

Vergaderjaar 2004–2005

29 949**Evaluatie VBTB****29 950****Interdepartementaal beleidsonderzoek:
Regeldruk en controletoren****Nr. 18****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 26 april 2005

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 2 maart 2005 overleg gevoerd met vice-minister-president, minister Zalm van Financiën over:

- **brief van de minister van Financiën d.d. 21 december 2004 inzake de VBTB-evaluatie (29 949, nr. 1) inclusief bijlagen;**
- **brief van de minister van Financiën d.d. 19 januari 2005 inzake de uitvoering van de moties ingediend bij de behandeling van de jaarverslagen 2003 (29 540, nr. 127);**
- **brief van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven inzake de rapportage «De behandeling van de begrotingen en jaarverslagen na VBTB» d.d. 8 februari 2005 (RU2005-03) (29 949, nr. 3);**
- **brief van de minister van Financiën over het IBO-rapport Regeldruk en controletoren d.d. 20 december 2004 (29 950);**
- **brief van de Algemene Rekenkamer over het kabinets-standpunt IBO Regeldruk en controletoren en het kabinets-standpunt VBTB-evaluatie van 24 februari 2005 (29 949/29 950, nr. 4).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Mastwijk** (CDA) betreurt het dat de minister de motie-Mastwijk c.s. (29 540, nr. 120) over derdeninformatie niet uitvoert. In de brief van

Kant (SP), Koopmans (CDA), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD). Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Dittrich (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Bale-

mans (VVD), Kortenhorst (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiter (SP), Mosterd (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Bibi de Vries (VVD).

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Bibi 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), Schippers (VVD).

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

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Bakker (D66), Crone (PvdA), Van Egerschot (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks),

19 januari 2005 schrijft de minister dat de bron steeds zal worden vermeld, maar dat is niet genoeg. De minister bedient zich van die informatie ter onderbouwing van de verantwoording en is dus ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de informatie. Een startoverleg tijdens de begrotingsbehandeling over die informatie is misschien wel aardig, maar ook niet meer dan dat. Alles overziend vindt de CDA-fractie dat de regering moet zorgen voor borging van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de derdeninformatie en de beste manier om dat te doen, is het neerleggen daarvan bij de DAD (Departementale auditdienst).

De heer Mastwijk heeft het angstige vermoeden dat de minister bezig is om de motie-Mastwijk c.s. (29 540, nr. 101) inzake de proef met het batenlastensysteem op slinkse wijze te amenderen. In de motie staat dat ingaande 2006 op minimaal één ministerie een pilot met het batenlastensysteem zal worden ingevoerd, maar daar leest hij niets over in de brief van de minister. Welk ministerie zal de begroting 2006 volgens het batenlastensysteem opmaken?

Ook de reactie van de minister op de motie-Douma c.s. (29 540, nr. 104) over het publieksjaarverslag vindt de heer Mastwijk teleurstellend. Het is voor de gemiddelde Nederlander nagenoeg onmogelijk om via de jaarverslagen eenvoudig kennis te nemen van de beleidsprestaties van het Rijk in het afgelopen jaar.

De CDA-fractie ziet niet de logica in van de procedure rondom de VBTB-operatie (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). Bij de start in 2002 verwachtte de minister van Financiën dat het wel tien jaar zou duren om de VBTB-operatie op een goede manier in te voeren, maar het lijkt erop dat het roer nu al volledig om moet. Waarom? De voorstellen van de minister lijken meer ingegeven te zijn door het streven naar minder werk voor de departementen dan door de wens om de Kamer te voorzien van betere informatie. Het kabinet kiest voor de kwantitatieve in plaats van voor de kwalitatieve benadering. De voorstellen zijn voor een groot deel gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek van het IOFEZ (Interdepartementaal overleg financieel-economische zaken), maar bij dat onderzoek zijn nog wel wat vraagtekens te zetten. Desalniettemin heeft de minister de rijksbegrotingsvoorschriften aangepast. Waarom heeft de minister opeens zoveel haast? Waarom kijkt hij niet eerst of de bestaande procedure kan worden verbeterd?

De heer Mastwijk heeft niet de indruk dat verantwoording hoog op de prioriteitenlijst van het kabinet staat. Er is te weinig nagedacht over de vraag hoe de jaarstukken huidige stijl verbeterd kunnen worden. Hij vreest dat de begrotingen nieuwe stijl straks bitter weinig toevoegen aan een betere verantwoording. Hij is er niet gelukkig mee dat de minister de rijksbegrotingsvoorschriften heeft gewijzigd. Het is bovendien nog maar de vraag of het niet strijdig is met artikel 5 van de Comptabiliteitswet. Prestatiemeting is zinvol en relevant. Het kost soms alleen wat moeite om de gegevens boven tafel te krijgen. De CDA-fractie vindt dat de wijziging van de rijksbegrotingsvoorschriften moet worden teruggedraaid. Het meten van maatschappelijke effecten is absolute noodzaak.

De minister heeft het over de primaire functies van begroting en jaarverslag. De CDA-fractie rekent daartoe een goede basis voor de verantwoording. Een strenge selectie van te presenteren informatie is van belang. Het idee om in de jaarstukken te verwijzen naar internet is een goede manier om stukken dunner te maken zonder kwaliteit te verliezen. Maar dat kan pas geïntroduceerd worden als het werkt: adequate verbindingen en geen slordigheden! De heer Mastwijk vindt dat er ook gekeken moet worden naar de kwaliteit van de Kamer. De kwaliteit van de gegeven antwoorden is recht evenredig met de kwaliteit van de gestelde vragen. De Kamer moet de instrumenten schriftelijke vragenronde en begrotingsonderzoek beter benutten. De supplementaire begrotingen mogen wel wat vaker verschijnen. Het gat tussen begroting, voorjaarsnota, najaarsnota en jaarverslag is vaak erg groot. De Kamer kan zich dan ook buigen over de

invulling van de zogenaamde enveloppen en de mogelijke gevolgen daarvan voor latere jaren.

Voor de begroting van 2006 ziet de minister het volgende voor zich. De beleidsagenda blijft en er wordt meer aansluiting gezocht bij het regeerakkoord. Verder worden de stukken dunner, in die zin dat ballast wordt geschrapt, waarbij de vraag is wie bepaalt wat ballast is. Het is zelfs mogelijk dat het aantal beleidsartikelen wordt teruggebracht. Dat betekent een inkrimping van het budgetrecht van de Kamer en meer bewegingsruimte voor de regering, omdat de Kamer dan grotere budgetten gaat autoriseren. De CDA-fractie wil daar echter geen concessies aan doen, voordat de beantwoording van de drie W- en de drie H-vragen helemaal naar haar zin is. Dat betekent dat het schrappen van de verdiepingsbijlage niet aan de orde is, tenzij de relevante informatie in de artikelen wordt geïntegreerd. De minister van Financiën heeft als coördinerend VBTB-minister een sturende rol. Hij bepaalt uiteindelijk, na overleg met de Kamer, de kaders.

Het budgettaire effect van de maatregelen in meerjarig perspectief is een punt van zorg. De CDA-fractie is angstig voor het zogenaamde «camel nose»-effect. Het gevolg van een ingezette beleidswijziging kan zijn dat in latere jaren aanzienlijk meer geld nodig is. Als de minister de verdiepingsbijlage wil schrappen, dan moet deze informatie absoluut deel uitmaken van het beleidsartikel. Zo niet, dan wordt het budgetrecht van de Kamer met voeten getreden. Voor het jaarverslag geldt in grote lijnen wat ook voor de begroting geldt: een verslag op hoofdlijnen over hoe het met het belangrijkste beleidsdoelstellingen in het afgelopen jaar is gegaan, waar de afwijkingen liggen, wat de oorzaken van die afwijkingen zijn, wat de financiële gevolgen zijn, ook op langere termijn, en welke bijstellingen volgens de regering nodig zijn. Vervolgens wordt het uitgewerkt in de beleidsartikelen. Dat betekent dat het onderscheid, althans naar plaats in de stukken, tussen financiële en niet-financiële informatie vervalst. Een goed toegelicht beleidsartikel draagt beide soorten informatie in zich. De CDA-fractie stemt niet in met de voorgestelde ingrijpende ommezwaai. De heer Mastwijk vindt dat eerst moet worden geprobeerd om verbeteringen aan te brengen in de bestaande werkwijze. Hij ziet meer heil in de verbetering van prestatiegegevens en dan heeft hij het vooral over het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten.

De CDA-fractie steunt elke maatregel die ertoe leidt dat overbodige en dubbele regels worden geschrapt, maar houdt twee dingen overeind: het budgetrecht van de Kamer en de basis voor de verantwoording. Daarmee zijn onlosmakelijk verbonden: autorisatie en verantwoording op artikelniveau. Beperking van het aantal artikelen is niet aan de orde. De heer Mastwijk wil ook graag dat de minister de verklaring over de rechtmatigheid expliciet op het niveau van het beleidsartikel aflegt. De merkwaaardige situatie lijkt zich te gaan voordoen dat de Kamer bij de begroting autoriseert op artikelniveau, terwijl decharge niet meer plaatsvindt op artikelniveau. Dat kan niet. Hij wil dat de minister ervoor zorgt dat de rechtmatigheid op artikelniveau is geborgd, voordat hij het verslag naar de Kamer stuurt.

Een ander onderdeel dat de heer Mastwijk niet bevalt, is het systeem van de risicogeoriënteerde audit. Als de minister die kant op wil, dan moet hij met voorstellen tot wetswijziging naar de Kamer komen.

De heer **Balemans** (VVD) constateert dat er veel vooruitgang is geboekt met de VBTB-operatie. Ieder jaar worden de begrotingen en de jaarverslagen duidelijker, leesbaarder en transparanter. Toch komt het kabinet met een aantal voorstellen om het VBTB-traject te veranderen. Waarom moeten de voorstellen van het kabinet al geïmplementeerd zijn in de begroting voor 2006? Is de minister niet tevreden over de voortgang? Zijn de voorstellen ingegeven door ontevredenheid over de systematiek van VBTB of uit onvrede over de uitvoering en de implementatie? Waarom

wordt niet gekeken naar een stringentere toepassing van de VBTB-vereisten?

De definities en uitgangspunten van VBTB moeten duidelijk zijn. Het uitgangspunt is de autorisatie van de uitgaven door de Tweede Kamer. De primaire functie van de jaarverslagen vindt het kabinet blijkbaar dechargeverlening van de ministers door de Kamer. De rol van de Tweede Kamer is controle vooraf met als mogelijk gevolg een autorisatie van de begrotingen. Bij de jaarverslagen is er vanuit de Kamer bezien sprake van controle achteraf, met als mogelijk gevolg dechargeverlening. Er kan dus een verschil van mening ontstaan over de rol van de Kamer en de positie van het kabinet. Hoe denkt de minister dat het controlerende vermogen, een essentieel uitgangspunt van de VBTB-operatie, beter tot zijn recht kan komen?

De heer Balemans vindt het positief dat het kabinet de autorisatiefunctie van de Tweede Kamer wil versterken. Dat is eens te meer interessant omdat een aantal onderdelen van de openbare financiën buiten het budgetrecht van de Tweede Kamer valt. Heeft de minister bij de versterking van de autorisatiefunctie van de Tweede Kamer overwogen om naast de huidige voorstellen ook de premie-uitgaven of de meerjarenramingen onder de autorisatiefunctie van de begroting te laten vallen?

Ook over de rijksbegrotingsvoorschriften en Comptabiliteitswet valt het een en ander te vragen. Stelt het kabinet nu feitelijk voor om bij ministeriële regeling af te wijken van artikel 5 van de Comptabiliteitswet als het gaat om de vereisten die gesteld worden aan de toelichting bij de begrotingsstaat per beleidsartikel? Is het dan niet logischer om de Comptabiliteitswet te wijzigen in plaats van af te wijken van de wet via een ministeriële regeling? De aanpassing van de rijksbegrotingsvoorschriften betreft de jaarverslagen van 2004 die in 2005 worden gemaakt. Wordt daarmee niet de relatie tussen de begroting 2004 en het jaarverslag 2004 als uitgangspunt losgelaten? Dit zal toch ook betekenen dat niet langer over alle in de begrotingstoelichting opgenomen doelstellingen in de jaarverslagen zal worden gerapporteerd. Uit de stukken maakt de heer Balemans op dat hierbij het criterium «zinnig en relevant» leidend is. Dat betekent dat de beoordeling van de informatieverstreking komt te liggen bij de verschillende ministers. Ontstaan er dan geen grote verschillen tussen de begrotingen van de ministeries? Wat betekent dit voor de beoogde transparantie in het licht van de controlefunctie van de Tweede Kamer? In artikel 68 van de Grondwet staat dat de minister een informatieplicht heeft over de volle breedte aan de Tweede Kamer. Hoe verhouden de voorstellen van het kabinet zich tot dit grondwetsartikel? In de kabinetsvoorstellen wordt de verdiepingsbijlage van de begroting geschrapt. Die informatie verschijnt voor een belangrijk deel op internet. Met de verdiepingsbijlage krijgt de Kamer een inzicht in de in- en extensiveringen en dat is cruciale informatie voor de autorisatie door de Tweede Kamer. Dat geldt met name voor de politieke beoordeling van wijzigingen in het beleid door wijziging van de beschikbare of benodigde budgetten in de loop van de tijd. De heer Balemans maakt zich zorgen over de controleerbaarheid van de begroting en de jaarverslagen. Het gevaar is dat bij de behandeling van de begroting of de jaarverslagen eerst een debat ontstaat over de informatie die ter beschikking staat. Dat wil de heer Balemans voorkomen. Hoe ziet de minister deze zorgen van de VVD-fractie? Risicoanalyse houdt in dat de omvang en de intensiteit van de controle van de begrotingsartikelen met een laag risico minder wordt en bij een hoog risico intensiever. Over het eerste maakt de heer Balemans zich zorgen. Hij denkt daarbij aan de onrechtmatigheden in de salarissen en bonussen voor de hoge ambtenaren op het ministerie van OCW. In de door het kabinet voorgestelde systematiek is het denkbaar dat deze informatie niet meer in de begrotingsstukken wordt opgenomen. Bovendien kan het, als het al in de begroting staat, niet opgenomen worden in het jaarverslag omdat de auditdienst dit risico klein acht en dus minder

scherp controleert. Een ander voorbeeld is de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen. Daarbij is ook sprake van een risico-inschatting vooraf. De heer Balemans denkt daarbij aan de hbo-fraude. De bekostiging werd als laag misbruikgevoelig gekwalificeerd en inmiddels weet iedereen wat er aan het licht is gekomen. De nieuwe aanpak kan er dus toe leiden dat de controle wordt verminderd. Wat vindt de minister van deze voorbeelden in het licht van de risicoanalyse door de auditdienst?

Voor de systematiek van de verantwoording in de jaarverslagen doet het kabinet voorstellen die mogelijk verstrekkende gevolgen hebben voor de controlefunctie en het budgetrecht van de Tweede Kamer. De Kamer heeft het recht van amendement op artikelniveau bij de begroting en controleert eveneens op artikelniveau bij het jaarverslag of de gemaakte afspraken daadwerkelijk zijn uitgevoerd en of de verstrekte informatie correct is. Op basis van de huidige wetgeving stuurt de minister een jaarverslag naar de Kamer met een autorisatie door de DAD met de bevindingen op artikelniveau. De Rekenkamer maakt daarvan gebruik. In de nieuwe situatie verandert er echter iets. De DAD kijkt niet meer op artikelniveau. Er komt een verklaring van de minister en van de secretaris-generaal, die beide vormvrij zijn. Betekent dit dat de minister en de secretaris-generaal zelf gaan bepalen welke informatie verstrekt wordt en met welke diepgang die informatie heeft? Is de minister van plan een algemeen kader te schetsen voor alle ministeries? Het risico is dat de departementale auditdiensten dat allemaal op een andere manier gaan vormgeven.

De DAD zal ook geen te stellen eisen-verklaring meer afleveren. Dat betekent dat de Tweede Kamer minder zekerheid heeft over de rechtmatigheid op artikelniveau, omdat geen van de actoren expliciet de wettelijke opdracht heeft om zich op artikelniveau te verantwoorden over de rechtmatigheid. De Rekenkamer oordeelt daar wel over, maar zij is daarvoor sterk afhankelijk van de departementale auditdiensten. Wordt het de Rekenkamer niet erg moeilijk gemaakt om over de rechtmatigheid te oordelen? Worden de jaarverslagen daardoor niet minder transparant? Wat vindt de minister van de zorgen van de ARK op dit punt? Hoe kan de minister waarborgen dat de rechtmatigheid op artikelniveau zeker wordt gesteld?

De accountantsdiensten controleren in de nieuwe situatie dus niet meer op rechtmatigheid, maar alleen nog maar op de betrouwbaarheid van de cijfers. Impliceert dit niet dat de accountantsdiensten straks alleen nog maar controleren of de getallen kloppen? Wordt niet meer gecontroleerd of het beleid goed wordt uitgevoerd en of de beleidsafspraken en de politieke keuzen gewaarborgd zijn? De rechtmatigheidstoets is bij uitstek nodig om de Kamer in staat te stellen op een volwaardige manier haar controlefunctie uit te oefenen. De Rekenkamer stelt dat het achterwege blijven van de rechtmatigheidstoets onwenselijk is. Wat vindt de minister daarvan? Ontstaan daardoor niet twee verschillende controleopdrachten voor de departementale auditdiensten: de ene voor de minister en de andere voor de Rekenkamer? Ontstaat dan niet het risico dat de Rekenkamer zelf op artikelniveau onderzoek moet doen?

De heer **Vendrik** (GroenLinks) heeft de VBTB-operatie altijd krachtig ondersteund en doet dat nog steeds. Hij constateert alleen dat de beloften die het VBTB-proces in zich bergt nog niet gerealiseerd zijn. In het begin van de operatie heeft hij twee kanttekeningen gemaakt en hij heeft de indruk dat die nog steeds gelden. Er moet voor gewaakt worden dat VBTB niet louter als een financiële operatie wordt gezien, want VBTB is meer dan dat. VBTB gaat over de werkwijze van de rijksoverheid. Is de oplossing die de minister heeft bedacht wel de juiste? Hij relateert dit aan een veel langer lopend debat over de werkwijze van de rijksoverheid. VBTB gaat ook over de vraag wat de maatschappelijke opdracht van een departement is.

tement is. Dit komt nog heel weinig naar voren in de verschillende stukken en dat vindt de heer Vendrik spijtig. Het moet weer over de inhoud gaan. Is de minister het daarmee eens?

De VBTB-operatie houdt in dat het kabinet een aantal doelstellingen formuleert en zich daarover verantwoordt. Van sommige begrotingen word je echter nauwelijks wijzer. Ze bevatten nauwelijks of geen doelstellingen en tijdpaden en geven vaak geen antwoord op de vraag wat het beleid moet bewerkstelligen. Bij de begroting van het ministerie van OCW gaat het bijvoorbeeld fout. Waarom keurt de ministerraad die begroting iedere keer weer goed? De beleidsagenda's moeten veel meer gericht worden op de doelstellingen van het beleid.

Aan het debat met de minister van Economische Zaken over de economische groei lag een toekomstverkenning van het CPB ten grondslag waarin staat dat een groei van 3%, de doelstelling uit de Lissabon-agenda, niet haalbaar is. De minister van EZ komt echter niet met een uitleg, terwijl het een hoofd doelstelling van het beleid is. Dat is niet VBTB-proof. Een ander voorbeeld is de arbeidsparticipatie. De nieuwe wet voor VUT/prepensioen zou moeten leiden tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen, maar het kabinet heeft dat niet echt hard weten te maken. Ging het wel om de arbeidsparticipatie of was het vooral een budgettaire operatie? Nergens werd duidelijk wat het doel of de meerwaarde van deze wet is. Daarmee zondigt het kabinet tegen de hoofdregel van de VBTB-operatie. Weer een ander voorbeeld is de arbeidsparticipatie van verschillende groepen: vrouwen, etnische minderheden, ouderen en jongeren. De doelstellingen zijn bijna nergens terug te vinden en als ze er zijn, zijn het vaak streefcijfers. Bovendien betreft het tijdpad verschillende jaren: 2007, 2010 of 2012. Ook daar gaat het dus fout. Het kabinet moet zich om te beginnen een aantal vragen stellen. Om welke groepen gaat het? Wat is het tijdpad? Wat is de trend en wat is het beoogde effect van het beleid? Dat is zelfs anno 2005 buitengewoon lastig te achterhalen. Het laatste voorbeeld is duurzame energie. Er komt maar geen antwoord op de vraag of de doelstelling voor duurzame energie/elektriciteit een productie of een consumptiedoelstelling is. Dat is nog steeds niet duidelijk. Wat gaat de minister van Financiën als chef VBTB daaraan doen?

In zijn brief schrijft de minister dat het urgent is om een aantal zaken snel te veranderen. Hoe verhoudt zich dat tot zijn uitspraak van een aantal jaren geleden dat de VBTB-operatie wel een jaar of tien in beslag zou nemen? Waarom krijgt hij nu opeens haast? Wordt de VBTB-operatie gezien als een belemmering van het dagelijkse werk op het departement? De minister wil de autorisatiefunctie van de begroting en de positie van de Kamer daarin versterken, maar op dat punt zijn er nog wel wat akkefietjes, zoals de premiegefinancierde uitgaven en de aanvullende posten. Waar het meeste geld wordt uitgegeven, is de meeste controle noodzakelijk. Bij de herziening van de Comptabiliteitswet is gesproken over de meerjarige aanpassing en meerjarige doorwerking van begrotingsmutaties, waarop de Kamer nauwelijks of geen recht van amendement heeft. Waarom heeft de minister van Financiën niet eerder ruimte geboden voor nieuwe gedachten op dit punt? De heer Vendrik zou het verstandig vinden als de beleidsagenda niet alleen veel korter maar ook veel krachtiger wordt op het punt van doelstellingen, nieuwe doelstellingen of veranderende doelstellingen. Het zou niet zo moeilijk moeten zijn om op dat punt een grote slag te maken.

De heer Vendrik sluit zich aan bij de vragen over de verdiepingsbijlage. Hij denkt dat daar soms vitale informatie in staat die gewoon in de begroting thuishoort. Als de overbodige informatie uit de begroting wordt weggelaten, is er voldoende ruimte voor goede informatie uit de verdiepingsbijlage.

Het gaat niet goed met de uitvoering van de motie-Vendrik. Het verzoek is om de departementen korte en duidelijke conclusies te laten trekken uit de

ontwikkeling van de prestaties en de effecten, maar dat komt hij bijna nergens tegen. Hoe staat het daarmee?

Er wordt veel aandacht geschonken aan begrotingsgefinancierde uitgaven; de premiegefinancierde uitgaven blijven daar echter buiten. Ook alles wat via de fiscaliteit naar burgers en bedrijven gaat, blijft uit zicht. Het gaat niet alleen om de belastinguitgaven in enge zin, maar ook om een stimuleringsregeling voor het bevorderen van het eigenwoningbezit of de aftrekbaarheid van pensioenpremies. Dat soort regelingen blijft buiten het bereik van de verantwoording die naar de Kamer komt. Voor deze regelingen moet een doel geformuleerd worden en er moet verantwoording over worden afgelegd. Het is een taak van de vakminister om iets te doen aan die verschillende verantwoordingsregimes. Er blijft te veel buiten beeld. Het kabinet moet dit duidelijker verantwoorden.

De heer **Douma** (PvdA) heeft de indruk dat de minister probeert het parlement op grotere afstand te zetten. Een van de belangrijke politieke thema's is de kloof tussen politiek en burger te dichten en dat betekent dat er op het terrein van begroten en verantwoorden belangrijke slagen te maken zijn. In het rapport Regeldruk en controletoren staat dat de regeldruk verminderd moet worden. De vraag is alleen op welke manier dat gebeurt. In de brief van de minister worden eigenlijk weinig concrete voorstellen gedaan om die regeldruk te verlagen. Het enige is dat de regels die er zijn minder worden gecontroleerd, maar dat is de omgekeerde weg.

De VVD-fractie heeft een mooi manifest gepresenteerd onder voorzitterschap van de heer Dales, waarin staat dat het gebrek aan vertrouwen van de burger in de overheid het grote politieke probleem van deze tijd is en dat kosten noch moeite moeten gespaard worden om de rol van de democratie te versterken. Ondertussen lijkt het alsof minister Zalm een andere weg bewandelt. De minister stelt voor de verantwoording meer te laten gaan over wat de overheid heeft gedaan en minder over wat de overheid heeft bereikt. Daarmee houdt hij de burger een beetje voor de gek. De kernvraag is niet hoeveel extra politie de overheid heeft ingezet, maar of Nederland veiliger is geworden. De ministeries moeten proberen duidelijk te maken wat de maatschappelijke effecten van het overheidsoptreden zijn. Dat moet de eerste regel bij begroten zijn. De overheid geeft jaarlijks 160 mld euro uit, de burger moet weten wat er met dat geld is gebeurd en de Kamer moet die vraag namens de burgers stellen. De Tweede Kamer moet dus in staat gesteld worden om essentiële taken uit te voeren, in dit geval de autorisatie van de begroting en de controle op de rechtmatigheid en de doelmatigheid. Op een aantal onderdelen gaat het niet de goede kant op. De minister maakt het mogelijk om op meer onderdelen van de begroting te kiezen voor output, bijvoorbeeld meer cellen, in plaats van voor outcome, lees minder criminaliteit.

Over de dummybegroting van het ministerie van LNV is de heer Douma niet enthousiast. Het aantal artikelen neemt af, waardoor het voor de Kamer veel moeilijker wordt om het budgetrecht en het recht van amendement uit te oefenen. Erkent de minister dat? Bovendien komt de verdiepingsbijlage te vervallen en ook dat maakt de taak van het parlement een stuk ingewikkelder. Is dat wel de goede weg?

De minister stelt voor dat de departementale auditdiensten kwalitatief op begrotingsniveau rapporteren aan de departementsleiding. Die rapporteert weer aan de minister en uiteindelijk verschijnt er in het jaarverslag een kwalitatief oordeel over de rechtmatigheid op het niveau van de gehele begroting, terwijl de Kamer voor het uitvoeren van haar werkzaamheden een kwantitatieve uitspraak moeten doen over de rechtmatigheid op het niveau van de beleidsartikelen. Is de minister het ermee eens dat de Kamer een volledige toets op rechtmatigheid nodig heeft en een kwantitatieve uitspraak op het artikelniveau?

De minister denkt aan de introductie van risicoanalyse. Op basis daarvan moet gekozen worden welke beheersingsmaatregelen nodig zijn. De DAD zal op basis van zo'n risicoanalyse te werk gaan en de departementsleiding bepaalt de risico's. Een verlicht controleregime op basis van een goede risicoanalyse kan natuurlijk bijdragen aan vermindering van de regeldruk en de controletoren, maar die afweging moet niet op ambtelijk niveau worden gemaakt, maar door de regering in overleg met de Kamer. De DAD krijgt in de voorstellen ook meer ruimte om te bepalen welke wettelijke kaders relevant zijn. Ook dat is de omgekeerde weg. Irrelevante wettelijke kaders moeten na overleg met de Kamer verdwijnen.

Het is van belang te onderkennen dat de departementale auditdiensten deels interne maar deels ook externe accountants zijn. Uit de stukken maakt de heer Douma op dat de DAD wat betreft de werkzaamheden eigenlijk onder de aansturing van de departementsleiding valt. Van de externe controlerende taak van de auditdiensten blijft dan weinig over. Wat is precies de rol van de departementale auditdienst? Moet deze dienst onder aansturing van de minister en de departementsleiding de interne activiteiten doen of moet deze dienst ook een deel van het werk van de externe accountant doen? Is het uit dat oogpunt niet wenselijk om de DAD's onder de vleugels van de departementen vandaan te halen?

Sommige doelstellingen worden in de begroting noch in het jaarverslag verantwoord omdat ze gefinancierd worden door fiscale instrumenten. De hypotheekrenteaftrek is een belangrijk voorbeeld maar er zijn er meer te noemen. Als je de VBTB-gedachte serieus neemt, hoor je te beginnen bij de doelen, bijvoorbeeld eigenwoningbezit. Bij die doelen horen vervolgens instrumenten, in dit geval de hypotheekrenteaftrek. Deze doelen moeten verantwoord worden inclusief de daarbij gehanteerde instrumenten.

De Kamer krijgt niet alleen de verantwoording van de departementen, maar ook een toenemende stroom van verantwoordingen van agent-schappen en diensten voor het batenlastenstelsel. De heer Douma vraagt zich steeds vaker af waarom de Kamer die krijgt. Ze vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat hem betreft stopt de minister daar morgen mee.

Ook de uitvoering van de motie-Douma over het publiek jaarverslag laat te wensen over. De belangrijkste doelstelling van de VBTB-operatie is het dichten van de kloof tussen burger en politiek. Maar met het pakket papier dat er nu is, lukt dat echt niet. Daarom heeft de heer Douma een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om een beknopt publiek jaarverslag op hoofdlijnen van het regeringsbeleid. Dat zijn er voor het gehele kabinet een stuk of dertig. Het is niet te veel gevraagd als de regering de burger toont wat zij wil met die dertig hoofddoelstellingen en wat er is bereikt. Waarom voert de minister de motie niet uit?

De rijksbegrotingsvoorschriften zijn al eind 2004 gewijzigd zonder dat er overeenstemming met de Kamer over bestond. Dat geldt mogelijk ook voor de regeling prestatiegegevens en evaluatie. Bovendien staat een deel van die wijzigingen op gespannen voet met de Comptabiliteitswet. De heer Douma meent dat dit moet worden teruggedraaid en wel op zo kort mogelijke termijn.

Het antwoord van de minister

De **minister** herinnert de Kamer aan de toezegging om de VBTB-operatie te evalueren voor 1 januari 2005. Dat is ook gebeurd. Het is zeker niet zijn de bedoeling om VBTB overboord te gooien. Integendeel, de minister probeert te voorkomen dat het proces ontspoot. Er gebeurt nog te weinig. In de eerste plaats is de begroting te weinig toegankelijk. Het meten van prestaties dreigt te ontaarden in het willekeurig verzamelen van cijfers die betrekkelijk weinig te maken hebben met de doelen die bereikt moeten worden. Het gaat uiteindelijk om de politieke doelen die

worden nagestreefd. Dat betekent dat het soms niet lukt om die te omschrijven met cijfers en prestatie-indicatoren. Het buitenlands beleid moet leiden tot het bevorderen van de internationale rechtsorde, maar het is moeilijk om een verbetering daarvan in cijfers te vervatten. Het is veel interessanter om te debatteren over de vraag of Nederland aanwezig moet zijn in Irak of Afghanistan. Het proces dreigt te onttaarden in het maar steeds verschaffen van cijferoverzichten die betrekkelijk los staan van de doelstelling waar het om gaat. Het accent moet komen te liggen op de zinvolheid van die cijfers. Nu dreigt een bureaucratisering van VBTB in plaats van een politisering en daar was het om te doen.

Ook de Kamer heeft zich in de afgelopen tijd beklaagd over VBTB. Zo heeft de heer Mastwijk gezegd dat VBTB niet moet verworden tot een vorm van cijferfetisjisme en dat de informatie waar het echt om gaat, ondergesneeuwd dreigt te raken door een brij van woorden, cijfers en getallen. Welnu, in de begroting voor 2006 zal worden getracht de zinvolheid en de relevantie te versterken. Cijfers die weinig te maken hebben met de doelstelling waar het om gaat, zullen geëlimineerd worden. De heer Vendrik heeft gezegd dat het kabinet zijn verantwoordelijkheid moet nemen en hij vroeg hoe het volgend jaar gaat. De inzet van de minister is dat er geen zin te veel in de begrotingen komt te staan. In de begrotingsstukken moet een duidelijke beleidsagenda staan met de politieke doelstellingen, waarin de belangrijkste wijzigingen, ook in meerjarig opzicht, zijn opgenomen. De verantwoordelijke minister moet daarin schrijven hoe hij die doelstellingen met zijn instrumentarium denkt te bereiken en welke beleidswijzigingen hij voorstaat. Dat moet de kern van het begrotingsdocument worden.

De minister is niet helemaal gelukkig met de manier waarop de Algemene Rekenkamer haar kritiek heeft verwoord. Er is blijkbaar een misverstand ontstaan. Het budgetrecht houdt in dat de regering geen uitgaven mag doen of financiële verplichtingen mag aangaan zonder voorafgaande toestemming. Dat is verwoord in artikel 105, eerste lid, van de Grondwet. Die toestemming vindt plaats door vaststelling van de begroting door de Staten-Generaal. De verantwoording is het sluitstuk van het budgetrecht. De regering moet verantwoording afleggen over de uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de Staten-Generaal verlenen de facto decharge aan de beherende ministers nadat de financiële verantwoordingen, de jaarverslagen, door de Algemene Rekenkamer zijn onderzocht. Op dit punt verandert er helemaal niets. Het budgetrecht wordt vooral uitgeoefend bij de begrotingsbehandeling, al dan niet bij amendement. In de begrotingswetten zijn de ramingen voor de verplichtingen, de uitgaven en de belastingontvangsten voor een bepaald jaar opgenomen. De begrotingsstaat is opgebouwd uit begrotingsartikelen, waarin door de Staten-Generaal wijzigingen in aangebracht kunnen worden. Ook op dit punt verandert er niets. Het verantwoording afleggen gebeurt op het niveau van het begrotingsartikel. Dat staat zo in de wet en dat blijft zo. De Algemene Rekenkamer vreest dat de controlebevindingen niet meer per artikel worden aangeleverd. Het is een misverstand dat de accountantsverklaring van de departementale accountantsdienst vrijwaringen per artikel gaf. De conclusie omtrent de rechtmatigheid op het niveau van het artikel was altijd aan de Rekenkamer, zij het dat de DAD's wel altijd de daarvoor relevante informatie hebben aangeleverd. De minister is ook niet van plan artikel 60 lid 3 van de Comptabiliteitswet op dit punt te wijzigen. De informatie die de Rekenkamer nu krijgt, krijgt zij ook in de toekomst.

Het aantal artikelen verschilt per begroting. Het is geen zelfstandig doel om het aantal artikelen in de begrotingen te verminderen. Het is wel mogelijk dat het beeld samenhangender wordt door artikelen te splitsen of samen te voegen. Als begrotingsartikelen een gemeenschappelijk doel dienen, is het zinvoller om ze samen te voegen. Het ligt voor de hand dat er voor één doelstelling ook één begrotingsartikel is. Als de Kamer zich daar niet in kan vinden, dan moet de Kamer daarover de discussie

aangaan met de betreffende minister. De minister is niet van plan om een bevrozing van het aantal begrotingsartikelen af te kondigen. Soms leidt het samenvoegen van begrotingsartikelen tot een betere formulering van het doel en het instrument en daarmee ook tot een betere politieke verantwoording door de minister aan de Kamer. Het is echter aan de Kamer om te beoordelen of zij kan instemmen met een samenvoeging van artikelen. De bedrijfsvoeringsparagraaf is weliswaar vormvrij maar niet themavrij. Bepaalde onderwerpen moeten worden behandeld. Als op het niveau van het artikel tolerantiegrenzen zijn overschreden, dan moet dat worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De minister is bereid voor te schrijven dat de minister gehouden is daar apart aandacht aan te schenken in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Iedere minister moet beschrijven wat de problemen met de bedrijfsvoering op zijn departement zijn en welke oplossingen hij daarvoor biedt. Als hij niet kan laten zien dat alles onder controle is en hoe hij dingen corrigeert, kan er geen goedkeurende accountantsverklaring komen.

De discussie over de autorisatie van andere budgetsectoren en aanvullende posten staat enigszins los van de discussie over VBTB. Het geld van de aanvullende post mag pas uitgegeven worden als het is geautoriseerd door de Kamer. De prijsbijstelling gebeurt bijvoorbeeld meestal bij voorjaarsnota. De bijbehorende suppletore begrotingen worden dan apart geautoriseerd door de Tweede Kamer. Het is dus onmogelijk om geld uit de aanvullende post te besteden voordat de Kamer dat heeft geautoriseerd via een suppletore begroting. Het budgetrecht van de Kamer staat dus volledig overeind. Ook het recht van amendement wordt niet aangetaast. De aanvullende post kan als dekking gebruikt worden, zij het dat het geen onschuldige dekking is. Bij OCW doet zich het verschijnsel van de nader te verdelen post voor. Als de verdeling van het geld aan de orde is, is de Kamer aan zet. Ook voor een interne verdeelpost is een suppletore begroting verplicht. De Kamer kan dus nooit achter het net vissen.

Er zijn nog meer sectoren die gerekend worden tot de collectieve sector, hoewel dat onderscheid in de zorg meer en meer zal vervagen door de stelselherziening. In de afgelopen jaren heeft de minister ernaar gestreefd om de premiegefinancierde sector een regulier onderdeel te maken van de begrotingsstukken die de Kamer krijgt. Omdat het geen rijksbegroting is, is er geen sprake van de klassieke autorisatiefunctie. De Kamer heeft dan ook geen recht van amendement, maar zij kan wel in moties aangeven welke veranderingen moeten plaatsvinden in de voornemens van de regering. Dat geldt zowel voor de sociale zekerheid als voor de zorg. Ook is er een mogelijkheid om een wijziging in de basiswetten aan te brengen. Bij de sociale zekerheid is er natuurlijk vooral sprake van openeindregelingen. Het heeft niet zoveel zin om de Kamer de geraamde WAO-uitgaven te laten autoriseren. Het gaat natuurlijk om de aanspraken die in de WAO geregeld zijn. De overheid is verplicht om WAO'ers het geld te geven waar zij recht op hebben. Hetzelfde geldt voor de Bijstandswet. Met het budgetrecht kun je de rechten die in basiswetten vastgelegd zijn niet ongedaan maken.

Als de zorg en de sociale verzekeringen worden geïntegreerd in de rijksbegroting, ontstaat er een vertraging in het verantwoordingstempo. Dit is een veel gelaagder systeem dan de rijksbegroting. De zorg kan in september een redelijke verantwoording afleggen, maar dat lukt zeker niet in mei vanwege alle procedures die daaraan voorafgaan. De verantwoording over de collectieve sector zou daardoor zwaar worden vertraagd. Met de rijksbegroting is het tempo behoorlijk opgeschroefd. Vroeger duurde het jaren voordat verantwoording kon worden afgelegd. Tegenwoordig is het de derde woensdag in mei, inclusief de check van de Algemene Rekenkamer. Dat tempo is vol te houden met de rijksbegroting, maar niet met de sociale verzekeringen en de zorg.

Het is niet mogelijk om voor de belastinguitgaven op eenzelfde manier verantwoording af te leggen als voor de begrotingsuitgaven, want

aangiftes, vooral aangiftes voor vennootschapsbelasting, kunnen lang lopen. In de bijlage bij de Miljoenennota staat een totaaloverzicht in categorieën ingedeeld van alle soorten belastinguitgaven en die is volgens de minister vrij overzichtelijk. De Kamer krijgt ook altijd alle gegevens die zij wenst over de aftrek van hypotheekrente en pensioenpremie. Pas wanneer alle aangiftes zijn afgewerkt, kan een accountant een uitspraak doen over de uitgaven voor de hypotheekrenteaftrek in 2004. In de beleving van de minister is de hypotheekrenteaftrek onderdeel van de primaire heffingsstructuur. Het argument daarvoor is dat het een goed doel dient, namelijk het stimuleren van het eigenwoningbezit. De minister is er voorstander van om de pensioenpremies volledig aftrekbaar te houden en dat geldt ook voor de hypotheekrente. In zijn waarneming ondervindt de Kamer geen enkele belemmering om te discussiëren over de aftrek van de hypotheekrente en de pensioenpremies.

Artikel 5 van de Comptabiliteitswet wordt zo vertaald dat er altijd en overall prestatiegegevens voor moeten worden geleverd, maar dat criterium is volgens de minister niet in alle omstandigheden houdbaar. Dat levert soms zelfs perverse effecten op. Dat wil zeggen dat wordt gezocht naar dingen die enigszins verwant zijn met het onderwerp en die makkelijk meetbaar zijn. Vervolgens wordt er niet alleen over gerapporteerd, maar wordt er ook nog op gestuurd door de organisatie. Dan is het soms beter om met kwalitatieve gegevens te volstaan en om andersoortige instrumenten in te zetten om het beleid te beoordelen, bijvoorbeeld enquêtes. De prestatiegegevens moeten zinvol en relevant zijn. Het debat moet echt gaan over de doelen en de instrumenten. De minister pleit voor een actievere betrokkenheid van de Kamer in de discussie over de gegevens die de bewindslieden gebruiken om aan te tonen dat zij de geformuleerde doelen daadwerkelijk bereiken. Hij stelt voor dat Kamer en bewindspersoon eenmalig voor ieder begrotingsartikel nagaan of gekwantificeerde gegevens mogelijk zijn of dat op een andere manier moet worden aangegeven wat het verband is tussen instrument en doel. Maatschappelijke effecten zijn immers niet altijd in cijfers te gieten. Dan is er nog een aanwinst voor de Kamer, namelijk de «critical factors» (kritische veronderstellingen), bijvoorbeeld voor de participatiedoelstellingen. Een van de critical factors voor de participatiedoelstellingen voor het komende jaar is de ontwikkeling van de wereldeconomie. Dat wil niets zeggen over de kwaliteit van de beleidsinspanningen. De kritische veronderstelling voor de gekwantificeerde doelstelling moet een normaal onderdeel worden van de begroting. Het is natuurlijk ook mogelijk om de doelstelling relatief te formuleren, bijvoorbeeld: de participatiegraad van ouderen moet sneller stijgen dan gemiddeld. De Kamer moet de prestatie-indicatoren niet klakkeloos overnemen, maar kritisch beoordelen of er andere prestatie-indicatoren mogelijk zijn die een directer verband tussen doel en beleid aangeven. De minister vindt het een goed idee van de commissie voor de Rijksuitgaven om het begrotingsonderzoek te doen herleven. Dat zou gebruikt kunnen worden om per beleidsartikel na te gaan welke prestatie-indicatoren mogelijk zijn. De Kamer zou dan kunnen kijken of de minister het verband tussen het beleid en de doelstelling transparant heeft gemaakt.

De niet-financiële informatie is minstens zo belangrijk als de financiële informatie. De gedachte om de accountantsdienst ook te laten tekenen voor de niet-financiële informatie ligt voor de hand. Het probleem is alleen dat er veel verschillende soorten niet-financiële informatie zijn. Het kan gaan over de prijs van het bruto binnenlands product, maar het kan ook gaan over het effect van klassenverkleining op de kwaliteit van het onderwijs. Van het laatste onderwerp weet een accountant of een auditer niets. Je kunt niet van een auditdienst verwachten dat hij kan aangeven of alle niet-financiële informatie waar is. Daar komt bij dat sommige onderzoekers elkaar tegenspreken. Niet altijd is vast te stellen wat het beste onderzoek is. Het is onverantwoord de auditdienst een uitspraak te laten

doen over het waarheidsgehalte van onderzoek van derden. De auditdienst kan wel bezien of de niet-financiële informatie strijdig is met de financiële informatie en hij kan nagaan of er goede bronnen zijn gebruikt. Vervolgens kan de auditdienst nagaan of de toezeggingen aan de Kamer zijn nagekomen.

Het is de bedoeling dat de begroting meer een politiek document wordt en zelfs een publiek document. De begroting moet zodanig worden dat zij leesbaar is voor een groot publiek. Dat geldt ook voor de verantwoordingsstukken. De verdiepingsbijlage wordt afgeschaft, maar het is de bedoeling dat de mutaties in hoofdlijnen in de beleidsagenda worden opgenomen. Er wordt ook een verplichte tabel voorgeschreven, vooraan in de begroting, om de aansluiting tussen vorige begrotingen en de huidige begroting in meerjarige cijfers inzichtelijk te maken. De toelichting per begrotingsartikel zal ook een meerjarig cijferoverzicht bevatten. Op het internet zal meer op detailniveau informatie gegeven worden over begrotingsmutaties. Het idee is om te komen tot een gecondenseerde begroting. Wie meer informatie wil hebben, kan die vinden in de elektronische versie van de begroting. De minister zelf is daar optimistisch over. De begroting voor 2006 zal waarschijnlijk de eerste compacte begroting nieuwe stijl worden. Hij is graag bereid te zijner tijd met de commissie voor de Rijksuitgaven te spreken over de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. Bij voorkeur voor 1 januari 2006, want dan is het mogelijk om de opmerkingen van de commissie mee te nemen voor de begroting 2007. Het jaarverslag van het Rijk moet een weerspiegeling zijn van hoofdstuk 3 van de Miljoenennota dat de hoofdpunten van het regeringsbeleid bevat. Daar moet ook verantwoording over plaatsvinden. Uit dit verantwoordingsdocument moet blijken wat de regering heeft bereikt. Het is de ambitie van de minister dat het jaarverslag zodanig geschreven is dat het toegankelijk is voor de geïnteresseerde burger. De minister stelt voor in mei te kijken of de regering in die opzet is geslaagd of dat er toch nog een populaire vertaling van het jaarverslag gemaakt moet worden. Hij denkt dat de regering een heel eind kan komen met een goed geschreven jaarverslag.

De motie-Mastwijk wordt wel degelijk uitgevoerd. Er komt een pilot voor het batenlastensysteem voor een heel begrotingshoofdstuk, te beginnen met de verantwoording over 2007. Dat zal dan een dubbele verantwoording zijn, wat een extra last betekent. De minister zal dat departement dus wel op een of andere manier tegemoet moeten komen. Er zijn enkele departementen geïnteresseerd om als pilot te dienen. Mocht dat om één of andere reden niet doorgaan, dan is er in ieder geval één departement dat bereid is om het batenlastensysteem in te voeren en dat is Financiën. Er zal goed gekeken moeten worden of dit de Kamer betere informatie verschaft dan de klassieke verantwoording. De minister heeft hier hoge verwachtingen van. Er is gekeken naar de ervaringen in andere landen. Ook andere landen die zijn overgestapt op het batenlastensysteem, zijn begonnen met de verantwoording. Engeland is het eerste land dat nu ook de begroting in de vorm van het batenlastensysteem heeft gedaan na vijftien jaar alleen de verantwoording op die manier te hebben gedaan. Het gaat dus redelijk snel in Nederland, vooral omdat het geen sinecure is om de administratieve organisatie op een departement om te gooien. Over enkele maanden zal de minister medelen welk departement de pilot gaat doen.

Ook de motie-Vendrik wordt uitgevoerd. De minister vindt dat de beleidsconclusies in het jaarverslag verwerkt moeten worden. Bovendien moet worden geconcludeerd wat voor betekenis het kan hebben voor de toekomst. Ook wordt gekeken naar de doelstellingen in het hoofdlijnenakkoord en naar de invulling daarvan. Daarvoor is soms een iets verdere terugblik nodig dan naar het afgelopen jaar.

Hetzelfde geldt voor de motie-Balemans over de rol van de auditdienst. De bedrijfsvoeringsparagraaf moet veel meer betekenis krijgen. De verant-

woordelijke minister moet meer op de voorgrond treden. Hij moet zelf verantwoording afleggen over zijn bedrijfsvoering. Als op artikelniveau tolerantiegrenzen zijn overschreden, moet hij daar melding van maken, want anders misleidt hij de Kamer. Hij moet tonen dat hij alles onder controle heeft en dat moet worden getoetst door de auditdienst. Juist de hbo-fraude en de buitensporige beloningen aan de top tonen de feilen aan van het vorige systeem, zonder risicogericht onderzoek. Bij risicogericht onderzoek kan de nadruk worden gelegd op extra controle van de beloningen voor de top. Ook voor Buitenlandse Zaken is risicogericht onderzoek een goede optie. Het is beter om de ambassade in Jakarta ieder jaar te controleren en de ambassade in Luxemburg wat minder. Bij de ambassade in Jakarta gaan veel grotere budgetten om, bijvoorbeeld van ontwikkelingssamenwerking. Als zich ergens een onrechtmatigheid voordoet, bijvoorbeeld de hbo-fraude of de beloningsstructuur, is het mogelijk om de intensiteit van de controle te verhogen. Ook het bedrijfsleven en de Belastingdienst werken met risicogeorïenteerde controles. De minister meent dat het mogelijk is om behoorlijk te schrappen in de regelgeving. Zo heeft het ministerie van Financiën 235 interne regels en er wordt gekeken welke regels daarvan geschrapt kunnen worden. Het aantal regels moet inderdaad dalen om vervolgens goed te kunnen worden toegepast. Een risicogeorïenteerde audit is echt nodig, omdat er dan meer kans is om ongerechtigheden naar boven te brengen.

Het doel van de VBTB-operatie is aantonen wat de maatschappelijke effecten van het beleid zijn, de outcome. Als het mogelijk is om met cijfermatige onderbouwing te komen, dan moet het gebeuren. Lukt dat niet, dan moet er een beredeneerd verhaal komen over de connectie tussen het beleid en de gewenste maatschappelijke effecten. Er moet geëvalueerd worden op het niveau van de doelstellingen van de begroting in plaats van op individuele regelingen, zoals het nu vaak gaat. Daarvoor is een IBO (Interdepartementaal beleidsonderzoek) met vaak een onafhankelijke voorzitter een geschikt instrument. Waardevol voor de beoordeling van het beleid en de mogelijkheden tot verbetering van het beleid. Het ministerie van LNV vindt dat er goede redenen zijn om een vereenvoudiging van de indeling van de begroting na te streven. Dan komt er meer balans in de begroting en wordt er meer aangesloten op de beleidsdoelen. Uiteraard is het aan de Kamer om daar uiteindelijk over te oordelen.

Niet de auditdienst bepaalt welke wettelijke kaders relevant zijn, maar de wetgever. Het onderzoek van de DAD blijft volstrekt onafhankelijk. Uiteindelijk bepaalt de DAD ook zelf wat en hoe er wordt gecontroleerd om een deugdelijke grondslag voor de verklaring te krijgen. Ook de DAD zal met een zekere risico-oriëntatie werken en zal dus vooral aandacht besteden aan de zaken waar het meeste risico mee wordt gelopen. Los daarvan kan de departementsleiding de DAD verzoeken om bijzondere aandacht te schenken aan externe geluiden, bijvoorbeeld de beloning van topambtenaren. De onafhankelijkheid van de DAD komt daardoor niet op het spel te staan. De onafhankelijkheid zit natuurlijk vooral in de verklaring. De DAD moet systematisch alle begrotingsartikelen controleren, ook vanwege de verplichting om de Rekenkamer informatie te verschaffen. De minister kan zich ook voorstellen dat de Kamer wil dat aandacht wordt geschonken aan controle op bepaalde onderdelen. Hij is er niet op tegen dat de politieke bepaalde accenten legt, maar de bevindingen zijn natuurlijk geheel aan de auditdienst.

Op dit moment schrijft de Comptabiliteitswet het voor dat de begrotingen van agentschappen naar de Kamer worden gestuurd, maar bij de volgende wijziging van de Comptabiliteitswet zal de minister voorstellen om dat niet meer te doen. De kernverantwoording daarvoor moet in de begroting terug te vinden zijn. De minister kan natuurlijk ter verantwoording geroepen worden via de begroting van zijn departement.

Over de rijksbegrotingsvoorschriften heeft de minister ook gesproken met de voorzitter van de Kamer. Als de Kamer wil dat bepaalde dingen anders worden, dan kan dat alsnog. Dan is de minister bereid om een aanvullende brief naar de departementen te sturen. Hij meent niet dat de gemoderniseerde begrotingsaanpak in strijd is met de Comptabiliteitswet.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Bibi de Vries

De voorzitter van de commissie voor Financiën,
Tichelaar

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