

Vergaderjaar 1995–1996

24 400

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

24 555

Decemberverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer

24 634

Interdepartementale beleidsonderzoeken 1995

Nr. 46

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 april 1996

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 3 april 1996 overleg gevoerd met de minister van Financiën over:

1. **outputgegevens en andere kengetallen** (brief van de commissie aan de minister van Financiën naar aanleiding van de onderzoeksrapporten van Haselbekke & Ros d.d. 6 december 1995 en reactie daarop van de minister d.d. 26 februari 1996 (24 400, nr. 44));

2. **interdepartementale beleidsonderzoeken** (a. overkoepelende notitie van de minister bij brief d.d. 4 maart 1996 (24 634, nr. 1); b. brief d.d. 12 februari 1996 inzake overzicht van heroverwegingsonderzoeken naar subsidieregelingen (22 150, nr. 27));

3. **diverse comptabele onderwerpen** (a. verslag schriftelijk overleg inzake aanvullende posten (24 400, nr. 42); b. brief van de minister over budgetteringsafspraken d.d. 22 februari 1996 als antwoord op brief van de commissie over dat onderwerp van 6 december 1995 (24 400, nr. 43));

4. **beheer van rijksleningen** (decemberverslag 1995 Algemene Rekenkamer, onderdeel 6.1. (24 555)).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), De Hoop Scheffer (CDA).

Outputgegevens en andere kengetallen

De heer **Kamp** (VVD) refereerde aan het regeerakkoord waarin staat dat het kabinet het primaat van de politiek wil herstellen. Een goede mogelijkheid daarvoor biedt het verder verbeteren van de begrotingen van de ministeries. Aan de hand van de begrotingswetten bepaalt immers de volksvertegenwoordiging wat er moet gebeuren en hoeveel dat mag kosten. Het parlement moet dan ook achteraf kunnen controleren of een en ander naar behoren is uitgevoerd. Daarbij zal dan niet naar het inzetten van middelen maar naar de bereikte resultaten worden gekeken. Het spreekt voor zich dat de doelmatigheidsvraag hierbij een doorslaggevende rol speelt. Niet alleen de volksvertegenwoordiging maar ook de ministers en hun ambtenaren hebben belang bij goede begrotingen. De afgelopen jaren zijn al veel bouwstenen voor verbetering van die begrotingen aangedragen. Het gaat er nu om, van die bouwstenen een bouwwerk te maken.

De minister zal met een nota komen waarin hij aangeeft welke verbeteringen volgens hem wenselijk en mogelijk zijn. De heer Kamp meende dat er over de gehele linie (dus alle begrotingen) moet blijven gewerkt aan stapsgewijze verbeteringen, maar meende ook dat er een ministerie moet worden uitgezocht dat een voorbeeldfunctie kan vervullen conform de aanbevelingen van de commissie voor de Rijksuitgaven. Daarvoor leent zich het beste de begroting van Verkeer en Waterstaat, ook al omdat over Rijkswaterstaat een goed IBO-rapport is verschenen.

De heer **De Jong** (CDA) legde de nadruk op de noodzaak meer inzicht te verkrijgen in de outputkant van de begroting. De operatie comptabel bestel is succesvol verlopen en zou een vervolg kunnen krijgen in het inzichtelijk maken van die outputkant.

De minister staat in het algemeen positief tegenover de nieuwe operatie, maar de heer De Jong had er toch prijs op gesteld als de minister iets meer bevologenheid aan de dag had gelegd. In de door hem aangekondigde nota zal in ieder geval een antwoord moeten worden gegeven op de volgende drie vragen: Neemt Financiën het voortouw? Wanneer is de eindsituatie bereikt? Welk tijdpad hanteert de minister? Het is duidelijk dat de weg naar een outputbenadering vol voetangels en klemmen zit, maar hopelijk is de minister wat dit betreft net zo ambitieus als de commissie.

De minister vindt de ratio arbeidsproductiviteit te ingewikkeld, maar de heer De Jong vond dat hij deze ratio niet te vlug moet afwijzen. Wellicht kan hij in zijn nota ook ingaan op het alreeds verrichte pionierswerk op dit terrein van met name Hans van de Kar, Hans de Groot van het SCP en het Instituut onderzoek overheidsuitgaven. Verder vond de heer De Jong de afwijzing van het opnemen van de resultaten (outputgegevens) voor belastinguitgaven erg bot. Het kan toch niet zo zijn dat de resultaten van dit soort uitgaven (subsidies) er niet toe doen? Hij zei beducht te zijn voor belastinguitgaven in een soort schemerzone, maar door de weigering van de minister wordt het suspecte karakter van deze uitgaven vergroot.

De heer **Ybema** (D66) constateerde dat de minister een stappenplan voorstaat: dit jaar doorgaan met de ramingskengetallen, volgend jaar de nadruk leggen op de doelmatigheid en vervolgens de doeltreffendheid centraal stellen. De commissie opteert echter voor het koppelen van relevante informatie aan het begrotingsartikel. De heer Ybema zei bij het doornemen van de stukken allerlei déjà-vu-gevoelens te krijgen; bij provincies en gemeenten worden immers al jarenlang technieken in praktijk gebracht die nu ook aan de orde komen bij de rijksoverheid. Dat betreft niet alleen de invoering van een baten- en lastenstelsel en/of kapitaaldienst, maar ook zaken als het roemruchte tijdschrijven. Met dat laatste zijn niet altijd even goede ervaringen opgedaan. Duidelijk is in ieder geval dat er meer moet gebeuren. Hopelijk zal de minister hierop ingaan in de door hem aangekondigde nota. Kan hij nu al de hoofdlijnen en het karakter van die nota aangeven?

De vraag of iemand voor of tegen een kapitaaldienst is, is te simpel geformuleerd. Het gaat veeleer om de vraag of men bereid is, tot fundamentele veranderingen te komen of dat men veranderingen wil binnen de huidige structuur. Een kapitaaldienst op zich is immers geen voldoende garantie voor een zo effectief mogelijke besteding van overheidsmiddelen; dat wordt bewezen door de problemen bij provincies en gemeenten. De heer Ybema zei steeds meer de voorkeur te krijgen voor ingrijpende veranderingen in het beheer en bestuur van overheidsfinanciën. Dat moet dan wel in het kader worden geplaatst van de ambitie van het kabinet om te komen tot een modernisering van de economie in het bijzonder en van de samenleving in het algemeen. Wat dat betreft zou moeten worden nagegaan of er ook wat betreft het beheer van de overheidsfinanciën meer marktconform kan worden geopereerd. Dat

impliceert wel een totaal andere overheidsorganisatie waarbij de ambtenaren steeds meer managers worden, inclusief de daarbij behorende prikkels en risico's. Natuurlijk behoudt een overheid haar specifieke kenmerken en behouden haar producten hun eigen karakter. Ook verschillen de mogelijkheden, want het ene departement opereert bedrijfsmatiger dan het andere. Aan dit alles gaat vooraf de politieke bereidheid om de voor- en nadelen van een keuze voor deze constructie te onderzoeken. De heer Ybema verwees in dit verband naar ontwikkelingen in Nieuw-Zeeland waar het baten- en lastenstelsel ten principale is doorgevoerd, hetgeen omzetting van de ambtelijke organisatie in een bedrijfsmatige organisatie impliceert. De politieke leiding krijgt daarbij min of meer een ondernemersrol toebedeeld en moet aangeven welke producten zij verlangt. Belangrijk is dus de nadruk op de output in plaats van op de input. Is de minister bereid in de toegezegde nota aandacht te besteden aan het «Nieuwzeelandse model» en daarover een open discussie met de Kamer aan te gaan?

De **minister** constateerde dat niet alleen de commissie maar ook de rijksdienst steeds meer belangstelling krijgt voor een onderwerp als de outputgerichte begrotingssystematiek. Zo hebben 34 diensten spontaan een jaarverslag geproduceerd waarin prestaties en de daarmee gepaard gaande kosten zijn vermeld. Nu de begrotingsvoorbereiding en -administratie op orde zijn, is er gelegenheid meer structurele aandacht te besteden aan de outputgerichte begrotingssystematiek. De minister wees er echter op dat een verandering in het boekhoudsysteem niet automatisch leidt tot fundamentele verbeteringen in het beheer van de rijksmiddelen.

Kengetallen hebben de bedoeling iets gecomprimeerde weer te geven in een begroting, maar zijn uiteraard niet toereikend voor een fundamentele beoordeling van het beleid. De minister noemde in dit verband het milieubeleid en de Algemene bijstandswet. Een onmisbaar instrument voor een dergelijke beoordeling vormen de interdepartementale beleids- onderzoeken (heroverwegingsonderzoeken). Kengetallen vergemakkelijken verder beleidsevaluaties maar kunnen nooit als alternatief daarvoor gelden. In het algemeen kan gesteld worden dat welhaast elk begrotings- artikel zijn eigen complicaties heeft die een zinvolle toepassing van kengetallen in meerdere of mindere mate belemmeren.

De minister zegde toe met zijn collega van Verkeer en Waterstaat in overleg te treden over de mogelijkheid of haar ministerie een voorbeeld- functie kan vervullen. Hij wees erop dat thans gewerkt wordt aan een andere begrotingssystematiek voor Rijkswaterstaat waarbij meer nadruk wordt gelegd op kosten en prestaties.

De bewindsman zei graag een zekere bevlogenheid aan de dag te willen leggen, maar voegde hieraan toe dat al te veel bevlogenheid onmiddellijk wordt afgestraft door de Tweede Kamer die elke toezegging met graagte zal noteren!

Financiën heeft het voortouw bij alle vraagstukken rond financieel beheer (begrotingsvoorschriften, methodologische ondersteuning van de beleidsevaluaties op de departementen) en houdt bijvoorbeeld ook in de gaten dat de in overleg met de Algemene Rekenkamer vastgestelde standaard voor evaluatie-onderzoek wordt gehanteerd. De vakdepartementen zijn zelf uiteraard verantwoordelijk voor hun eigen systematische beleidsevaluaties. Op dit punt wordt overigens behoorlijke voortgang geboekt.

In de toegezegde nota zal in ieder geval worden ingegaan op het vraagstuk van de kapitaaldienst. Integrale invoering van een baten- en lastenstelsel zou, gecombineerd met een outputbegroting, een fundamentele wijziging van de begrotingssystematiek impliceren en dus ook de nodige tijd vergen. Wellicht dat kan worden getracht op onderdelen met zo'n baten- en lastenstelsel te werken. Dit gebeurt al bij de agentschappen

en dat leent zich voor uitbreiding. Volgend jaar zal het systeem van agentschappen worden geëvalueerd; als het ergens moet lukken om zinvolle kengetallen op te stellen die werkelijk ook een functie hebben voor de aansturing, is het wel bij deze agentschappen. Het stelsel kan ook als een schaduwstelsel worden gehanteerd bij het kas-verplichtingenstelsel bij begrotingsonderdelen die zich daar goed voor lenen. De nota zal ingaan op de mogelijkheden op langere termijn en zal daarnaast enkele concrete stappen bevatten – inclusief tijdschema – voor de eerstkomende jaren.

Ingaande op de ratio arbeidsproductiviteit merkte de minister op dat het productieproces veelal doorslaggevend is voor de bepaling ervan. Ter relativering van deze ratio mag dienen het gegeven dat de arbeidsproductiviteit per werknemer het hoogst is bij de gaswinning, op de voet gevolgd door de nutsbedrijven. De totale productiviteit is belangrijker dan alleen de productie gedeeld door de ingezette arbeid.

First things first en daarom leek het de minister beter de output-systematiek eerst op de reguliere en eventueel later op de belasting-uitgaven van toepassing te verklaren. Het zal niet altijd even gemakkelijk zijn om dat te doen; welke outputgegevens wil men bijvoorbeeld zien bij de verhoging van de zelfstandigenaftrek of de verhoging van de belasting-vrije voet?

Het verschijnsel tijdschrijven vermocht de minister niet buitengewoon te inspireren. Het gevaar van overdadige bureaucratie zonder dat duidelijk is of de beoordelingseffectiviteit wordt vergroot is niet ondenkbeeldig. In ieder geval zal het tijdschrijven zeer nauwkeurig moeten gebeuren.

Een kapitaaldienst is nog geen garantie voor budgettaire discipline; bovendien behoeft de gewone dienst niet per se sluitend te zijn om een kapitaaldienst te kunnen voeren. Er kan immers worden gestreefd naar een overschot of naar een tekort dat bepaalde grenzen niet overschrijft. In ieder geval zal getracht worden in de nota conform het regeerakkoord de basis te leggen voor invoering van de kapitaaldienst.

De minister merkte aan het adres van de heer Ybema op dat de Nieuwzeelandse minister van financiën grootse daden heeft kunnen verrichten omdat er in dat land sprake was van een diepe crisis. Zolang de zaken goed gaan, zijn de marges voor veranderingen in het algemeen kleiner. Uiteraard zijn er contacten met het buitenland over de opgedane ervaringen met het baten- en lastenstelsel. Hierop zal ook worden ingegaan in de nota. Ervaringen kunnen worden benut, maar er zal uiteraard geen sprake kunnen zijn van exacte kopieën.

De heer **Kamp** (VVD) meende dat tijdschrijven niet gemist kan worden bij het streven naar een produktbegroting. Hetgeen de minister hierover heeft gezegd, draagt niet bij aan de motivatie van ambtenaren om inderdaad tijd te schrijven.

De heer Kamp sloot zich aan bij de woorden van de heer Ybema over het «Nieuwzeelandse model». De reactie van de minister was echter nogal voorzichtig en als de heer Ybema de Kamer hierover een op de Nederlandse situatie toegespitste uitspraak wil laten doen, kan hij op steun van de fractie van de VVD rekenen.

Ten slotte zei de heer Kamp dat er naar zijn mening vóór 1998 ten minste één ministerie een voorbeeldbegroting moet presenteren conform de aanbevelingen van de commissie voor de Rijksuitgaven.

De heer **De Jong** (CDA) zei zich bewust te zijn van de vele voetangels en klemmen maar hechtte toch veel waarde aan een operatie die de outputzijde van de begroting inzichtelijk maakt, ook voor de ambtenaren zelf. Het werken wordt voor hen leuker als zij weten wat er van hen wordt verwacht, wat de resultaten zijn en wat het heeft gekost. Bovendien wordt dan voorkomen dat de politiek al te snel miljoenen uit de begroting schrapt en het ministerie met de brokken laat zitten.

De heer **Ybema** (D66) betoogde dat met kengetallen en tijdschrijven al erg veel ervaring is opgedaan, maar dat er nog weinig voorbeelden zijn waaruit blijkt dat er beter en ook bedrijfsmatiger wordt gewerkt. Als mensen materieel worden afgerekend op hun prestaties, verandert het karakter van de organisatie fundamenteel en krijgt een verschijnsel als tijdschrijven ook een totaal andere functie.

De heer Ybema zei vervolgens dat de in het regeerakkoord neergelegde afspraak met betrekking tot de kapitaaldienst het zicht op een baten- en lastenstelsel niet mag doen verdwijnen. Het leek hem thans niet opportuun een motie in te dienen met betrekking tot het «Nieuwzeelandse model». Hij zei er vertrouwen in te hebben dat de minister in zijn nota met bepaalde beleidsaanzetten zal komen.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) vroeg in hoeverre de minister concreet denkt aan de invoering van de kapitaaldienst dan wel het baten- en lastenstelsel, met name ook bij de lagere overheden. Ook vroeg hij per begrotingsartikel de contante waarde van toekomstige verplichtingen (bijvoorbeeld de wachtgelden) en toekomstige opbrengsten (bijvoorbeeld studiefinanciering) aan te geven.

De **minister** benadrukte dat tijdschrijven geen vrijblijvende activiteit mag zijn en dat het management op grond van de daaruit verkregen informatie sturend kan optreden. De leiding van de Belastingdienst sluit contracten met de afzonderlijke eenheden, waarbij de leiding middelen ter beschikking stelt en de eenheden zich verplichten tot gekwantificeerde prestaties.

Introductie van een kapitaaldienst noopt niet per definitie tot een baten- en lastenstelsel. Het omgekeerde is echter wel het geval. Wat dat betreft is er niets op tegen om te beginnen met een kapitaaldienst, zij het dat daarbij ook voorwaarden gelden op het terrein van verantwoord begrotingsbeheer. De bewindsman zei dat in de nota uitvoerig aandacht zal worden besteed aan het baten- en lastenstelsel en aan de vraag welke stappen noodzakelijk en wenselijk zijn en dat een motie derhalve voorbarig is.

De heer **Kamp** (VVD) zei daarmee in te kunnen stemmen.

De **minister** herhaalde in overleg te zullen treden met zijn collega van Verkeer en Waterstaat en zegde toe na afloop daarvan de Kamer te informeren op welke onderdelen de nieuwe begrotingsystematiek zal kunnen worden toegepast onder de eerder genoemde voorwaarden.

De lagere overheden werken al geruime tijd met een kapitaaldienst en het baten- en lastenstelsel. Als ook op rijksniveau met een kapitaaldienst wordt gewerkt, zullen op de staatsbalans de (contante waarde van) toekomstige verplichtingen en vorderingen figureren.

Interdepartementale beleidsonderzoeken

De heer **De Jong** (CDA) zei zich te kunnen vinden in de conclusies van de overkoepelende beleidsnotitie. Opvallend is wel het verschil in kwaliteit van de diverse rapporten en in tempo waarin kabinetsreacties worden afgegeven. Wellicht dat Financiën ook hier haar aanjaagfunctie kan uitbuiten en erop kan toezien dat de kwaliteitsverschillen minder worden. Dat voor de toekomst ouderwetse heroverwegingsrapporten niet worden uitgesloten, deed de heer De Jong veel deugd.

Ingaande op het subsidiebeleid tweede spoor dankte de heer De Jong de minister voor het gevraagde overzicht. Dat overzicht bevat overigens slechts een gering deel van alle subsidies. Uit de rapporten blijkt dat het overgrote deel van de subsidies doelmatig is besteed en dat de doelstel-

lingen nog steeds actueel zijn. Zo'n uitspraak maakt achterdochtig en doet de vraag rijzen of de kritische drempel wel hoog genoeg is.

De operatie subsidiebeleid tweede spoor wordt overgelaten aan de departementen zelf, maar als deze hun eigen subsidiebeleid gaan evalueren, is een kritische toets door Financiën onontbeerlijk. Zou Financiën jaarlijks een oordeel kunnen geven over de kwaliteit van de beleidsevaluaties van subsidieregelingen? De commissie zou naar de mening van de heer De Jong moeten kunnen beschikken over een helicopterview op de subsidies die door de overheid worden verleend. Aan de hand daarvan zou dan eens per jaar overleg kunnen worden gevoerd en kan de commissie de vinger aan de pols houden. Ten slotte sprak hij de hoop uit dat er toch nog substantiële stappen op het pad van de balansverkorting zullen kunnen worden gezet waardoor er minder sprake zal zijn van het rondpompen van geld.

De heer **Ybema** (D66) stelde vast dat de interdepartementale beleids-onderzoeken naar financiële vernieuwing de discussie een nieuwe impuls hebben gegeven. De toetsingselementen informatievoorziening, financiële prikkels en mogelijkheden tot verbetering van de concurrentiepositie zijn minder bedreigend voor de departementen dan een financiële taakstelling. Dat bergt echter wel het risico van een zekere vrijblijvendheid in zich en daarom verdient het overweging toch meer nadruk te leggen op het besparingsaspect. Kritische doorlichting van de overheidsfinanciën behoort een permanent proces te zijn als maatschappelijke opvattingen en prioriteiten veranderen. Bij het benadrukken van het besparingsaspect dient dan te worden gewezen op de extra mogelijkheden van dergelijke besparingen voor het beleid (nieuw geld voor nieuwe dingen), zodat het bedreigende karakter van bezuinigingen sec wordt weggenomen.

De heer Ybema zei vervolgens het spijtig te vinden dat wat betreft de heroverwegingsonderzoeken naar subsidies de vaart er wat uit is. Het leek hem goed om weer iets van de vroegere gedrevenheid terug te krijgen; daartoe zal allereerst de rol van Financiën wat meer accent moeten krijgen. De coördinerende rol van Financiën is momenteel betrekkelijk beperkt maar het leek hem dat er meer mogelijkheden zijn voor dit departement om zijn verantwoordelijkheden op dit gebied waar te maken.

Ten slotte sloot de heer Ybema zich aan bij de suggestie van de heer De Jong om eens per jaar expliciet bij de heroverwegingsonderzoeken naar subsidies stil te staan.

Ook de heer **Van der Ploeg** (PvdA) vond dat het aanbeveling verdient om de beleidsevaluaties subsidieregelingen expliciet aan de orde te stellen in een overleg tussen commissie en minister. Hij zei de systematisering van de informatievoorziening uit verschillende bronnen op prijs te stellen. Het is wel jammer dat het onderzoek betrekking heeft op slechts ongeveer 10% van alle subsidieregelingen. Opvallend is dat er niet zoveel van de voorgenomen maximale besparingen wordt gerealiseerd. Als ze geen nadelige effecten hebben op de werkgelegenheid en op de koopkracht is er niets op tegen om bezuinigingen door te voeren. Welke criteria hanteert de minister bij het realiseren van maximale besparingsmogelijkheden? Hoe verklaart hij het grote verschil tussen benutte besparingsmogelijkheden in de diverse sectoren (verplichte proces-vertegenwoordiging 0% en wetenschappelijk onderzoek 92%)? Kan de minister verder meedelen hoe en dankzij welke prikkels die bezuinigingen worden geëffectueerd? Ook vroeg de heer Van der Ploeg naar de mening van de minister over budgetteringsprikkels. Hoe oordeelt hij bijvoorbeeld over wat economen wel eens «meetlatbudgettering» noemen? Daarbij wordt een dienst of afdeling die een kostenreductie bewerkstelligt, beloond met een deel van de besparingen. In sommige grote bedrijven wordt een dergelijke interne concurrentie tussen de business units ook wel bevorderd. Zou de minister zijn ideeën over de verschillende

budgetteringsmodaliteiten en prikkels om zoveel mogelijk besparingen te realiseren eens op papier willen zetten?

Ten slotte vroeg de heer Van der Ploeg of ook de minister niet van mening is dat bij balansverkorting koopkracht- en werkgelegenheids-criteria dienen te worden gehanteerd.

De heer **Kamp** (VVD) zei dat de rijksoverheid met haar heroverwegingsonderzoeken de kracht van de eigen organisatie heeft aangetoond. De goede heroverwegingsonderzoeken moeten als voorbeeld worden gebruikt voor de minder goede. Bovendien verdient het aanbeveling dergelijke onderzoeken niet alleen in tijden van bezuinigingen te verrichten, maar ze een permanent karakter te geven. In de eerste plaats moet er voldoende ruimte zijn voor beleidsvernieuwing en in de tweede plaats moet permanent aan de belastingbetaler kunnen worden aangetoond dat het geld zinvol wordt aangewend. Denkt de minister dat er voldoende mogelijkheden zijn om de financiële vernieuwing ook zonder de heroverwegingsonderzoeken gestalte te geven?

Dat de vakministers eens in de vijf jaar elke subsidieregeling evalueren, is natuurlijk een goede zaak, maar daarbij mag het niet blijven. Als de Kamer wil beoordelen of er voldoende samenhang zit in die evaluaties en of ze in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid voldoende opleveren, is het wenselijk dat de minister van Financiën daarvan jaarlijks verslag doet dat dan ter bespreking aan de commissie voor de Rijks-uitgaven wordt voorgelegd.

De **minister** stelde vast dat er buitengewoon interessante resultaten van heroverwegingsonderzoeken voorliggen die ongetwijfeld zullen leiden tot concrete beleidswijzigingen. In een volgende ronde zullen ook subsidies aan de orde komen waarbij nadrukkelijk zal worden nagegaan of en hoe prikkels in het subsidiemechanisme kunnen worden ingebouwd om het volume ervan enigszins terug te dringen. De financiering van de ABW staat alreeds op de agenda en dat gaat ook gebeuren met zaken als bodemsanering en natuurbeheer. De bewindsman zegde toe de nota, die als begeleiding diende van de eerste ronde van de heroverwegingsonderzoeken en waarin criteria en ijkpunten worden vermeld, naar de Kamer te zullen sturen. Gezien de gecompliceerdheid van de dossiers en de grote verschillen daartussen zal het echter niet mogelijk zijn een standaard-procédé te ontwerpen. Hij refereerde in dit verband aan de individuele huursubsidie en subsidies in de sfeer van het openbaar vervoer.

Ook buiten de subsidiesfeer lenen zich veel zaken voor verbetering. Zo zal ook het verkeerstoezicht (parkeerbeleid) aan een heroverweging worden onderworpen. In de huidige situatie profiteren gemeenten van de parkeerboeten die worden opgelegd als een parkeermeter niet gevuld is, maar niet van parkeerboeten die worden opgelegd bij fout parkeren zonder dat er een parkeermeter staat. Verder wordt overwogen vrijheidsstraffen te vervangen door taakstraffen om de cellenproblematiek te verlichten en zal aandacht worden besteed aan de academische ziekenhuizen. In de nieuwe ronde zal zeker meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om tot besparingen te geraken in de subsidiesfeer.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat 95% van de evaluatieonderzoeken heeft voldaan aan de gestelde criteria. Er is dus sprake van een zich behoorlijk ontwikkelende evaluatiecultuur. Van de 638 aangemelde evaluatieonderzoeken zijn er 316 afgerond. De desbetreffende bewindslieden zijn uiteraard verantwoordelijk voor de subsidies die vanuit hun departementen worden verstrekt en daarom leek het de minister dat hij niet de eerst aangewezen persoon is om met de Kamer van gedachten te wisselen over de afzonderlijke subsidies. Dat er zo'n groot verschil is tussen de budgettaire benutting van de resultaten van heroverwegingsonderzoeken heeft alles van doen met de departementale prioriteiten-

stelling. Dit is niet zozeer een financieel-technische als wel een politieke kwestie. De minister zei overigens bereid te zijn de Kamer jaarlijks te informeren over de vraag welke beleidsterreinen aan een evaluatie-onderzoek zijn onderworpen, welke conclusies daaruit worden getrokken ten departemente en of de evaluatie volgens de richtlijnen is uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer kan beoordelen of de in overleg met de directies FEZ van de ministeries en het ministerie van Financiën overeengekomen evaluatiecriteria inderdaad zijn toegepast.

Diverse comptabele onderwerpen

De heer **Ybema** (D66) ging allereerst in op de aanvullende posten en stelde vast dat bij de reserveringen de afgelopen jaren enige wildgroei is ontstaan. Aan de andere kant moet worden geconstateerd dat er niet aan valt te ontkomen om een aantal posten in de categorie «aanvullende posten» onder te brengen. Is het de bedoeling deze categorie te beperken tot laatstbedoelde posten?

De heer Ybema merkte vervolgens op de indruk te hebben dat er meer gedaan kan worden om de budgetteringsafspraken tot gelding te laten komen en meer begrotingsonderdelen onder deze systematiek te laten vallen. Is dat ook de inzet van de minister?

Ook de heer **Van der Ploeg** (PvdA) kon zich goed voorstellen dat aanvullende posten nodig zijn, maar meende wel dat ze goed moeten worden onderbouwd. Dat zou kunnen gebeuren in een apart hoofdstuk IX-C. Hoe kan bijvoorbeeld worden nagegaan of de taakstelling uit het regeerakkoord met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden geheel en al is geïntegreerd in de aanvullende post loonbijstelling? Is de aanvullende post «Nader te bepalen/nader te verdelen» ad 2,5 mld. bedoeld om de EMU-schuldquote te drukken?

Regel 10 van de regels budgetdiscipline bepaalt dat een saldo van tegenvallers boven meevallers dient te worden gecompenseerd via ombuigingen en dat een saldo van meevallers boven tegenvallers vrijvalt voor de algemene middelen. Als er budgetteringsafspraken zijn gemaakt, mogen alle onder- en overschrijdingen als beleidsmatige mutaties worden aangemerkt. Verstaat de minister onder «beleidsmatig» dat het saldo van meevallers boven tegenvallers niet ten goede van de algemene middelen mag komen? Kan er gemakkelijker worden geschoven tussen begrotingsartikelen als er sprake is van budgetteringsafspraken? Ook vroeg de heer Van der Ploeg waarom slechts vijf ministeries participeren in budgetteringsafspraken en waarom de begroting van Defensie bijna in haar geheel onder het budgetteringsregime is gebracht. Onder welke voorwaarden kan onderuitputting op een open-einde-artikel als dekking worden gebruikt? Dezelfde vraag kan worden gesteld als het gaat om onderuitputting op een budgetteringsartikel.

De heer **Kamp** (VVD) vond dat de minister adequaat heeft gereageerd op de schriftelijke opmerkingen van de commissie over de aanvullende posten. Aanvullende posten mogen nooit gebruikt worden om iets te versluieren, ook al kunnen er gegronde redenen zijn om een post een aanvullend karakter te geven. De Kamer zal echter te allen tijde het hoe en waarom van zo'n post moeten kunnen onderscheiden. Hij sloot zich aan bij de vragen van de heer Van der Ploeg op dit punt. De aanvullende post van ruim 1,4 mld., bedoeld voor wachtgeldaanspraken, moest het zonder een ramingsonderbouwing stellen, terwijl een groot deel van dit bedrag onbested is gebleven of is ingezet voor matiging van de bezuinigingen bij het onderwijs. Dit lijkt op een oneigenlijk gebruik van een aanvullende post.

Ook de heer Kamp vroeg zich af waarom er zulke grote verschillen zijn tussen de ministeries als het gaat om het gebruik van budgetterings-

afspraken. Worden deze afspraken alleen gemaakt als er voordeel mee valt te behalen? Stimuleert de minister zijn collega's om budgetteringsafspraken te maken? Stemt hij te allen tijde in met voorstellen van de vakministers om tot dergelijke afspraken te komen en wat hebben ze nog te maken met de oorspronkelijke doelstelling: het beperken van uitgaven met een open-eind-karakter?

De heer **De Jong** (CDA) stelde vast dat aanvullende posten een ideale bron zijn voor dekking van allerlei beleidsintensiveringen. Dit bevordert de budgetdiscipline niet en dat behoort ook een oppositiepartij, die in staat moet worden gesteld met een serieuze tegenbegroting te komen, ongewenst te vinden. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat een begrotingsinrichting de mensen in verleiding brengt? Aanvullende posten zijn namelijk een gemakkelijke prooi omdat ze niet onder het autorisatierecht van het parlement vallen. Dat gebeurt pas als ze voorkomen op een suppletore begroting.

Aangezien de aanvullende posten nagenoeg beperkt zijn tot loon- en prijsbijstellingen loopt de discussie (die overigens ook al in de vorige kabinetsperiode werd gevoerd) parallel met die over de nul-begroting. De CDA-fractie is nog steeds voorstander van een dergelijke nul-begroting. Gesuggereerd is, de staartposten na opschoning onder te brengen in een nieuw hoofdstuk IX-C. Minister Kok heeft indertijd beloofd een en ander voor te leggen aan de studiegroep begrotingsruimte en de CEC. Kan die toezegging alsnog gestand worden gedaan en kunnen die adviezen voor de derde dinsdag van september, vergezeld van een kabinetsstandpunt, naar de Kamer worden gestuurd?

De **minister** antwoordde dat aanvullende posten soms ook een beleidsmatige achtergrond hebben. Hij refereerde in dit verband aan de in het regeerakkoord neergelegde intensiveringen die vrijgegeven worden als de begrotingen op orde zijn. Dan zal ook de autorisatie plaats kunnen vinden. Voor het overige gaat het om posten waarvan het technisch onmogelijk of onhandig is om ze op de reguliere begroting op te nemen. Daar kan inderdaad een element van versluiting in zitten, maar dat is ook onvermijdelijk bij bijvoorbeeld een post als de arbeidsvoorwaarden. De overheid kan in haar hoedanigheid van werkgever niet van tevoren zwart op wit zetten wat haar loonbod zal zijn. In de Miljoenennota en de Voorjaarsnota is een rubriek besparingsverliezen opgenomen, maar tot nu toe hebben dergelijke verliezen zich nog niet voorgedaan. Voor zover de taakstellingen op terreinen als VUT en wachtgeld niet zijn gerealiseerd, zijn ze in mindering gebracht op de onderhandelingsruimte over de lonen. De Kamer kan in ieder geval nagaan of de beoogde taakstellingen zijn gerealiseerd.

Dat loon- en prijsbijstelling aanvullende posten zijn, heeft alles te maken met de noodzaak, te voorkomen dat een verkeerd totaalbeeld wordt gegeven. Als aan de hand van de afzonderlijke begrotingen, waarin nog geen loon- en prijsbijstelling zijn verwerkt, het begrotingstekort wordt berekend, zal dat echter wel gebeuren. Autorisatie van deze posten geschiedt inderdaad op een later moment, maar wel altijd via suppletore begrotingen. Een apart hoofdstuk IX-C, een verzameling van posten die uiteindelijk naar alle begrotingen gaan, is bovendien in strijd met het staatsrechtelijke uitgangspunt dat de minister zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar begroting. De minister van Financiën is niet als enige verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de loon- en prijsbijstelling of de clustergelden. De minister zei echter begrip te hebben voor de wens van de Kamer dat er meer inzicht wordt geboden in het hoe en waarom van de aanvullende posten. Hij gaf er de voorkeur aan de gevraagde toelichting in de miljoenennota te verschaffen.

De aanvullende post «wachtgeldreservering» is een combinatie van loonbijstelling en de herstructureringsmiddelen wachtgeld. De

reservering hangt samen met maatregelen van het departement die wachtgeldgevolgen hebben en ook met maatregelen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheid met dezelfde soort gevolgen. De reservering kan niet als «bovenmatig» worden gekenschetst. Over deze kwestie is overigens in alle openheid een discussie met de Kamer gevoerd.

Ingaande op de budgetteringsafspraken merkte de minister op dat er nog maar weinig regelingen zijn met een open-einde-karakter. De budgetdiscipline bepaalt dat overschrijdingen van open-einde-artikelen binnen de begroting zelf moeten worden opgevangen. Defensie kent een type begroting waarbinnen relatief gemakkelijk budgetteringsafspraken kunnen worden gemaakt. Binnen de gemaakte afspraken met betrekking tot de eindejaarsmarges kan dit departement dus zelf bepalen wat er moet gebeuren met onderschrijdingen. De ministerraad kan overigens besluiten om los van elke budgetteringsafpraak de begroting van een departement, dat structureel geld overhoudt, te verlagen. Als er sprake is van budgetteringsafspraken, wordt de desbetreffende minister geacht niet in de ministerraad te komen klagen over gebrek aan middelen. Zeker als het vermoeden van meevallers bestaat, zal niet zonder meer worden ingestemd met budgetteringsafspraken. Dat er nog betrekkelijk weinig van deze afspraken zijn gemaakt, laat onverlet dat veel open-einde-regelingen inmiddels zijn dichtgeschroeid. Er moeten gegronde redenen zijn voor de instandhouding van een open-einde-regeling.

Als het CDA bijvoorbeeld van mening is dat ambtenaren geen loonsverhoging moeten krijgen en dat in een tegenbegroting wil opnemen, is een telefoontje naar het ministerie voldoende om te weten te komen hoeveel geld dat oplevert. De minister ging er overigens vanuit dat het CDA niet zonder meer de aanvullende post loonbijstelling zal schrappen en ondertussen wel de suggestie wekt dat de lonen van de ambtenaren zullen worden verhoogd. Hetzelfde geldt voor een aanvullende post als de clustergelden. Het minderen of schrappen van aanvullende posten heeft wel degelijk beleidsmatige betekenis, ook al staan ze niet in een hoofdstuk IX-C.

Het advies van de studiegroep begrotingsruimte over de nul-begroting is uitgemond in de aanbeveling om een netto-uitgavennormering te hanteren voor het totaal. Daarin zitten natuurlijk belangrijke elementen van de gedachte van een nul-begroting.

De opbrengsten van verkoop van staatsdeelnemingen kunnen natuurlijk niet van tevoren worden geduid in een begroting. De gedachte is om met het geld in ieder geval iets aan de balansverkorting te doen. Een bijkomend voordeel is dat de schuldquote er – eenmalig – iets fraaier gaat uitzien.

Ten slotte deelde de minister desgevraagd mee dat de Kamer nog voor het zomerreces een brief zal ontvangen over de manier waarop het kabinet denkt om te gaan met (het verkopen van) staatsdeelnemingen. Een concept-nota over dit onderwerp zal zeer binnenkort klaar zijn.

Beheer van rijksleningen

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) stelde vast dat de Algemene Rekenkamer uniformering van voorwaarden voor het verstrekken van leningen bepleit; hierbij moet gedacht worden aan verantwoording, rentesubsidies en kwijtschelding. Hij wenste in dit verband aandacht te vragen voor het feit dat de criteria voor (en ook de sociale aspecten van) een lening aan een student nogal verschillen met die van een lening aan een bedrijf. Dat gegeven verdraagt zich wellicht niet helemaal met de bepleite uniformering. Ten slotte vroeg hij of bevorderd kan worden dat per type lening goede kengetallen (contante waarde van verwachte kwijtscheldingen en debiteurenrisico's) worden aangeleverd.

De heer **Kamp** (VVD) meende dat de wijze van beheer van leningen tot op zekere hoogte het budgetrecht van de Kamer aantast. Gelukkig hebben de ministers van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat in tweede instantie alsnog naar behoren gereageerd op het onderdeel «leningenbeheer» van het decemberslag van de Algemene Rekenkamer. Resteert het probleem dat jaarlijks de omvang van de subsidiëring door middel van rentesubsidie, buiteninvorderingstelling en kwijtschelding rond de 700 mln. bedraagt, terwijl dat eigenlijk als een vorm van uitgaven en niet als een vorm van lening had moeten worden gepresenteerd. Het leek de heer Kamp gewenst een interdepartementaal beleidsonderzoek in te stellen naar de vraag hoe dit beleidsinstrument nu precies wordt gebruikt en of er inderdaad sprake is van een aantasting van het budgetrecht van de Kamer.

De heer **De Jong** (CDA) maakte uit het rapport van de Algemene Rekenkamer op dat het beheer van leningen een ratjetoe is. Er bestaat geen inzicht in het beleid met betrekking tot kwijtschelding en het toekennen van rentekorting. Beide zaken zijn ordinare subsidievormen waaraan dus een duidelijk beleid ten grondslag moet liggen en waarover verantwoording moet worden afgelegd. Naast hetgeen de minister aan verbeteringen voorstelt, zou het goed zijn de problematiek eerst inzichtelijk te maken door middel van een heroverwegingsrapport of een rapport van de inspectie rijksfinanciën. Daarnaast is de conclusie van Haselbekke en Ros van belang dat in de artikelsgewijze toelichting aan kwijtschelding en rentesubsidie aandacht wordt besteed.

De **minister** zei dat het rapport van de Algemene Rekenkamer aanleiding is geweest voor het aantrekken van de touwtjes. Op dit moment worden de criteria voor het verstrekken van leningen geïventariseerd. Er moeten regels komen voor buiteninvorderingstelling en kwijtschelding; daarnaast is, luttelend op de door de Algemene Rekenkamer geuite kritiek, een goede leningenadministratie onontbeerlijk.

Het is nogal riskant om aan te geven welke dervingen per (type) lening worden verwacht. Uitnodigingen tot wanbetaling moeten niet worden gedaan, al worden intern natuurlijk wel de risico's van oninbaarheid ingeschat.

Ingaande op de vraag van de heer Kamp naar een interdepartementaal beleidsonderzoek antwoordde de minister dat het hem beter lijkt eerst de eigen inventarisatie af te ronden. Als blijkt dat een onderzoek in den brede onontbeerlijk is, zou dat een volgende stap kunnen zijn.

De voorzitter van de commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Hubert