleden te weinig aandacht hebben gehad. Deze consolidering is hard nodig. Wij hadden dat beter eerder kunnen doen, want ik denk dat er het afgelopen jaar heel wat verliezen zijn geleden door publieke instellingen die oneigenlijk hebben belegd. Met de politie zijn wij nog bezig. Ik zie geen aanleiding om geld voor de politie over te boeken terwijl dat niet nodig is voor het betalen van de salarissen, het kopen van politieauto's of het bouwen van politiebureaus. Met alle vriendelijkheid zullen wij ook daar een vrij straffe lijn hanteren. Ik zie de noodzaak niet in van een eigen beleggingsbeleid van politiekorpsen. Men is natuurlijk enigszins bevreemd dat dit wordt gebruikt als vehikel om meer greep te krijgen op het beleid. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is daar principieel tegen. Ik had bij wijze van spreken nog meer problemen met hem dan met de onderwijsinstellingen, omdat hij erg hecht aan het instandhouden van de autonomie. Wij zijn het er wel over eens dat dit niet hoeft te betekenen dat het geld eerder de schatkist verlaat dan nodig is voor het publieke doel. De overheidsinstellingen zijn daarvan inmiddels ook overtuigd. Het feit dat wij een concurrerend arrangement aanbieden, speelt daarbij natuurlijk een rol. Ik denk dat de aanvankelijk grote scepsis op een gegeven moment omslaat in enig enthousiasme. Tegen de heer De Haan, die het corporatistisch gedachtegoed hoog in het vaandel heeft staan, zeg ik dat wij dit al veel eerder hebben gedaan.

De heer De Haan huldigt het standpunt dat de sociale fondsen voor werkgevers en werknemers zijn. De sociale fondsen bankieren evenwel al langer en tot tevredenheid van de betrokkenen in de schatkist. Daarmee wordt efficiencywinst geboekt. Als wij de premies ook nog laten innen door de Belastingdienst dan zijn wij nog een stap verder, maar dit zeg ik als plagerijtje.

Er is gevraagd hoe het zit met de instellingen zonder wettelijke taak, maar met een publieke taak. Dat is een apart verschijnsel. Als ik deze instellingen bij naam noem, begrijpt iedereen waarom het niet onredelijk is dat zij in de schatkist bankieren. Een voorbeeld is de Stichting Maror-gelden overheid, die de tegoeden uit de Tweede Wereldoorlog uitkeert. Dat is geen wettelijke taak, maar het geld is afkomstig van de overheid. Hetzelfde geldt voor de Stichting Joods Humanitair Fonds. Andere voorbeelden zijn het Nationaal Restauratiefonds en de Tunnelmaatschappij voor de Westerschelde – die een rekening bij de Staat aanhoudt – en de Stichting Nationaal Groenfonds. Het is niet zo dat iedere groep die zegt een goed doel na te streven, van deze regeling gebruik kan maken. De desbetreffende instellingen hebben weliswaar geen wettelijke taak, maar worden door de rijksoverheid van middelen voorzien. Zolang zij dat geld niet nodig hebben, laten zij het op de rekening-courant bij de rijkshoofdboekhouding staan. Dit lijkt mij alleszins verdedigbaar. Het leidt alleen maar tot rare constructies als je het niet doet.

De heer **Blok** (VVD): Ik heb er vragen over gesteld omdat de definitie niet duidelijk is. De deur naar een meer arbitraire afweging zou kunnen worden opengezet. Ik noemde als voorbeeld een ziekenhuis. Moet ik eigenlijk niet concluderen dat de bestaande stichtingen wel allemaal nuttige dingen doen, maar misschien toch binnen een regeling hadden moeten vallen? Verdient het niet de voorkeur dat dit soort openbare organen binnen een wettelijke of een daarvan afgeleide regeling valt? Dan kan zo'n orgaan ook een financiële vrijheid hebben.

Minister **Zalm**: Sommige smaken wel hetzelfde als andere, maar men moet op de definitie letten. Instellingen

gen met een wettelijke taak kunnen niet zo opereren. Voor de NV Westerscheldetunnel is geen wet geslagen. Zij is als een onderneming opgezet. Voor de Stichting Marorgelden geldt iets dergelijks. Wij hebben besloten die gelden ter beschikking te stellen, maar er zit geen wettelijk geregelde taak aan vast.

Ik kom de Kamer echter op twee manieren tegemoet. Ten eerste doe ik dat doordat een organisatie alleen in overeenstemming met de beherende minister op de lijst wordt geplaatst. Mevrouw Borst zal niet snel ziekenhuizen centraal laten bankieren, onder het motto dat zij een publieke taak hebben. Dat past ook helemaal niet in de stelselwijziging die iedereen voorstaat, met concurrerende instellingen en concurrerende verzekeraars. Ook de ziekenfondsen zijn niet op de A-lijst gezet, want dat zou niet goed passen in de stelselherziening.

Ten tweede leeft dit kennelijk zo sterk bij de Kamer, dat mijn toezegging nummer zoveel is om plaatsing op de lijst bij AMvB te doen plaatsvinden en niet bij ministeriële regeling.

De heer **De Haan** (CDA): Kan zo iets voor een stichting met een publieke taak niet in het stichtingsstatuut geregeld worden? De overheid heeft toch veel te maken gehad met de Stichting Marorgelden. In de statuten zou geregeld kunnen worden hoe de kas wordt aangehouden.

Minister **Zalm**: Dat is ook gebeurd.

De heer **De Haan** (CDA): Het kan per geval geregeld worden. Daar is geen wet voor nodig. De regering is betrokken bij de stichtingsakte.

Minister **Zalm**: Dan moeten wij misschien een bevoegdheidsformule opnemen. Anders klaagt de Kamer later misschien weer over oneigenlijke concurrentie enz. Bij ministeriële regeling kan de minister natuurlijk gemakkelijker een organisatie aanwijzen om in de schatkist te trekken. Ik wil er nog wel eens over nadenken. Ik heb het vermoeden dat het netjes is om de desbetreffende organisaties op een lijstje te zetten, zodat de Kamer er toezicht op kan houden of ik niet te veel in de schatkist trek. Zij kan dan zelf oordelen of dat op redelijke gronden gebeurt.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): De minister zegt op een gegeven moment in de stukken dat de zorgverzekeraars er buiten worden gehouden, omdat die zo op de markt zijn gericht. Hoe gaat dat met de autoverzekeraars?

Minister **Zalm**: Ik kom nog op het waarborgfonds. Wij willen naar een stelsel waarin de zorgverzekeraars en instellingen met elkaar concurreren, met vraagsturing enz. Wij willen daarvoor een wat meer marktgeoriënteerde setting. Daarin past een eigen financieel beheer. De autoverzekeraars wil ik natuurlijk helemaal niet in de schatkist hebben. Ik wil wel een publieke heffing die naar de schatkist gaat. Die dient voor hetgeen de verzekeraars nu juist niet dekken. Als die heffing over het autoverkeer wordt geheven, wil dat niet zeggen dat het geen publieke heffing meer is. Dat is niet iets dat de verzekeraars onderling geregeld hebben. Het is een wettelijke regeling, met een wettelijke heffing en in die zin volledig publiek. Het financiële saldo hoort niet eerder de schatkist te verlaten dan nodig is voor het doel. Niet alle autoverzekeringspremies worden in de schatkist gepompt, maar alleen die van het waarborgfonds, een publiek georganiseerd fonds met een publieke heffing. Men kan wel komen met het motto "het wordt toch altijd verhaald", maar dan kan ik wel zeggen dat het financieringstekort nooit een probleem is, omdat ik dat verhaal op de burgerij. Het is naar mijn oordeel dus wel een publieke heffing. Inmiddels hebben wij er met het Waarborgfonds overleg over gehad en men begrijpt nu de redenering ook wel. Maar de autoverzekeraars komen dus niet in de schatkist, ik zou ze niet eens willen hebben.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Ik heb het Waarborgfonds ook genoemd omdat er bij de verzelfstandigingswet waarmee dit fonds tot stand kwam, heel duidelijke afspraken over het beheer van de gelden zijn gemaakt. Het fonds mag bijvoorbeeld helemaal niet aan treasury doen. Dit geldt overigens ook nog voor andere organisaties, zoals de Informatie Beheer Groep.

Minister **Zalm**: Dat hebben wij van armoe zo gedaan, maar nu doen wij het veel beter, want wij hebben niets

meer te controleren. Dit is een geweldig voordeel, want bij alle regelingen moet je nagaan of iedereen zich er wel aan houdt. Hierbij is het allemaal veel simpeler, want het geld gaat pas de schatkist uit als men het echt nodig heeft. Het is geen enkel probleem, men houdt de rekening in de schatkist aan, men wordt niet onteigend. En bij het Waarborgfonds motorverkeer gaat het echt om publieke middelen. Die worden weliswaar door verzekeraars geïnd, maar btw wordt ook door de winkelier geïnd. Dat is dus het punt niet; het gaat om publieke middelen en de heffingen vinden plaats op basis van een wet.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Klopt het dus dat de verzekeraars het geld bij de minister van Financiën moeten storten en dat hij het uitkeert aan het Waarborgfonds als dat moet uitkeren?

Minister **Zalm**: Ja, dat is de lijn. Wat nu het saldo van het Waarborgfonds bij een – naar ik aanneem – particuliere bank is, wordt straks door het fonds in de schatkist aangehouden. Daar komt het de facto op neer. Het is dus een publieke heffing; het geld komt in de schatkist terecht en het verlaat de schatkist pas zodra het Waarborgfonds uitkeringen moet doen, niet eerder. Dit is naar mijn oordeel alleszins te verdedigen; het is ook een voordeel voor zowel de schatkist als het Waarborgfonds. Dit staat verder los van de vraag of het om een min of meer zelfstandige organisatie gaat, want ook allerlei ZBO's vallen hieronder. Er zijn vele clubs die wij autonomie hebben gegeven, maar dat wil niet zeggen dat ze allemaal particuliere bank- en beleggingsrekeningen moeten aanhouden.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): En hoe gaat het met het Kadaster?

Minister **Zalm**: Dat zal onder hetzelfde regime vallen, het zal op de A-lijst komen. Het is een rechtspersoon met een wettelijke taak die gewoon een saldo aanhoudt op de rijksbegroting.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Daar zal men bij het Kadaster niet blij mee zijn.

Minister **Zalm**: Tja, er zijn een

heleboel clubjes die het geinig vinden om er een rekening op na te houden en te beleggen. Overigens is het niet zo dat men z'n geld kwijtraakt, want het systeem bij het Kadaster is dat men bepaalde tarieven kan berekenen en dat men daar wat aan mag overhouden. Het is dus echt geen onteigening, het gaat er alleen om waar het saldo wordt aangehouden, en dat is in de schatkist. De vroegere sociale fondsen belegden ook zelf, maar die zijn nu ook allemaal in de schatkist ondergebracht. Je zou van treasury-management kunnen spreken. En dit staat er los van dat deze instellingen wel degelijk recht hebben op de gelden waarom het gaat. Zo hebben universiteiten ook recht op hun gelden, wij gaan ze echt niet beroven omdat ze toevallig veel liquiditeiten hebben vanwege hun reserveringen voor afschrijvingen. Universiteiten met nieuwe gebouwen hebben weinig liquiditeiten, dus dit is het punt niet. Het gaat erom dat het geld pas de schatkist verlaat zodra het echt nodig is voor het doel waarvoor het uiteindelijk bestemd is. Dit voorkomt in ieder geval veel handhavingsproblemen en problemen bij het inwinnen van informatie. Niettemin hebben wij in de wet een artikel opgenomen dat de vakminister in staat stelt, extra informatie in te winnen om na te gaan of men niet toch een eigen rekening aanhoudt. In zo'n geval moet een vakminister een aanwijzing kunnen geven, maar verder strekt het niet.

De heer Blok heeft in een interessante beschouwing over VBTB nog gezegd dat dit kan leiden tot een andere verdeling van de verantwoordelijkheid tussen ministers. Als er sprake is van een rare verdeling van verantwoordelijkheden, wordt het met VBTB eerder zichtbaar, maar je kunt niet zeggen dat die verdeling als gevolg van het VBTB-proces verkeerd wordt. Wij hebben dit ook binnen departementen gemerkt. Het is voorgekomen dat men, toen men formuleringen moest maken in termen van doelstellingen, erachter kwam dat de organisatie niet logisch in elkaar zat. Een inside joke is dat de directie Algemeen financieel-economisch politiek de enige was die ook onder de doelstelling viel maar niet op de vierde verdieping zat. In een enkel geval moet men leven met het feit dat er voor sommige beleidsonderwerpen een gespreide verantwoordelijkheid bestaat. Het

CO<sub>2</sub>-beleid is hier voorbeeld van omdat het meerdere departementen betreft. Er is een coördinerende bewindspersoon maar het beleid zit bij EZ, Verkeer en Waterstaat en bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Voor de al dan niet premie-gefinancierde ZBO's geldt hetzelfde regime. Wel is er een uitzondering voor de ziekenfondsen gemaakt vanwege het marktkarakter. Dan kom ik bij de deelnemingen. In de Comptabiliteitswet hebben wij alle bedragen geëlimineerd omdat ze tijdgebonden zijn. Het vergt een zekere flexibiliteit om deze bedragen te herijken. De gedachte is dat de begroting een maximum is waartoe een minister geautoriseerd wordt. Als men iets substantieels wil doen in de verwervingssfeer moet je daar toestemming vragen. Er treedt een uitzondering op als het percentage wordt gehandhaafd. Dit wordt gekwalificeerd als neutraal beleid. Via de begrotingswet is autorisatie altijd voorzien.

Vervreemding vindt niet bij wet plaats. Er bestaat een beleidslijn rondom het vervreemdingsbeleid waarover de Kamer discussieert. Er bestaat geen wettelijke plicht. Ik heb er geen behoefte aan om, indien er een algemene lijn is over wat wel en niet past in het vervreemdingsbeleid, daarvoor aparte autorisatie te vragen. Wel is een vereiste dat gezamenlijk die algemene lijn overeen is gekomen.

De heer Blok (VVD): De minister zegt dat de Kamer zoveel mogelijk vooraf wordt geïnformeerd. Ik hoor echter niets meer terug over het vertrouwelijke karakter van de informatie. Wanneer wordt de Kamer nu geïnformeerd? Het kan om aanmerkelijke bedragen gaan en dat is mijn punt vanuit het budgetrecht.

Minister Zalm: Bij KPN bijvoorbeeld was ik bevoegd, meer te nemen dan handhaving van het percentage. Een andere wet had die bevoegdheid namelijk gecreëerd. De algemene regel betreft de continuïteit, maar het is altijd mogelijk dat via een specifieke wet andere bepalingen voor deelneming gelden. Dit is echter een uitzondering. Deelnames die een bepaald bedrag overstijgen moeten vooraf aan de Kamer worden gemeld. Vervolgens kan de Kamer mij ter verantwoording roepen en alsnog een wettelijke machtiging eisen.

De heer Blok (VVD): Maar als het om koersgevoelige Informatie gaat, moet de Kamer haar mond houden op grond van de andere wet waarin staat dat het koersgevoelige informatie is?

Minister Zalm: Dat geldt vooral voor de vervreemding. De wet kent geen uitzondering voor beursgenoteerde bedrijven in termen van het nemen van een extra deelneming. Bij koop moet ik altijd naar de Kamer; anders zou ik stiekem heel Nederland kunnen nationaliseren onder het motto dat het beursgevoelig is. Dat geeft dus een zekere garantie.

De heer Blok (VVD): Het is jammer dat Kees Vendrik er niet is, maar zo nu en dan heb ik minister Vendrik van Financiën voor ogen.

Minister Zalm: Ik heb het zo in de wet geregeld, om opvolgers met eventueel kwade bedoelingen geen kans te geven. Bij vervreemding kan het punt van koersgevoelige informatie wel spelen. Als er iets nieuws te melden is, is het goed gebruik dat de minister meldt dat er vervreemd is of dat een poging tot vervreemding is gestaakt. Toen het bij KPN en Belgacom fout liep, heb ik de Kamer goeddeels vertrouwelijk ingelicht, alhoewel ik daartoe niet verplicht was.

Vroeger had je alleen gemengde bedrijven in de landbouw – dan deed je in granen en in varkens – maar nu heeft men ook in de collectieve sector wel eens te maken met een particuliere geldstroom. Die moet netjes afgesplitst worden en moet ook in de achterliggende administratie staan; anders kan het niet in het jaarverslag worden opgenomen. De heer Blok heeft dus gelijk. Als het moeilijk te scheiden is, kan dat geen reden zijn om de publieke middelen zolang mogelijk in de schatkist te houden. Dit zijn pragmatische oplossingen, die geen grote ideologie nodig hebben.

De heer Blok (VVD): Moet dit nog in de wet te worden opgenomen of is er hiermee voldoende duidelijk over de achterliggende administratie?

Minister Zalm: In een jaarverslag dat goedkeuring behoeft, kan dit alleen netjes worden gescheiden als ook de achterliggende administratie die scheiding kent. Dat staat ook in de kaderwet.

De heer **Blok** (VVD): Bij mij ontstond verwarring, omdat expliciet werd gezegd dat een bepaald percentage van de omzet mag worden toegewezen als het te ingewikkeld wordt. Daar zit mijn zorg. Vandaar mijn vraag of wij niet een stapje verder moeten gaan.

Minister **Zalm**: Als het de moeite waard is, zullen de instellingen ook die scheiding willen. Als men apart voor de VU collecteert, zal men niet willen dat dit in de schatkist komt. Meestal is er dan wel een aparte stichting, waardoor het gescheiden blijft. Als iemand een keer een gift doet aan de universiteit, is het omslachtig om daarvoor een aparte achterliggende administratie en scheiding van middelen door te voeren. Dan kun je afspraken over een percentage maken. Jede Konsequenz führt zum Teufel. Dat geldt ook hier. De mooie lijn is apart administreren en apart scheiden. Als het niet de moeite waard is, moet het ook forfaitair met een vuistregel kunnen. Dus een soort van bagatelbeding.

Met de opmerkingen over vraagsturing en level playing field ben ik het eens, in de zin dat ik nog niet echt problemen op het gebied van level playing field hieruit zie voortkomen. Het gaat namelijk niet om instellingen die in een concurrerende marktomgeving werken, maar om instellingen die een publieke taak uitvoeren. Al die clubs worden in principe op dezelfde manier behandeld. Alle universiteiten en hogescholen kennen hetzelfde regime. Ik zie daar dus nog geen echt level playing field ontstaan. Dat zou er wel kunnen komen als een van de ZBO's in een marktsegment wil opereren, maar dan krijg je de discussie over markt en overheid.

De heer **Blok** (VVD): Hierover gaat de vraag over de gescheiden administraties. Ik meen dat de particuliere universiteit al bestaat. Voor die universiteit maakt het nogal wat uit of zij een lening moet afsluiten tegen commerciële hypotheektarieven om een mooi gebouw neer te kunnen zetten of dat zij bij het ministerie van Financiën mag lenen. Het verschil kan dermate groot zijn dat je het in de tarieven merkt.

Minister **Zalm**: Zo'n universiteit komt dus niet bij Financiën terecht. Zo'n

universiteit wordt überhaupt gediscrimineerd. Het is nu eenmaal een particuliere universiteit. Waarom zouden wij ze dan ook niet op dit punt discrimineren? De voornaamste vraag is natuurlijk waarom ze niet met publieke middelen wordt gevoed. Het rente-effectje is natuurlijk iets van de tweede orde, gelet op het feit dat je de hele exploitatie inclusief de kosten voor het personeel moet zien te dekken met het collegegeld. Dan ben je geweldig gehandicapt ten opzichte van de reguliere universiteiten. Dit is een interessant punt en ideologisch staan wij ongetwijfeld dichter bij elkaar dan anderen, maar het staat los van mijn stelling: het geld verlaat niet eerder de schatkist dan wanneer het nodig is voor de publieke taak. Die stelling is dus bij deze clubs niet van toepassing, want zij krijgen überhaupt geen publiek geld. Anders ligt het als vanuit universiteiten ook postdoctorale opleidingen privaat worden gerund. Daarvoor moet hetzelfde regime gelden als voor de concurrenten en voor hen moet er een level playing field zijn. Dat betekent dat zij de universiteiten een marktconforme huur moeten betalen etc. Hier moet een kruissubsidiëring voor komen.

De heer **Blok** (VVD): In dit verband wil ik het voorbeeld van de MBA-opleiding geven, een opleiding die iedere universiteit wil hebben. Daarbij doet zich wel degelijk concurrentie tussen publieke en private instellingen voor. Voor het geven van de opleiding wil de instelling een mooi gebouw hebben. Ik meen dat er dan een gescheiden administratie op na gehouden moet worden, zodat aangetoond kan worden dat bijvoorbeeld de MBA van Erasmus niet met publiek geld wordt gesubsidieerd.

Minister **Zalm**: Ik meen dat dit al zo is. In ieder geval noemt u nu een goed punt.

De heer **Blok** (VVD): Moet je dan niet verplicht stellen dat de administraties gescheiden worden?

Minister **Zalm**: In dit soort gevallen wel.

De heer **Blok** (VVD): Moet daarover dan niet een bepaling in deze wet worden opgenomen?

Minister **Zalm**: We hebben dit principe in de wet vermeld met de uitzondering voor bagatellen, dus voor gevallen waarin het niet de moeite waard is. Bij de gevallen die u noemt is het natuurlijk wel de moeite waard. Daarbij gaat het namelijk om complete organisaties. Met de wet doelen wij op situaties waarin de instelling af en toe een legaat krijgt. Alles apart administreren kan een geweldig gedoe zijn, terwijl het om iets gaat wat niet zo erg veel voorstelt. Dan kun je met een forfaitaire regeling volstaan. Als het echter om iets gaat wat wel iets voorstelt, iets substantieels, moet wel een afzonderlijke administratie worden gevoerd. Dat moet op grond van de ZBO-wet of op grond van deze regeling.

De heer **De Haan** (CDA): Maar wordt die administratie dan niet zodanig gescheiden dat u een deel helemaal niet meer ziet?

Minister **Zalm**: Het particuliere deel hoef ik ook niet te zien.

De **voorzitter**: Dat beantwoordt dan aan uw bezwaar, mijnheer De Haan.

De heer **De Haan** (CDA): Dan kunt u niet meer controleren of er kruissubsidiëring optreedt. Elke universiteit heeft een opleiding als die voor MBA, maar daarvoor richten zij stichtingen op.

Minister **Zalm**: Maar ik kan wel zien of sprake moet zijn van kruissubsidiëring, omdat ik volledig inzicht in en controle op de publieke stroom heb. Als een deel van het gebouw wordt benut door een private instelling is dat wel degelijk relevant voor de beoordeling van de publieke financiering. Dan moet ik erop toezien dat de publieke organisatie bij de private organisatie tarieven in rekening brengt en dat zij het gebouw dus niet gratis ter beschikking stelt. Op zichzelf hoef ik niet te beoordelen of de tarieven van de particuliere organisatie redelijk zijn. Het gaat er om welke tarieven de publieke organisatie bij de private in rekening brengt. Dat is de crux.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Voorzitter. Ik wil in dit verband een andere casus schetsen. Het Kadaster beschikt over gegevens over de afmetingen van percelen. Zij hebben ook gegevens over straten, hoogtes

van gebouwen enz. Die gegevens verkopen zij aan Falk, voor het maken van landkaarten. Zij verkopen ze ook aan de Vereniging Eigen Huis om na te kunnen gaan welk soort huizen vrij zijn of om na te gaan wat de hypotheekwaarde van bepaalde panden is. Begrijp ik u goed dat ook de inkomsten uit dergelijke verkoop van publieke gegevens volledig apart financieel geadministreerd moeten worden?

**Minister Zalm:** Nee, want het Kadaster is een onderdeel van de overheid. Het is een publieke organisatie. Dat is toch anders dan een universiteit, die vaak van private oorsprong is. Het Kadaster is weliswaar een ZBO, maar komt voort uit de overheid. Het is eigenlijk een op afstand geplaatste dienst. Het had ook heel goed een agentschap kunnen zijn. Misschien was dat zelfs beter geweest, maar dat even terzijde. Vanuit hun publieke monopoliepositie verwerven zij middelen, die in de schatkist moeten blijven totdat ze nodig zijn. Zij kunnen niet als ZBO een particuliere bankrekening openen en een eigen beleggingsportefeuille opbouwen.

**Mevrouw Duijkers (PvdA):** Ik bedoel dat de kaartgegevens van het Kadaster worden verkocht. Moeten de inkomsten daaruit separaat geadministreerd worden?

**Minister Zalm:** Nee, het ministerie van Financiën verkoopt ook wel eens miljoenennota's en brochures. Dat is allemaal publiek geld. Als het Kadaster iets verkoopt, dan is dat publiek geld. Dat kan keurig in de collectieve regeling meelopen. Dat het niet allemaal via gedwongen tarieven gebeurt, maar iets soms ook op vrijwillige basis wordt aangeschaft, maakt het niet wezenlijk anders, omdat het een publieke organisatie betreft. Iedereen is altijd zeer treurig over inperking van vrijheden, zeker wat het beleggen betreft. Sommigen hebben er een lust in. Overigens zegt het Kadaster inmiddels zo enthousiast te zijn dat zij nu al willen meedoen, voordat het wettelijk verplicht is.

**Mevrouw Duijkers (PvdA):** Dan complimenteer ik u voor uw overtuigingskracht, want ik heb juist van het Kadaster wel eens andere signalen gehoord.

**Minister Zalm:** Vaak begint men met het idee: wat moeten wij ermee, wij willen het niet. Als je er gewoon zakelijk over spreekt, merkt men dat de autonomiekwestie niet speelt en dat het puur een balansverkortings is die een zeker voordeel en minder kopzorgen oplevert. Bij het Kadaster is men helemaal niet goed in beleggen. Daar is men goed in kadastreren; daar heeft men allemaal landmeters, maar geen beleggings-experts. Als je goed doordent, kun je je concentreren op je core business. Al die financiële sores is uit je handen genomen, je krijgt een keurig arrangement en niemand kan er met de pot vandoor gaan. Als je je core business wilt nastreven, is het plezierig om daarvan af te zijn. Dat besef ontstaat pas later, omdat men altijd denkt dat de greep van Financiën wordt vergroot. Wij hebben helemaal geen behoefte aan meer beleidsgreep op het Kadaster, op universiteiten en dergelijke organisaties, want wij hebben op het ministerie al ellende genoeg. De heer De Haan heeft gesproken over het tijdschema evaluaties. Wie is er verantwoordelijk voor? De vakminister moet dat handhaven. Het is eigenlijk het getrapte systeem. Uiteraard kijk ik vervolgens of het gebeurt. De minister van Financiën heeft een coördinerende rol gekregen op het gebied van doelmatigheid, rechtmatigheid en dergelijke, maar ik kijk niet naar de doelmatigheid en de rechtmatigheid bij een individueel departement. Dat moet die minister toch zelf doen. Anders moeten wij overal achteraan lopen en hebben de departementen allerlei smoezen waarom het niet is gedaan en gebeurt. De eerst-verantwoordelijke minister moet altijd de verantwoordelijkheid dragen. Dat geldt ook voor de periodiciteit van de evaluaties. Ik heb al gesproken over de tweede nota van wijziging en de flexibiliteit. Ik zal een poging wagen om in de rijksbegrotingsvoorschriften aanwijzingen te geven die erop neerkomen dat men die categorieën apart moet onderscheiden. Ik wil wel een klein voorbehoud maken bij de indeling. Wij moeten kijken of die goed kan worden gedefinieerd en sluitend kan worden gemaakt, zodat er niet al te veel willekeur ontstaat: laten wij het maar eens in die ene rubriek of in die andere rubriek doen. Dat zou de kwaliteit van de

informatieverschaffing teloor doen gaan.

Wat de schatkistkwestie betreft heb ik de vragen van de heer De Haan goeddeels beantwoord. Ik hoop hem ervan te hebben overtuigd dat de Wet financiering lagere overheden niet het vehikel kan zijn. Het feit dat particuliere banken wat minder handel krijgen wil nog niet zeggen dat wij ze oneerlijke concurrentie aandoen. Als Philips één centrale treasury heeft en niet al zijn dochters met banken aan het werk laat gaan, kun je dat ook niet zeggen. Er zal worden gezorgd voor een AMvB. Ik zit nog met de referentielijst en het register van RWT's. Wij komen er nog wel eens een tegen waarvan wij niet wisten dat hij bestond. Wij hebben niet gekozen voor het woord "register", maar voor het woord "referentielijst". Als iemand het tot register wil hebben herdoopt, dan kan ik dat ter plekke doen, zij het dat ik niet kan instaan voor de compleetheid van het register. Dat is een probleem. Je weet niet wat er in de krochten van departementen ooit nog zal worden aangetroffen, wellicht daterend uit de napoleontische tijd. Dit is wat wij weten en wat ook de Rekenkamer heeft opgespoord. Ik vermoed dat wij hiermee wel erg veel te pakken hebben. Hoewel, laatst meldde het College van toezicht op de kansspelen zich nog aan. Dit college blijkt niet onder de kaderwet te vallen, maar is wel een ZBO. Dat schijnt ook nog te kunnen; het is Klaas de Vries die dit regelt.

De heer Van Walsem wil op een later tijdstip nog eens kijken naar de normstelling bij de bedrijfsvoering om te bezien of zij niet verruimd kan worden. Daar zit een kleine adder onder het gras. De Rekenkamer heeft gemeend onze definitie te moeten verbreden. De Rekenkamer heeft de neiging om ook de totstandkoming van beleid daaronder te laten vallen. Daarmee kom je naar ons gevoel te zeer in het hart van de politieke bedrijvigheid terecht. Wij hebben al eerder het gevoel gekregen dat de Rekenkamer wat imperialistisch bezig was. Men wilde niet alleen de doelmatigheid en rechtmatigheid controleren, maar men wilde zich ook in het beleidsvoorbereidingsproces mengen. Daarmee komt men terecht in de kern van het politieke bedrijf. Wij menen dat de Rekenkamer voorlopig handenvol werk heeft aan het beoordelen van bestaand

beleid op effectiviteit en rechtmatigheid. Als daar iets aan mankeert, mag men dat zeggen, maar bemoeienis met de voorbereiding zou te ver gaan. Het gaat dus niet zozeer om angst voor de Tweede Kamer, als wel om de angst dat wij een grotere broek aantrekken dan wij kunnen waarmaken.

Wij hebben uitvoerig gesproken over de deugdelijkheid van niet-financiële informatie. Ik denk dat wij daar op een goede manier uit zullen komen. Als je iets in de wet zet, moet het ook wel handhaafbaar zijn. Dat is belangrijk, ook bij dit soort interne wetgeving.

Ik ben het eens met uw opmerking, voorzitter, dat minimumstandaarden moeten worden nagestreefd voor de toelichting op de begroting en dat die geleidelijk aan moeten worden verhoogd. Wij proberen de toelichting elk jaar te verbeteren en steeds meer met prestaties te komen. Ik geloof dat wij daarover niet met elkaar van mening verschillen. Voor de flexibiliteit van apparaatsuitgaven hebben wij al een centraal voorschrift, namelijk dat men in ieder geval het natuurlijk verloop moet weergeven. Wij hebben het opengehouden, dat men dat ook op departementaal niveau moet doen. Daar is ook een goed argument voor. Stel dat de Kamer wil dat ik mijn directie EKI halveer. Dan zeg ik tegen de Kamer dat dat helemaal niet kan, omdat het natuurlijk verloop daar 6% is. Dat is natuurlijk niet zo relevant omdat, als het natuurlijk verloop op mijn departement als geheel 6% is, ik ruim voldoende mogelijkheden heb om die mensen te herplaatsen. In die zin is het mogelijk dat het natuurlijk verloop per departement als indicatie voor flexibiliteit interessanter is dan het natuurlijk verloop per afzonderlijk apparaatsartikel. Er moeten in ieder geval indicaties worden gegeven van het natuurlijk verloop, want dat vormt een indicatie van de herschikking of inkrimping die zonder gedwongen ontslag mogelijk is. Op dat vlak bestaat dus al een voorschrift.

Verder heeft u, voorzitter, over het effectbereik een goed amendement ingediend. Ik moet natuurlijk wel beargumenteren waarom wij het niet gedaan hadden. Het staat bewust niet in de Comptabiliteitswet, want ministeries kunnen de bedoelde toelichting ook in de reguliere toelichting opnemen. Dat moet dan wel in de leeswijzer staan. Het

amendement neem ik over, althans ik kan het positief bejegenen. Het is immers leuk als het op uw naam blijft staan.

Wat de bedrijfsvoering betreft, vindt eerst een praktijktoetsing plaats en dan eventueel een aanscherping van de definitie. De huidige definitie zal voorlopig handenvol werk geven. Bij de eerstvolgende ronde suppletore begrotingen zal ik, voorzover mij dat nog gegeven is, de toets van Financiën nog wat scherper laten zijn. Ik begrijp immers dat de suppletore begrotingen bij de voorjaarsnota volgens u, voorzitter, niet goed ingingen op de WWW-vragen. Wat de derde woensdag in relatie tot de verkiezingen betreft, ben ik als was in uw handen. Wat wij nu hebben afgesproken, is in overleg met de voorzitter van de Kamer gegaan. De afspraak die wij voor deze verkiezingen hebben gemaakt, hebben wij vertaald in de wet. Daarin was ook rekening gehouden met dat punt van de installatie van de Kamer, maar dan iets eerder dan na 14 dagen.

De **voorzitter**: In uw voorstel staat een week na het reces, maar het reces is geen officiële definitie. Dat willen wij dus graag anders. Wij willen liever spreken van 14 dagen na beëdiging van de nieuwe Kamer, zodat de nieuwe leden even de tijd hebben om zich te oriënteren.

Minister **Zalm**: Ik sta daar heel neutraal tegenover. Het enige wat ik moest bewaken, was dat wij niet een onmogelijke vervroeging zouden krijgen. Als u het liever iets later wilt, dan heb ik daar geen problemen mee. Ik wijs er alleen even op dat met de voorzitter van de Kamer voor deze verkiezingen een bepaald type afspraak is gemaakt. Wij menen deze goed vertaald te hebben, maar misschien leiden de woorden "installatie" en "reces" tot enige onduidelijkheid. Het begrip "reces" is wel duidelijk, maar niet ex ante. Ik heb verder geen enkel probleem met het opnemen van het begrip "installatie" en met het opnemen van die veertien dagen. Ik heb wel de indruk dat het, als wij dit gaan doen, nog later gaat gebeuren dan wij nu van plan zijn. De indiening wordt hierdoor een week naar achteren geschoven, maar ik heb daar geen problemen mee.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Dan

hebben wij vier weken voor bespreking in de Kamer.

Minister **Zalm**: Prima, in die tijd heb je toch nog geen kabinet. Wij zullen een en ander trouwens in een nota van wijziging opnemen.

Als de NS-taakorganisatie geen ZBO meer wordt vanwege de nieuwe benadering, dan blijft zij nog wel een RWTI en blijft zij dus ook op de lijst staan. Ik heb begrepen dat taakorganisaties een wettelijke taak hebben en dat zij daarom op die lijst staan.

De **voorzitter**: Ik betwijfel dat. De NS-taakorganisatie krijgt ingevolge de wet die morgen op dit punt zal worden aangenomen, haar werk volgens een concessie. Dat zal dan echter vanzelf blijken.

Minister **Zalm**: Ja. En anders hebben wij nog de uitlaatklep van die clubs met publiek doel.

Wij denken dat de bedrijfsvoering niet veel eerder dan in 2005 geëvalueerd zal kunnen worden. De bedrijfsvoering staat trouwens enigszins los van VBTB. Ook zonder VBTB hadden wij bedrijfsvoeringsverklaringen kunnen hebben. Een evaluatie van VBTB kan wel in 2004 plaatsvinden.

De **voorzitter**: Als de bedrijfsinformatie slecht van kwaliteit is, is de andere informatie natuurlijk ook van nul en generlei waarde. Het een is dus van belang voor het ander.

Minister **Zalm**: Dit geeft echter wel een zekere mogelijkheid om een en ander te spreiden in de tijd. De evaluatie van VBTB heeft te maken met de doelen, wat daarvoor gedaan is en wat dat heeft gekost, terwijl de evaluatie van de bedrijfsvoering meer ziet op de algemene problemen die er in een organisatie kunnen zijn in de sfeer van materieelbeheer etc. Voor de efficiency van ons interne werk is het dus ook beter om de evaluatie in twee stukken te knippen. Volgens mij kun je het een best doen, zonder dat je het andere al gedaan hebt. Daarmee kwalificeer ik de bedrijfsvoering niet als minder belangrijk. Het lijkt mij echter goed om prioriteit te geven aan de algemene VBTB-benadering en direct daarna de bedrijfsvoering te evalueren.

Ik kom toe aan de jaarlijkse voortgangsrapportage. Eigenlijk



hadden wij het idee dat een en ander zo geïnternaliseerd is, ook blijkend uit de begrotingsstukken, dat het wat raar zou zijn om naast de miljoenennota, de begrotingen en de jaarlijkse verantwoording nog een aparte voortgangsrapportage te voegen. Nuttiger vind ik een apart hoofdstuk – dat komt wellicht op hetzelfde neer – in het Financieel jaarverslag van het Rijk over de geboekte voortgang. Dan hoeven we geen nieuw apart document te maken, maar kan het een geïntegreerd onderdeel van het jaarverslag van het Rijk zijn, waarin wordt ingegaan op nog liggende kwesties, verbeteracties en al dat soort zaken meer. Wat nu in de aparte voortgangsrapportage staat, zou dan een apart hoofdstuk kunnen worden in het jaarverslag van het Rijk. Misschien kan dat een adequate oplossing zijn die de hoeveelheid documenten waarvan we nu last beginnen te krijgen, enigszins kan beperken.

De vergadering wordt van 15.00 uur tot 15.10 uur geschorst.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Ik dank de minister voor de ruimhartige beantwoording van de gestelde vragen en de kanttekeningen van de Kamer.

Mij rest slechts een punt, omdat wij aan deze kant van de tafel blijkbaar verschillende antwoorden van de minister hebben verstaan. Wellicht kan hij herhalen met welk voorstel en met welke nota van wijziging hij naar de Kamer komt. Het heeft betrekking op wat inmiddels het amendement-Duijkers is gaan heten. Dat gaat over de voorjaarsnota en de suppletore begrotingen. Wij hebben ervoor gepleit de suppletore begrotingen bij de voorjaars- en de najaarsnota in VBTB-termen te formuleren. Ook de meerjarige effecten zouden dan helder moeten zijn. Er is hier verschil van mening over wat de minister heeft toegezegd. Heeft hij toegezegd de voorjaarsnota en de suppletore begrotingen in VBTB-termen te presenteren en dan ook in te gaan op de meerjarige effecten? Of geldt die toezegging alleen maar voor de voorjaarsnota? De minister raadde de Kamer af een dergelijk systeem bij de najaarsnota te volgen.

De heer **Blok** (VVD): Ik dank de minister voor zijn antwoorden. Ik heb

nog twee verdiepende vragen bedacht.

Wij hebben een discussie gehad over artikel 58 met betrekking tot de deugdelijke weergave, het amendement en de verdere gedachten van ministerie, met het oog op een tegenvoorstel. Ik heb artikel 58 nog eens goed gelezen. Ik lees nergens dat het ook zou gaan over de effectiviteit van het beleid. Het is een terugkijkend artikel. In zijn oorspronkelijke vorm staat dat de ingenomen informatie het gevoerde beleid correct weergeeft. Ik vroeg mij af waarom het oorspronkelijke artikel 58 een probleem zou opleveren, kijkend naar de effectiviteit van het beleid in de toekomst; dit als voorschot op het ongetwijfeld geniale voorstel dat er aankomt op dit gebied.

Wij hebben ook gediscussieerd over artikel 45 en de mogelijke concurrentievervalsingen rond universiteiten. Ik geef de minister mee dat eigenlijk in andere wetgeving moet worden geregeld dat zich geen concurrentievervalsing kan voordoen en dat er sprake moet zijn van een gescheiden administratie. Dat is echter niet het primaire doel van deze wet. Daarom zou een amendement op deze wet een beetje langs het doel heen schieten. De vraag blijft wel wie controleert dat in andere wetten, waar zulks wel van belang is, sprake is van een gescheiden administratie en een level playing field.

De heer **De Haan** (CDA): Ik dank de minister voor zijn effectieve inbreng in eerste termijn. Wij zijn ook niets anders van hem gewend. De inbreng van mijn fractie met betrekking tot de Comptabiliteitswet was zeer positief van insteek. De minister heeft zeer adequaat gereageerd op de opmerkingen van de Kamer. De Kamer heeft wat betreft de VBTB vrijwel altijd kamerbreed geopereerd. De motie-Van Walsem is daar een duidelijk voorbeeld van. Wij mogen ons daar gelukkig mee prijzen. Die traditie wordt ook in dit debat voortgezet.

Nog even een punt van verheldering. Het gaat over de presentatie van de niet-financiële gegevens, de prestatiegegevens. Het zal nog een hele tijd duren voordat dit een beetje aan redelijke eisen voldoet. Ik ben daar heel nuchter in, net als iedereen hier trouwens. Met deze wijziging van de Comptabiliteitswet sluiten we

niet alleen een discussie af, zij is ook de start van een gigantische verandering in de wijze waarop begrotingen en financiële jaarverslagen moeten worden opgesteld. Dat zal niet van vandaag op morgen gebeuren. Dat zal een proces zijn van het wederzijds uitoefenen van druk. Daarin speelt het tijdschema ook een behoorlijke rol.

Ik heb gevraagd of dit tijdschema per departement of algemeen, via de commissie voor de Rijksuitgaven of de minister van Financiën, wordt opgesteld. Terecht heeft de minister gezegd dat een dergelijke evaluatie per departement moet plaatsvinden. Dat vind ik zeer overtuigend. Ik heb eerder gevraagd naar het tijdschema. Kan de minister daarop nog iets nauwkeuriger ingaan? Het gaat erom dat voor de evaluatie op saillante onderdelen, per operationele doelstelling, een tijdschema wordt ontwikkeld, zodat het tempo erin blijft zitten als dat mogelijk is. Als het niet mogelijk is, moet men dat ook aangeven. Die druk wil ik er graag in hebben.

Het is volstrekt helder dat mijn inbreng over de eerste wijziging uitermate kritisch was. Laat ik vooropstellen dat ik vind dat de minister zich stevig heeft verdedigd. Hij heeft dat zelfs zo stevig gedaan dat ik mij afvraag waarom die wet nog nodig is als het zo aantrekkelijk is. De minister heeft het zo voorgesteld dat iedereen die het niet doet, eigenlijk een beetje gek moet zijn. Ik heb al eerder opgemerkt dat je de wijziging van de wet niet nodig hebt om oneigenlijk kasbeheer en riskante operaties op financiële markten te vermijden. De minister heeft niet aangegeven dat het niet zo is. Ik heb daarbij verwezen naar de Wet Fido. Daarmee heb ik niet gezegd dat de rijksuniversiteit onder de Wet Fido moet worden gebracht. De gedachte was dat je ook wetten kunt maken voor zulk soort instellingen, vergelijkbaar met de Wet Fido, om het oneigenlijk kasbeheer en riskante financiële operaties te vermijden. Daar hebben we deze wet helemaal niet voor nodig.

Als het dan zo aantrekkelijk is voor het hbo, voor politieorganisaties en voor universiteiten en wat dies meer zij om op die lijst terecht te komen, zou het een liberale minister buitengewoon sieren als hij die instellingen de keuze geeft tussen de A-lijst of de B-lijst. De doelstelling, oneigenlijk kasbeheer en riskante

financiële operaties vermijden, onderschrijft het CDA voor 100%. Dat behoren instellingen niet te doen. Daar krijgen ze hun centen niet voor. Als je zo consequent doorredeneert en het zo aantrekkelijk is voor het schatkistpapier, laat de instellingen dan kiezen of ze op de A- of de B-lijst gaan staan. Zij zijn daarin niet vrij; daarover beslist de minister of het kabinet. Ze moeten op een lijst komen te staan, maar zij hebben dan wel de vrijheid om te kiezen voor de A- of B-lijst. Ten slotte kom ik te spreken over de niet-publieke middelen, zeg maar de tweede, derde, vierde en vijfde geldstroom. Als ik de redenering van de minister doortrek, zou iedere instelling de particuliere instellingen links laten liggen om bij minister Zalm te bankieren, omdat de voorwaarden beter zijn. De minister gaat evenwel voorbij aan het punt dat veel van deze instellingen de middelen die zij buiten de publieke sector verdienen, waarschijnlijk onderbrengen in een stichting. Ik vind dat dubieus, maar dat neemt niet weg dat dit in veel gevallen al gebeurt. Laat ik maar eerlijk zijn: jaren geleden vroeg een universiteitsvoorzitter mij al of ik ook een stichting had. Voorop moet worden gesteld dat bij die stichtingen absoluut geen zaken gebeuren die het daglicht niet kunnen verdragen, althans voorzover ik weet. Daar gaat het helemaal niet om. Men had evenwel de behoefte om de inmenging van hogere organen in dit soort transacties te minimaliseren. Brengt de verplichting om bij de Staat te bankieren niet een groei van dit soort stichtingstransacties met zich mee? Ik zou dat betreuren.

De **voorzitter**: Ik heet de heer Van Heemst, die zojuist is binnengekomen, hartelijk welkom. Hij is op mijn verzoek even aanwezig, omdat ik een motie wil indienen. Vijf leden moeten de motie ondersteunen, anders kan zij niet worden ingediend. De heer Van Heemst is zo vriendelijk, mij hiertoe in staat te stellen.

**Voorzitter: Van Heemst**

---

Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

stelt vast dat betrouwbare informatie van essentieel belang is voor het inzicht en de controlefunctie van de Tweede Kamer;

overwegende dat het normenkader voor niet-financiële informatie aan andere eisen voldoet dan het huidige kader voor financiële informatie;

verzoekt de regering, een nieuw normenkader te ontwikkelen voor de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie en hieraan een groeitraject te koppelen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Van Walssem, Duijkers, Blok en De Haan. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund. Zij krijgt nr. 14 (27849, 28035).

**Voorzitter: Van Walssem**

De **voorzitter**: Ik meen dat de minister mij nog een antwoord verschuldigd is over de eerste wijziging. Als een instelling vrijwillig kiest om op lijst A te staan, kan zij nooit meer op lijst B terechtkomen. Ik heb gezegd dat ik het merkwaardig vind dat dit niet meer kan worden hersteld. Ik denk zelfs dat dit rechtsongelijkheid tot gevolg heeft. Ik sluit mij aan bij de woorden van mevrouw Duijkers en de heer Blok, die meer duidelijkheid willen hebben over de precieze inhoud van de nota van wijziging.

Minister **Zalm**: Voorzitter. Mevrouw Duijkers beoogt met haar amendement twee dingen. In de eerste plaats moet wat straffer worden geformuleerd dat vergelijkbare informatie die in de ontwerp-begroting staat ook in de suppletore begroting moet komen. Daarom wordt "het sluit aan bij" vervangen door: is overeenkomstig. Dit lijkt mij een goede aanscherping. Vervolgens komt de zin "De aansluiting is niet meerjarig" te vervallen. Ik kan daar ook mee leven, met de volgende toelichting. Al wordt niet meer gesteld dat het wel meerjarig moet, voorzover dat duidelijk rechtstreeks voortvloeit uit de voorjaarsnota worden meerjarige doorwerkingen opgenomen. Bij de najaarsnota kunnen wij het laten zoals het is. In de suppletore begroting wordt tot nu toe überhaupt geen meerjarige

doorwerking gegeven, omdat er alleen een autorisatie voor het desbetreffende jaar wordt gevraagd. In de voorjaarsnota zelve laten wij de meerjarige doorwerking zien en niet in de daarvan afgeleide suppletore begrotingen. Laten wij het nu maar zo vertalen dat wij als wij vinden dat het zinvol is om de meerjarige doorwerking in de voorjaarsnota aan te geven het ook in de suppletore begroting doen. Dat doen wij dan netjes gesynchroniseerd. Dan is er de bredere kwestie van de deugdelijkheid. Ik heb beloofd met een nota van wijziging te komen, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen financiële en niet financiële informatie en de link wordt gelegd naar de accountantsverklaring. De handtekening van de accountant is één ding, maar de handtekening van de minister is natuurlijk nog veel belangrijker. De minister kan meer dingen doen en schrijven dan de accountant tot zijn territoir rekent. Ik zal proberen een nota van wijziging te ontwerpen die in de geest is van het amendement dat vanmorgen onder onze aandacht werd gebracht. De doelmatigheid valt wel degelijk ook onder artikel 58. In principe valt de effectiviteit daar ook onder, omdat daar wordt gesproken over beleidsinformatie. Bij beleidsinformatie gaat het per definitie over doelmatigheid en doeltreffendheid. Ik kom op artikel 45, waarbij de concurrentievervalsing aan de orde kwam. Wie is er verantwoordelijk voor het voorkomen daarvan en voor het goed scheiden van de administratie? Dat is het moederministerie. Die zaak is niet ongeregeld gebleven. Een en ander is geregeld in de kaderwet ZBO. Ook bij de instellingswet voor een individueel ZBO of bij de amendering daarvan zou deze kwestie als zij speelt kunnen en moeten worden geregeld. De heer De Haan vraagt naar de tijdschema's voor de evaluaties. De bedoeling is dat die tijdschema's in de memorie van toelichting op de begroting worden opgenomen. Daarin geeft de minister aan hoe hij denkt in de komende jaren de cyclus van beleidsevaluaties af te wikkelen. De heer De Haan hangt op het punt van het centrale middelenbeheer het liberalisme aan, versus het stalinisme dat ik hierbij natuurlijk huldig ... Mijn redenering is dat geld de schatkist pas verlaat als het nodig is voor het publieke doel waarvoor het gevoteerd is. Dit betekent dat ik niet

eens toe kom aan de vraag of men het geld op een veilige manier kan gaan beleggen zodra het de schatkist verlaten heeft. Dit is niet van toepassing, want men krijgt het pas als men het nodig heeft. Het is in fysieke termen ook niet nodig om het eerder ter beschikking te stellen. Er is wel een zekere discipline nodig; ik sta in mijn recht, maar ik moet natuurlijk ook geen spendeerdrijf op gang brengen, dus wordt er gewoon een nette rentevergoeding geregeld, vergelijkbaar met die van een bank. Daarmee is er zowel een legitimatie voor mijn standpunt dat het geld de schatkist niet eerder hoeft te verlaten dan nodig is, als een garantie voor instellingen dat zij er niet slechter en zelfs iets beter van worden dan in de huidige situatie. Ik vind dan ook dat wij moreel, financieel en staatsrechtelijk gelegitimeerd zijn om het zo te regelen.

De heer **De Haan** (CDA): Ik kan een heel eind met u meegaan, maar stel nu dat er een tamelijk grote instelling is die afschrijft op haar investeringen. Zo'n instelling zou het daarvoor gereserveerde geld op lange termijn kunnen beleggen. Biedt u dan ook een rente aan die daarmee overeenkomt?

Minister **Zalm**: Ja, wat dat betreft doen wij net alsof wij een hele winkel van Sinkel tot onze beschikking hebben. Er zijn verschillende depositovormen met verschillende rentes mogelijk, allemaal afgeleid van de kapitaalmarktrente, plus een opslagje. Er is dus ook net zo'n palet aan beleggingsmogelijkheden als bij een bank. En inderdaad, bij een betrekkelijk nieuwe universiteit kan het bij de reservering voor afschrijving om een termijn van tien jaar gaan. Daar hebben wij mogelijkheden voor.

De heer **De Haan** (CDA): Maar dan neemt uw voordeel af, want ik neem aan dat u ongeveer dezelfde rente voor langlopende leningen moet geven als de rente die het Rijk voor leningen moet betalen.

Minister **Zalm**: Zeker, dan wordt het voordeel minder, maar mijn adagium geldt dan nog steeds. Ons voordeel wordt wat minder, maar het is nog steeds een voordeel, terwijl de universiteit er ook niet slechter van wordt. Het rentearrangement is marktconform; bij kortlopende

leningen verdient de schatkist er vooral aan, bij wat langer lopende leningen is het voor de schatkist wat minder interessant, maar voor het principe nog steeds wel relevant. Schuiven van de A-lijst naar de B-lijst is alleen aan restricties onderworpen voorzover een instelling vanwege een getalscriterium tijdelijk in een andere categorie terecht zou komen. Maar als men in een bepaald jaar niet aan bijvoorbeeld het omzetcriterium voldoet, wordt men niet louter op grond daarvan van de lijst afgevoerd. Er kunnen wel meer principiële redenen zijn om een instelling van de A-lijst naar de B-lijst over te plaatsen.

De heer **Van Walsem** (D66): Ik dacht dat het wel mogelijk was om van de A-lijst af gehaald te worden, maar dat het dan niet mogelijk zou zijn om op de B-lijst geplaatst te worden.

Minister **Zalm**: Nee, plaatsing op de B-lijst is ook mogelijk. De B-lijst is gewoon een verbod op risicovol beleggen, dus daar kan men zich bij wijze van spreken altijd aan onderwerpen, ook als wij dat niet zouden willen. De A-lijst heeft een meer principiële karakter.

De heer De Haan merkte op dat particuliere geldstromen in stichtingen en dergelijke zitten. Het is van belang dat de administraties goed gescheiden worden omdat anders het risico bestaat dat met publieke middelen particuliere activiteiten worden gesubsidieerd. Als iets in een stichting zit betekent dit niet dat daarop geen toezicht hoeft te worden gehouden. In het jaarverslag van de universiteit doet men verslag dat door accountants moet worden gecertificeerd voor het marktdeel van de activiteiten van de universiteit. Die splitsing is sowieso nodig om kruissubsidiëring te voorkomen. Wat mij betreft, is die niet geïnspireerd om geld buiten de schatkist te houden en in een stichting te stoppen. Voorkomen moet worden dat publieke middelen worden geïnvesteerd in het sponsoren van private activiteiten zodat de concurrentieverhoudingen op die markt verstoord worden.

De heer Van Walsem heeft een motie ingediend. Ik ondersteun deze motie graag als er één kleine wijziging wordt aangebracht. In de tweede zin staat: overwegende dat het normenkader voor niet financiële informatie aan andere eisen voldoet

dan het huidige kader voor financiële informatie. Ik wil graag dat "voldoet" wordt gewijzigd in "moet voldoen". Ik wil het graag normatief zien. Je kunt denken dat dit for the time being is, maar het zal altijd zo zijn. Wij moeten hier andere eisen aan stellen dan aan financiële informatie. Deze aldus gewijzigde motie zal voor mij een aansporing zijn om de nota van wijziging in deze geest voor te bereiden.

Sluiting 15.40 uur.