Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

27 592 Evaluatie Interdepartementale Beleidsonderzoeken

Nr. 60

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 maart 2001

De commissie voor de Rijksuitgaven[1] heeft op 21 februari 2001 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over:

- **de tussenrapportage van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) (26 573, nr. 58) en de reactie van de Algemene Rekenkamer daarop (RU 01-006);**
- **de brief van de minister van Financiën over de tot nu toe uitgevoerde interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) op het terrein van de financiële vernieuwing, voorzover het VBTB betreft (27 592, nr. 1);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 11 december 2000 over procedureregeling grote projecten (RU 2000-29)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) zegt dat zij positief staat tegenover de doelstelling van de VBTB-operatie om van een inputbegroting over te gaan op een outputbegroting, waarbij de Kamer op beleid stuurt. Om de beleidssturing door de Kamer te verbeteren, moeten er meer mogelijkheden voor amendering komen. Hiertoe is in december 2000 een motie aangenomen, waarin onder meer stond dat er gestuurd moet kunnen worden op beleidsonderdeelartikel, op prestatie-indicatoren, maar vooral op operationele doelstellingen. De regering ziet op grond van enkele praktische argumenten en om een principiële reden op dit moment echter geen aanleiding, het huidige amenderingsniveau te wijzigen. De praktische argumenten, inhoudende dat de begrotingen nog niet het kwaliteitsniveau hebben dat er op beleid kan worden gestuurd, zijn minder legitiem. Belangrijker is de principiële vraag of de Kamer dubbel wil sturen, dat wil zeggen zowel op beleid als op financiën. Als de Kamer op beleid wil sturen, is het vreemd dat het instrumentarium zich beperkt tot bijsturing op geld. In de overgangsfase van financiële sturing naar beleidssturing mag niet de situatie ontstaan dat de regering overgaat op beleidsartikelen op een zeer hoog aggregatieniveau, terwijl de Kamer slechts kan amenderen op het niveau van het beleidsartikel. De Kamer moet de mogelijkheid hebben, te amenderen op beleid, beleidsdoelstellingen en operationele doelstellingen. Door de mogelijkheid om te amenderen op

[1] Samenstelling:
Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD) en Bolhuis (PvdA).
Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Depla (PvdA), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Slob (RPF/GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O.P.G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GroenLinks),Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD) en Hindriks (PvdA).

KST51730
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2001

operationele doelstellingen wil de Kamer bijdragen aan het realiseren van een duidelijke lijn tussen het maatschappelijk effect van beleidsdoelstellingen en de concrete uitwerking van operationele doelstellingen. Mevrouw Duijkers heeft er dan ook behoefte aan, bij een beleidsartikel te kunnen amenderen op onderdeelniveau, gekoppeld aan de operationele doelstellingen en de daaraan toegevoegde prestatie-indicatoren. Hierbij gaat het dus niet om amendering op het niveau van de subartikelen Programmakosten en Apparaatskosten, maar om amendering van de programmakosten, met daaraan aangehaakt de apparaatskosten. Als er overeenstemming is over de operationele doelstellingen en de bijbehorende middelen, valt erover te discussiëren in hoeverre amendering van prestatie-indicatoren een toegevoegde waarde heeft. Mevrouw Duijkers hoopt dat de begrotingen over een paar jaar zo zijn ingericht dat de Kamer alleen nog maar hoeft te sturen op beleid. Het doel is, dan te kunnen sturen op het niveau van beleidsdoelstellingen en operationele doelstellingen, op het niveau van beleidsonderdeelartikel en op prestatie-indicatoren.
Bij de budgetflexibiliteit gaat het voor de Kamer om het nog te beïnvloeden deel van de meerjarenraming van de uitgaven, dus niet om de reserveringen. De Kamer wil zicht krijgen op datgene wat is gereserveerd voor investeringen in de toekomst en wat er voor de Kamer beschikbaar is om een uitspraak over te doen in relatie tot geformuleerde doelstellingen.
Op de gebieden waarvoor een minister in het kader van het publiek domein verantwoordelijkheid draagt en waarbij de Kamer met de minister overleg wil voeren over de resultaten van het beleid, is de doelstelling dat de derdenorganisaties tijdig valide informatie aanleveren op basis waarvan een minister de Kamer kan informeren. Er is echter sprake van een duidelijk verschil in tempo in het verstrekken van informatie door derden en de ontwikkeling van informatie op de departementen. Welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat departementen volledig uit de tred gaan lopen? Vooral het ministerie van VWS is traag in het maken van afspraken met het veld over het verstrekken van relevante informatie. Als in het najaar de nieuwe wetgeving wordt vastgesteld, hoe verhoudt zich dat dan tot het feit dat het ministerie van VWS niet in staat is om de informatie aan te leveren die nodig is voor een VBTB-begroting? Hoe kan het proces bij het ministerie van VWS worden versneld en aan welke minimumnorm moet dit ministerie voldoen om te kunnen blijven meedraaien in het VBTB-traject?
In de tussenrapportage heeft de minister een ambitieus plan gepresenteerd voor de sociale zekerheid. Hoe verloopt hierbij de communicatie met en het toezicht door het ministerie van Financiën?
In de wetgeving ligt vast welke informatie van de lokale overheden op welk moment beschikbaar komt. Uit de stukken wordt echter niet helemaal helder welke afspraken de minister met de lokale overheden maakt om betrouwbare informatie te krijgen.

De heer **Blok** (VVD) constateert dat de minister in de brief van 21 december 2000 enkele redenen geeft waarom de wensen die de Kamer in een motie heeft geformuleerd, niet of lastig uitvoerbaar zijn. De minister ziet problemen als de Kamer wil amenderen op subartikelniveau, terwijl het bovendien in de Comptabiliteitswet al mogelijk is om bij amendement een nieuw artikel te creëren. Het voorbeeld dat de minister in de brief geeft, namelijk van het losknippen van stralingsrisico's van de milieurisico's, pleit echter tegen de methode om bij amendement nieuwe artikelen te maken en juist vóór de methode om vast te houden aan subartikelen en daarop te amenderen. Is de minister het ermee eens dat er een tegenstelling in de bestaande methode zit?
De minister noemt in de brief ook enkele bezwaren tegen het autoriseren van beleidsdoelstellingen, zoals de vraag of externe factoren invloed kunnen hebben op de uitkomsten. Dergelijke vragen leggen echter al snel

de bijl aan de wortel van het VBTB-traject. Het feit dat sommige dingen wat moeilijker te meten zijn, kan geen reden zijn om niet op een lager niveau te autoriseren.
Als men tegelijkertijd financiën en doelstellingen autoriseert, kunnen zich twee problemen voordoen. Een praktisch probleem is dat het doel niet is gehaald, terwijl het geld wel is uitgegeven. Dit probleem doet zich in de huidige begrotingssituatie ook voor. Het probleem wordt niet groter, maar wel inzichtelijker door de VBTB-operatie en het bieden van de door de Kamer gevraagde amenderingsmogelijkheden. Er is echter ook het juridische probleem of het geld wel rechtmatig is besteed als het doel niet is gehaald. Is het mogelijk, in de Comptabiliteitswet een verschil te maken tussen het rechtmatigheidsprobleem van het overschrijden van een begroting en het rechtmatigheidsprobleem van het niet halen van een doelstelling?
Gebleken is dat de ministeries nog moeite hebben met het formaliseren van goede operationele doelstellingen. Als de ministeries bij de definitieve begrotingsronde komen met doelstellingen waarmee de Kamer niet tevreden is, en als de Kamer daarop niet mag amenderen, welke mogelijkheden heeft de Kamer dan nog?
Wat de derdeninformatie betreft is het plezierig dat er duidelijke data worden overeengekomen: voor de ZBO's 1 juli en voor de gemeenten 15 juli. Deze data liggen na mei, zodat de informatie te laat komt voor de rijksjaarverslagen. Eventueel zal specifieke informatie sneller kunnen komen, stelt de regering. Kan er een informatieronde komen waarin duidelijk wordt welke informatie de Kamer krijgt, voorafgaand aan de jaarverslagen van de ZBO's en de gemeenten?
Ten aanzien van de grote sectoren van derdeninformatie valt op dat VWS inmiddels een eigen brief heeft gemaakt, waaruit geen grote ambitie spreekt. VWS beheert echter bij uitstek een sector die duidelijke en concrete doelstellingen kan formuleren. Ten aanzien van SZW en VWS is de vraag of de minister een helder lijstje over kan leggen van de informatie die de Kamer krijgt, en wanneer zij die informatie krijgt.
Er is een onderscheid tussen systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid. Het is schadelijk voor de besturing als onduidelijk blijft wie precies waarvoor verantwoordelijk is. Wat zijn de criteria voor systeemverantwoordelijkheid?
Het is nog niet helemaal duidelijk waar de verantwoordelijkheid voor de Mededeling voor de bedrijfsvoering ligt. Bij het bedrijfsleven wordt de Managementletter afgegeven door de externe accountant. Waarom kan de Mededeling voor de bedrijfsvoering bij de ministeries niet worden afgegeven door de externe accountant?
Het lijkt de heer Blok goed om na afloop van de begrotingsronde opnieuw een algemeen overleg tussen de minister en de commissie voor de Rijksuitgaven te houden om de ervaringen met de definitieve begrotingen op een rijtje te zetten.

De heer **Van Walsem** (D66) merkt op dat de minister in de brief van 21 december 2000 aangeeft, niet alle wensen uit de motie-Van Walsem c.s. over te nemen. Gaat de minister akkoord met de punten waarop in de brief geen reactie wordt gegeven?
Verwacht mag worden dat de Kamer de eerste jaren nog wel zal blijven hinken op twee gedachten, namelijk besturen op input en besturen op output c.q. outcome. In de loop der tijd zullen de financiën en dus het budgetrecht van de Kamer een minder significante rol gaan spelen. De Kamer moet sturen op beleid en op doelstellingen. Dit betekent dat het mogelijk moet zijn dat de Kamer amendeert op beleidsdoelstellingen.
In de brief van 21 december 2000 staat te weinig over de coördinerende rol van de minister. Op welke wijze zal de minister diens cruciale rol als coördinerend minister voor het VBTB-proces invullen?

Bij de derdeninformatie baart de situatie bij VWS zorgen, daar de Zorgnota pas in augustus verschijnt. Ook de gemeenten en de provincies zijn echter data gesteld die liggen na het indienen van de jaarverslagen bij de Kamer. Hoe ziet de minister de mogelijkheden om de ambitie te verhogen?
De minister schrijft in de stukken dat het lastig is, de meerjarendoelstellingen te monitoren. In een vorig AO heeft de minister verklaard dat hij dit onderdeel in stukken van een jaar zou knippen. Als dat gebeurt, zijn de meerjarendoelstellingen goed te volgen. Hoe staat het hiermee?
In de brief van de minister wordt het niet-technische gedeelte van de budgetflexibiliteit niet in beeld gebracht. Toch is het zeer wezenlijk dat dit gebeurt.
In het rijksbrede jaarverslag dienen ook de prestatiegegevens van de overeengekomen beleidsintensiveringen, bijvoorbeeld uit het regeerakkoord, aan de orde te komen.
Zijn de interne accountants in staat en bereid om een soort certificerende verklaring te geven voor de niet-financiële informatie?
De minister heeft verklaard dat het budget van 200 mln. gulden voor de VBTB-operatie wel voldoende is. De onderbouwing hiervan is echter niet aanwezig.
De heer Van Walsem is er verheugd over dat de projectorganisaties bij de departementen zijn gebleven.
De minister stelt in de brief van 21 december 2000 dat het niet altijd doenlijk is, operationele doelen te meten. Kamer en kabinet moeten zich daar echter niet te snel bij neerleggen. Men moet blijven zoeken naar goede omschrijvingen.
De heer Van Walsem mist een overzicht van toekomstige evaluaties. Welke evaluaties staan er voor de nabije toekomst op de rol?
Is het juist dat de ZBO's hun ontwerpbegroting vóór 1 april moeten indienen? Kunnen dan ook de jaarverslagen ingeleverd worden? Als het jaarverslag dan nog niet af is, heeft het immers geen nut voor de ontwerpbegroting.
Het is een goede zaak, de komende jaren in januari of februari een voortgangsrapportage te behandelen over de alsdan voorbije begrotingsbehandeling, teneinde de ervaringen met de nieuwe manier van begroten te bespreken.
Het is de heer Van Walsem gebleken dat men nog niet op alle departementen even overtuigd is van het nut van de VBTB-operatie. Daarom moet de Kamer goed de vinger aan de pols houden om te voorkomen dat men het VBTB-proces met een korreltje zout neemt.

De heer **De Haan** (CDA) heeft de indruk dat er op de ministeries vrij enthousiast wordt gewerkt aan de VBTB-operatie. Hij is van mening dat de organisatie van het VBTB-project een interne kwestie van het kabinet en de ministeries is. De Kamer moet zich daarmee pas bemoeien als blijkt dat het niet goed loopt.
Het is niet de bedoeling dat er weer artikelen worden gemaakt om het budgetrecht van de Kamer te handhaven. Er moet worden gezocht naar een nuttige indeling van artikelen, op een zinvol gedesaggregeerd niveau. Dan komt men uit bij de operationele doelstellingen, aangezien de bovenliggende doelstellingen te vaag zijn. Op die manier kan men de doelstellingen, de inzet van de middelen en de prestatiegegevens rechtstreeks aan elkaar koppelen. Dat is dan ook het niveau voor de artikelindeling in het kader van de VBTB-operatie.

Antwoord van de regering

De **minister** wijst erop dat zijn coördinerende rol binnenkort tot uiting komt in het kader van de begrotingsvoorbereiding. De ministers moeten in het kader van hun begroting aangeven wat zij willen bereiken en op

welke manier zij dat willen doen. Daaruit moet voortvloeien wat het mag kosten. De ministers zullen in hun onderlinge verkeer en in de bespreking in de ministerraad moeten bewijzen dat VBTB door hen goed is geïncorporeerd.
Wat het budgetrecht betreft moet de Kamer niet te zeer denken dat op artikelniveau de ruimte om te amenderen krimpt. In het verleden vormden de 25 grootste artikelen in de rijksbegroting al 75% van het totale budget. Er worden nu vooral kleinere artikelen samengevoegd of aan een groot artikel toegevoegd. De idee is dat de beleidsartikelen minder technisch van aard zijn, minder inputgericht en meer outputgericht en dat dit aanknopingspunten biedt voor een betere sturing en controle door de Kamer. Beleid, prestaties en geld zijn immers aan elkaar gekoppeld via de WWW-vragen. De positie van de Kamer wordt sterker, doordat een minister een veel zwaardere verantwoordingsplicht heeft, ex ante in de begroting en ex post in de verantwoording.
Wat kan de Kamer nog doen? Ten eerste kan de Kamer in beleidsdebatten het beleid en de doelstellingen van een minister sturen. Ten tweede kan de Kamer amenderen en ten derde kan de Kamer autoriseren. Het uitgangspunt is dat amendering vooral plaatsvindt op artikelniveau, omdat het artikel in de VBTB-gedachte het primaire aangrijpingspunt voor de sturing is. Het blijft altijd mogelijk om geld tussen artikelen te verschuiven.
Een begroting dient primair het voteren van geld, ook in het kader van VBTB. Het geld wordt gevoteerd voor bepaalde doelstellingen, uitgaande van de WWW-vragen. Een artikel zal twee onderdelen hebben, namelijk een voor het programmageld en een voor het apparaatsgeld. Het programmageld moet worden gesplitst in bedragen die passen bij operationele doelstellingen. Binnen een artikel kan worden geschoven tussen programmageld en apparaatsgeld en tussen operationele doelen. Amendering is dus mogelijk binnen een artikel. De Kamer kan, indien gewenst, ook een nieuw artikel creëren. Verder heeft de Kamer het recht, een artikel te splitsen, hoewel dat niet wenselijk is, daar dan de samenhang in het oorspronkelijke artikel verloren gaat. Als de Kamer binnen een artikel een accentverlegging wil van het ene operationele doel naar het andere, is dat voor een minister een indicatie dat hij zich daarop moet richten. Wil de Kamer echter spijkerhard vastleggen dat voor een operationele doelstelling niet meer dan een bepaald bedrag wordt uitgegeven, dan moet de Kamer er een apart artikel van maken. Wil de Kamer aan een bepaalde operationele doelstelling geen geld uitgeven, dan dient de Kamer die doelstelling te schrappen en het budget dienovereenkomstig te verlagen. Geeft een minister dan toch nog geld uit aan die operationele doelstelling, dan is dat een onrechtmatige uitgave. Het ligt anders bij een door de Kamer gewenste verschuiving van de ene subdoelstelling naar de andere, binnen het totale artikel. Blijft een minister dan binnen het budget voor het totale artikel, maar blijkt die minister niet of niet geheel de gewenste verschuiving te hebben aangebracht, dan is dat niet onrechtmatig. Dan ligt het in de sfeer van de politieke verantwoording. De autorisatie blijft op het totale artikelniveau. Bij de verantwoording moet een minister aangeven hoe hij of zij met de operationele doelen is gevaren. Dan kan blijken dat de spreiding over de operationele doelen anders is uitgevallen dan in de begroting stond en dan moet die minister uitleggen hoe dat is gekomen. Het is vervolgens aan de Kamer om de zaak te beoordelen. De conclusie is dat het budgetrecht van de Kamer niet wordt aangetast.
De minister constateert dat de commissie in de vraagstelling min of meer uitgaat van een worst case-scenario in de verhouding tussen minister en Kamer. Als de Kamer zegt dat zij voor een bepaalde doelstelling geen geld over heeft, kan zij ook zeggen dat er een ander instrumentarium dan de rijksbegroting moet worden gebruikt om die doelstelling te bereiken, bijvoorbeeld via een heffing van een productschap. De Kamer kan dan het

operationele doel uit de rijksbegroting schrappen. Dit vergt wel een uitgebreid beleidsdebat over de begroting.
Het is mogelijk, allerlei subdoelstellingen en bijbehorende begrotingsautorisaties te maken, maar daarbij ontstaat niet alleen het risico van onderuitputting, maar ook fragmentatie van beleid. Het is beter, de beleidsdoelstelling in één begrotingsartikel op te nemen en te laten zien wat er wordt besteed aan de operationele doelstellingen.
Bij de budgetflexibiliteit moet worden uitgegaan van het juridisch kader van de verplichtingen. Hierop wordt één uitzondering gemaakt, namelijk door de personeelsuitgaven te zien als juridisch verplicht. Als men andere dan juridische overwegingen hanteert bij de beoordeling van de flexibiliteit, komt men terecht in politiek-bestuurlijke overwegingen. Laat men het aan de regering over om de splitsing tussen wel of niet flexibel te maken, dan bestaat het grote risico dat beleidsvoornemens van een minister direct als bestuurlijk inflexibel worden geboekt. De enige harde methode om de budgetflexibiliteit te beoordelen, is de juridische methode, hoewel dan de verkeerde indruk kan ontstaan dat er voor het flexibele deel nog alle vrijheid van handelen bestaat. Veel zaken liggen immers in het verlengde van eerdere besluitvorming.
Wat de informatievoorziening betreft wijst de minister erop dat het ministerie van VWS voor het zorggedeelte geen begroting maakt en dat hierbij ook geen autorisatie door de Kamer plaatsvindt. Hierop rust dus ook geen VBTB-verplichting. Ondanks het feit dat het niet onder de reguliere begrotingsprocedure valt, is de minister van VWS toch bereid, zoveel mogelijk conform die procedure te handelen voor het premiegefinancierde deel. De Kamer kan hierop echter niet amenderen. De minister zegt dat hij graag bereid is, het premiegefinancierde deel onder de regie van de Comptabiliteitswet te brengen, maar tot nu toe stuitte dat altijd op veel bezwaren van degenen die menen dat bij premiegefinancierd geld de ministers van SZW en van VWS een centrale rol dienen te spelen. Hij heeft nooit uitvoering kunnen geven aan de motie-Hoogervorst die hierop betrekking had. Hoewel er geen autorisatie en amendering door de Kamer van het zorggedeelte plaatsvindt, kan de Kamer wel een inhoudelijk debat voeren. De Kamer kan dus wel degelijk sturing geven aan het beleid ten aanzien van de volksgezondheid.
In het kader van de discussie over de stelselherziening is het overigens nog maar de vraag of er begrotingsautorisatie moet plaatsvinden. Als er bijvoorbeeld bij wet bepaalde minimumeisen worden opgelegd aan de verzekeringen en als dat wordt uitgevoerd door concurrerende aanbieders en verzekeraars, kan er geen klassieke begroting worden gemaakt.
De informatievoorziening door VWS wordt conform de gedane belofte stapsgewijze versneld. De minister van VWS heeft daartoe in december 2000 een plan van aanpak aan de Kamer voorgelegd. De informatie van VWS die betrekking heeft op de begroting, komt op tijd, conform de regels die voor de rijksbegroting gelden.
Bij de informatievoorziening door de gemeenten en de ZBO's is eigenlijk gevraagd of deze instanties hun administratie eerder kunnen afsluiten dan het rijk, opdat het rijk die informatie kan meenemen in zijn informatie. Als het rijk zelf niet in staat is om eerder dan begin mei de informatie te leveren, is het waarschijnlijk niet eenvoudig om de gemeenten en de ZBO's eerdere levering op te leggen.
Als een operationeel doel niet wordt gehaald, terwijl het geld daaraan wel is besteed, is er niet sprake van onrechtmatigheid, maar kan er sprake zijn van ondoelmatigheid of van falen van een minister. Dit blijft zo, ook als de Kamer een doelstelling autoriseert. Een uitgave is onrechtmatig als het geld niet aan het bestemde doel is besteed. Er is potentieel sprake van onrechtmatigheid als een minister meer uitgeeft dan hem of haar is toegestaan, maar dan wordt de autorisatie via een suppletore begroting of de Slotwet meestal alsnog verkregen. Slechts bij uitzondering weigert de Kamer om een begrotingsoverschrijding te autoriseren.

De informatiebehoefte van de Kamer loopt sterk uiteen per begroting. Het is daarom wat moeilijk, een algemeen lijstje te maken van de informatie die aan de Kamer wordt gezonden, en van de momenten waarop dat gebeurt. Als het gaat om andersoortige informatie dan normaal gesproken wordt opgenomen in de financiële verantwoording, moet de Kamer met de desbetreffende minister afspraken maken over de informatieverschaffing. Wat het ambitieniveau van de te leveren informatie betreft is het wel de bedoeling, in elke ontwerpbegroting een paragraaf op te nemen over de doelen die bereikt worden en de doelmatigheid daarvan. Vaak is men afhankelijk van derden. Een van de onderdelen van de groeipaden die in de ontwerpbegrotingen expliciet worden gemaakt, betreft de vraag welke informatie er nog niet is omdat men daarover nog in overleg is. In het rijksbegrotingsvoorschrift is dus geregeld dat voor de Kamer duidelijk wordt gemaakt welke informatie nog ontbreekt en wat er wordt gedaan om die informatie nog te leveren.
Bij systeemverantwoordelijkheid ligt de verantwoordelijkheid voor de uitgave zelf ten principale bij een lagere overheid of een ZBO en niet bij het rijk. Dat is bijvoorbeeld het geval in het kader van een gebundelde doeluitkering. In het kader van de systeemverantwoordelijkheid moet het rijk wel weten dat de subsidievoorwaarden en de uitvoering op orde zijn en dat er controlemechanismen zijn. Een minister kan worden aangesproken op die systeemverantwoordelijkheid. Als de Kamer wenst dat een minister ook resultaatverantwoordelijk is, moeten de betrokken bevoegdheden worden weggehaald bij de ZBO of lagere overheid. Is een minister systeemverantwoordelijk, dan kan de Kamer altijd informatie vragen om te beoordelen of de minister ook resultaatverantwoordelijk moet worden.
In het algemeen kan gesteld worden dat het enthousiasme bij de departementen over de VBTB-operatie groeiende is. Zodra men budgetten aan doelstellingen wil koppelen, doet zich de vraag voor welk doel aan welk apparaatsbudget gekoppeld moet worden. Dat leidt soms tot verrassende discussies en uitkomsten. Vaak wil men de artikelindeling zodanig maken dat het de status-quo handhaaft, terwijl dat qua doelstellingen niet logisch is. Dan doet zich de vraag voor of het departement wel logisch is georganiseerd. Dit geeft aan dat men op de ministeries goed nadenkt over de invulling van VBTB.
Zeker wat de artikelindeling en het niveau van het formuleren van beleidsdoelstellingen betreft heeft het ministerie van Financiën een wat lichte regie gevoerd, daar het primair een zaak tussen Kamer en betrokken minister is. Het ministerie van Financiën heeft dit ook gedaan om het enthousiasme voor het VBTB-proces op de ministeries niet te temperen. In de loop der tijd zal het ministerie de uniformiteit wat meer benadrukken. Dit laat onverlet dat de minister van Financiën verantwoordelijk blijft voor het totale VBTB-proces.
Bij beleidsintensiveringen gaat het meestal om een extra activiteit bovenop een bestaande activiteit. In de VBTB-begroting komt het extra geld in het desbetreffende begrotingsartikel tot uitdrukking. Als er extra geld gevraagd wordt, moet men aangeven wat men daarbij wil bereiken. In de uiteindelijke verantwoording is niet meer te zien of het doel uit het begrotingsartikel is bereikt door het extra geld of door doelmatiger besteding van het oorspronkelijke budget.
De interne accountantsfunctie is tot nu toe altijd geconcentreerd op financieel en materieel beheer. In het VBTB-tijdperk moet de accountantsfunctie zich ontwikkelen tot een multidisciplinaire audit-functie. De functie wordt dan niet meer louter door accountants ingericht, maar ook door financieel specialisten en materiedeskundigen. Deze multidisciplinaire audit-functie geeft dan voor het topmanagement de kwaliteitsborging dat de bedrijfsvoering in de niet-financiële processen op orde is. Als de zaak in orde is, kan een Mededeling voor de bedrijfsvoering worden afgeven.
In het kader van zijn coördinerende rol heeft de minister zijn collega's aangeboden dat de directeur-generaal Rijksbegroting voor de top van de

afzonderlijke departementen en de betrokken bewindspersonen een uiteenzetting geeft over de VBTB-operatie en over datgene wat van de ministeries wordt verwacht. Hierop is zeer positief gereageerd. Ook op deze manier worden de ministeries enthousiast gemaakt voor de operatie.
Het komt nogal onlogisch voor dat ZBO's worden verplicht om vóór 1 april een ontwerpbegroting in te dienen, terwijl zij de verantwoording over het voorgaande jaar nog niet klaar hebben. De minister zegt toe dat hij dit punt nog een keer zal bekijken.
Hij is graag bereid, na afronding van de begrotingsbehandeling een voortgangsrapportage over het VBTB-proces aan de Kamer te sturen. Dan is er ervaring opgedaan met het opstellen van de begrotingen en de begrotingsbehandeling op basis van VBTB.
De 200 mln. gulden voor de operatie kan niet geheel volgens de VBTB-normen worden onderbouwd. Bekend is wat het doel is en dat de 200 mln. gulden daar niet genoeg voor is. De departementen kunnen ook een inzet plegen uit bestaande budgetten en bestaande capaciteit. Met de eerste 100 mln. gulden zijn mensen aangetrokken, cursussen gefinancierd en pilotprojecten uitgevoerd. De tweede 100 mln. gulden zal in het voorjaar van 2001 gerichter worden ingezet, bijvoorbeeld voor het gemeenschappelijk creëren van beleidsinformatiesystemen en het financieren van evaluatieonderzoeken op VBTB-terrein. De 200 mln. gulden is bedoeld als aanvulling op datgene wat in de reguliere apparaatsbudgetten zit.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) merkt op dat zij een adequate sturing en controle wil bereiken in beleid en begroting. De vraag is of de VBTB-operatie niet ten koste gaat van de invloedssfeer van de Kamer. De minister verklaart dat het recht van amendement zich ook uitstrekt tot onderdelen van beleidsartikelen. Dit betekent dat een wijziging van de operationele doelstelling kan worden aangegeven, met het bijbehorende bedrag. Toch lijkt dit de Kamer niet de hardheid te geven die er bestaat bij amendering op beleidsartikelniveau.

De heer **Van Walsem** (D66) zegt in relatie tot de 200 mln. gulden dat hem bij een werkbezoek aan Engeland is gebleken dat veel moet worden geïnvesteerd in mensen en opleidingen. Dat is een conditio sine qua non.

De **minister** repliceert dat voor een deel moet worden afgewacht hoe het VBTB-proces zich ontwikkelt. De invloed van de Kamer bestaat niet alleen uit amendering en autorisatie. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de zorg, waar de Kamer geen instrument van amendering of autorisatie heeft. Een verbetering ten opzichte van het verleden is dat nu ook operationele doelen worden aangegeven. Het bedrag dat de Kamer autoriseert, betreft het totale beleidsterrein en de daarbinnen te besteden middelen. Door middel van amendering van de operationele doelen en de daarvoor uitgetrokken budgetten kan de Kamer aangeven welke accentwijzigingen zij in het beleid wenselijk acht. Een minister heeft zich daaraan dan te houden. Bovendien zal in de rapportages, bijvoorbeeld als er een suppletore begroting komt, ook worden aangegeven of er tussen artikelonderdelen wijzigingen zijn voorzien die beleidsrelevant zijn. Die wijzigingen moeten dan financieel en inhoudelijk worden toegelicht.
Relevante invloed heeft de Kamer via de verantwoordingsplicht, waarbij een minister moet aangeven wat hij of zij heeft bereikt, op welke manier dat is gebeurd, en wat het heeft gekost. Ook dit is een belangrijke stap vooruit.
Naarmate de Kamer een minister meer en detail wil binden, moet er een begroting met steeds meer artikelen komen. Dan ontstaat er niet alleen fragmentatie, maar ook onderuitputting, omdat het altijd om maximumbedragen gaat.

De conclusie is dat het systeem dat is geïntroduceerd, de Kamer een aanzienlijk betere positie geeft dan het systeem dat tot nu toe werd gehanteerd. Het zal een kwestie van wennen zijn. Aan het einde van het jaar kunnen de eerste lessen worden getrokken. Mocht de Kamer zich dan wat gehandicapt voelen, dan is de minister graag bereid om te bezien welke verbeteringen aangebracht kunnen worden. Het budgetrecht en de autoriteit van de Kamer staan immers voorop.
Het is de bedoeling dat de aanpassing van de Comptabiliteitswet voorafgaat aan de nieuwe begrotingsopzet. De komende wijziging zal echter niet het laatste woord zijn. Mocht na de eerste keer dat met de nieuwe begrotingsopzet is gewerkt, blijken dat de Comptabiliteitswet nog een keer moet worden aangepast, dan is dat voor de minister geen enkel probleem. Aanpassing is vrij snel te regelen, aangezien er geen rechten jegens derden in het geding zijn.

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
Van der Windt