

## Van Nieuwenhoven

hier al verschillende keren over gesproken hebben, wil niet zeggen dat wij het nu niet anders kunnen doen dan wij het in 1993 gedaan hebben. Ik denk dat ook de fracties die in 1993 vonden dat het zo geregeld moest worden, nu vinden dat wij het weer anders moeten doen. De argumenten hiervoor zijn volgens mij voldoende gewisseld. Ik ga die dus niet herhalen. Ik blijf van mening van het beter is om artikel 61 uit het Reglement van Orde te halen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

### Voorzitter: Van Nieuwenhoven

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het Jaarverslag van het Rijk en de financiële verantwoordingen over 2000 (27700);**
- **de verslagen algemeen overleg van de commissies over de jaarverslagen;**
- **het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (27725).**

(Zie vergadering van 27 juni 2001.)

De **voorzitter**: Door mij zijn schriftelijke antwoorden ontvangen van de minister van Financiën op vragen, gesteld in eerste termijn. Deze antwoorden zullen worden opgenomen in een bijvoegsel bij de Handelingen van deze vergadering.

(Het bijvoegsel is opgenomen aan het eind van deze editie.)<sup>1</sup>

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Zalm**: Mevrouw de voorzitter. Het is fijn om u weer in uw eigen stoel te zien zitten, hoewel vak K u ook niet misstond.

Wij zijn nu bezig met het tweede verantwoordingsdebat. Het is nog een beetje wennen en het is ook nog niet het verantwoordingsdebat zoals wij dat eigenlijk zouden willen voeren. Ieder zoekt nog wat naar de

vorm en dat heeft zich geuit in betogen die nogal uiteenlopende karakters hadden, waarbij een enkeling zelfs de indruk wekte dat hij aan het oefenen was voor de algemene beschouwingen.

Door allen is gememoreerd dat nog niet het volledige traject van een beleidsbegroting aanwezig is. De begroting komt in 2002 en dan pas kan de gehele cyclus goed worden afgerond, want beleid verantwoord gaat natuurlijk pas echt goed als dat beleid ook is begroot. Het lijkt mij goed dat ik memoreer dat dit proces, waarin wij nu weer een stapje verder zijn, mede dankzij de Kamer tot stand is gekomen. Met name de Kamerleden Van Rey, Van Zijl en Van Walssem verdienen daarvoor bijzondere erkentelijkheid. Maar ook de Algemene Rekenkamer heeft zeer goed meegewerkt en inmiddels zijn ook alle departementen volop met dit onderwerp bezig. Wij zullen met zijn allen proberen om hier iets van te maken.

Deze VBTB-aanpak is geen Haarlemmerolie. Als de VBTB beschikbaar is, kunnen wij er nog niet van uitgaan dat alles in cijfers voorhanden is en wij alle beleidsdiscussies kunnen voeren. Dat zal waarschijnlijk niet het geval zijn, want er zijn allerlei onderwerpen die moeilijk in kengetallen kunnen worden gevat. Een journalist nam als voorbeeld de begroting van hoofdstuk II, die van de Kamer. Door de Kamer is niet gemakkelijk weer te geven wat zij wil bereiken, wat zij daarvoor gaat doen en wat dat mag kosten. In kwantitatieve zin beperkt zij zich meestal tot het laatste. Daarnaast heeft de heer Hessing gewezen op zaken die een lange looptijd hebben, zoals de politie en het onderwijs. Voor het onderwijs wordt geld beschikbaar gesteld, er worden onderwijzers aangetrokken en dat moet vervolgens effect hebben op de inhoud van de hoofdjes van de kinderen. Dat laatste moet weer worden gemeten. Voordat de weg is afgelegd van de beschikbaarstelling van het geld naar de meetbare verbeteringen in de schoolresultaten, is er nogal wat tijd overheen gegaan.

Wij moeten dus niet alleen kijken naar de kengetallen. Die zijn goed en nuttig, en wij moeten onszelf steeds de bekende drie vragen blijven stellen, maar het is ook belangrijk om andersoortige methoden te onderzoeken en ontwikkelen om het

beleid op doelmatigheid te beoordelen. Daar zijn diverse voorbeelden van. Zo is het niet makkelijk om het beleid voor ontwikkelingssamenwerking met kengetallen en prestaties van jaar tot jaar in beeld te brengen, terwijl via evaluaties en andersoortig onderzoek geprobeerd kan worden om een oordeel te vormen over de doelmatigheid van het beleid en de verbeteringen die daarin mogelijk zijn. Sommige onderwerpen, zoals de SPAK, moet je juist aan een macro-econometrisch onderzoek onderwerpen. Dat geldt ook voor sommige andere onderdelen van het beleid. Ook daarbij is werken met kengetallen niet zo makkelijk.

Metten is ook heel belangrijk. Een doel moet meetbaar zijn.

De heer **Van Dijke** (ChristenUnie): In hoeverre hebben opmerkingen van bijvoorbeeld minister Martha van de Antillen invloed op de wijze waarop met cijfers wordt omgegaan in het VBTB-traject?

Minister **Zalm**: De VBTB is voor de dagelijkse, algemeen geldende doelmatigheid. In iedere begroting moeten meetbare doelen worden geformuleerd en moet weergegeven worden wat daarvan is gerealiseerd. Daarnaast heb je diepere onderzoeken naar doelmatigheid. Die kunnen geïnspireerd zijn door een minister die iets zegt, al dan niet van binnenlandse afkomst, of anderszins naar voren zijn gekomen. De methode van de VBTB is dus niet zodanig dat allerlei soorten diepgravende evaluaties – dat kunnen bijvoorbeeld interdepartementale beleidsonderzoeken zijn of andere soorten evaluaties – overbodig zijn geworden. De definitie van VBTB is ook heel belangrijk. Je moet proberen het meetbaar te laten zijn. Mevrouw Kant zegt bijvoorbeeld dat de armoede moet verdwijnen. Het hangt er dan sterk vanaf hoe je dat definieert. Hanteer je een relatieve armoededefinitie, bijvoorbeeld "arm zijn de 10% laagst-betaalden", dan komen wij per definitie nooit van de armoede af. Relatieve armoede doet zich immers altijd voor, tenzij iedereen hetzelfde inkomen heeft, maar dat zal zelfs mevrouw Kant niet bepleiten. Door de definiëring van het probleem hou je dan het probleem in stand. Het definiëren van meetbare zaken is een kunst apart. Daar moet dus goed op gelet worden. Het aardige is wel dat,

## Zalm

omdat wij die aanpak hebben, iedereen zich dat steeds systematisch moet afvragen: wat willen wij bereiken en hoe gaan wij dat meten? Daarbij hoort ook het in te zetten instrumentarium en de verantwoording.

Er is nog een relativering van de kengetallen. Zodra je een kengetal niet helemaal goed hebt geformuleerd – het is bijvoorbeeld een proxy voor iets – en het hele beleid richt zich op dat kengetal, dan ontaardt het ook. Wij kennen de wet van Goodhart; zodra het monetair beleid een bepaalde geldhoeveelheids-grootheid definieert, gaat die zich plotseling anders gedragen. Stel je meet de prestaties van fracties in deze Kamer aan de hand van het aantal gestelde vragen. Als dit hét criterium wordt, heeft dat natuurlijk invloed op het aantal vragen dat wordt gesteld. Overigens zou de SP daar royaal mee scoren, maar dit soort zaken moet je altijd voor ogen houden, ook bij kengetallen. Het zijn soms gebrekkige begrippen. Het is wel interessant om te weten welke fractie heel veel vragen stelt en het is voor de kiezer zeker interessant om te weten of een fractie helemaal nooit vragen stelt. Het is echter een beperkt begrip.

Het viel mij op dat er vrij veel steun is voor het stevig overeind houden van de coördinerende rol van het ministerie van Financiën op dit vlak. De gesel moet dus flink worden gehanteerd. Het deed mij veel deugd dat deze coördinerende rol ook door de PvdA-fractie positief werd bejegend.

Mevrouw Kant heeft een dilemma geschetst. Aan de ene kant wil je meetbare prestaties, maar aan de andere kant is er het budget. Zij zegt dat je uit moet gaan van de prestaties en dat het budget daarop moet volgen. Ik parafreer nu iets; misschien doe ik haar niet helemaal recht. Ik meen niet dat dit de oplossing is, al is het maar omdat in iedere situatie uiteindelijk niet alleen relevant is wat je wilt, maar ook of je je het kunt veroorloven. Ik heb het wel eens vergeleken met het kopen van een huis. Je kunt heel makkelijk opschrijven wat je allemaal wilt – vrijstaand, tuin, zwembad – maar vervolgens word je toch geconfronteerd met de budgettaire mogelijkheden. Woekeren met je budget sluit dus niet uit dat je het budget ook in meetbare prestaties wilt omzetten. Het werken met prestatie-indicatoren

is niet in strijd met het bestaan van een begroting en een maximumlimiet voor uitgaven. Wel moeten wij precies weten, welke waar wij voor ons geld krijgen.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Geeft de minister van Financiën hiermee ook indirect antwoord op het plan van de zorgverzekeraars, waarin zij pleiten voor meer ruimte? Zij willen wel goede afspraken met het Rijk over prestaties, maar geen budgettair kader zorg, dus geen plafond meer aan de uitgaven voor de zorg.

Minister **Zalm**: Ja, ik ben hiermee impliciet ook ingegaan op dit plan van de zorgverzekeraars. Zij vinden het natuurlijk wel prettig – met de heer Wiegel voorop – om geheel vrij en blij te kunnen uitgeven wat ze nuttig en nodig vinden, maar wij blijven toch nog steeds bij een zekere begrenzing. Die begrenzing is overigens zeer ruim en ook de groei van de uitgaven voor zorg is zeer fors, maar wij vinden niet dat delen van de collectieve sector maar hun gang kunnen gaan zonder enige budgettaire beperking en zonder enige afweging ten opzichte van andere doelstellingen die wij met collectieve uitgaven willen bejegen. Dat neemt niet weg dat wij bijvoorbeeld ten aanzien van de wachtlijsten een bijzonder arrangement hebben getroffen, maar ook dat blijft binnen een totaalkader voor alle collectieve uitgaven en in principe ook binnen een subkader voor de zorg. Dat kader voor de zorg is in de loop van de jaren door het vorige kabinet en door het huidige kabinet nogal eens opgehoogd, ten laste van andere sectoren met budgetdiscipline, maar dat is steeds gebeurd op basis van een afweging binnen een totaalkader.

De heer **Bakker** (D66): Erkent de minister dat de wijze waarop dit wordt geregeld – het verzekeringsprincipe ten opzichte van andere wenselijkheden bij een centrale afweging – deel uitmaakt van het debat dat wij nog zullen gaan voeren over de stelselherziening ziektekosten?

Minister **Zalm**: Ja, maar de stelselherziening is wel een ander debat. Met de stelselherziening wordt geprobeerd om de zorg op een andere en doelmatiger manier te organiseren en om beheersingsmechanismen voor de kosten te

introduceren. Het moet dan gaan om verzekeraars die op kwaliteit en prijs concurreren, maar ook om aanbieders van zorg die met elkaar op kwaliteit en prijs concurreren. De kostenbeheersing zou dan vooral door de verzekeraars worden verzorgd. In de recente brief van de verzekeraars komt het woord "kostenbeheersing" echter helemaal niet voor en hetzelfde geldt voor de term "concurrentie". De brief is ook geschreven namens alle verzekeraars, als kartel, en laat dus zelf al zien dat nog niet is voldaan aan de ideaaltypische voorwaarde voor een stelsel dat zodanig is ingericht, dat de vraagsturing de aanbodssturing geheel kan vervangen en dat het dus vooral een kwestie is van goed ramen van de uitgaven.

De heer **Bakker** (D66): Dat ben ik wel met u eens, maar uw antwoord op de interruptie van de heer Vendrik moet dus gezien worden in het licht van het huidige stelsel.

Minister **Zalm**: Niet alleen in dat licht. Ik noem een ander voorbeeld: de Algemene bijstandswet. Natuurlijk kan niet in bijvoorbeeld de maand november worden gezegd: het geld is op, dus wij verstreken geen uitkeringen meer. Toch past ook de Algemene bijstandswet in een groter totaal van collectieve uitgaven waar wij een zekere planning en een uitgavenkader voor hebben. Een vraaggestuurd systeem is natuurlijk moeilijker te beheersen, want je kunt dan niet meer direct je hand erop leggen, en het is in zo'n systeem ook wat moeilijker om echt goed de kostenontwikkeling te ramen, maar dat betekent niet automatisch dat er dus verder ongenormeerd door het leven kan worden gegaan en dat er geen afweging meer hoeft plaats te vinden ten opzichte van andere collectieve uitgaven. Wij hebben tal van regelingen – ik noem ook de individuele huursubsidie – waar mensen recht op kunnen doen gelden en die uiteraard ook netjes worden uitgevoerd, maar die toch moeten worden ingepast binnen het totaal van een departementale begroting, die op zijn beurt weer moet worden ingepast in het totaal van de rijksuitgaven en in het nog grotere kader van het totaal van de collectieve uitgaven. Ik stel mij voor – dat is de lijn van denken van de studiegroep Begrotingsruimte – dat

## Zalm

het in de toekomst ook voor de zorg op die manier kan worden geregeld.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Hebben de zorgverzekeraars toch niet in zoverre een punt, dat in het recente verleden voor het budgettaire kader zorg een te laag groeipad is aangehouden? De les hieruit zou dan zijn, dat een budgettaire kader zorg in de toekomst alleen gehandhaafd kan worden als in een nieuw regeerakkoord uitgegaan wordt van een voldoende groeivoet.

Minister **Zalm**: Hier heeft de heer Vendrik een punt. Het CPB heeft inmiddels een wat geavanceerder ramingsmodel gemaakt in samenwerking met het RIVM en het SCP. In de basisraming van het CPB wordt nu al bij ongewijzigd beleid van een veel hogere volumegroei uitgegaan dan conform de demografische ontwikkelingen nodig is. Dat is dus al veel sterker gebaseerd op de vraagoriëntatie. Je bewijst jezelf inderdaad een dienst als je een voldoende realistische raming in een regeerakkoord opneemt. Het eerste paarse regeerakkoord was nogal benepen in die zin dat alleen rekening werd gehouden met demografische ontwikkelingen. Het tweede paarse regeerakkoord was al een stuk royaler: een volumegroei van 2,3%. Daaraan zijn later nog extra middelen toegevoegd. Ook in het akkoord voor de komende kabinetsperiode – ik hoop dat de wachtlijsten dan grotendeels zullen zijn weggewerkt – zal een voldoende reële groei in de zorguitgaven moeten worden opgenomen, wil je niet in de problemen komen.

Mevrouw **Kant** (SP): IK vond de vergelijking met de bijstand een hele mooie toen de minister zei dat de mensen daar recht op hebben. Nu vinden wij met z'n allen ook dat de mensen recht hebben op zorg, die echter niet altijd geleverd kan worden. Moet ik uit de woorden van de minister opmaken dat hij ook vindt dat de mensen recht hebben op zorg, los van de budgettaire kaders? Vindt hij dat de zorg moet worden geleverd als mensen die nodig hebben en dat wij niet in een situatie mogen terechtkomen dat die zorg niet geleverd wordt omdat er geen geld voor is?

Minister **Zalm**: Als het gaat om substantiële elementen van zorg, ben

ik uiteraard van mening dat de mensen daar recht op hebben. Dat is niet een betwist punt.

Mevrouw **Kant** (SP): Dat is in zeven jaar Paars wel degelijk een betwist punt geweest en als zodanig is het nieuw wat de minister nu zegt.

Minister **Zalm**: Als het gaat om de verzekerde zorg hebben de mensen zekere rechten. Zoals mevrouw Kant weet, wordt hierover geprocedeerd. Er wordt daarop ook gereageerd; de wachtlijstproblematiek is niet voor niets een belangrijk aandachtspunt van het kabinet en vergt niet voor niets zoveel geld. Wij menen namelijk dat mensen op tijd de benodigde zorg moeten kunnen krijgen. Mevrouw Kant is verbaasd dat ik dat vind?

Mevrouw **Kant** (SP): Ja. Minister Borst zegt het al langer, maar deze minister heb ik dat nog nooit horen zeggen. Ik wil graag weten wat de consequenties daarvan zijn, want de wachtlijsten in de zorg zijn nog steeds veel te lang. De minister had het over een speciaal zorgarrangement. Als er plannen komen die leiden tot het wegwerken van de wachtlijsten, zegt de minister niet meer tegen mevrouw Borst dat er geen geld voor is?

Minister **Zalm**: Nu overdrijft mevrouw Kant. Er is niet voor ieder doel ongelimiteerd geld ter beschikking. Als mensen in aanmerking komen voor opname in een verpleeginrichting of een verzorgingstehuis, moeten wij ervoor zorgen dat dat binnen redelijke termijn kan worden gerealiseerd. Er zijn andere onderdelen van de zorg waar dit automatisme veel minder voor de hand ligt.

Mevrouw **Kant** (SP): Zo-even was ik nog heel blij, maar nu kan ik het niet meer volgen. De minister zegt dat mensen recht hebben op zorg en...

Minister **Zalm**: De ene zorg is de andere niet.

Mevrouw **Kant** (SP): Op heel veel terreinen van de zorg bestaan wachtlijsten. Er is geld voor nodig om die wachtlijsten weg te werken. De minister zegt dat de mensen recht hebben op zorg en dat het geld geen probleem mag zijn. Maar nu begrijp

ik dat het geld daarvoor niet per definitie beschikbaar is.

Minister **Zalm**: Het hangt van het type zorg af of het geld wordt verstrekt via een semi open einde of een budget. Dat is geen nieuws.

Mevrouw **Kant** (SP): Toch wel. In de ouderenzorg geldt nu een speciaal arrangement. Als mevrouw Vliegthart plannen krijgt die ertoe leiden dat de wachtlijsten afnemen, stelt zij geld beschikbaar. Geldt dat ook voor plannen die betrekking hebben op wachtlijsten in andere zorgonderdelen? Wordt dat gedekt door de minister?

Minister **Zalm**: Dat geldt voor essentiële zorg met een verzekeringskarakter. Mevrouw Kant mag natuurlijk proberen om met mij een debat over de zorg te voeren, maar ik sta hier niet als minister van zorg.

Mevrouw **Kant** (SP): Ik debatteer het hele jaar met de minister die over zorg gaat, maar als ik haar dit soort vragen stel, zegt ze iedere keer dat daarvoor geen geld is. Nu kan ik een keer u vragen of u dan bereid bent om als dat soort plannen er liggen het geld op tafel te leggen en dan komt u met iets algemeen als verzekerbaar en essentiële zorg. Dat is wel erg algemeen. In de jeugdzorg, in de gehandicaptenzorg, enz. zijn er nog wachtlijsten. Als er nu plannen zijn om die weg te werken...

De **voorzitter**: U herhaalt uzelf, mevrouw Kant!

Mevrouw **Kant** (SP): Ja, voorzitter, omdat er geen antwoord komt. Het is toch een heel simpele vraag of de minister dan de portemonnee trekt?

Minister **Zalm**: In september zullen wij u precies vertellen wat wij voor 2002 op dit vlak allemaal aan voornemens hebben. Voor het jaar 2001 is dat deels gebeurd in de recente miljoenennota en deels aangevuld bij de voorjaarsnota. Er is ook een aparte voorjaarsbrief zorg omdat volgens de Comptabiliteitswet ik er niet eens zeggenschap over heb. Daarom is er naast de voorjaarsnota, die ik teken, ook een aparte voorjaarsbrief zorg en ook een aparte voorjaarsbrief over de sociale zekerheid, omdat die zich gedeels buiten de rijksbegroting afspeelt. Dat is dus binnenkort ter behandeling

## Zalm

met de minister die u daarvoor wil spreken. Ik neem aan dat die voorjaarsbrief zorg het beste kan worden besproken met de bewindslieden van zorg, maar ik kan mij vergissen. In ieder geval mijn voorjaarsnota staat binnenkort op de agenda en wellicht dat die andere ook op uw agenda worden gezet.

De heer **Duivesteijn** (PvdA): Stel dat er straks sprake is van een nominale premie in de gezondheidszorg, dan staat dat natuurlijk straks niet buiten de rijksbegroting, want dat zou betekenen dat er in belangrijke mate sprake is van fiscaliteit, de lagere inkomens helpen aan een betaalbare gezondheidszorg. U sprak zojuist over de bijstand en stelde u dat iedereen recht heeft op bijstand, zelfs als het budget op is, maar dat dan wel zal moeten worden afgewogen of wij daarmee op dezelfde manier door kunnen gaan. In het geval van een nominale premie zal dat dus ook een jaarlijkse afweging worden. Hoe kijkt u daar dan tegenaan?

Minister **Zalm**: Ik geef de heer Duivesteijn graag toe dat er een groot verschil is tussen officiële juridische posities en de werkelijke debatten, want de Kamer heeft ook geen budgetrecht ten aanzien van de meeste zorguitgaven en ook niet van WAO, terwijl daarover natuurlijk hier uitvoerig gediscussieerd wordt. Het budgetrecht definieert niet altijd waar je wel en niet over discussieert. Zeker nu wij al geruime tijd totale collectieve uitgaven als benadering hebben, is die zorg natuurlijk wel degelijk onderdeel van de totale collectieve uitgaven en daarmee ook van het debat in het kabinet. Zowel de zorguitgaven als de financiering daarvan zijn onderdeel van kabinetsbeleid en zullen dus ook jaarlijks bediscussieerd worden. Wij zullen eerst nog de discussie over het stelsel als such moeten hebben, maar of het nu via de premies van de zorg loopt of via de fiscaliteit, zal waarschijnlijk ook in elk kabinet jaarlijks in augustus of misschien zelfs eerder onderwerp van gesprek zijn. Dat debat moet nog worden gevoerd, het kabinet heeft daarover nog geen standpunt afgescheiden, maar het determineert naar mijn oordeel niet een soort noodwendigheid dat er dus altijd een percentuele financiering van premies in de zorg zal moeten zijn. Eenieder mag daar zijn eigen opvattingen over hebben

en ik neem aan dat de opvattingen van de heer Duivesteijn andere zullen zijn dan die van de heer Hessing op dit punt. Het kabinet zal binnenkort berichten hoe het daar zelf tegenaan kijkt.

De heer **Duivesteijn** (PvdA): Dat begrijp ik, maar ik zou mij kunnen voorstellen dat u vanuit uw verantwoordelijk zegt dat u het niet de rijksbegroting in zou willen trekken.

Minister **Zalm**: Dat maakt mij niet zoveel uit. Verschillen tussen premies en belastingen zijn betrekkelijk. In de ogen van de burger zijn het beide aanslagen op de koopkracht. Een nominale premie moet worden betaald, maar een percentuele ook. De inkomenspolitieke en de koopkrachteffecten zijn natuurlijk verschillend, maar als iets buiten de rijksbegroting is, is dat voor mij nog geen geruststelling. Het kan zelfs juist vervelend zijn, vooral als wij de informatie laat krijgen of dat de beheersbaarheid moeilijker wordt en het toch binnen het totaal van de collectieve uitgaven moet worden ingepast. De normering van de collectieve uitgaven strekt zich met andere woorden uit tot alle budgetdisciplinesectoren, inclusief sociale zekerheid en inclusief de gezondheidszorg die premiegefinancierd wordt. Iets anders zou zijn als de gezondheidszorg weg wordt gedefinieerd uit de collectieve sector en dat het voortaan gewoon privaat wordt genoemd. Zeker als het een volledig nominale premie zou zijn, zijn er mensen die zeggen dat het dan ook wel helemaal buiten de normeringssystematiek kan blijven. Die opvatting ben ik niet toegedaan, maar dat zou wel betekenen dat het leven van een minister van Financiën wat rustiger wordt, omdat hij daar geen omkijken meer naar heeft. Ik weet niet of dat verstandig zou zijn, ik denk het niet, maar zolang het onderdeel van de collectieve uitgaven blijft, zit het er ook in.

De heer **Bakker** (D66): Ik begrijp dat u vindt dat zorg binnen de collectieve uitgaven moet blijven, maar ik bespeur wel een aantal tegenstrijdigheden. Collectieve uitgaven normeren en maximeren we immers, onder andere om allerlei economische redenen, maar in een goede en hoogwaardige gezondheidszorg zitten niet alleen elementen van

kosten, maar ook van welvaartsbesteding. Als wij beslissen om niet allemaal nog een keer extra met vakantie te gaan, maar de gezondheidszorg wat beter te regelen, dan is dat weliswaar een collectieve beslissing en in die zin een collectieve uitgave, maar niettemin ook de keuze van een samenleving voor een kwalitatief hoogwaardiger gezondheidszorg. In die zin heeft het ook een element van welvaart.

Minister **Zalm**: Daar hebt u helemaal gelijk in. Zoiets geldt overigens niet alleen voor gezondheidszorg, maar ook voor bijvoorbeeld onderwijs of voor meer blauw op straat; dit gaat niet exclusief voor gezondheidszorg op.

De heer **Bakker** (D66): Maar er is wel een verschil: als mensen voor een derde keer op vakantie gaan, dan noemen we dat economische groei; als er wat meer blauw op straat komt of we meer aan gezondheidszorg doen, dan fronsen veel mensen hun wenkbrauwen en vinden ze het vervelend omdat de kosten omhoog gaan. Daarin zit een spanning.

Minister **Zalm**: Het gemeenschappelijke kenmerk van politie, onderwijs en zorg is dat zij alle een collectief financieringsmechanisme kennen: voor zorg, politie en onderwijs moet iedereen zich namelijk verplicht verzekeren, zij het bij de laatste twee via belastingen. De keuzemogelijkheden zijn dus beperkt; alleen dat bepaalt of iets wordt gedefinieerd als een collectieve uitgave. Onderwijs en veiligheid vinden wij heel belangrijk en willen wij op een collectieve wijze organiseren; daardoor vallen zij onder de collectieve uitgaven. Straks zal ik u enige cijfers geven waaruit blijkt dat de collectieve uitgaven, althans de uitgaven waarbij wij een warm gevoel hebben, in reële termen zelfs sterker zijn gegroeid dan het BBP. Wij maken er op Financiën wel eens grapjes over dat wij zo'n hekel hebben aan uitgaven en zo. Dat zit een beetje in de attitude van het ministerie ingebakken, maar onze zogenaamde "hekel" neemt niet weg dat de collectieve uitgaven fors zijn toegenomen. Alleen de goede dalingen zijn ook gerealiseerd, maar dat kom ik later op terug.

## Zalm

De heer Duivesteyn vroeg of het regeerakkoord niet VBTB-proof zou moeten worden gemaakt. Ik vind dit een heel uitdagende gedachte, maar je loopt daarmee waarschijnlijk tegen dezelfde complicaties aan als nu bij de reguliere begroting: wat neem je in het regeerakkoord op als meetbare doelstelling voor bijvoorbeeld Defensie of Ontwikkelingssamenwerking? Zou dat betekenen dat je daaruit terugrekent hoeveel geld er wordt besteed, of is er een globalere notie die de doorslag geeft, bijvoorbeeld een koppeling van het bedrag voor Ontwikkelingssamenwerking aan het BBP, dat vervolgens zo doelmatig mogelijk wordt aangewend? Zo zijn er meer onderwerpen die lastig zijn en trouwens ook politiek-ideologisch te geladen voor een VBTB-benadering. Het regeerakkoord is natuurlijk per definitie een politieke zaak, maar verkiezingsprogramma's zijn dat ook. Ik denk dat wij eerst de partijprogramma's maar eens moeten afwachten: ook daarvoor zal een grote worsteling plaatsvinden en ook die zullen niet allemaal VBTB-proof kunnen zijn. Een regeerakkoord evenmin, los van het feit dat het voortbouwt op verkiezingsprogramma's. Soms bestaan er namelijk globale noties van hetgeen moet worden bereikt, zoals "de veiligheid moet met zoveel procent omhoog". Zo iets kan in een verkeerd voluntarisme eindigen. Dat hebben wij bijvoorbeeld gezien bij de administratieve lasten: wij zeiden flink dat die met 25% omlaag moesten, zonder de vraag te beantwoorden hoe dit moest worden bereikt. Het vastleggen van doelstellingen, waarvan wij ons nog niet goed hebben gerealiseerd hoe wij die kunnen waarmaken, kent ook een zeker risico.

Daarnaast zijn er tal van terreinen, waarop het regeringsbeleid maar een klein onderdeel is. Werkloosheid is daar een goed voorbeeld van. Dat is toch sterk afhankelijk van de wereldeconomie. Het beleid kan wel vrij goed gedefinieerd worden en de effectiviteit daarvan kan bepaald worden, maar het uiteindelijke resultaat is toch vaak afhankelijk van andere factoren. Het ministerie van Financiën is bereid om eenieder die informatie of technische assistentie wil hebben, bij het opstellen van verkiezingsprogramma's te helpen. En dat gebeurt zonder dat ik daar inzage in heb, zeg ik er voor de goede orde maar bij. Laten wij maar

eens kijken hoe die verkiezingsprogramma's eruit zullen zien.

Mevrouw de voorzitter. De heer Bakker heeft gewezen op het punt waarover ik met u nog in correspondentie ben, namelijk de derde woensdag in mei volgend jaar. De heer Bakker zei dat dit probleem zich niet een keer zal voordoen, maar permanent. Ik kan hem geruststellen. De Kieswet is veranderd in de zin dat de Kamerverkiezingen alleen op de derde woensdag in mei vallen als er in datzelfde jaar gemeenteraadsverkiezingen zijn. De heer Bakker moet wel erg in wonderen geloven, als hij meent dat ook een volgend kabinet de hele rit zou uitzitten. Alleen in zo'n situatie blijft die cyclus permanent in stand en dan zou het probleem zich in 2006 weer voordoen. Menselijkerwijs is het toch bijna ondenkbaar dat een derde kabinet ook de rit uitzit, als twee voorgaande kabinetten dat al gedaan hebben.

De heer **Van Dijke** (ChristenUnie): Met Paars 3 zal de cyclus heel snel doorbroken worden!

Minister **Zalm**: Zoals u begrijpt, was ik niet geheel serieus. Maar het probleem is volgend jaar natuurlijk het meest acuut. Wij moeten maar bekijken hoe het in 2006 gaat. Als het om één dag eerder ging, konden wij het nog proberen. Maar de facto gaat het natuurlijk om drie weken. De Kamer gaat drie weken eerder op reces. Dit jaar hebben wij met stoom en kokend water de zaak op tijd klaar proberen te krijgen. Vorig jaar is dat met grote moeite gelukt. Het is op sommige onderdelen nog niet helemaal perfect. Het is vrijwel onmogelijk om de cyclus drie weken terug te schuiven. Dan komt de kwaliteit van de gegevens echt in de problemen. Die derde woensdag in mei is niet zomaar uit de lucht komen vallen. Er is destijds berekend welke tijden er nodig zijn voor de Algemene Rekenkamer, voor de checkgroep van Financiën en voor de rapportages van de derdengegevens. Het is heel moeilijk om dat proces te versnellen zonder dat de kwaliteit van de gegevens verslechtert.

Overigens is het misschien juist een goed idee om die verantwoordingsdag na de verkiezingen te houden. Na de verkiezingen is er sprake van een demissionair kabinet, dat sowieso bijna niets meer mag

doen. In de Kamer is dan ook niet al te veel activiteit, omdat er allerlei geheimzinnige besprekingen aan de overkant plaatsvinden. Wat is er nu mooier dan dat de Kamer het demissionaire kabinet nog eens flink, fors en langdurig aan de tand voelt over het beleid dat in 2002 is gevoerd? Het is natuurlijk niet aan mij om hier een finaal oordeel over te geven, maar ik ben niet in staat om kwalitatief voldoende gegevens drie weken eerder aan te leveren.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik beantwoord deze vraag van de minister van Financiën met een wedervraag. Wat is er met de verkiezingen in zicht nu mooier dan het kabinet eens stevig de oren te wassen over de geleverde prestaties? Het gaat dan om een kabinet, dat niet demissionair is, dat "full in charge" is en dat aanspreekbaar is.

Minister **Zalm**: Zeker, daar valt ook iets voor te zeggen. Maar het kan gewoon niet. Ik probeer alleen de pijn wat te verzachten door aan te geven dat zo'n verantwoording na de verkiezingen niet volkomen irrelevant hoeft te zijn. Drie weken voor de verkiezingen is echt onmogelijk. De verkiezingen zijn ook te belangrijk om te besluiten de campagne maar met twee weken te verkorten. Dat zou een vreemde zaak zijn.

De heer **Bakker** (D66): Precies omdat deze discussie ontstaat, niet alleen nu maar ook volgend jaar, heb ik gisteren aan het Presidium gevraagd om het onderwerp uitdrukkelijk te agenderen. Het lijkt mij dat wij het op dit punt eens moeten worden over de mogelijkheden.

Minister **Zalm**: Voorzitter. Ik heb over mijn correspondentie met u uit de school geklapt, omdat de heer Bakker het onderwerp aanroerde.

De **voorzitter**: Het Presidium heeft inderdaad verschillende keren over het onderwerp gesproken en er heeft een briefwisseling plaatsgevonden met de minister van Financiën en de minister-president. Aan het eind van de dag kan men niet veel anders dan accepteren dat de Kamer niet kan debatteren over gegevens die niet beschikbaar zijn. Op dat punt zijn wij nu aangeland; de minister heeft ons laten weten dat hij zichzelf niet in staat acht om drie weken eerder de gegevens in een dusdanige staat aan

## Zalm

te leveren dat het mogelijk is om erover te debatteren. De Kamer zal op basis van deze informatie een beslissing moeten nemen.

De heer **Bakker** (D66): Ik wilde de analyse helder krijgen en het daar vervolgens met elkaar over eens zijn, zodat wij voorkomen dat er over een jaar allerlei flauwe spelletjes worden gespeeld.

Minister **Zalm**: Om die reden heeft de Kamer de kwestie vroegtijdig aangekaart, waarvoor dank. Wij hebben de gelegenheid gehad om ons grondig in de mogelijkheden op dit vlak te verdiepen, maar de conclusie van de voorzitter is juist.

De heer Hessing heeft teruggeblikt op het jaar 2000. Het was inderdaad geen slecht financieel jaar: de economische groei was hoger dan gepland, er hebben zich meevallende ontwikkelingen voorgedaan bij zowel uitgaven als ontvangsten en bovenop de begroting kon 8 mln worden besteed aan nieuwe prioriteiten. Ook is een EMU-overschot gerealiseerd van meer dan 1,5% BBP, dus wij zitten al zo'n beetje op het niveau dat de studiegroep aanbeveelt, al zitten daar wat incidentele elementen aan vast. De schuld is voor het eerst minder dan 60%.

Er is ook kritiek geleverd over het jaar 2000. Ik kom straks op het punt van de heer De Haan over de inflatie. Er is verder kritiek geuit op het verschijnsel onderuitputting, dus het feit dat geld onbesteed is gebleven. Het Nederlandse parlement begint wat dit betreft te lijken op het Europees Parlement. Ik herinner mij dat de Europese begrotingscommissaris, die vroeger de Finse minister van financiën was, zich erover verbaasde dat hij uitsluitend kritiek kreeg als het geld niet was opgemaakt op het moment dat hij in het Europees Parlement zijn begroting moest verdedigen. In Finland werd er alleen kritiek geleverd als de begroting was overschreden, maar werden er complimenten gegeven als er geld over bleef. Wij hebben ook andere tijden gekend, waarin ministers van financiën over de knie werden gelegd omdat er overschrijdingen waren. Dit keer is er geld over, hetgeen inherent is aan het maximumkarakter van de begroting. Wij konden een en ander ook niet goed voorzien. Voor een deel ligt dat

aan de zorgsector waar de informatie heel laat, pas zeer recent, ter beschikking is gekomen. Er was sprake van een meevaller rond de eigen bijdragen AWBZ. De overschrijdingstendens van de geneesmiddelen was eindelijk eens wat minder groot dan verwacht. Het zijn niet echt slechte berichten, maar ze werden pas achteraf geconstateerd. Met betrekking tot de rijksbegroting wordt de eindejaarsmargetechniek gehanteerd, waardoor bedragen die overblijven, overgeheveld kunnen worden naar het volgende jaar. In de voorjaarsnota is een voorstel daartoe opgenomen.

De heer Duivesteyn heeft gevraagd of de meevallers geen aanleiding zijn om te problematiseren over de Zalmnorm. Ik vind dat een erg leuke uitdrukking en ik doe graag mee aan het gebruik van de term "problematiseren". Het woord voelt anders aan dan de term "de beuk erin". Het betreft het nagaan in hoeverre met de wijsheid van 2000 in de toekomst voordeel kan worden gedaan. Op verschillende manieren is het kabinet daar al mee bezig. In de voorjaarsnota is een grote actie gehouden om alle departementale begrotingen nog eens fors door te spitten op onderuitputting en zaken structureel door te trekken. Dat heeft zeer bijgedragen aan het creëren van ruimte om intensiveringen in de sfeer van zorg, onderwijs en veiligheid te kunnen financieren. Bij de behandeling van de voorjaarsnota komen wij hierover nog te spreken. Ook uit de miljoenennota zal blijken dat wij echt flink ons best hebben gedaan om ex ante een verschuiving aan te brengen ten gunste van beleid dat iedereen graag wil.

Daarnaast is er de inkomstenkant. Algemeen is de kritiek dat het regeerakkoord veel te behoedzaam is geformuleerd. Ik weet niet of dit zo was. Duidelijk is dat de economische werkelijkheid heeft meegezeten. Deels is dat een gevolg van beleid, maar deels ook van een gunstige internationale omgeving. Graag had ik daar van tevoren voor getekend, maar wij hadden dat zeker niet durven garanderen. Met de studiegroep Begrotingsruimte kun je stellen dat wij nu in een andere situatie zitten. Dan gaat het echter om een volgend regeerakkoord en om de vraag hoe bij het opstellen daarvan te werk zou kunnen worden gegaan. Wij starten nu niet, zoals Paars 1, vanuit een tekort van boven

de 4%, maar vanuit een overschot. Paars 2 startte overigens ook nog met een tekort. Zoals gezegd, zitten wij inmiddels op een overschot en ik hoop dat wij ook 2002 kunnen afsluiten met een overschot. Dat betekent dat wij een beetje uit de gevarenzone zijn gekomen. Wij zijn een eindje weg van de 3%-tekortnorm van Maastricht. In die situatie zou de mate van behoedzaamheid wat kunnen worden getemperd. Die benadering heeft de SER gekozen. Op zich vind ik dat legitiem. De studiegroep Begrotingsruimte zegt dat van de verwachte groei niet meer een 0,5% tot 0,75% maar 0,25% af kan worden getrokken als voorzichtigheidsmarge. Daarbij wordt er uiteraard van uitgegaan dat de te verwachten groei netjes wordt geraamd. Als zo wordt gehandeld, is de marge voor potentiële meevallers natuurlijk kleiner. De kans op meevallers wordt in een komende periode dan kleiner en als ze zich al voordoen, zullen ze niet zo omvangrijk zijn als in de eerste twee paarse perioden. Dat wil overigens niet zeggen dat het absolute niveau van de groeivoet een stuk hoger wordt dan voorheen. Door het afnemende arbeidsaanbod zal de potentiële groei namelijk lager liggen dan in de afgelopen zeven jaar het geval was.

De heer **De Haan** (CDA): Ik ben het grotendeels met de minister eens dat het buitengewoon link is om de gemiddelde economische groei verkeerd in te schatten. Kan de minister vanuit zijn ervaring met het herstructureringsbeleid van de afgelopen vijftien jaar argumenten noemen waarom de gemiddelde groei, over de conjunctuurgolven heen, hoger kan worden ingeschat?

Minister **Zalm**: De economische groei bestaat uit werkgelegenheids-groei plus arbeidsproductiviteits-groei. De werkgelegenheids-groei is weer afhankelijk van wat maximaal kan worden gehaald in de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. De arbeidsaanbodkant plus de productiviteitskant resulteren dus in de potentiële groei, die onder normale omstandigheden kan worden gezien als de trendmatige groei. Ik denk dat er argumenten zijn om te zeggen dat de productiviteitsgroei iets hoger kan liggen dan in het verleden, maar tegelijkertijd weten wij dat de arbeidsaanbodgroei lager zal uitkomen dan in het verleden. Het

## Zalm

CPB zegt dan: de beste schatting is een groeivoet van 2,5%. Daar wordt dan 0,25% van afgetrokken als behoedzaamheidsmarge. Door handig beleid te voeren kan daar bovenop wellicht nog 0,25% worden bijverdiend. Dat kunnen blijken uit doorrekening van verkiezingsprogramma's en regeerakkoord. Op die manier zou toch weer op 2,5% kunnen worden uitgekomen. Hoe dan ook, wij kunnen uit dit alles de les trekken – en dat is dan mijn invulling van problematisering van de begrotingssystematiek – dat, nu wij in veiliger vaarwater zijn, de mate van behoedzaamheid wat kleiner kan zijn dan in het verleden. Dit staat overigens los van de precieze cijfers voor de berekening van de groeivoet. Op dat punt vaar ik even blind op de deskundigheid van het CPB, want als je politici een groeivoet laat berekenen, kom je in totaal verkeerd vaarwater terecht.

De heer **De Haan** (CDA): Men kan er 0,25% van aftrekken voor de post onvoorzien, maar het is ook een heel mooie methode om langs een achterdeurtje de staatsschuld te verlagen. Gemiddeld genomen over de gehele conjunctuurverhoging heen, zijn er altijd inkomstenmeevallers. Dit is dus een truc om als het ware de staatsschuld te verlagen, terwijl je dat ook in je uitgaven- en inkomstenkaders kunt meenemen.

Minister **Zalm**: Daar heeft de heer De Haan gelijk in, tenzij je, dit wetend, je ambitie minder hoog stelt. Bij het laatste regeerakkoord is dit gebeurd. Toen wij startten, was het tekort 1,2%. Afsproken werd om toen niet meer dan 0,25% eraf te halen. Dit was een heel magere ambitie. Het ging om 2 mld gulden aan tekortreducties. Dit was mede gebaseerd op de wetenschap dat de kans op meevallers groter was dan de kans op tegenvallers en dat is ook gebleken. In plaats van op een tekort van een dikke 1%, zitten wij nu in 2002 op een overschot van 2%. Het geld is overigens niet weg. Dit leidt tot lage rente-uitgaven en tot een betere ruimte voor een volgend regeerakkoord. In principe is een dergelijk regeerakkoord wat gemakkelijker te bereiken. Dit blijkt ook uit de CPB-exercities. Er is namelijk een minder beslag van groeiende rente-uitgaven. Ze dalen

zelfs. Ondanks het feit dat het CPB rekening houdt met sterker groeiende zorguitgaven en een aanzienlijk hogere reële loonstijging dan bij het vorige scenario, is er meer ruimte over – 7 mld gulden – dan de vorige keer. Toen was het 4,5 mld gulden. Dat is de zegening van een overschot als startwaarde. Als je dit aanhoudt, ben je niet alleen in 25 jaar van je schuld af, maar zie je ook jaarlijks de rente teruglopen.

Wat kan nog worden geëxperimenteerd rondom het normenstelsel? De studiegroep heeft dit op een goede manier gedaan. Ik vind het een goed rapport. Er zijn ook andere aanbevelingen gedaan die aan politieke partijen ter overweging worden meegegeven. Een voorbeeld is dat geen split tussen lastenverlichting en schuld moet worden gemaakt in de inkomstenmeevallers. De lastenverlichting die bij het regeerakkoord wordt afgesproken, moet het voor de komende periode dan ook zijn. Dit kan ook de budgettaire discipline ten aanzien van belastinguitgaven, waarop de heer Vendrik wel eens heeft aangedrongen, vergroten, omdat je dan niet met meevallers de lastenverlichting nog eens kunt verhogen. Indirect zetten de inkomstenmeevallers het rentemolentje dan weer in werking.

De studiegroep heeft verder aangegeven dat je bij grote afwijkingen het regeerakkoord zou moeten herschrijven. Dit is bijvoorbeeld het geval als een overschot van 1,5% in een tekort omslaat, of als het overschot boven 3% stijgt. Deze les heeft de studiegroep getrokken uit de ervaringen van de afgelopen twee kabinetperiodes.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Eigenlijk had ik dit debat volgende week pas verwacht. De onderuitputting in 2000 was niet voorzien bij de najaarsnota. Toen hebben enkele fracties aangegeven dat als er geld zou overblijven, er voldoende publieke tekorten waren op te lossen. Het geld hoefde niet per se op, maar tekorten, zoals bijvoorbeeld bij natuur, moesten worden opgelost. Net als in 1999 is dat echter niet gebeurd, toen hetzelfde speelde. In de voorjaarsnota 2001 worden de tekorten bij de natuur wederom niet opgelost. Het parlement wil niet tot de laatste gulden het uitgavenkader uitmelken; het is een politieke keuze van veel fracties om bij een

financieel overschot publieke tekorten wel of niet weg te werken. Dat is niet gebeurd. Dat is in strijd met wat wij afgelopen december bij de najaarsnota hebben besproken. Het gaat om een politieke keuze, die wij gemaakt hebben, om het geld ter beschikking te stellen voor terreinen waar hopeloze tekorten zijn. Dit blijft een aanhoudend punt van zorg bij veel fracties.

Minister **Zalm**: Ik kan ook niet alles voorzien. Wij hebben zelfs voor het eerst gespeculeerd bij de najaarsnota op een onderuitputting die nog niet bekend was, maar er toch wel zou komen. Maar die 300 mln gulden moesten wij nog wel zien binnen te halen. Het is meer geworden. Op Defensie heeft men bijvoorbeeld die EVDB-gelden niet op weten te maken. De cao werd ook wat later gesloten dan gepland. Dat geld wordt dit jaar natuurlijk wel uitgegeven. Dat gaat keurig mee met de eindejaarsmarge. Ook op het gebied van de sociale zekerheid was het beeld iets gunstiger, omdat de werkloosheidsontwikkeling iets beter is dan in de najaarsnota was voorzien. Dat geld is daarmee overigens niet weggegooid of zo. Ik heb het ook niet in een brandkast gelegd. Als er minder geleend wordt, is er onmiddellijk dat rentevoordeel. Als je een miljard minder leent, heb je 15 mln gulden per jaar structureel te besteden. De prioriteiten die het kabinet heeft gesteld, in de voorjaarsnota en straks bij de miljoenennota, hebben juist betrekking op zaken als zorg, onderwijs en veiligheid. Met eenmalig geld kun je betrekkelijk weinig op die gebieden. In die zin is dus permanent meer ruimte gecreëerd voor structurele zaken, ook doordat wij een miljard minder schuld hebben gemaakt. Voor een deel zit dat ook in de zorg, maar dat zien wij niet zozeer terug in de schuld. Dat uit zich in lagere nominale premies voor het ziekenfonds. Als je een keer niet leent, heb je permanent een rentevoordeel. Dat konden wij heel goed benutten.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Met alle respect, maar dit is weinig relevant voor de beantwoording van de vraag die ik heb gesteld. Het gaat niet om structurele uitgaven. Het gaat om het tekort bij de uitvoering van de ecologische hoofdstructuur en een aantal andere natuurprogramma's, waarbij men absoluut

## Zalm

niet aan de doelstellingen kan voldoen. Juist met het oog op het incidentele karakter van onderschrijving, is door meer fracties gevraagd om dit geld, als het na de najaarsnota nog beschikbaar komt, toe te voegen aan de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, opdat door een structurele meevaller dit programma een impuls kan krijgen.

De **voorzitter**: Mijnheer Vendrik, ik bescherm u nu even. U houdt niets over voor de tweede termijn.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Dan nog één opmerking, om iets over te houden voor de tweede termijn.

De minister heeft dus de keuze gemaakt tegen natuur en wederom voor additionele reductie van de staatsschuld, terwijl dat op grond van de inkomstenmeevallers van dit kabinet buitengewoon goed verzorgd is.

Minister **Zalm**: Dit is een vreemde weergave van de feiten. Ik heb dit niet kunnen voorzien. Wij hebben dit debat bij de najaarsnota gevoerd. Wij hebben een gokje gewaagd dat er nog 300 mln gulden onderuitputting zou komen, al wist ik ook nog niet waar. Vervolgens blijkt het meer te zijn. Wij kunnen natuurlijk niet met terugwerkende kracht geld uitgeven in het jaar 2000. Als verzachtende omstandigheid noem ik het voordeel van een structurele vrijval van rente. Die is buitengewoon goed benut voor zaken die structureel geld vragen, zoals onderwijs, zorg en veiligheid. Voorts krijgen wij nog het debat over de voorjaarsnota. Ik heb mij inderdaad door de heer Duivesteijn laten verleiden om een onderwerp dat misschien meer hoort bij de voorjaarsnota of de algemene financiële beschouwingen, uit te werken, ook omdat ik het zelf een erg leuk onderwerp vind. Waarschijnlijk heb ik mij ietwat de bosjes in laten trekken.

De heer **Bakker** (D66): Ik begrijp de positie van de minister wel. Ik ben het echter wel met de heer Vendrik eens dat het toch wat onbevredigend is, juist vanwege de natuur. De minister spreekt steeds over onderwijs, zorg en veiligheid. Volgens mij horen natuur en milieu daar als vierde prioriteit bij. Voor het overige lijkt het mij van belang om volgende week bij de bespreking van

de voorjaarsnota te bezien hoe dit eventuele overschot in onze overweging kan worden meegenomen.

Minister **Zalm**: Wij zullen dat debat over de voorjaarsnota met spanning afwachten.

De heer **Duivesteijn** (PvdA): Om niet meteen alle struiken weg te halen, naar mijn gevoel zit de kern niet in de vraag waar het geld eventueel aan besteed had kunnen worden, maar veel meer in de systematiek. De minister gaf zojuist al aan dat voor bepaalde aspecten de informatie zo laat komt, dat pas in een heel laat stadium duidelijk is of er tekorten of overschotten zijn.

Minister **Zalm**: Dat betekent dat wij moeten proberen om goed te ramen, maar dat is natuurlijk een wijsheid van alle dagen. Bovendien moeten wij proberen om de informatie snel krijgen. Er is nu een klacht dat wij bij de zorg geld onbesteed hebben gelaten, maar daar was sprake van overschrijdingen die later meer regel dan uitzondering bleken te zijn. Het werkt natuurlijk twee kanten op. Je kunt het dus wel eens verkeerd inschatten. Als je denkt dat je nog ruimte hebt, kan later uit informatie blijken dat dit niet zo was. In het geval van de zorg bleek er veel meer aan medicijnen of hulpmiddelen te zijn uitgegeven dan jarenlang het geval was en dan gepland was. Toen werd er ook niet met terugwerkende kracht gezegd dat wij ons per ongeluk te veel ruimte hadden toegerekend. Wij moeten dus proberen om sneller over die informatie te beschikken. Daarnaast hanteren wij bijvoorbeeld ook de techniek van het volgen van kasrealisaties. Ik kon in het najaar op grond van de kasrealisaties die mij ter beschikking stonden, niet zeggen dat er een dijk van een onderuitputting aan zat te komen. Ik heb toen een gokje van 300 mln gulden gewaagd. Inmiddels blijkt dat dit niet onverantwoord was. Integendeel, er is zelfs nog meer overgebleven. Wij konden toen echter niet weten dat het allemaal nog veel gunstiger zou zijn.

Voorzitter. In de discussie over de terugtrekkende overheid durf ik de stelling wel aan dat er heel veel terreinen zijn waarop de overheid helemaal niet terugtreedt. Op veel gebieden is er juist sprake van

optredende of zelfs oprukkende overheid. Als niet budgettair voorbeeld wil ik het toezicht op financiële markten noemen, dat ik toevallig zelf in portefeuille heb. In de periode dat ik minister ben, is de formatie van de Stichting toezicht effectenverkeer toegenomen van 8 tot 150. Hier is dus sprake van een oprukkende overheid. Verder zijn naar aanleiding van de Vie d'Or-affaire de bevoegdheden van de Verzekeringskamer aanzienlijk uitgebreid en is ook daar de personeelssterkte vergroot. Op het terrein van de financiële markten is de overheid dus aanzienlijk actiever gaan optreden onder dit neoliberale kabinet, zoals het in de kringen van mevrouw Kant genoemd wordt. Ik ben daar, eerlijk gezegd, best wel trots op, want het is belangrijk dat de financiële markten ordelijk en integer werken. Op andere terreinen zijn er ook wel voorbeelden te noemen van een oprukkende overheid. Gezien de veranderingen in regelgeving naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam, kan ook bepaald niet gesproken worden van een terugtrekkende overheid. Dus als het belangrijk is en de overheid een rol kan spelen, is het niet per definitie terugtrekken geboden.

Het is niet zo dat de overheid per se moet optreden als er iets misgaat bij iets wat erg belangrijk is. Ik denk bijvoorbeeld dat het geluk van mensen zeer negatief wordt beïnvloed als zij een echtscheiding meemaken. Het zou dus geweldig zijn als het percentage echtscheidingen in Nederland zou teruglopen. Hoewel dit zeer belangrijk is voor het welzijn en het geluk van mensen, kun je toch niet zeggen dat hier een taak voor de overheid ligt. Bovendien kan de overheid op dit punt niets doen. Je moet je dus niet alleen afvragen of er een taak ligt voor de overheid, maar ook of zij die taak wel aankan. Dit is ook het geval als er in de markt iets mis dreigt te gaan. Broodvoorziening is bijvoorbeeld heel belangrijk, maar dat is geen overheidstaak. Als je merkt dat de markt faalt, moet je je afvragen of daar geen falen van de overheid tegenover komt te staan als zij gaat ingrijpen. De heer Duivesteijn heeft ook al gezegd dat je steeds moet bekijken of er sprake is van een publiek belang, of daar een taak voor de overheid ligt en, zo ja, hoe de overheid die dan moet aanpakken. De overheid hoeft zo'n taak niet altijd



## Zalm

met publieke uitgaven aan te pakken en behoeft die taak ook zeker niet altijd zelf uit te voeren. Als essentiële overheidstaak hebben wij altijd gezien de aanleg van wegen en dijken, maar toch hebben wij dat nooit zelf gedaan. Die aanleg is altijd uitbesteed. De overheid heeft geen wegebouwbedrijf, terwijl het wel om typisch iets gaat wat kan worden gezien als een publieke zaak. Het in uitvoering nemen is dus niet altijd per definitie de oplossing waar het gaat om een publieke taak. Het enige voorbeeld waar men de zorg niet alleen tot publieke taak maar ook tot publieke uitvoering heeft gebracht, is het Verenigd Koninkrijk. Welnu, wij moeten constateren dat er juist daar de beroerdeste gezondheidszorg is die er in zo'n beetje in Europa te vinden.

Vervolgens is er nog de kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Je kunt jezelf niet verantwoordelijk verklaren terwijl je geen enkele bevoegdheid hebt. Dat komt het meest helder naar voren bij de EU-subsidies, waarbij de Nederlandse Staat wel degelijk verantwoordelijk wordt gehouden, ook voor zaken die misgaan, terwijl wij als ministers geen enkele bevoegdheid op dat punt hebben. Als je wel een verantwoordelijkheid hebt, moet je jezelf ook voorzien van bevoegdheden. Dus ligt er nu een wetsvoorstel ter behandeling voor, waarin de ministers die op de desbetreffende terreinen actief zijn, een informatieplicht, een aanwijzingsbevoegdheid en een verhaalsrecht hebben. Dat is een trits die je altijd in de gaten moet houden. Dus als er bewust wordt besloten een minister geen bevoegdheden te geven, dan kun je hem ook moeilijk verantwoordelijk houden, behalve voor het feit dat hijzelf nooit heeft voorgesteld om zichzelf bevoegdheden te verschaffen. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden gaan hand in hand.

De heer **Duivesteijn** (PvdA): In dit verband is wel belangrijk om van u te vernemen of u van mening bent dat in het geval van Europese subsidies er inderdaad sprake is van het bewust besluiten om geen verantwoordelijkheden te nemen.

Minister **Zalm**: Uit een soort principebenadering, onder het motto dat er sprake is van decentrale lagere overheden die hun eigen verantwoordelijkheid en democratische controle hebben, is destijds bewust

besloten om de ministers geen bevoegdheden te geven. Er is ook bewust gekozen voor het model dat Europa met onze decentrale overheden, provincies en gemeenten, zelf zaken kan doen. Alleen, inmiddels hebben wij dat opnieuw doordacht en zijn wij tot de conclusie gekomen dat dit toch niet werkt en dat wij dus, hoewel in Nederland niet zo gebruikelijk, een onderscheid maken tussen een hogere en een lagere overheid. Als Rijk hebben wij onszelf bevoegdheden verschaft onder andere op terreinen waarmee wij niet rechtstreeks met Brussel bezig zijn, omdat wij aansprakelijk worden gesteld en verantwoordelijk worden gehouden door Brussel. Dan moet je dus zorgen dat je bevoegdheden hebt en die hebben wij nu gecreëerd. Ik kan verzekeren dat dit nog een heel debat is geweest tussen de ministers of dit wel de goede lijn, maar daar hebben wij uiteindelijk wel voor gekozen. Dus nu zijn wij bevoegd en daarmee ook de Algemene Rekenkamer. Door genoemde drie bevoegdheden kan de minister volledig verantwoordelijk worden gehouden als er claims uit Brussel zouden komen richting Nederland.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): De minister koppelt het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid aan bevoegdheden, maar ik heb het idee dat wij hierdoor wat in een cirkel ronddraaien. Ik zou een iets andere weg willen bewandelen op het gevaar af dat ik weer tot de dogmatici van financiën word betiteld. Bij publieke uitgaven is per definitie de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding en moeten er dus altijd bijbehorende bevoegdheden zijn. Dat is de lijn die ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid gevolgd moet worden.

Minister **Zalm**: Voorzitter. Ik beschouw dat als vanzelfsprekend, maar er zijn beperkte uitzonderingen op de regel, bijvoorbeeld de Gemeentefondsuitkering die bedoeld is om de gemeenten vrije bestedingsruimte te geven. Het past niet dat je daar voor jezelf een bevoegdheid creëert om je daarmee te bemoeien. Het moet dus wel duidelijk uit de doelstelling van de regeling voortvloeien. Het Gemeentefonds heeft als doel om gemeenten op een eerlijke manier van geld te voorzien. De kous is af op het

moment dat je gecontroleerd hebt of het geld netjes overgemaakt is.

Voorzitter. Ik keer nog even terug naar de opmerkingen over de publieke verarming en de terugtrekkende overheid in de sfeer van de collectieve uitgaven. Je kunt constateren dat tijdens de twee paarse kabinetten het tekort is omgeslagen in een overschot, terwijl er ook forse lastenverlichtingen zijn geweest. Boekhoudkundig redenerend zou je dan verwachten dat er een forse kaalslag aan de uitgavenkant is gepleegd om deze lastenverlichting en tekortreductie te realiseren. Er is echter bij de collectieve uitgaven als totaal geen kwestie van kaalslag maar wel van een zeer bescheiden groei in reële termen, dus gecorrigeerd voor inflatie. Dat was in de vorige periode 0,5% per jaar in vergelijking met een BBP-groei van ruim 3% per jaar. In deze periode – ik spreek dan over de periode tot en met 2001 – spreken we over een reële groei van de collectieve uitgaven van 1,5% gemiddeld per jaar in vergelijking met een economische groei van bijna 4%. Meeredenerend met mevrouw Kant en alle andere critici van dit kabinet ter linkerzijde is dat toch wel "de collectieve sector op achterstand zetten". Als je vervolgens gaat kijken welke collectieve uitgaven zijn gegroeid en welke afgenomen, dan is het verheugend om te zien dat er twee dikke minnen staan in de collectieve uitgaven. Dat is bij de sociale zekerheid, omdat het beroep dat op de sociale zekerheid wordt gedaan, is afgenomen. De sociale zekerheid staat in reële termen op min 1,5% en min 1,25% per jaar in de tweede periode. De rente-uitgaven staan op min 3,5% per jaar en in deze tweede paarse periode zelfs op min 7% per jaar. Als je die buiten beschouwing laat, is het beeld aanzienlijk prettiger in termen van groei van de collectieve uitgaven. Het gaat dan om 2,5% groei per jaar tijdens Paars 1 en om 3,5% groei per jaar tijdens Paars 2. Dat is vrijwel identiek aan de groei van het BBP. Laten wij nu eens naar onze lievelingen in de collectieve uitgaven kijken. Bij de zorg kunnen wij reële groeicijfers constateren van 3,5% per jaar in de vorige kabinetsperiode en 4,75% per jaar in deze periode. Dat is een aanzienlijk sterkere groei dan die van het BBP. Ik beperk me nu verder even tot deze kabinetsperiode. Bij onderwijs is er

## Zalm

een reële groei van 5% per jaar in deze kabinetsperiode, bij de infrastructuur is dat 7% per jaar gedurende de eerste drie jaar en bij veiligheid is er een reële groei van 6,25% gedurende de eerste drie jaar. Dat is een forse groei van collectieve uitgaven bij die doelen die wij hier steeds als zeer belangrijk hebben beschouwd. Dat alles kan geplaatst worden in een macrototaal dat zich zeer bevredigend ontwikkelt vanuit een financieel gezichtspunt. Het is dus niet allemaal kaalslag. Wij hebben op essentiële onderdelen van het begrotingsbeleid forse reële groeicijfers gerealiseerd. Deze cijfers staan ook in het rapport van de studiegroep Begrotingsruimte. U kunt dat nog eens rustig nakijken. Ik vond het nogal imposante cijfers.

De heer **De Haan** (CDA): Voorzitter. De cijfers liegen niet. Ik begrijp ze ook heel goed, maar ik denk dat je er een iets andere conclusie aan zou moeten verbinden. Bij onderwijs en bij zorg gaat het om twee sectoren waar het buitengewoon lastig is om de arbeidsproductiviteit te laten stijgen. Desalniettemin moet je in die sectoren wel loonsverhogingen geven, zoals dat ook gebeurt in de marktsector, waar wel productiviteitsstijging mogelijk is. Het gaat mij een tikje te ver dat de minister een beetje snoeft over de geweldige prestaties van het kabinet. Het gaat immers juist om de sectoren die bij een normale groei van het bruto nationaal product eigenlijk extra gedoteerd zouden moeten worden, gegeven de vervelende eigenschap dat de arbeidsproductiviteit in deze sectoren niet kan stijgen.

Minister **Zalm**: Dat geldt niet voor alle delen van de zorg, want in de ziekenhuiszorg is wel degelijk productiviteitsstijging mogelijk. Kijk maar naar de wijze waarop de werkgevers in die sector hun cao verdedigen op grond van de productiviteitsstijging die zij menen te kunnen realiseren. Bovendien is in het onderwijs en de zorg de gemiddelde jaarlijkse reële loonstijging geen 4 of 5%. Ik geef toe dat het uitmaakt hoeveel van de reële groei men kwijt is aan de reële loonstijging – die zich overal voordoet en dus ook in deze sectoren – ook als daarvoor correcties worden aangebracht. Bovendien blijft er dan nog een forse volumegroei over.

De heer **De Haan** (CDA): Ik ben jarenlang ziekenhuisbestuurder geweest. Juist gezien de krapte van de middelen kan er maar één maatregel worden genomen en dat is: minder handen aan het bed. Daarvan kan inderdaad worden gesteld dat het gaat om productiviteitsstijging, maar het is gewoon armoede.

Minister **Zalm**: Ik constateer dat in de periode 1999-2001, dus in de eerste twee jaar van Paars 2, de reële groei van de uitgaven voor onderwijs, veiligheid en zorg aanzienlijk sterker is geweest dan de grote reële groei van het BBP. Die was ook niet misselijk met bijna 4%, maar de uitgaven die ik noemde, gingen daar nog overheen. Ik voel mij dus niet zo aangesproken als dit allemaal als kaalslag wordt betiteld. Ik verwijs nogmaals naar het rapport van de studiegroep Begrotingsruimte, waarin een interessante tabel is opgenomen die hierop van toepassing is.

De heer **Bakker** (D66): Ik had nog een vraag over het voorgaande punt en wel over de ministeriële verantwoordelijkheid, de bevoegdheden die daarbij horen en de publieke uitgaven die worden gedaan. De opmerkingen die ik gisteren maakte, hadden met name betrekking op de instellingen die ver van de overheid afstaan.

Minister **Zalm**: Ik kom nog op de informatievoorziening aan derden, in het bijzonder op de ZBO's en de RWT's.

De heer **De Haan** sprak over de inflatie. In 2000 was het beleid op dit vlak volgens mij tiptop. Wij hebben 18,5 mld gulden inkomstmeevallers niet besteed. De lastenverlichting is niet meer geweest dan 2 mld gulden en die hadden wij al gepland toen wij nog niet wisten dat er meevallers waren. De inflatie is in 2000 wel iets opgelopen naar bijna 3%, maar dat betrof vooral de energiekosten. Als de heer **De Haan** met mij de degen wil kruisen over de inflatie, dan is daarvoor de behandeling van de voorjaarsnota een betere gelegenheid. Ik zie niet in hoe het begrotingsbeleid in 2000 inflatiebevorderend zou hebben gewerkt.

De heer **De Haan** (CDA): Dat zal ik

de minister in mijn tweede termijn dan wel even uitleggen.

Minister **Zalm**: Graag, want er zijn niet al te veel landen in Europa die het jaar 2000 met een overschot van 1,5% hebben afgesloten. Als dat alsnog tot stimulerend beleid kan worden verklaard, zijn wij daarin op Financiën zeer geïnteresseerd. Wij zijn altijd gek op dit soort verhalen, die wij dan zelf ook weer tegen anderen kunnen vertellen.

Voorzitter. Ik kom nu op de informatievoorziening aan derden. De ZBO's en RWT's vormen een subonderdeel van dit gedeelte van mijn betoog. De informatie die een minister wil hebben, kan afkomstig zijn van ZBO's of lagere overheden, maar ook van burgers of bedrijven. Het moet informatie zijn die betrekking heeft op de doelstellingen die in de begroting staan, dus op de doelstellingen van de minister. De minister moet ervoor zorgen dat hij die informatie kan krijgen. Anders had hij die doelstellingen maar niet zo moeten formuleren. Op de departementen houdt men zich volop met dit onderwerp bezig, maar ik moet een klein beroep doen op verzachtende omstandigheden. Men is namelijk nog maar net bezig met het formuleren van doelstellingen op een beleidsterrein en het maken van de daarbij horende artikelenindeling, terwijl men zich inmiddels realiseert dat men soms ook bij derden nog allerlei informatie moet opvissen om goed verantwoording te kunnen afleggen.

In de rapportage die ik in december 2000 naar de Kamer heb gestuurd, heb ik een uitvoerige beschouwing van zo'n vijf pagina's over derdeninformatie gegeven. Daaruit blijkt dat de departementen zich nog volop met dit onderwerp bezighouden en dat dit bepaald nog niet is afgerond. Dat groeitraject hebben wij bij de VBTB overgenomen.

Bij de instituten gaat het nog om de bevoegdheid. Bij de ZBO's hebben wij dat inmiddels heel fraai geregeld. Ik kom daar nog apart over te spreken.

Bij informatie van derden moeten wij proberen een onderscheid aan te houden tussen hetgeen interessant en hetgeen relevant is. Niet alle interessante informatie is voor de minister relevant. Bij de lagere overheden gebeuren erg veel dingen die voor ons interessant zijn om te

## Zalm

weten. De lagere tarieven worden bijvoorbeeld gemonitord, maar een minister kan daarop niet worden afgerekend, omdat dit tot de autonomie van de lagere overheden behoort. Het moet dus gaan om informatie die de minister van een derde nodig heeft om zijn eigen doelstelling die met zijn eigen begrotingsposten worden nagestreefd, te kunnen weergeven.

De heer **Bakker** (D66): Dat onderschrijf ik. De minister zegt dat dit inmiddels voor de ZBO's goed is geregeld, maar voor de RWT's geldt dit nog niet.

Minister **Zalm**: Ja. Ik zal vertellen hoe wij dat met de ZBO's hebben gedaan en dan ga ik in op de RWT's. Dat is een nog vreemder verzameling. De meeste ZBO's zijn RWT's, maar er zijn enkele RWT's die geen ZBO zijn. Daar kom ik straks nog over te spreken.

Voorzitter. De heren Vendrik, Duivesteijn, Van Dijke en Bakker en mevrouw Kant hebben naar de ZBO's gevraagd. De zorgsector is daarbij ook als voorbeeld gegeven. Het toeval wil dat bij deze Kamer een ontwerp voor een kaderwet aanhangig is waarin dit punt al vrij keurig is geregeld. Artikel 22 van die kaderwet stelt dat de begroting van de ZBO de goedkeuring van de minister behoeft. Artikel 27 verlangt de jaarrekening en de goedkeuring van de jaarrekening door de minister. In artikel 13 wordt een jaarverslag gevraagd. Artikel 7 geeft het benoemings- en schorsingsrecht aan de minister. Op grond van artikel 12 is ook een goedkeuringsrecht inzake tarieven geregeld. Aan de rechtmatigheid wordt voldaan doordat de eis wordt gesteld dat een rechtmatigheidsoordeel van de accountant bij de jaarrekening wordt gevoegd. Dit staat in artikel 28, lid 3. De doelmatigheid en doeltreffendheid worden geregeld in artikel 28, lid 4. Er is ook een evaluatieverplichting, en die is geregeld in artikel 33 van de kaderwet. De uitsmijter is de informatievoorziening. In artikel 14 is een inlichtingenplicht opgenomen. De wet van de heer Bakker ligt dus al klaar en wacht met smacht op instemming van de Kamer. De inlichtingenplicht van een ZBO wordt dus, als die wet wordt aangenomen, in artikel 14 geregeld. De wettelijke informatieplicht ten aanzien van ZBO's ligt dus klaar en daarmee

wordt het grootste deel van die derden bestreken. Daar vallen bijvoorbeeld ook ziekenfondsen onder.

De heer **Van Dijke** (ChristenUnie): Na het aanvaarden van deze wet openen zich dus prachtige vergezichten op het punt van de informatieverstrekking. De vraag is dan nog wel, met welke boodschap wij ZBO's van huis af sturen. Is die zodanig geformuleerd dat het mogelijk is om conclusies te trekken in de zin van VBTB?

Minister **Zalm**: Met de algemene inlichtingenplicht in de kaderwet is inderdaad nog niet aan elk ZBO gezegd wat men concreet moet leveren. Op dat punt ligt er een taak voor elke minister, die aan elke ZBO moet aangeven welke informatie hij wil hebben, in het kader van zijn begrotingsbeleid en de door hem geformuleerde doelstellingen. De minister heeft dan in de kaderwet – die hij overigens wel specifiek moet invullen voor zijn beleidsterreinen – een kapstok om te zorgen dat de gewenste informatie ook wordt gegeven.

De heer **Van Dijke** (ChristenUnie): De diverse ministeries hebben dan toch nog heel veel huiswerk te maken op dit punt.

Minister **Zalm**: Dat ben ik helemaal met de heer Van Dijke eens. Dat was ook de teneur van de VBTB-tussenrapportage van december 2000. Bedacht moet wel worden dat de eerste VBTB-begroting met echte doelstellingen nog in de maak is. Daar moet dan aan verbonden worden de informatiebehoefte die de minister bij ZBO's heeft. Bij andere derden waar er een financiële relatie is, vormen de subsidievoorwaarden een vergelijkbaar vehikel om zaken te regelen. Elke minister moet het dus zelf doen en hij heeft, waar het om ZBO's en dus verreweg de grootste groep gaat, daarbij al de steun van een kaderwet in de rug. Voor niet-ZBO's heeft de minister als instrument de subsidievoorwaarden.

In dit verband kom ik ook op de zogenaamde RWT's, de rechtspersonen met een wettelijke taak. Dat riekt naar een ZBO en meestal is er ook sprake van een overlap, maar toch is het – heb ik begrepen – mogelijk dat een RWT géén ZBO is. Het omgekeerde is niet mogelijk, dus een ZBO

is altijd ook een RWT. Bij de RWT's die géén ZBO zijn, gaat het om rechtspersonen die door de wetgever wel met een taak zijn belast, maar waarvan de organen niet met openbaar gezag zijn bekleed. Wij hebben ijverig gezocht voor welke instellingen of sectoren dat zou gelden, en daarbij is ons gebleken dat het bijvoorbeeld geldt voor het bijzonder (basis)onderwijs, voor TNT Post – daar hebben wij verder nauwelijks een financiële relatie mee, behalve als aandeelhouder en natuurlijk als burger – en voor de stichtingen die rijkskunstcollecties beheren, dus de rijksmuseum. Voor het bijzonder onderwijs gelden de algemene regels over onderwijsinformatie die op tafel moet komen, en de informatie van de rijksmuseum is goed te regelen in het kader van de subsidievoorwaarden.

De heer **Bakker** (D66): Maar wat zijn dan bijvoorbeeld omroepen, universiteiten en ziekenhuizen?

Minister **Zalm**: Die vallen volgens onze opvatting en volgens die van de Algemene Rekenkamer onder de definitie van ZBO.

De heer **Bakker** (D66): Ik vraag dat omdat de Algemene Rekenkamer zo nadrukkelijk aanbeveelt om de eisen die volgens de kaderwet aan ZBO's zullen worden gesteld, ook van toepassing te verklaren op RWT's. Volgens u is dat maar een zeer kleine groep waar het vrij eenvoudig te regelen is. In de kaderwet zal dan wel heel helder moeten worden gemaakt, wat er precies valt onder het begrip "ZBO" en wat onder het begrip "RWT".

Minister **Zalm**: Ja, dat zal ook gebeuren. De Algemene Rekenkamer heeft overigens een voorkeur voor het begrip "RWT". Wij hebben de kaderwet destijds opgesteld vanuit de invalshoek van ZBO's, in de gedachte dat die instellingen met gezag zijn bekleed en dus "des overheids" zijn, en dat instellingen die niet met gezag zijn bekleed, niet per se in dat stramien gebracht zouden hoeven te worden. Als de financiële invalshoek wordt gekozen, is hantering van het begrip "RWT" misschien in sommige opzichten weer wat relevanter dan het begrip "ZBO", maar de verzameling RWT's en de verzameling ZBO's overlappen elkaar toch vrijwel helemaal.

## Zalm

De heer **Duivesteijn** (PvdA): Het is niets nieuws dat er voorwaarden worden geformuleerd om ervoor te zorgen dat de overheid de benodigde informatie krijgt. Ik denk aan de inlichtingenplicht, het jaarverslag enz. De wezenlijke vraag is – en dit betreft min of meer de VBTB-plus-variant van ondergetekende – hoe je het systeem dat hier bedacht wordt, synchroon kunt laten lopen met andere systemen. Nu wordt soms de informatie – bijvoorbeeld door woningbouwverenigingen – drie jaar te laat aangeleverd.

Minister **Zalm**: Het beleid moet erop zijn gericht dat de informatie tijdig wordt aangeleverd. Daar kan een sanctie aan worden verbonden. Als instellingen tijdig hun informatie kunnen leveren, mag de minister eisen dat het gebeurt. Anders moet hij zijn bevoegdheden gebruiken.

De heer **Duivesteijn** (PvdA): Dit ligt principiëler. In dit geval gaat het niet om het verstrekken van informatie, maar om een manier van denken. Er is immers een publiek doel gedefinieerd dat dan ook gerealiseerd moet worden. In één-op-éénrelaties bij de rijksoverheid kan daarover heel gemakkelijk verantwoording worden afgelegd, maar het wordt een probleem als vele actoren een rol spelen. Het jongste rapport van de Algemene Rekenkamer is vernietigend over toezicht en informatieverstrekking in de zorgsector. Het lijkt mij onvermijdelijk dat het VBTB-systeem wordt doorvertaald naar die andere actoren. Het gaat hier niet om een individuele verantwoordelijkheid van de minister; het zou rijksbreed vorm en inhoud moeten krijgen.

Minister **Zalm**: Ik weet niet of dat haalbaar is. Zo kom je bij onderwijs al onmiddellijk met artikel 23 in de problemen als geëist wordt dat iedere school in Nederland kwantificeerbare doelstellingen formuleert. Het zou overigens verstandig zijn als scholen dat zouden proberen. Er is naar de Kamer een notitie gestuurd over het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, waarin geheel in de geest van het VBTB-systeem de scholen de vrijheid wordt gelaten om het onderwijs te verzorgen, maar waarbij dan wel de toegevoegde waarde wordt gemeten aan de hand van begin- en eindtoetsen.

De heer **Duivesteijn** (PvdA): Ik weet

niet of onderwijs zo'n gelukkig voorbeeld is. Het gaat er niet om dat onderwijsinstellingen voor zichzelf formuleren wat ze willen bereiken. De minister formuleert een publiek doel, daarin gesteund door de Staten-Generaal, en vervolgens gaat het erom dat langs die lijn wordt doorgedacht. Dat zou de norm moeten zijn voor de actoren die trachten dat doel te realiseren. Het gaat nu om de vraag hoe wij ervoor kunnen zorgen dat die actoren tijdig informatie verschaffen.

Minister **Zalm**: Een uitvoerende instantie als de Belastingdienst moet de doelstellingen van Financiën in een operationeel plan omzetten. Wij schrijven natuurlijk niet voor hoe de Belastingdienst zijn werk moet doen, maar wij moeten wel nagaan of dat plan conform de eisen is. De bovenlaag moet echter niet formuleren hoe de onderlaag dat moet doen. Het lijkt mij handiger dat men zelf aangeeft hoe men de door ons geformuleerde doelstellingen denkt te bereiken. Het formuleren van die doelstellingen kan natuurlijk ook een interactief proces zijn. Je kunt wel gemakkelijk decreteren dat bijvoorbeeld het ophelderingspercentage bij de politie met 10% moet worden verhoogd, maar dat moet natuurlijk ook wel kunnen met de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Ik ben het in ieder geval met de heer Duivesteijn eens dat als wij hier iets opschrijven, degenen die het moeten uitvoeren, niet kunnen denken dat ze gewoon door kunnen gaan zoals ze het altijd hebben gedaan. Dat kan inderdaad niet. Het moet dus een doorvertaling krijgen en de manier waarop dat gebeurt, hangt een beetje af van de institutionele verhouding tussen de rijks-niveaus en wat daar dan onder hangt. Bij rijksmusea is het een vrij directe relatie, bij onderwijs ligt het alweer veel subtieler, bij politie-regio's ligt het ook wat complexer, want lokale overheden kunnen daar ook een zekere invloed op uitoefenen. Dat moet dus per geval vertaald worden. Daarom ben ik, afgezien van die algemene notie, die ik onderschrijf, ook wat beducht voor een algemeen verplicht vertaalstramen. Ik vermoed dat je dan snel in concrete gevallen vastloopt. Bij die kaderwet ZBO's waar ik zojuist zo driftig uit citeerde, hebben wij natuurlijk ook geprobeerd zoveel mogelijk te standaardiseren, maar

dan houd je op nadat je een paar algemene basisprincipes hebt gehad. Wij kunnen toch niet in een wet vastleggen dat iedere individuele ZBO dezelfde informatie aan de minister moet verschaffen. Dat moet toch van geval tot geval worden bekeken.

De **voorzitter**: Ik zie nu drie leden bij de interruptiemicrofoon staan, maar is het niet verstandiger als de minister zijn betoog afmaakt, wij dan gaan schorsen en vervolgens de tweede termijn houden? Anders moet ik gaan schorsen in de eerste termijn van de minister en dat lijkt mij voor niemand prettig!

Minister **Zalm**: Voorzitter. Ik was net toe aan mijn laatste blokje over het financieel beheer, waarover veel opmerkingen zijn gemaakt. Terecht is geconstateerd dat er verschillen zijn in waarderingsen. De ene keer heeft de departementale accountantsdienst dit gezegd en de accountantsdienst van Financiën iets anders en de Algemene Rekenkamer op grond van diezelfde feiten weer iets anders. Inderdaad is dat een probleem, maar een probleem dat wij inmiddels denken te hebben opgelost. Over de feiten bestaat in ieder geval geen verschil van inzicht. De Algemene Rekenkamer heeft zelf een ijkpuntenmodel, een soort norm, ontwikkeld en dat is en kan ook anders zijn dan het normenstelsel dat de departementale accountantsdienst hanteert. Omdat er dus een ander meetpunt is, kunnen dezelfde feiten tot andere oordelen leiden. Dat is ongelukkig en daarom is op initiatief van het ministerie van Financiën interdepartementaal en samen met de Algemene Rekenkamer hard gewerkt aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke baseline voor het beoordelen van het financieel en materieel beheer. Op ambtelijk niveau – hopelijk kan het college van de Algemene Rekenkamer er ook mee instemmen – is er op 25 april jl. een akkoord bereikt tussen de departementale accountantsdiensten, de departementale afdelingen financiën, de FEZ-afdelingen, en de Algemene Rekenkamer over zo'n gemeenschappelijk referentiekader. Wij gaan daar het komende jaar ervaring mee opdoen, vervolgens evalueren en hopelijk hebben wij dan een gemeenschappelijk normenkader op grond waarvan dezelfde feiten

## Zalm

van eenzelfde kwalificatie worden voorzien.

Ook speelt mee dat in rapporten van de Algemene Rekenkamer vaak meer positieve opmerkingen staan – in mijn schriftelijke beantwoording heb ik her en der enkele citaten gegeven – maar dat dit niet zo erg publicitair naar voren komt. Dat komt overigens ook omdat de voorlichtingsafdeling van de Algemene Rekenkamer haar echt wil opstoten in de vaart der volkeren en weet dat alleen negatieve punten pers-aandacht trekken en die daarom graag wat meer op de voorgrond stellen dat de veel genuanceerdere rapporten die de Algemene Rekenkamer zelf heeft geschreven. Ik zeg het maar zoals ik en anderen het ervaren. De Rekenkamer is inmiddels op de hoogte van dit gevoel, dat volgens mij ook feitelijk constateerbaar is.

Ik zal nog iets zeggen over het bezwaarbeleid dat bij het financieel beheer een rol speelt. Als de Rekenkamer negatief over iets is, kennen wij drie stadia. Behoudens bij agentschappen – daarbij word je, onder het motto "agentschappen horen tiptop te zijn", namelijk al aan de schandpaal genageld als je een tekortkoming hebt – is het eerste, lichtste stadium de constatering van ernstige tekortkomingen, het tweede stadium is het instellen van een bezwaaronderzoek en het derde stadium is bezwaar maken. Een minister krijgt de gelegenheid om geconstateerde ernstige tekortkomingen weg te nemen. Als blijkt dat deze gedurende twee jaar blijven voortbestaan, kan de Rekenkamer een onderzoek instellen, een zogenaamd bezwaaronderzoek, dat uiteindelijk kan leiden tot een bezwaar. Het jaar 2000 heeft een gunstige ontwikkeling laten zien. Zo is er geen enkel bezwaar aangetekend. Er is één bezwaaronderzoek, namelijk naar het KLPD; vorig jaar waren er nog drie bezwaaronderzoeken. Er zijn zeven ernstige tekortkomingen; weliswaar zeven te veel, maar vorig jaar waren het er nog dertien, waarvan er negen zijn verdwenen en er dus vier over zijn; verder zijn er drie nieuwe geconstateerd. Bovendien is het aantal gewone tekortkomingen bij de agentschappen gehalveerd van veertien naar zeven.

Een ernstige tekortkoming hoeft overigens niet automatisch te betekenen dat er onrechtmatigheden

in de uitgaven zitten. De rechtmatigheidsonderzoeken vertonen een heel hoge gemiddelde rechtmatigheid, Oost-Europese verkiezingscijfers waardig: 99,9% rechtmatigheid bij de verplichtingen, 99,7% bij de uitgaven en zelfs 100% bij de ontvangsten. Ook een departement als Justitie, dat nogal aandacht heeft gekregen, zit op 99%. Economische Zaken zit zowel voor de verplichtingen als voor de uitgaven op 100% rechtmatigheid. Hoewel er dus ernstige financiële tekortkomingen in het financieel beheer waren, heeft dit niet geleid tot de constatering van onrechtmatigheden. Bij Defensie ligt er wel een cijfer onder 99%, namelijk 98,2% bij de rechtmatigheid van uitgaven. Aan de agentschappen stellen wij hoge eisen. Op één uitzondering na, namelijk het KLPD, zitten zij alle op 100%, zowel voor de exploitatiekosten als voor de kapitaallasten. Ik heb al aangegeven dat wij het nodige aan het KLPD zullen doen.

Voorzitter. Met dit cijfermateriaal wil ik een beetje positief besluiten. Het is heel behoorlijk gesteld met de rechtmatigheid, maar dat neemt niet weg dat alle gebreken moeten worden gevolgd door beleid. Wij kunnen immers geen risico op onrechtmatigheid lopen. Ernstige tekortkomingen in het financieel beheer kunnen immers leiden tot onrechtmatigheden en ook het risico daarop moet zoveel mogelijk worden uitgebannen. Die uitdaging blijft overeind staan.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.10 uur tot 14.00 uur geschorst.

□

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

### Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen over de moties ingediend in het notaoverleg

Waterbeleid, te weten:

- de motie-Herrebrugh over een voorstel voor een watertoets (27625, nr. 3);
- de motie-Herrebrugh over een quick scan van alle bestaande bouwplannen (27625, nr. 4);
- de motie-Augusteijn-Esser over invoering van de watertoets (27625, nr. 5);
- de motie-Van der Steenhoven over een overzicht van geplande projecten (27625, nr. 6);
- de motie-Stellingwerf c.s. over het randmeer Noordoostpolder (27625, nr. 7);
- de motie-Van den Berg over verankering van de watertoets (27625, nr. 8);
- de motie-Van den Berg c.s. over een Nationaal bestuursakkoord water (27625, nr. 9).

Ik stel voor, aanstaande donderdag bij het begin van de vergadering te behandelen:

- Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Douanewet en enige andere wetten, alsmede intrekking van de Tariefcommissiewet (vervanging van beroep bij de Tariefcommissie door beroep bij de douanekamer van het gerechtshof te Amsterdam en de instelling van beroep in cassatie in douanezaken) (27648);
- Goedkeuring van de op 21 juni 1999 te Luxemburg totstandgekomen Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen en wijziging van de Vreemdelingenwet (27491);
- Invoeringswet Boek 4 en Titel 3 van Boek 7 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, tweede gedeelte (nadere wijziging van Boek 4) (27021);
- Invoeringswet Boek 4 en Titel 3 van Boek 7 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, vierde gedeelte (aanpassing van de wetgeving aan het nieuwe erfrecht en schenkingsrecht) (27245);
- Wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement inzake tegemoetkoming in voor eigen rekening blijvende ziektekosten (27773).

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.