

Vergaderjaar 2002–2003

28 880

Jaarverslagen over het jaar 2002

28 881

Rijk verantwoord 2002

Nr. 110

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 14 juli 2003

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Balemans (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Schippers (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), De Ruiter (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Van Beek (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Giskes (D66), Crone (PvdA), De Grave (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Eurlings (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Van Loon-Koomen (CDA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Heemskerk (PvdA) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Bakker (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Mosterd

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 24 juni 2003 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over:

- **het evaluatieoverzicht Rijk 2003 (EOR 2003) (RU02-41);**
- **het Rekenkamerrapport Staat van de beleidsevaluatie 2002 (28 656, nrs. 1 en 2);**
- **de evaluatie baten-lastenmodel (28 737, nrs. 1 t/m 3);**
- **het Rekenkamerrapport Groeiparaagraaf 2002–2003 (28 861, nrs. 1 en 2);**
- **de accountantscontrole (kamerstuk 28 779, nrs. 1 t/m 3);**
- **het Financieel jaarverslag over het jaar 2002; in het bijzonder het hoofdstuk over de bedrijfsvoering en de VBTB-spiegel (28 880, nr. 1, hoofdstuk 2) en de bijlage «VBTB voortgangsrapportage» (p. 27–49), en de lijst van vragen en antwoorden (28 880, nr. 66);**
- **het ARK-rapport Rijk verantwoord 2002 (28 881, nrs. 1 t/m 3);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 10 juni 2003 over de voortgang van de uitvoering van de motie-Van Walsem (27 849, nr. 25);**
- **het commentaar van de Algemene Rekenkamer d.d. 20 juni 2003 inzake de vijfde voortgangsrapportage VBTB en de voortgang uitvoering motie-Van Walsem (28 880, nr. 88).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Mastwijk** (CDA) constateert dat het beeld dat de Algemene Rekenkamer (ARK) van het project Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) schetst, afwijkt van het beeld dat opstijgt uit het jaarverslag van het Rijk, opgesteld door het ministerie van Financiën.

(CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiter (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Rambocus (CDA),

Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Samsom (PvdA), Luchtenveld (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA) en De Vries (VVD).

Volgens de ARK is de voortgang onvoldoende, gezien het beoogde resultaat in 2006. In de begrotingen is volgens haar nog lang niet altijd geformuleerd wat de effecten van het beleid zijn en welke relatie bestaat tussen de effecten en de in te zetten middelen. Dit is zorgwekkend. In zijn lacinie, in het ARK-rapport opgenomen reactie lijkt de minister zich te verschuilen achter de methode van de ARK. Welk niveau moet VBTB volgens hem in 2006 hebben bereikt? Deelt hij de zorgen van de heer Mastwijk hierover? Welke acties onderneemt de bewindsman om ervoor te zorgen dat de andere ministeries te zijner tijd hun zaken goed op orde hebben? Een goede regierol is gewenst.

De heer Mastwijk constateert een spanning tussen het ministerie van Financiën en de vakministeries inzake de bedrijfsvoering. Zoals uit de voorjaarsnota blijkt, is financiële discipline in het huidige financieel-economisch slechte klimaat van groot belang. Externe factoren bemoeilijken de discipline. Matige bedrijfsvoering betekent dat het risico wordt genomen van een matige begrotingsdiscipline, een matige informatievoorziening en matige VBTB-gegevens. De regierol van de minister van Financiën moet daarom worden versterkt. Wat vindt hij hier zelf van? Het is jammer dat de ARK en de minister van Financiën een conflict hebben over kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries. De klaarblijkelijke onenigheid is onwenselijk. Het is goed dat de ARK en de minister op korte termijn met elkaar om de tafel gaan zitten. Gelet op de begrotingsdiscipline dient het gesprek voor het begin van het nieuwe begrotingsjaar te worden gevoerd. Kan de minister de Kamer informeren over de uitkomsten ervan?

De Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek (RPE) is noodzakelijk voor het goed verlopen van het VBTB-proces. Hoewel de ARK in het algemeen tevreden is over de uitvoering ervan, constateert zij dat de regeling nog niet bij alle ministeries is geïmplementeerd. Een goede evaluatie van het beleid kan er namelijk toe leiden dat de ministeries zichzelf moeten benadelen. De ARK beveelt aan om het toezicht van het ministerie van Financiën op de centrale directies van de betrokken vakministeries duidelijker te beschrijven. Hoewel niet alle ministeries het nut van de aanbeveling onderschrijven, is dit voor het slagen van het VBTB-proces wel gewenst. Vindt de minister dat ook? Wat gaat hij doen om de ministeries te overtuigen? Hoe ziet hij erop toe dat evaluaties binnen de departementen op een onafhankelijke manier plaatsvinden? Het agentschapsmodel levert voor de heer Mastwijk geen bezwaren op, hoewel een rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel de voorkeur verdient. Zolang er agentschappen bestaan, moet de Kamer voldoende invloed houden. Het instellen van tijdelijke agentschappen moet met terughoudendheid gebeuren vanwege het gevaar dat een staat in de staat wordt gevormd. In ieder geval moet er voldoende aandacht zijn voor consolidatie van de cijfers van de agentschappen in de begrotingen van de diverse ministeries. De Kamer kan niet blindvaren op een goedkeurende verklaring van een externe accountant over de besteding van publieke middelen. Meer druk en controle zijn in dit verband nodig. Externe accountants die tekortschieten zouden op een zwarte lijst kunnen worden geplaatst. Is zo'n lijst aan te bevelen? Hoe regelt de minister van Financiën dat de ministeries meer aandacht besteden aan externe accountants? Wanneer verneemt de Kamer de resultaten van zo'n actie? In zijn brief over de uitvoering van de motie-Van Walssem maakt de minister niet duidelijk wat hij verstaat onder «een adequate mate van betrouwbaarheid». Kan hij dit abstracte begrip wat meer concretiseren? Voor het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek zijn de auditdiensten belangrijk. De waarnemingen die de diensten bij de controle van niet-financiële informatie doen, moeten leiden tot een reactie van de minister in het jaarverslag. De diensten horen bovendien een oordeel te geven over de kwaliteit van de informatie. Waarom wordt zo'n oordeel niet verplicht gesteld? Aan het eind van de brief staat een onduidelijke

passage over de wettelijke verantwoording. Wat wordt daarmee bedoeld? Voor een goed verantwoordingsdebat is deugdelijkheid van niet-financiële informatie in elk geval noodzakelijk.

In een artikel over VBTB in de Staatscourant wordt gesteld dat het binnen het VBTB-proces niet mogelijk is om beleid te verantwoorden zonder overbodige bureaucratie. Een groter ambtenarenapparaat is echter niet gewenst. Hoe verhoudt een goed VBTB-proces zich tot de omvang van de bureaucratie?

De heer **Balemans** (VVD) wijst op de spanning tussen de verantwoordelijkheid van de vakministers en de coördinerende rol van de minister van Financiën. Is de kritiek van de ARK voor de minister aanleiding om meer druk uit te oefenen op zijn collega's? Zo ja, wat is dan zijn plan van aanpak daartoe? De minister verwerpt het oordeel van de ARK over de bedrijfsvoering van het Rijk in 2002. De ARK vindt die reactie van de bewindsman echter niet overtuigend. Blijkbaar is er een spraakverwarring tussen de ARK en de minister over de daadwerkelijke bedrijfsvoering op de ministeries. Worden de gehanteerde kwalificaties verschillend gedefinieerd of is daadwerkelijk sprake van verschillen in oordeel? Een jaarlijks conflict tussen minister en ARK is ongewenst, omdat geen van de partijen erbij is gebaat en het de controlerende taak van de Kamer bemoeilijkt. Op welke manier pakken de minister en de ARK de verschillen in inzicht aan? Bij de behandeling van de Comptabiliteitswet 2001 heeft de Kamer uitgesproken dat zij hecht aan een oordeel over de kwaliteit van niet-financiële informatie in de jaarverslagen. De minister stelt dat de auditdienst een samenvattend rapport maakt over de controle van die informatie. Omdat het geven van een oordeel facultatief is, bestaat het risico dat dit niet gebeurt. Een oordeel roept immers lastige vragen op. Het ontbreken van een beoordeling bevordert het proces echter niet. Waarom is zij facultatief? Het is verheugend dat in het VBTB-proces voortgang is geboekt en dat de ARK in ieder geval niets heeft aan te merken op het ministerie van Financiën. Toch vraagt de heer Balemans zich af of de departementen in 2006 voldoen aan de eisen van het VBTB-project. Wat gaat de minister doen om ervoor te zorgen dat de andere ministeries er niet al te vrijblijvend mee omgaan?

Mevrouw **Giskes** (D66) hecht zeer aan het VBTB-project. Het is mooi als de departementen in 2006 aan de eisen ervan voldoen, maar de voortekenen zijn nog niet helemaal gunstig. Momenteel wordt namelijk op slechts 29% van de beleidsterreinen voldaan aan de eisen, wat te weinig is. Kan de minister toezeggen dat de komende tijd verbetering optreedt en dat het proces in 2006 is voltooid? Via de rijksbegrotingsvoorschriften kan nog meer worden gestuurd. De minister is van plan om dit soort onderwerpen in het jaarverslag over 2004 te evalueren. Alle informatie die hij nu heeft, maakt evenwel al een verbetering van de eerstvolgende stap in het VBTB-proces mogelijk. Het is wenselijk dat de minister van Financiën meer verantwoordelijkheid krijgt voor het project dan nu het geval is, zodat de Kamer één aanspreekpunt heeft.

De ARK adviseert om de Kamer te voorzien van alle informatie die hoort bij het groeitraject waarin de rijksoverheid zich nu bevindt. De minister stelt daartegenover dat de hoeveelheid informatie daarvoor te groot is en dat de techniek te ingewikkeld is. Het is echter beter dat de Kamer zelf beslist waarover zij wil praten. Kan de minister wel degelijk de beschikbare informatie toezenden? In de huidige begrotingen komt de budgetflexibiliteit volgens de ARK onvoldoende tot zijn recht. Kan erop worden toegezien dat hierbij verbetering optreedt, zodat de Kamer weet op welke onderdelen nog een marge bestaat? De afgelopen periode is weliswaar gebleken dat de informatie van de regering over grote projecten vaak inhoudelijk tekortschiet en te laat wordt verschaft, maar ook de manier

van werken van de Kamer kan wellicht worden verbeterd. Heeft de minister aanbevelingen om haar rol in het VBTB-proces te verbeteren? Uit de stukken van de ARK blijkt dat juist het ministerie van Justitie, dat veel regels voor anderen maakt, moeite heeft om aan de eigen regels te voldoen. Dit heeft een achteruitgang in het VBTB-proces op dat departement tot gevolg. Uit de stukken is verder gebleken dat er geen zicht bestaat op de raming van allerlei kostenposten in de zorg. Dit kan ertoe leiden dat de resultaten binnen dit beleidsonderdeel achteraf niet kunnen worden getoetst. Kan de minister op beide punten een toelichting geven? Het is verrassend dat het meningsverschil tussen het ministerie van Financiën en de ARK over de onvolkomenheden van de ministeries als zodanig aan de Kamer wordt gepresenteerd. Waarom hebben de instellingen hun geschil niet onderling opgelost?

De motie-Van Walsem moet worden uitgelegd als het verzoek om een kader waarmee de deugdelijkheid van niet-financiële informatie kan worden getoetst. De minister lijkt te willen dat de departementen zelf zo'n toets ontwikkelen. Mevrouw Giskes verzoekt hem echter de motie-Van Walsem alsnog uit te voeren. Het is zorgelijk dat het onderbrengen van uitvoeringswerkzaamheden in agentschappen nog niet vlekkeloos verloopt. Hoe hebben de geconstateerde gebreken kunnen ontstaan? Hoe worden de problemen in het vervolg voorkomen? De Nederlandse organisatie voor energie en milieu (NOVEM), een tijdelijk agentschap van het ministerie van Economische Zaken, wil een definitief agentschap worden. De Kamer mag dit echter niet accepteren, zolang hierbij een groot aantal vragen niet is beantwoord. Er lijkt een verschil te bestaan tussen het baten-lastenmodel bij de agentschappen en het baten-lastenstelsel dat bij het Rijk zelf wordt voorgenomen. Hoe verhouden ze zich tot elkaar? Als het Rijk eenmaal met zo'n baten-lastenstelsel werkt, wat is dan nog de toegevoegde waarde van de agentschappen?

De heer **Douma** (PvdA) vindt het opvallend dat momenteel 50% à 60% van de beleidsdoelen is voorzien van adequate prestatie-indicatoren. Dit is een aardig resultaat, hoewel het VBTB-proces nog lang niet is voltooid. Op welke manier denkt de minister het percentage te verhogen? Het jaarverslag van het Rijk valt momenteel uiteen in een financieel gedeelte en een beleids gedeelte, maar het verband tussen beide is op een aantal punten moeilijk te leggen. Wellicht is dit probleem inherent aan de afspraken die indertijd over VBTB zijn gemaakt. Hoe kijkt de minister hier evenwel tegenaan? Kan hij meer helderheid geven over de definitie van de fouten die de ARK heeft geconstateerd? Vallen gepremieerde delen van zorg en sociale zekerheid in de toekomst onder VBTB? In verschillende stukken wordt gesteld dat controle door een externe accountant onvoldoende garantie biedt voor de rechtmatigheid van uitgaven van het Rijk. Hoe wordt deze garantie wel verkregen? Welke lessen heeft de minister getrokken uit de ervaringen met het baten-lastenmodel voor de agentschappen? Wordt de omzetting van tijdelijke in permanente agentschappen vanwege die ervaringen opgeschort?

Het antwoord van de minister

De **minister** wijst erop dat het ministerie van Financiën niet heeft gesteld dat het VBTB-proces in 2006 is voltooid. Het betreft een schatting van de ARK. De kern van het VBTB-project is dat de politieke beoordeling en verantwoording permanent beter en realistischer wordt. Het debat van minister en Kamer moet steeds meer op feiten zijn gebaseerd. Een bepaalde einddatum bestaat daarom niet. In de komende begroting wordt echter wel per begrotingsartikel een voorlopig eindperspectief geschetst. Wellicht is het VBTB-project op dit moment te veel geüniformeerd en te simpel en moet meer rekening worden gehouden met externe invloeden op het beleid, zoals macro-economische ontwikkelingen. Dat kan bijvoor-

beeld door doelen en middelen van het beleid te binden aan zogenaamde kritische factoren, maar ook andere methoden zijn denkbaar, zoals het uitwerken van scenario's. Op die manier wordt het mogelijk dat meer doelstellingen worden geformuleerd per beleidsonderdeel. Het formuleren van exogene waarden maakt verder dat de Kamer sterker staat in haar controle op de regering; de bewindslieden hebben immers minder excuses als doelstellingen niet worden gehaald. Voorwaarde van de verandering is dat VBTB wordt beperkt tot echt belangrijke zaken, omdat anders de hoeveelheid informatie te groot wordt. Door het aanbrengen van de vernieuwing kan de spanning tussen het ministerie van Financiën en de vakministeries wellicht worden verminderd. Om extra bureaucratie te voorkomen, moet worden geprobeerd VBTB op hoofdlijnen toe te passen. Het beleidsprogramma bij de komende begroting krijgt een meer politiek en minder ambtelijk karakter. De ministers moeten dan ook heldere doelen formuleren.

Bij de twee departementen waar de RPE nog niet was geïmplementeerd, is dat inmiddels gebeurd. Momenteel zijn naar schatting 800 evaluaties verricht. Op de onafhankelijkheid bij het evaluatieonderzoek moet worden toegezien om te voorkomen dat externen dienen te worden ingehuurd. Dat zou namelijk extra kosten meebrengen. Een onderzoek kan als onafhankelijk worden beschouwd als het wordt uitgevoerd onder de regie van de directie financieel-economische zaken (FEZ) van een departement, de auditdienst ervan of een combinatie van beide. De kwaliteit van evaluatieonderzoeken loopt zeer uiteen, zodat een verbetering noodzakelijk is. De minister betreurt de verschillen van mening tussen het ministerie van Financiën en de ARK, maar is ervan overtuigd dat de conclusies van de ARK niet correct zijn. Volgens haar is het aantal onvolkomenheden in 2002 gegroeid ten opzichte van 2001. Als men echter de berekeningen over 2002 op dezelfde manier uitvoert als de berekeningen over 2001, dan blijkt de groei veel geringer. Bovendien zijn over 2002 onvolkomenheden geconstateerd die in het jaar daarvoor ook al bestonden, maar toen over het hoofd zijn gezien. Voorts zijn onvolkomenheden over 2001 een jaar later gesplitst, omdat er meer details bekend zijn. Een kwart van de onvolkomenheden in 2002 is volgens de minister van zeer mineur belang. Bij veel gebreken is al een verbetering opgetreden. Iets meer dan een kwart van de onvolkomenheden is nieuw, maar vaak al wel door het departement aangepakt. Op enkele punten zijn geen verbeteringen opgetreden, wat een kwalijke zaak is. De minister zegt toe een gedetailleerd overzicht van de onvolkomenheden aan de Kamer te zenden.

De bewindsman stelt dat de ARK in het algemeen niet terugkomt op eenmaal gepubliceerde teksten. Dat zij oordeelt op basis van het totaal aantal onvolkomenheden in 2001 en 2002, is een ernstige onvolkomenheid van haarzelf. Een reden daarvoor is dat de departementen, die op een enkele na alle onvolkomenheden zelf hebben genoemd, erdoor worden gediskwalificeerd. Een aantal ministeries is daadwerkelijk in diskrediet gebracht. De ambtenaren hebben zich ingespannen om het VBTB-proces te verbeteren en zo veel mogelijk gebreken te vinden. Dit is op zichzelf al een verbetering in de bedrijfsvoering, waardoor onvolkomenheden eerder worden geconstateerd en wordt voorkomen dat ze ernstig worden. Deze verbetering wordt evenwel niet meegenomen in het oordeel van de ARK. Voor de ambtenaren werkt dit oordeel om al de genoemde redenen demotiverend en zelfs frustrerend. De minister is voornemens een gesprek te voeren met de ARK over de inhoud van de onvolkomenheden. Ook de definitie van onvolkomenheid zal een gespreksonderwerp zijn, omdat de ARK niet altijd transparant is bij het hanteren van kwalificaties. Bij «ernstige onvolkomenheden» geeft zij bijvoorbeeld niet aan op grond van welke van de vier criteria daarvan sprake is. Als motieven voor het voeren van het gesprek voert de bewindsman aan dat het ministerie van Financiën en de ARK uiteindelijk hetzelfde doel hebben en dat niemand gebaat is bij een openlijk conflict.

Het invoeren van een rijksbreed baten-lastenstelsel wordt momenteel heroverwogen. Het vergt namelijk een grote investering, maar onzeker is of het voldoende baten oplevert. De minister licht de Kamer in over het uiteindelijke besluit, nadat hij erover heeft gesproken met de hoofden FEZ van de departementen en met de collega's in de ministerraad. Tijdelijke agentschappen zijn bedrijven die meestal ver van de rijksdienst af hebben gestaan. Ze dienen niet binnen een departement te worden gehaald, maar zijn nog evenmin gereed om daadwerkelijk een agentschap te worden. Om de tijdelijke status kwijt te raken, moeten zij aan alle eisen voldoen. Door de bedrijven de status van tijdelijk agentschap te verlenen, wordt de beleidsverantwoordelijkheid van de minister versterkt. De status wordt dus nooit verleend indien sprake is van een onderdeel van een ministerie dat er verder van af komt te staan. Oude agentschappen hebben meer problemen te voldoen aan de eisen dan diensten die later de status van agentschap hebben gekregen, omdat dit onder een ander regime gebeurde. Ook de oudere agentschappen zullen moeten voldoen aan de meest recente eisen. Volgens de minister is daarbij sprake van vooruitgang, hoewel de ARK een andere mening is toegedaan. Aan agentschappen mogen meer eisen worden gesteld dan aan diensten die deze status niet verlangen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangekondigd de namen te publiceren van de kantoren die ten onrechte accountantsverklaringen hebben afgegeven voor allerlei ESF-uitgaven. De minister zegt toe om mede namens de Kamer zijn collega van SZW te verzoeken deze belofte na te komen. In het algemeen beschikken de departementen over een reviewbeleid waarmee het werk van de instellingsaccountants wordt gecontroleerd. In het afgelopen jaar zijn hierover binnen het samenwerkingsverband van departementale accountantsdiensten afspraken gemaakt, die inmiddels worden uitgevoerd. Op die manier moet worden voorkomen dat instellingsaccountants hun werk niet goed doen. Dat nadere afspraken zijn gemaakt, is merkbaar in de prestaties die momenteel worden geleverd.

Inzake de motie-Van Walsem wijst de minister er aan de hand van een voorbeeld op dat de mogelijkheden van accountants beperkt zijn, evenals die van multidisciplinaire auditdiensten. Zij beschikken niet over deskundigheid inzake de inhoud van allerlei beleid. Het beoordelen van niet-financiële informatie moet echter facultatief zijn. Weliswaar kan zij in veel gevallen slechts worden gecontroleerd door erop toe te zien dat zij zorgvuldig tot stand is gekomen, oftewel dat zij afkomstig is van de meest betrouwbare bronnen. Maar dat moet dan in elk geval gebeuren. Als sprake is van een aantal gelijkwaardige bronnen, kan worden gezien of meer bronnen zijn gebruikt, dan wel de ene bron die de bewindspersoon het beste uitkomt. In praktijk zal de controle van niet-financiële informatie dus een ander karakter hebben dan die van financiële informatie.

De spanning tussen het ministerie van Financiën en de vakministeries wordt weliswaar steeds minder groot, maar het ministerie blijft toezien op de bedrijfsvoering. De verantwoordelijkheid van de minister voor het VBTB-proces is evenwel beperkt, omdat de vakministers verantwoordelijk zijn voor hun eigen beleidsonderdelen. Een coördinerend minister kan slechts aansporen en corrigeren. Daarnaast heeft een minister van Financiën nog een aantal speciale bevoegdheden en is hij verantwoordelijk voor de voortgang van het VBTB-project als geheel. De minister schrijft tweemaal per jaar zijn collega's aan over de gebreken op hun departementen. In bijzondere gevallen vraagt hij de persoonlijke aandacht van de desbetreffende bewindspersoon.

De minister heeft de Kamer recentelijk een brief gestuurd over grote projecten, die wellicht later nog apart wordt behandeld. Bij Justitie is geen sprake van achteruitgang, maar wel van stagnatie. Het percentage van doelstellingen die adequaat zijn toegelicht, is er desondanks licht gegroeid. Binnen het ministerie van Justitie is een projectgroep gevormd

onder leiding van de secretaris-generaal, die voorstellen voor verbetering moet doen. In de financiële overzichten over 2003 wordt aangegeven welke verbeteringen zijn bereikt.

In de begroting worden aparte nota's opgenomen over zorg en sociale zekerheid. Komend jaar moeten ze als één document verschijnen, waardoor het overzicht wordt vergroot. Het ministerie probeert hetzelfde te bereiken als bij de gewone begrotingsartikelen, hoewel formele regelgeving inzake premiegefinancierde uitgaven ontbreekt. De rapportage over de zorg komt ieder jaar iets eerder. Volgend jaar moet zij in mei komen. De zorg is een heel bijzondere sector met veel problemen in de informatievoorziening door de vele en lange schakels in de keten. Ook het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) en het Centraal planbureau (CPB) zijn niet in staat om daarover snel informatie te leveren. Omdat bijvoorbeeld dezelfde soort operaties erg van elkaar kunnen verschillen, zijn het normeren van kosten en het meten van prestaties in de zorg bovendien lastig. Het is heel bijzonder dat de Kamer voor een dergelijke, grote sector geen budgetrecht heeft en dat ook de minister van Financiën formeel niet veel bevoegdheden heeft. Hetzelfde geldt voor de sociale verzekeringen, hoewel het recht op uitkeringen in dat verband bij wet wordt geregeld. De verantwoordingscyclus is hierdoor erg lastig.

In de Comptabiliteitswet 2001 is een rechtmatigheidsbegrip opgenomen. Dit begrip wijkt af van wat een externe accountant hanteert als hij een jaarrekening opmaakt. In het bedrijfsleven geeft de accountant een zogenaamde getrouwbeeldverklaring, waarin wordt vastgesteld dat het beeld van de jaarrekening overeenstemt met de internationale richtlijnen voor accountants. Bij de overheid gaat het niet alleen om het getrouwe beeld, maar ook om de vraag of de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen rechtmatig zijn, oftewel in overeenstemming met weten regelgeving. Het laatste wordt veel nauwkeuriger bepaald dan het getrouw beeld, waarbij een positieve en een negatieve fout elkaar kunnen opheffen. De overheid wordt dus gecontroleerd met een veel stringere foutdefinitie dan het bedrijfsleven.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Mastwijk** (CDA) vindt het jammer dat de rijksoverheid in 2006 waarschijnlijk nog niet VBTB-proof is. Over VBTB moeten reële afspraken worden gemaakt, waarvan vooraf duidelijk is dat ze haalbaar zijn voor de vakministeries. Wordt het mogelijk om, al dan niet via de accountant, het door het kabinet gevoerde beleid te beoordelen?

Mevrouw **Giskes** (D66) is tevreden met het voorstel van de minister om de vormgeving van de begroting te verbeteren door kritische factoren op te noemen. De Tweede Kamer baseert zich voor een belangrijk deel op de rapporten van de ARK. Bij conflicten zoals nu bestaan tussen ministerie van Financiën en ARK, heeft de Kamer daarom ook een verantwoordelijkheid. Door nadrukkelijk te stellen dat het Rijk in 2006 nog niet VBTB-proof hoeft te zijn, haalt de minister enigszins de druk van de ketel. Dat is niet verstandig. Hij mag met het streven om die deadline te halen niet al te soepel omgaan.

De **minister** wijst erop dat als de overheid in 2006 VBTB-proof is, de ontwikkeling van VBTB doorgaat. Op die manier wordt de informatie steeds waardevoller, onder meer voor het politieke debat. Dat was name

lijk het uitgangspunt. Als de komende VBTB-begrotingen te technisch en te weinig politiek zijn, moet de Kamer er bij het kabinet op aandringen dat dit verandert.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

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