

Vergaderjaar 2008–2009

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 maart 2009

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 19 februari 2009 overleg gevoerd met viceminister-president, minister Bos van Financiën over:

- **de brief van de minister van Financiën d.d. 22 december 2008 over de tussenevaluatie experiment Verbetering verantwoording en begroting (31 031, nr. 22);**
- **de brief van de president van de Algemene Rekenkamer d.d. 26 januari 2009 bij het rapport voortgang experiment Verbetering verantwoording en begroting (31 031, nr. 23);**
- **de brief van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven d.d. 12 februari 2009 met aanbieding van de evaluatie door de commissie voor de Rijksuitgaven van de behandeling van de ontwerp-begrotingen 2009 (31 865, nr. 1);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 18 december 2008 over de tussenevaluatie beleidsdoorlichtingen (31 308, nr. 5);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 26 september 2008 over de evaluatie pilot baten-lastenstelsel LNV (28 737, nr. 17);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 27 november 2008 met de aanbieding van antwoorden op vragen van de commissie voor de Rijksuitgaven inzake de resultaten van de pilot bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met betrekking tot invoering van een baten-lastenstelsel (28 737, nr. 18);**
- **de brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 12 februari 2009 met afschrift brief aan minister van Financiën m.b.t. evaluatie pilot baten-lastenstelsel LNV (2009Z02420).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

Voorzitter: Aptroot
Griffier: Groen

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Mastwijk** (CDA): Voorzitter. Ik begin met de verbetering van de verantwoording en de begroting en met de beleidsdoorlichting. Het zijn tussenevaluaties en iedereen is redelijk tevreden.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (ChristenUnie), Tony van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Sap (GroenLinks).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jan de Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Anker (ChristenUnie), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA), Vendrik (GroenLinks) en Mastwijk (CDA).

De waardering voor de verantwoording komt langzaam maar zeker in de richting van de begroting. We hebben voor Verantwoordingsdag een formule gevonden waar we verder mee kunnen. Laten we die vorm maar eens een paar jaar volhouden, zou ik zeggen. Het begrotingsonderzoek heeft goed gewerkt en de bijdrage van de rapporteurs was ook prima. Toch kunnen de beleidsdoelen nog wel wat beter worden verwerkt in de stukken. Beleidsartikelen kunnen nog scherper afrekenbaar worden geteerd. Ik zou wel wat meer aandacht willen voor externe factoren. Wat bedoel ik daarmee? Stel, de Kamer heeft 50 mln. over voor een beleidsdoel. In het jaarverslag schrijft het kabinet dat de gewenste effecten zijn bereikt. De vraag is dan: komt dat nu door ons extra geld, of zijn er autonome ontwikkelingen die het resultaat hebben beïnvloed en hadden we ons wellicht de inzet van die extra middelen kunnen besparen? Moeten we er wel of niet mee doorgaan? Eenzelfde soort vragen kunnen we ons stellen als de doelen niet zijn gerealiseerd. Deelt de minister van Financiën onze analyse dat autonome/verstoringende factoren beter in beeld zouden moeten komen?

De decharge is door de jaren heen een beetje verworden tot een automatisme waar eigenlijk niemand zich druk over maakt. Tot het moment dat de minister van Financiën zegt dat Nederland tegen de Europese jaarrekening gaat stemmen, en dan is het opeens wel nieuws. Welke mogelijkheden ziet de minister om de decharge wat beter over het voetlicht te krijgen?

Ik kom bij de pilot baten- en lastenstelsel bij het departement van LNV. «Het gaat niet om wat je uitgeeft, maar het gaat om wat iets kost». Dat is in één zin het verschil tussen het kasverplichtingenstelsel (KVS) en het baten- en lastenstelsel (BLS). Ik ben teleurgesteld over de reactie van de minister over de pilot baten- en lastenstelsel bij LNV. De Algemene Rekenkamer en het NIVRA vinden dat het eigenlijk geen pilot was. Ik zeg: het was slechts een eerste vingeroefening. En ook de minister erkent – als het bijvoorbeeld gaat om de verbetering van de bedrijfsvoering – dat de pilot te kort is geweest. Om dan op basis van zo'n pilot te zeggen: we stoppen met het experiment, is mij ietwat te kort door de bocht. De motie-Mastwijk kreeg in 2004 zeer brede steun en ik vind dat het kabinet die uitspraak van de Kamer onvoldoende recht doet.

De minister erkent ook de voordelen van het baten- en lastenstelsel. Want, zo schrijft hij: het inzicht in toekomstige kosten wordt groter en er is bij meerjarige trajecten sprake van een directere relatie tussen kosten en prestaties. Maar daarmee is voor de minister de positieve koek wel zo'n beetje op, want: via het kasverplichtingenstelsel kun je ook alle informatie krijgen, het implementeren van het baten- en lastenstelsel is kostbaar en tijdrovend, er zijn veel administratieve lasten, er is grote externe inhuur nodig, personeel moet worden omgeschoold, er is nieuwe en kostbare software nodig en andere landen komen ervan terug. Met andere woorden, de zeven plagen van Egypte gaan Nederland teisteren als we het baten- en lastenstelsel rijksbreed gaan invoeren. «Het baten- en lastenstelsel zal de doelmatigheid van de overheid verder kunnen verbeteren», schreef de minister van Financiën in 2001. Waarom dan de kerndepartementen die doelmatigheid onthouden, zo vraag ik hem.

Ik kom bij de veronderstelde nadelen van het rijksbreed invoeren van het baten- en lastenstelsel. Omscholing van personeel dat het niet gewend is en nieuwe software die moet worden gekocht, kost alles bij elkaar een gigantisch bedrag; projectkosten van 300 mln., structureel 50 mln.

Ik maak een paar nuancerende opmerkingen. Alle financiële experts van hbo of universiteit zijn opgeleid en vertrouwd met BLS. Als je een ambtelijke carrière wilt, word je op de Rijksacademie of het departement omgeleid naar het kasverplichtingenstelsel. Dat lijkt me omslachtig en niet goedkoop. Maar hoe groot is dit probleem? Er zijn al veel baten- en lastendiensten en dus ook veel BLS-ambtenaren. Mijn stelling is: als je rijksbreed overstapt op het baten- en lastenstelsel kun je simpel via natuurlijk

verloop de KVS-ambtenaren – sorry voor het woordgebruik – vervangen door BLS-ambtenaren. Alle financiële software op de markt is gebaseerd op het baten- en lastenstelsel. Bij elke aanschaf moet die geschikt worden gemaakt voor het kasverplichtingenstelsel. Dat lijkt me omslachtig en niet goedkoop.

Het NIVRA is kritisch over de projectkosten. Ik heb ook de indruk dat die 300 mln. wel erg ruim is bemeten. We zouden dit eigenlijk maar eens goed onder de loep moeten nemen. Dat het baten- en lastenstelsel structureel duurder is, lijkt mij volstrekte onzin. Opleidingen en software zijn gebaseerd op het baten- en lastenstelsel en moeten altijd worden aangepast voor het kasverplichtingenstelsel.

Bovendien moet er vanuit het kasverplichtingenstelsel heel veel extra-comptabel worden geregeld, met extra inzet en met kans op fouten. En als je BLS-software koopt op het moment dat de huidige software is afgeschreven, kost het je geen cent meer.

Dan de ervaringen in andere landen. Het EU-trendrapport in figuur 8 laat zien dat het baten- en lastenstelsel oprukt in Europa. Ik heb nergens kunnen vinden dat andere landen zouden overwegen terug te gaan naar het kasverplichtingenstelsel. Het lijkt er een beetje op dat de minister hier selectief aan het winkelen is geweest. Eigenlijk zegt de Algemene Rekenkamer in de brief van 10 februari hetzelfde: «volstaan wordt met vermelding van enkele losse nadelen in specifieke landen» en «voorbij wordt gegaan aan de onmiskenbare trend van invoering van een baten- en lastenstelsel bij centrale overheden». De Rekenkamer zegt het natuurlijk in veel mooiere termen dan ik zou kunnen, maar het komt op hetzelfde neer. Ik kom bij de rentetoerekening, de capital charge. Daarover maakt de minister in mijn ogen een wel heel merkwaardige opmerking. Hij schrijft: «Doorberekenen van rentelasten heeft het risico dat deze op de programma-uitgaven gaan drukken. Dat zou kunnen betekenen dat er minder middelen voor bijvoorbeeld natuurprojecten zijn». Enerzijds is dit een waarheid als een koe, maar tegelijkertijd slaat het in mijn ogen nergens op. Ik herhaal nog eens: «Het gaat niet om wat je uitgeeft, maar wat iets kost». Als de rente stijgt, wordt natuur duurder, maar ook de JSF, de aanleg van een spoorlijn tussen Utrecht en Breda en een uitzending naar Afghanistan. Via het baten- en lastenstelsel is bij meerjarige trajecten sprake van een directere relatie tussen kosten en prestaties. Geld lenen kost geld, namelijk rente. Rentelasten zijn ook kosten en de belastingbetaler heeft er recht op om te zien hoeveel duurder natuur of een spoorlijn daardoor wordt. Zo simpel is het. Rentekosten ergens op een grote hoop gooien, versluiert het kostenplaatje.

Tenslotte nog even de balans in relatie tot de actualiteit. «Zet risico's op de staatsbalans», zeggen Lans Bovenberg en Bas Jacobs in de Volkskrant van 5 februari. In tijden van aankoop en deelnemingen, mét bijbehorende risico's rond banken, is dit een buitengewoon waardevolle opmerking, opdat de burgers van dit nog steeds welvarende land jaarlijks kunnen zien hoe de vlag er financieel bij hangt.

Samenvattend: deze pilot was een eerste vingeroefening, in mijn ogen geen echte pilot. Ik vind dus dat er een vervolg moet komen. Ik nodig de minister uit om samen met de Algemene Rekenkamer, het NIVRA en de Tweede Kamer via deze commissie te gaan werken aan een volwaardige pilot die ons kan helpen bij het beantwoorden van de vraag: is het rijksbreed invoeren van het baten- en lastenstelsel nu wel of niet een goede optie?

De heer **Bashir** (SP): Voorzitter. Het verbeteren van de informatievoorziening is voor mijn fractie van groot belang. Dat komt niet alleen het debat ten goede, maar is daarnaast ook van belang als sturingsinstrument en voor de controlerende functie van de Kamer. Ik kan immers geen goede kaders stellen als de begroting van slechte kwaliteit zou zijn. Ik trap dan in feite het gaspedaal in met de ogen dicht.

De bereidheid om hiernaar te kijken en de begroting nog beter te maken, is al een goede eerste stap. Het experiment verbeteren van verantwoording en begroting is in volle gang. Desondanks wil ik namens mijn fractie toch het een en ander opmerken.

Als wij ons meer tot de doelstellingen in de beleidsagenda zouden richten, zouden wij volgens mij al een eerste goede stap vooruit zetten. Wat is de stand van zaken met de verbetering op basis van de doelstellingen? Welke mogelijkheden ziet de minister om de doelstellingen nog meer specifiek en nog meer meetbaar op te nemen? Daarnaast zou uniformering tussen verschillende departementen ook welkom zijn. Kan de minister toezeggen om met behulp van de resultaten van het experiment een soort minimumnorm vast te stellen van informatie-eisen die voor alle begrotingen moeten gelden? Een soort richtlijn dus, die de uniformering ten goede komt.

Het kabinet zou ook een zogenaamde groeiparaagraaf in de beleidsagenda kunnen opnemen. In deze paragraaf wordt kort uiteengezet welke concrete verbeteringen ten opzichte van voorgaande jaren in de begroting of het jaarverslag zijn doorgevoerd. Graag krijg ik een reactie.

Onderdelen van de beleidsdoorlichting zijn het probleem dat aanleiding was voor het beleid, de motivering van de rol van de overheid en de beschrijving van de doelstelling en de instrumenten, en een analyse van de maatschappelijke effecten daarvan met een beschrijving van de budgetten die zijn ingezet. Wat is de reactie van de minister om de beleidsdoorlichting meer gestroomlijnd te maken? Hoe kijkt hij naar het idee dat er één onafhankelijke deskundige meekijkt bij de beleidsdoorlichting? Wij sluiten ons overigens aan bij de wens om de Kamer expliciet de onderwerpen van de beleidsdoorlichting te laten vaststellen. Graag een reactie.

Mijn fractie vraagt overigens met klem om de beleidsdoorlichting niet te koppelen aan de jaarverslagen, maar die op een ander tijdstip in het parlementaire jaar uit te brengen. De kans dat de doorlichting raakt ondergesneeuwd door andere stukken zou zonde zijn. Hoe ziet de minister het idee om deze keuze gezamenlijk met het onderwerp aan de afzonderlijke commissies over te laten? Het voordeel hiervan is dat er beter over kan worden gedebatteerd en dat het instrument ook voldoende aandacht krijgt.

Tenslotte heb ik nog enkele vragen over het baten- en lastenstelsel. Op dit moment worden het baten- en lastenstelsel en het kasverplichtingenstelsel door elkaar gebruikt. Welke risico's brengt dit met zich mee? Kan de minister hierop ingaan? Kan hij, meer specifiek, een onderbouwde schatting geven van de kosten en baten van de rijksbrede invoering van het baten- en lastenstelsel?

Overigens kan het huidige stelsel alle aandacht gebruiken om te worden verbeterd. Wij neigen er dan ook naar om ons geheel te richten op het verbeteren van het huidige kasverplichtingenstelsel. Dit bleek ook uit het experiment bij LNV. Daarom vraag ik mij ook af of de minister het experiment nodig had om van mening te veranderen.

De heer **Blok** (VVD): Voorzitter. Allereerst de brief over de voortgang van de VBTB-operatie. Het afgelopen jaar was wat de VVD betreft duidelijk een verbetering. Wij hebben ook het gevoel dat de minister daar goed in zit. Een paar jaar geleden was de Tweede Kamer nog de risee, ook in de pers, omdat die begrotingen wel serieus nam, weidse vergezichten, maar verantwoordingen niet. Het is van groot belang dat wij dat serieus blijven nemen. Die koers is weer goed ingeslagen.

Wel is nog echt verbetering nodig bij de rapportage over de 74 beleidsdoelstellingen van het kabinet. Ik geef daarbij onmiddellijk aan dat de VVD als Hare Majesteits loyale oppositie allerlei redenen kan bedenken om ministers en kabinetten naar huis te sturen – daar geven zij ook vaak zelf aanleiding toe – maar dat ik vanaf het begin van de VBTB-operatie heb

gezegd dat het niet zo kan zijn dat een minister die één of twee doelstellingen niet haalt en daar een goed verhaal bij heeft om die reden meteen van de Kamer te horen krijgt: u functioneert niet. Want zo kan het niet werken. Het is natuurlijk niet zo dat je er helemaal mee wegkomt; als er er 74 niet haalt, wordt het ernstiger, maar zo één of twee moet kunnen. Maar dat maakt het des te meer van belang dat er wel fatsoenlijk over gerapporteerd wordt.

De beleidsdoorlichtingen vinden wij zeer nuttig. Wij lezen dat sommige beleidsdirecties dat niet leuk vinden. Ik zou het maar als een leermoment beschouwen. Een zeer nuttige beleidsdoorlichting in het afgelopen jaar was die van de re-integratie bij Sociale Zaken, met uitgaven van 2 mld. en een uitgebreide politieke discussie naar aanleiding van een beleidsdoorlichting over de vraag hoe effectief het beleid was. Dat soort discussies moeten wij vaker voeren en daarbij helpen die beleidsdoorlichtingen, dus ga daarmee door en laat het ministerie van Financiën daarbij kritisch meekijken.

Het belangrijkste punt bij dit overleg is het baten- en lastenstelsel. Ook de VVD vindt het jammer en onjuist dat dit categorisch wordt afgewezen. De VVD is er vanouds voor dat de overheid de nadruk legt op investeringen die alleen de overheid kan doen in infrastructuur, in het type kapitaalgoederen waar geen markt voor is en wat de overheid wel moet doen. Wij vinden ook vanouds dat de overheid daarin achterblijft. Juist bij kapitaalgoederen is het van groot belang om de reële kosten te laten zien, met afschrijvings- en onderhoudskosten. Om maar eens een actueel politiek onderwerp te nemen: bij nieuwe straaljagers maakt het toch een hoop uit hoe je die representeert. De discussie gaat nu voortdurend over 5 mld. Ik mocht laatst tot mijn schrik collega Boekestijn vervangen bij een debat over die straaljagers, en toen was het 6 mld. Ik ben toen even gaan rekenen hoeveel nu 5 mld. is. Ik doen normaal namelijk Sociale Zaken. 5 mld. geeft minister Donner in vijf weken uit. Dat doet hij trouwens iedere vijf weken en ook jaar in, jaar uit. Daarmee heb ik die 5 mld. nog tekort gedaan, want die straaljagers gaan zo ongeveer 30 jaar mee, al is daar nog enige discussie over. Ik begrijp dat zij nog 7 mld. verstoken aan onderhoud en mensen die erin rondvliegen, dus dat is 12 mld. gedeeld door 30 jaar, ofwel 400 mln. per jaar. Dan is het nog steeds relevant om te weten of een andere straaljager 350 mln. of 400 mln. per jaar kost, maar de reële kosten zijn 400 mln. per jaar. Ik vind dit toch een voorbeeld. Ik zou dit ook op een spoorweg of een snelweg kunnen toepassen, waarbij je de vergelijkingen wel zuiver moet houden, met zowel de afschrijving als natuurlijk ook de onderhoudskosten.

Daar komt nog bij dat onder meer de Rekenkamer wijst op een ander belangrijk manco in de huidige systematiek, namelijk dat wij vaak de kosten per traject of per ingreep niet kennen. Dat was iets wat ook precies zo speelde bij beleidsevaluatie van de re-integratie. Een vraag die ik overigens ook bij iedere begroting weer stel, is: wat kost nu een traject? Wat kost het om één persoon vanuit de WWB in een traject naar werk te helpen? Wij hebben schattingen gekregen van hooggeleerde heren, die zeiden: 5 ton. Met de deling van mevrouw Vos die ik zelf een keer heb gedaan, kwam ik op € 50 000. Maar een duidelijk antwoord van de minister was er niet, en dat is toch echt relevant bij de vraag of wij hiermee moeten doorgaan, het aanpassen of er überhaupt mee stoppen. Dus die kosten per traject zijn echt een van de meest wezenlijke politieke vragen.

Kortom, het categorisch afwijzen van het baten- en lastenstelsel vindt de VVD echt onjuist, dat ben ik met de heer Mastwijk eens. Zeker bij departementen met veel kapitaalgoederen zoals Verkeer en Waterstaat en Defensie zien wij daarin nog steeds een toegevoegde waarde.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66): Voorzitter. Collega Blok en ik zitten inderdaad vaak ook bij Sociale Zaken naast elkaar. Dan is geheid re-integra-

tiegelden een van de leukste onderwerpen, met de vraag: wat stoppen wij erin en wat krijgen wij eruit? Dat blijft nog steeds abracadabra. Misschien moet daar ook eens een parlementair onderzoek naar worden gedaan. Mijn partij hecht eraan dat de Kamer zijn budgetrecht goed kan uitoefenen. Het verbeteren van de jaarverslagen en de begrotingen draagt daaraan bij. Als ik kijk naar de verbeteringen, kan ik in ieder geval complimenten geven voor de politieke focus, de politieke relevantie en de coherentie tussen departementen. In het gehele verantwoordingsproces zijn positieve stappen vooruit gemaakt. De politieke focus in de jaarverslagen neemt dus toe en steeds meer beleidsconclusies worden vermeld. Ten opzichte van de vorige keer zijn er verbeteringen. Toch wil ik een paar vragen stellen.

De afrekenbaarheid van de beleidsprogramma's is nog niet voldoende. Vaak ontbreken effectindicatoren nog, of zij zijn vaag geformuleerd. Juist die heb je toch echt nodig om je werk goed te kunnen doen. Streefwaarden voor de afzonderlijke begrotingsjaren en prestatie-indicatoren ontbreken vaak. Ook is er meer focus mogelijk. Op welke manier gaat de minister hier aandacht aan besteden?

De leesbaarheid van de jaarverslagen is toegenomen. In de experimentele begrotingen is er geen volledige aansluiting meer tussen begroting en verantwoording, omdat de verantwoording alleen nog maar financieel gebeurt. In de beleidsdoorlichting is de effectiviteit van het beleid onduidelijk en ook de tweeledige doelstelling van de beleidsdoorlichting, zowel leren als verantwoorden, kan voor spanning zorgen bij gevoelige onderwerpen. Graag krijg ik een hierop een reactie.

Over het baten- en lastenstelsel heeft collega Mastwijk inderdaad uitgebreid gesproken. Ik volg hem grotendeels in zijn vragen en heb er zelf nog een paar. Er worden nu twee systemen naast elkaar gebruikt. Wil de minister een keuze maken tussen deze twee stelsels, of zullen zij naast elkaar blijven bestaan? Het BLS heeft zeker enkele voordelen, maar kent ook verschillende nadelen. De doorlooptijd van de pilot die nu wordt gebruikt bij LNV is te kort om al te kunnen vaststellen of de bedrijfsvoering van BLS doelmatiger wordt. Ook is onvoldoende gekeken naar concrete voor- en nadelen in binnen- en buitenland bij het gebruik van het baten- en lastenstelsel. Ook daaraan heeft de heer Mastwijk gerefereerd. In hoeverre worden buitenlandse ervaringen met dit systeem meegewogen in het besluit om BLS wel of niet te handhaven? In hoeverre is de minister van mening dat BLS als enige stelsel nu al uitgesloten dient te worden, ondanks het feit dat men vragen kan stellen bij de duur van de pilot?

In hoeverre onderschrijft de minister de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat als gevolg van het experiment onvoldoende duidelijk is of en hoe beleidsdoelen zijn gerealiseerd? Op welke wijze zal hij verder de uniformiteit van rapportage van beleidsconclusies in de komende jaarverslagen verbeteren?

De heer Mastwijk zei ook dat wij de pilot moeten vervolgen. Als wij dat niet doen, kunnen wij ook de vraag niet beantwoorden naar een evenwichtig oordeel over deze twee systemen. Het lijkt mij dat de heer Mastwijk daar een punt heeft en dat wij toch even moeten kijken hoe dit zich verder ontwikkelt en of dit het beste of het slechtste scenario is, en of wij er misschien goede delen uit kunnen halen. Ik sluit mij dan ook aan bij de vragen van de heer Mastwijk op dit punt.

Mevrouw **Vos** (PvdA): Voorzitter. Verantwoorden is eigenlijk veel minder leuk dan geld uitgeven. Geld uitgeven is altijd veel leuker dan later je creditcardoverzichten zien. Dat geldt ook voor de Kamer. Ik wil het kabinet, de minister en zijn staf complimenteren voor de verbeteringen die wij al de afgelopen jaren hebben gezien, maar veel van wat wij hier bespreken, heeft ook te maken met ons. De interesse voor verantwoorden is nog steeds veel minder dan voor geld uitgeven. Ik wil later nog wel eens met

mijn collega's praten over hoe wij dat kunnen verbeteren. Daarvoor zijn al suggesties gedaan en ik hoop dat wij daarmee doorgaan. Mijn fractie ziet wel één probleem, namelijk dat te veel informatie vaak ook geen informatie is. Die dikke pakken met cijfers zijn moeilijk hanteerbaar voor veel Kamerleden. Wij willen heel graag de verantwoording hanteerbaarder en politieker maken. Daar gaan ook mijn opmerkingen over. De meeste opmerkingen zijn al gemaakt door een aantal collega's. Ik kan heel kort zijn over de pilot met het baten- en lastenstelsel. Mijn fractie kan zich vinden in de conclusie van de minister. Wij kunnen op allerlei zaken afdingen, wij kunnen nog een extra experiment willen, wij kunnen nog doorgaan met betere overzichten van de kosten, maar de PvdA-fractie heeft niet zo'n zin om zich weer te concentreren op een nieuw model en om daar weer heel veel ambtenaren in te stoppen. Wij denken ook aan de andere doelstellingen, namelijk het aantal ambtenarenuren dat wij moeten stoppen in het steeds meer verfijnen van allerlei rapportages, waarbij het ook nog maar de vraag is of wij als Kamerleden al die informatie lezen. Wat ons betreft, hoeven wij dus niet door te gaan met het baten- en lastenstelsel. Wij sluiten ons aan bij de conclusies van de minister dat nog zeker allerlei verbeteringen zijn aan te brengen en dat wij ook uit het baten- en lastenstelsel allerlei dingen kunnen leren. De sommetjes die de heer Blok net maakte, zouden wij ook moeten maken, maar mijn fractie kiest er niet voor om nu weer te investeren in de omslag van systemen. Ik ben heel benieuwd naar het antwoord van de minister op de vragen van de heer Mastwijk.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66): Terugkijken naar wat wij met het geld hebben gedaan, is misschien nog veel belangrijker, omdat wij ook kunnen leren uit wat er mis gaat en wat er goed gaat. Dus ik wil niet zo kort door de bocht gaan als mijn collega. Mijn vraag gaat over het BLS-systeem. Ik ben bijvoorbeeld nieuwsgierig hoe het in andere landen gaat. Waarom kijken wij niet eerst wat voor resultaten daar worden behaald en of wij die hier ook zouden kunnen gebruiken? Is mevrouw Vos daar op zijn minst niet nieuwsgierig naar en zou zij hierop dus niet eerst een antwoord willen voordat zij zo definitief zegt: gooi het baten- en lastenstelsel maar buitenboord? Het budgetrecht van de Kamer is wel heel belangrijk. Wij willen beter weten hoe het geld wordt besteed.

Mevrouw **Vos** (PvdA): U kent mij als een bijzonder nieuwsgierig persoon, dus als die informatie er is, zal ik die natuurlijk lezen. Daar ben ik ook wel in geïnteresseerd, maar ik wil ervoor waken dat wij nu weer erg veel tijd, moeite en aandacht gaan stoppen in iets wat misschien niet per se hoeft. Dus als die informatie er is, prima. Als u aandringt op nog een extra onderzoek en weer meer ambtenaren inzetten op het verzamelen van die gegevens, zeg ik: het is werkgelegenheid.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66): Wij hebben hier niet om een extra onderzoek gevraagd, wij hebben gevraagd om verder te kijken of hierbij nog meer positieve resultaten te behalen zijn. Kennelijk leest mevrouw Vos niet alle stukken. Ik vraag haar om hier toch nog eens naar te kijken. Het punt is dat wij gewoon veel beter geëquipeerd willen worden, omdat wij dat budgetrecht belangrijk vinden.

Mevrouw **Vos** (PvdA): Ik heb die stukken wel gelezen en ik vind het ook erg belangrijk om goed gebruik te maken van ons budgetrecht, maar ik kan mij wel vinden in de conclusie dat wij misschien moeten stoppen met deze pilot. Als de rest van mijn collega's dat niet wil en graag wil doorgaan, prima. Onze fractie vindt dat meer experimenteren en doorgaan met het experiment niet hoeft, maar ik ga er niet voor liggen als de andere collega's daar wel graag meer over willen weten.

De heer **Mastwijk** (CDA): Wij moeten ons niet laten verleiden tot welles-nietesspelletjes. Als de minister schrijft dat het inzicht tussen toekomstige kosten groter wordt en dat er bij meerjarige trajecten sprake is van een directe relatie tussen kosten en prestaties, lijkt mij dat een waardevolle opmerking. Wij kunnen dan nog twisten over de vraag of het ombouwen nu 300 mln. moet kosten. Daar wil ik graag met u naar kijken. Ik maak toch even een stapje naar onze huidige economische situatie. Het lijkt mij dat dit soort informatie bij het beoordelen van die situatie buitengewoon nuttig kan zijn.

Mevrouw **Vos** (PvdA): Ik heb dat ook gelezen en wij kunnen zeker ook verbeteringen aanbrengen in de verantwoording. Dat kan wellicht een les zijn van het baten- en lastenstelsel. Wat ik zeg, is dat wij wat ons betreft niet verder hoeven te zoeken in de pilot en dat wij de aanbevelingen uit de evaluatie van de minister gewoon uitvoeren.

Bij de begrotingsexperimenten zien wij ook voortgang. Wij zien ook dat het nu te vroeg is om al conclusies te trekken hoe het per se moet. Ik hoop dat wij over een jaar nog een keer met elkaar kunnen spreken en dat wij dan meer weten hoe de cycli zijn geweest. Dan hebben wij van veel meer ministeries de volledige cyclus gehad.

Het is al gezegd door mijn collega's: de 74 beleidsdoelen, of wat er nog van overblijft gezien de huidige recessie, kunnen beter worden gekwantificeerd. Ik zie nog wel een mogelijkheid en ik ben benieuwd wat de minister daarvan vindt. Wij hebben het afgelopen jaar een brief ontvangen van de minister-president met tien beleidsdoelstellingen. De suggestie is ook gedaan om van de 74 beleidsdoelstellingen op een A4'tje weer te geven hoe het er nu precies mee staat, wat de resultaten zijn en waarom zij eventueel niet gehaald worden. Met collega Blok vind ik ook dat je daarover verantwoording moet afleggen en dat dat niet het einde hoeft te zijn van een bewindspersoon. Is dit mogelijk? Dat hoeft de minister-president niet allemaal op te lezen, maar als je begint met 74 beleidsdoelstellingen, vind ik ook dat je op die manier moet kunnen terugrapporteren.

De beleidsdoorlichting vind ik het leukste onderdeel van dit AO. Mijn collega's hebben al gerefereerd aan de doorlichting van het re-integratiebeleid. Dat is nu precies waarmee de Kamer iets kan. Mijn collega Bashir heeft ook al gevraagd om die politieker te maken. Dat vind ik ook. De Kamer zou veel meer invloed moeten hebben en zou eigenlijk zelf moeten aangeven welk deel van het beleid hij doorgelicht wil zien. Het lijkt mij dat de commissie dat kan doen. Dat zou je op tijd moeten doen en het liefst ook bij de begrotingen. Daarmee maak je echt de koppeling tussen begroting en verantwoording veel helderder. Ik ben benieuwd wat de minister ervan vindt dat de Kamercommissies zelf aangeven welk onderdeel van het beleid zij doorgelicht willen zien. Ik hecht er ook erg aan om dat door externen te laten doen. Dat kan in het begin. Zoals het nu gaat, is de hele commissie niet erg tevreden over de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting.

Antwoord van de minister

Minister **Bos**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun constructieve bijdrage. Wie de geschiedenis een beetje kent van het onderwerp dat wij vandaag bespreken, weet dat veel van waar wij vandaag op terugkijken en wat wij met elkaar in de gaten houden ook mede tot stand is gekomen op initiatief van de Kamer, dan wel in samenwerking met de Kamer. In die constructieve samenwerking wil ik een en ander graag blijven benaderen.

Ik denk wel dat het belangrijk is om nog even terug te halen dat het goed is dat wij vandaag ook in onderlinge samenhang kijken hoe wij omgaan met begrotingen en jaarverslagen, en ook met een baten- en lastenstelsel, dan wel een kasverplichtingenstelsel. Dit zijn allemaal elementen die terug te voeren zijn op één groot vraagstuk, namelijk hoe wij ervoor zorgen dat

wij als regering beter en helderder verantwoording kunnen afleggen hoe het geld besteed wordt en hoe de Kamer daarop een beter zicht krijgt en beter in staat is om zijn controlerende taak uit te voeren.

Dat is ook relevant om vast te stellen omdat het debat wat ons betreft niet gaat over de vraag of wij wel of niet een baten- en lastenstelsel moeten invoeren, maar wel of het geheel van initiatieven die wij nemen u ook meer relevante beleidsinformatie oplevert. In die context moeten wij ook steeds afwachten of een verandering, bijvoorbeeld van een kasverplichtingenstelsel naar een baten- en lastenstelsel, de meest zinvolle bijdrage zou zijn aan het verschaffen van een beter inzicht in de Kamer, dan wel of er andere manieren zijn om dat te doen. Maar ook als wij kijken naar het experiment rondom de begrotingen, ook als wij kijken naar de jaarverslagen, het gaat er uiteindelijk allemaal om dat er betere beleidsinformatie beschikbaar komt en dat u beter uw werk kunt blijven doen.

Ik zeg dit ook omdat een aantal van de opmerkingen ook vanochtend waarom een baten- en lastenstelsel wellicht verstandig zou zijn wijst op een aantal voordelen die verondersteld worden vast te zitten aan een baten- en lastenstelsel. Bijvoorbeeld met betrekking tot het zicht op een goede verhouding van kosten en baten, terwijl wij die voordelen op een andere manier kunnen realiseren.

De heer Blok wijst er bijvoorbeeld op dat juist in de sfeer van grote kapitaalgoederen en grote investeringen een baten- en lastenstelsel voordelen zou kunnen hebben. Het interessante is dat wij ook nu al, juist in de sfeer van grote investeringen, een heleboel dingen doen die ons ook zonder dat wij op een baten- en lastenstelsel hoeven over te schakelen, ertoe in staat stellen om relevante informatie over kosten en baten boven tafel te krijgen. Bijvoorbeeld omdat ook nu al grote investeringen – denk aan Rijkswaterstaat – zich in baten- en lastendiensten afspelen. Daarnaast omdat nu al bijna altijd bij grote investeringen maatschappelijke kosten/batenanalyses worden gehouden. Waarbij bijvoorbeeld ook de looptijd van een project wordt meegenomen. En ten slotte omdat wij bij een aantal grote investeringen nu al gebruikmaken van fondsen, zoals het Infrafonds, waardoor veel minder dan wanneer je het direct via de begroting zou laten lopen, de noodzaak bestaat om in één keer een grote som geld beschikbaar te stellen, maar je ook dan al in de manier waarop je dingen financiert de zaak kunt uitsmeren over een bepaalde periode. Kortom, dit zijn allemaal zaken die wij gewoon binnen het bestaande stelsel al voor elkaar kunnen krijgen, die hetzelfde doel dienen als wat de heer Mastwijk aanhaalt als argument voor een baten- en lastenstelsel. Wij zijn het eens over het doel en over het feit dat wij op dat punt vooruitgang moeten boeken, maar het is niet in alle opzichten zo dat je altijd een baten- en lastenstelsel nodig hebt om die stap vooruit te maken. Dat geldt overigens ook voor het specifieke voordeel dat de heer Blok meende te kunnen ontwaren rondom bijvoorbeeld straaljagers, nog daargelaten of ze nu 5 of 6 mld. kosten; daar zal ik nu maar even buiten blijven. Wat nu al geldt, is dat internationaal boekhoudkundig militaire activa altijd in één jaar moeten worden afgeschreven. Dus ook daar maakt het hanteren van een baten- en lastenstelsel, dan wel een kasverplichtingenstelsel, niet uit. Militairen weten dan wel niet precies wat de levensduur is van een straaljager, maar boekhouders wel.

De heer **Blok** (VVD): Dat is een tamelijk oorlogszuchtige boekhoudregel!

Minister **Bos**: Wij kennen onze neerstortstatistieken en gaan dan aan de onderkant zitten. De boodschap blijft wat mij betreft even dezelfde. Het is allemaal waar dat het belangrijk is om meer relevante beleidsinformatie op tafel te krijgen. Het is allemaal waar dat het goed is om zicht op kosten en baten, ook over de levensduur van een grote investering, op tafel te krijgen. Maar wij doen op dat punt al een heleboel en als wij meer willen

doen, hoeft dat niet altijd via het baten- en lastenstelsel te lopen, maar zou dat ook kunnen lopen via andere instrumenten.

De heer Mastwijk heeft natuurlijk gelijk als hij zegt dat er op tal van plekken in de samenleving al gebruik gemaakt wordt van een baten- en lastenstelsel, dus dat wij in die zin de transitiekosten ook niet overdrijven, als er vanuit de overheid overgestapt zou worden naar een baten- en lastenstelsel. Maar op zich doet het feit dat er op tal van plekken in de samenleving al gewerkt wordt met een baten- en lastenstelsel niets af aan het feit dat er binnen de overheid nog steeds dominant sprake is van een kasverplichtingenstelsel en dat er dus wel kosten verbonden zouden zijn aan een overstap.

Tegelijk berust ons argument – dat weet de heer Mastwijk natuurlijk ook wel – tegen een rijksbrede invoering van een baten- en lastenstelsel niet alleen op het argument van de transitiekosten. Wij houden ook staande dat een baten- en lastenstelsel in een aantal opzichten niet nodig is om de beleidsinformatie op tafel te krijgen die wij allemaal op tafel willen hebben en wij wijzen er ook op dat wij altijd ook op kasbasis zullen moeten blijven rapporteren richting Europa, dus dat je een vorm van dubbel boekhouden, en dus dubbele kosten, altijd met je mee zult moeten dragen. Dat zijn allebei argumenten die geen betrekking hebben op de transitie, maar op permanente kostennadelen van BLS ten opzichte van KVS.

Betekent dit nu dat er wat ons betreft helemaal niet te praten valt over verder zoeken naar zinvolle manieren om de voor- en nadelen van BLS op tafel te krijgen? Nee, dat betekent het niet. Er is wat ons betreft geen sprake van een categorische afwijzing, maar het lijkt ons niet zinvol om nu een nieuw experiment te starten. Dat heeft te maken met de samenhang van de verschillende initiatieven waar ik net op doelde. Wij zijn ook net begonnen met een experiment rondom begrotingen en jaarverslagen. Daar draait het ook om relevante beleidsinformatie. Ons voorstel zou eigenlijk zijn dat wij daar nu afmaken waarmee wij begonnen zijn. Dat betekent dat wij nog één ronde van begroting en jaarverslag met elkaar meemaken. Dan zouden wij dit gaan evalueren. Dat zou dus in de tweede helft van volgend jaar zijn. Als dan blijkt dat het samenstel van initiatieven dat wij genomen hebben, namelijk de pilot waar wij nu op terugkijken, plus wat wij dan weten over hoe succesvol wij zijn geweest in de experimenten met begroting en jaarverslagen, en als wij dan met elkaar de conclusie trekken dat het toch niet goed genoeg is geweest, dan kan dat wat ons betreft ook weer aan de orde komen dat wij toch weer op een andere manier en op een andere plek verder gaan experimenteren met een vorm van baten- en lastenstelsel. Dat zou eigenlijk mijn voorstel zijn in antwoord op een voorstel dat de heer Mastwijk zojuist heeft gedaan. Ik zei net dat er geen sprake is van een categorische afwijzing. Het is ook niet zo dat wij de kerndepartementen de voordelen van een baten- en lastenstelsel zouden willen onthouden, zoals de heer Mastwijk zei. Die uiteindelijke afweging maken wij het liefst op het moment dat wij het geheel van initiatieven kunnen evalueren en dat wij met elkaar kunnen vaststellen wat daarin tekortschiet of niet.

Wij zijn wel bereid om nog eens te duiken in de internationale ervaringen op dit punt, waarnaar mevrouw Koşer Kaya vroeg. Met die informatie kunnen wij ook best eerder komen naar de Kamer. Wij weten bijvoorbeeld dat men in Australië inderdaad is begonnen met het baten- en lastenstelsel en het heeft ingevoerd, maar inmiddels ook zegt: als wij tevoren hadden geweten wat het allemaal met zich mee blijkt te brengen, waren wij er niet aan begonnen. Wij denken te weten dat de meeste landen toch een gemengd stelsel kennen van bepaalde normen die aan jaarverslagen worden gesteld en bepaalde normen die aan begrotingen worden gesteld. Zoals gezegd, zijn wij best bereid om hiernaar wat nader onderzoek te doen en die informatie zo snel als mogelijk met u te delen.

De heer Blok maakte een opmerking naar aanleiding van de beleidsdoorlichting van de re-integratie en hij vroeg wat een traject kost. Ook daar zou mijn argument zijn dat als de Kamer vindt dat op dat punt niet alle relevante informatie beschikbaar is een stap richting een baten- en lastenstelsel niet een noodzakelijke stap is om die informatie wel op tafel te krijgen. Dat kan ook gewoon betekenen dat die informatie is die ook uit een evaluatie of een beleidsdoorlichting naar boven moet kunnen komen. Het lijkt ons in ieder geval het type informatie dat niet afhankelijk is van hoe je boekhoudt, maar van hoe je je onderzoek inricht, hoe je je evaluatie doet en hoe je het beleid doorlicht.

Met betrekking tot de beleidsdoorlichtingen zou ik er toch wel erg graag aan willen vasthouden, ondanks wat de heer Bashir daarover zegt, dat wij beleidsdoorlichtingen ook zoveel mogelijk samen met jaarverslagen naar de Kamer sturen. Een van de belangrijkste argumenten daarvoor is voor ons steeds geweest dat wij dachten – als de Kamer het anders ziet, hoor ik het uiteraard graag – daarmee ook het profiel van de derde woensdag in mei te versterken, als een dag waarop het parlement zich rekenschap geeft dat men met goede dingen bezig is en of beleid leidt tot waar het toe zou moeten leiden. Dat doen wij met de jaarverslagen, met de rapporten van de Algemene Rekenkamer en op die dag ook met beleidsdoorlichtingen.

Daartegenover staat de gedachte dat als je die informatie over het jaar gaat uitspreiden, het de vraag is of dat hetzelfde profiel heeft in termen van terugkijken door de Kamer op wat er gebeurt en zich een oordeel vormen of het goed gaat of slecht gaat, als je het probeert samen te ballen op één moment. Dat kunnen wij anders wegen. Wij zouden ook die keuze kunnen heroverwegen als wij dit eind van het jaar gaan evalueren, maar dit is in ieder geval wat ons betreft steeds een belangrijk argument geweest om het te doen zoals wij nu doen.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66): De minister heeft een punt, maar ik heb vooral problemen met het feit dat de effectiviteit vaak zo onduidelijk is. Kijk maar naar de AWBZ, de jeugdzorg en de re-integratiegelden. Hoe dat precies in de hele lijn gaat, is ons veel minder duidelijk dan de minister. Het is wel van belang dat wij zien dat het geld in die sectoren ook echt uiteindelijk effectief is, en dat wij duidelijk weten wat er met dat geld gebeurt. Misschien moeten wij meer, misschien moeten wij minder, maar het is een heel onduidelijke brij. Daar moeten wij wel wat meer handen en voeten aan geven, zodat wij daarover op Verantwoordingsdag ook echt een debat kunnen voeren. Nu blijft dat te vaag.

Minister **Bos**: Wij staan open voor alle suggesties die ons in staat stellen om die doorlichting meer tanden te geven, en om die te doen leiden tot helderder conclusies en resultaten. Wij denken dat daarbij in ieder geval helpt – daarvoor heeft de heer Bashir ook aandacht gevraagd – dat wij ook een goede plek geven aan onafhankelijke expertise in zo'n beleidsdoorlichting. In de brief die wij de Kamer hebben gestuurd, hebben wij ook toegezegd dat in de regelgeving zal worden bepaald dat bij elke beleidsdoorlichting ten minste één onafhankelijke deskundige zal worden betrokken. Dat is er mede op gericht om met een frisse en deskundige blik van buiten tot een heldere beoordeling te komen. Ook hier geldt overigens, zonder verder in uw verantwoordelijkheid en afweging te willen treden, dat de Kamer hiervoor natuurlijk meerdere instrumenten tot zijn beschikking heeft. Als een beleidsdoorlichting of evaluatie niet de helderheid biedt die de Kamer wil, kan hij ook een stapje hoger. Er zijn nog een paar dingen die de Kamer eventueel zou kunnen aflopen.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66): Dat is juist, maar dan moet je wel meerderheden in de Kamer zien te verkrijgen en u weet hoe dat gaat. Als ik nu een onderzoek naar de gelden binnen de jeugdzorg zou willen door de Reken-

kamer, dan weet ik dat die steun er niet is. Als ik op dit moment een onderzoek door de Rekenkamer wil naar de re-integratiegelden of de AWBZ-gelden – € 4 000 per persoon per jaar – dan is die steun er niet. Ik moet het linksom of rechtsom wel een keer te weten komen. Ik zou dus veel meer transparantie en effectiviteit willen zien. Die zie ik gewoon niet.

Minister **Bos**: Nu weet ik niet zeker wat u nu precies van mij vraagt. Vraagt u nu van mij om ervoor te zorgen dat er doorlichtingen komen op gebieden waar u geen meerderheid voor kunt organiseren? Ik ben tot heel veel bereid, maar ik weet niet of dit mij altijd in dank zal worden afgenomen. Of vraagt u mij gewoon om nog helderder en scherper dat soort doorlichtingen op te pakken? Dat blijft wat ons betreft gewoon een permanente opdracht. Daar hopen wij ook met gebruikmaking van onafhankelijke expertise verbeteringen in aan te brengen.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66): De minister kaatst de bal zelf terug. Hij zegt: wij doen wat wij kunnen, en als je meer wilt, moet je zelf je andere instrumenten gebruiken. Ik vind dat te makkelijk. Om die instrumenten te gebruiken, heb je ook een meerderheid nodig. Dus ik vind dat de minister wel wat meer kan zeggen over de effectiviteit en hoe wij die kunnen meten.

Minister **Bos**: Zoals gezegd, daar zijn wij permanent mee bezig, daar blijven wij mee bezig en wij staan open voor alle suggesties. Als u wilt dat er onderwerpen of bepaalde invalshoeken aan de orde komen, anders dan wij agenderen, dan heeft u elk jaar ook weer bij de behandeling van de begroting de mogelijkheid om dat te agenderen. Ik wijs erop dat dat nooit gebeurt. De lijst voorstellen die het kabinet doet, wordt altijd overgenomen, dus daar liggen voor u nog mogelijkheden die vooralsnog onbenut zijn. Dit zeg ik ook op de suggestie van mevrouw Vos of wij niet minder maar intensiever beleidsdoorlichtingen zouden moeten houden. Ook daarop kan de Kamer zelf de nodige invloed uitoefenen. Ik kan mij heel veel voorstellen bij minder en breder, maar ik wil wel vasthouden aan wat daarover ook in de Comptabiliteitswet is vastgelegd, namelijk dat wij moeten proberen om uiteindelijk alle beleidsterreinen periodiek aan de beurt te laten komen. Dus het zou niet moeten leiden tot een inperking ten opzichte van die doelstelling.

Mevrouw **Vos** (PvdA): Ik kom er even op terug wanneer de beleidsdoorlichting meekomt. Ik hecht er eigenlijk ook wel aan dat die juist niet bij al die verantwoordingsstukken komt, want dan sneeuwt die informatie onder. Als de Kamer expliciet aandacht kan besteden aan zo'n overleg, buiten Verantwoordingsdag in mei om, verwacht ik dat wij daar veel meer uit lichten en dat wij ons focussen op beleid. Ik pleit er dus met mijn collega Bashir voor dat dit niet per bij die stukken komt. Er komt een onafhankelijke deskundige bij, maar het is ook belangrijk dat hij vanaf het begin betrokken is. Want een van de zaken die wij hebben gezien en die ook BOR heeft genoteerd, is dat een onafhankelijke er vaak te laat bijkomt en dan ook weinig invloed heeft, weinig meer zegt en weinig meer toevoegt aan het beleidsonderzoek. Met die kleine ingrepen lijkt het mij dat wij de beleidsdoorlichtingen iets kunnen verbeteren. Dat is volgens mij ook wat collega Koşer Kaya graag wil.

Minister **Bos**: Met betrekking tot de onafhankelijke deskundige onderkennen wij het probleem dat mevrouw Vos aanroert. Wat wij dus ook zullen bepalen is dat die onafhankelijke ook expliciet moet rapporteren over zijn of haar betrokkenheid en over de manier waarop van zijn of haar expertise gebruik is gemaakt. Dat moet niet een passieve rol zijn. Als die dat wel is, moet dat uit de rapportage blijken.

Van het eerste punt van mevrouw Vos blijf ik toch zeggen dat de Kamer zelf alle ruimte heeft om onderwerpen, thema's vanuit invalshoek zus of zo te agenderen voor beleidsdoorlichting, en dat ik dan de eerste ben die dan zal opdraven om met de Kamer te discussiëren. Laat ik het zo zeggen: ik kan mij voorstellen dat de Kamer ook wel een paar onderwerpen aandraagt waarvan ik het interessant zou vinden om ze door te lichten en die ik om andere redenen niet op de agenda krijg.

De **voorzitter**: Volgens mij hebben wij nog wandelgangen hier.

Minister **Bos**: De heer Bashir heeft ook gevraagd naar de mogelijkheid van wat hij noemt een groeiparagraaf met toegezegde en doorgevoerde verbeteringen per begroting. Wij zijn bereid om te kijken of wij daar materieel aan tegemoet kunnen komen. Dat hoeft niet noodzakelijk een aparte paragraaf te zijn, wij hebben nu al leeswijzerachtige paragrafen bij de begrotingen. Wij kunnen ons goed voorstellen dat wij daarin zeer expliciet opnemen welke verbeteringen zijn toegezegd en doorgevoerd, zodat dat ook van jaar op jaar bij te houden valt.

Mevrouw Vos geeft ons als opdracht mee om voor de volgende verantwoordingsbrief van de minister-president te streven naar betere kwantificaties. Wij zijn ons ook bewust van de noodzaak om dat in ieder geval te proberen. Zij suggereert dat wij de 74 doelstellingen elk op een A4'tje, bij wijze van spreken in de bijlage, laten terugkomen. Wij hebben ook uit de debatten van vorig jaar meegenomen dat de Kamer er prijs op zou stellen als er een wat helderder onderscheid kan komen tussen de wat kortere en scherpere tekst van de verantwoording en als spiegelbeeld een wat ruimere feitelijke verslaggeving in de bijlagen. Daar past dit idee denk ik prima in.

Nog één punt, gerelateerd aan het baten- en lastenstelsel, naar aanleiding van de op zich terechte opmerking van de heer Mastwijk over capital charges. Kapitaalkosten moet je natuurlijk niet irrelevant verklaren, want het zijn reële kosten en daar moeten wij met elkaar ook zicht op houden. Waar ik aandacht voor vraag, is dat een van de bijwerkingen van het expliciteren van capital charges op een gegeven moment zou kunnen zijn dat op elk moment dat de rente stijgt al mijn collega's zich meteen bij mij komen melden, met als argument dat de financieringskosten voor alles waar zij mee bezig zijn gestegen zijn en met de vraag of zij effe kunnen vangen. Dan zal ik moeten zeggen dat daar in het algemeen geen tijd en geen ruimte voor is en dat wij ook niet elke keer dat debat met elkaar aan willen als de rente stijgt of daalt. Wij hebben gekozen voor een manier van begrotingsbesluitvorming waarbij iedere minister weet hoeveel geld hij of zij heeft om iets voor elkaar te krijgen. En daar zal hij of zij het moeten doen. Dat is in termen van hoe je een proces van begrotingsbesluitvorming beheerst natuurlijk eenvoudiger en beter hanteerbaar – in ieder geval voor de minister van Financiën – dan een proces waarbij je allerlei individuele elementen zou creëren die gaan variëren in de tijd en die telkenmale een collega-minister een argument geven om zich bij mij te melden met het verzoek om meer geld. Omdat ik eigenlijk ook aanneem dat mijn collega's zich op het moment dat de rente daalt niet bij mij zullen melden om geld terug te geven.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Mastwijk** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoord in eerste termijn. Hij heeft gesproken van constructief overleg tussen hem en de Kamer. Dat wil ik ook onderstrepen, daar is al jaren sprake van, ook met zijn voorganger overigens, alles natuurlijk met het doel om de informatievoorziening richting de Kamer op een hoger level te krijgen en, zoals hij ook zei, de controlerende taak van de Kamer te waarborgen.

Tegelijkertijd is er natuurlijk iets meer dan alleen een controlerende taak, er is ook de allocatie. De heer Blok heeft daar wat voorbeelden van gegeven. Hoe weeg je nu af of je straaljagers wilt kopen of een spoorlijn tussen Utrecht en Breda wilt aanleggen? Daar speelt het in beeld brengen van alle relevante kosten een belangrijke rol. Ik vind dat die allocatie in deze discussie nog wat onvoldoende over het voetlicht komt.

Dan ontstaat de discussie of het nu blauwachtig grijs is, of grijsachtig blauw. De voor- en nadelen van de gebruikte stelsels gaan over en weer. Een heleboel is denk ik diffuus, bijvoorbeeld hoe andere landen in Europa dit nu doen, of wat nu wel of niet de reden is voor Australië – dat is mij overigens nog niet bekend – om blijkbaar terug te komen op het baten- en lastenstelsel. Kortom, er is een heleboel diffuus.

Als de minister zegt dat wij het traject van de de begrotingsexperimenten moeten aflopen en dat wij dan straks alles onder één noemer kunnen evalueren, begrijp ik dat wel maar stel ik toch nog een keer vast – ik ben daar niet alleen in, dat hebben de Algemene Rekenkamer en het NIVRA ook gezegd – dat deze pilot niet een echte pilot is. Als je dus zegt: wij gaan over een jaar of over twee jaar alles op een rij zetten en alle voor- en nadelen van alle mogelijke systemen tegen elkaar afwegen, en wij gaan ook kijken wat wij over en weer extracomptabel zouden mogen doen – want dat is natuurlijk ook een belangrijk onderwerp – dan kun je dat niet doen als je niet beschikt over de uitkomsten van wat ik dan maar even noem een fatsoenlijke pilot. Van het laatste is wat mij betreft nog geen sprake.

Ik handhaaf dus mijn voorstel om deze pilot door te zetten, omdat deze pilot niet een echte pilot kan worden genoemd. Maar ook omdat je alleen de voor- en nadelen van stelsels tegen elkaar kunt afwegen als je twee relevante grootheden naast elkaar zet. Ik handhaaf daarom mijn voorstel. Ik ben best bereid om samen met de minister te kijken naar een goed moment om dat naast elkaar te zetten. Ik denk dat dat ook past binnen het constructieve overleg waar ik het net even over had, maar dan moet je dat wel doen op basis van reële grootheden.

Ik snap het verhaal over de capital charge, maar je kunt natuurlijk heel goed werken met een systeem van omslagrente. Deze minister is gis genoeg om van te voren bij de begrotingsstukken vast te leggen richting zijn collega's dat wanneer een omslagrente is toegekend dat het dan ook is, in goede en kwade tijden. Bovendien, dit stelsel van renteomslag wordt al jaar en dag bij decentrale overheden gebruikt, dus dat moet simpelweg kunnen. Dat lijkt mij niet het grootste probleem, maar een probleem dat in de praktijk valt op te lossen.

De heer **Bashir** (SP): Voorzitter. In de eerste termijn ben ik ingegaan op de beleidsdoorlichtingen en op de koppeling daarvan aan de jaarverslagen. De minister is daarop uitgebreid ingegaan, maar toch denk ik dat wij in de afgelopen jaren veel meer zijn toegegaan naar een systeem waarbij op Verantwoordingsdag meer gedebatteerd wordt op hoofdlijnen, terwijl de vakinhoudelijke Kamerleden vervolgens ingaan op de stukken zelf. Ik denk dat het ook veel meer aan de wensen van de individuele fracties en Kamerleden tegemoet komt als wij er meer naar zouden toegroeien om de expliciete onderwerpen van de beleidsdoorlichting door de Kamer te laten vastleggen en daarop ook na Verantwoordingsdag in de commissie uitgebreid in te gaan. Ik denk dat dit niet alleen ten goede kan komen aan de positie van de Kamer, maar ook aan de positie van het kabinet. Dan kunnen wij nader en ook dieper op sommige onderwerpen ingaan, en kan ook het kabinet beter uiteenzetten waar het mee bezig is en welke kant het op wil.

Ik had nog een vraag gesteld over de uniformering tussen de verschillende departementen van de begrotingen en de verantwoording daarvan. Daarop heeft de minister geen antwoord gegeven. Misschien kan hij daar

nog op ingaan. Mijn punt is dat er meer uniformering moet komen tussen de verslagen en begrotingen van de verschillende departementen.

De heer **Blok** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoord. Ik vond het winst dat hij expliciet aangaf dat het baten- en lastenstelsel niet helemaal uit het zicht is verdwenen maar dat die optie openblijft. Ik wacht maar even af of collega Mastwijk daar verder nog waarborgen voor wil inbouwen, maar deze winst steek ik in mijn zak en wij komen daar nog wel op terug.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66): Voorzitter. Het laatste zal ik niet herhalen, ook wat mij betreft is dit een deur die toch niet helemaal dicht is. Ik dank de minister voor zijn toezegging dat nog naar het buitenland zal worden gekeken ter zake het baten- en lastenstelsel. Over de effectiviteit komen wij nog wel te spreken op Verantwoordingsdag.

Mevrouw **Vos** (PvdA): Voorzitter. Ik ben ook tevreden dat het baten- en lastenstelsel niet helemaal van tafel is. Het wordt ook wel toegepast en daar kunnen wij natuurlijk heel veel van leren. Ik heb een vraag aan de minister en zijn staf. Als de heer Mastwijk aan zijn voorstel vasthoudt, moet dan alles krakend en piepend weer op gang worden gebracht bij LNV, of dat is een heel makkelijke voortzetting van de pilot? Dit is ook een vraag aan collega Mastwijk: bent u niet tevreden met de toezegging van de minister dat wij nadat wij deze ronde hebben gehad eventueel nog gaan kijken of het BLS-systeem alsnog kan worden uitprobeerde?

De heer **Mastwijk** (CDA): Ik heb daar net wat over gezegd. Ik ben daar niet honderd procent tevreden mee, omdat ik vind dat de pilot zoals die nu is uitgevoerd – denk maar even aan het niet-consolideren van de ZBO's – geen echte pilot kan worden genoemd. Een aantal dingen is gewoon onder tafel gebleven. Dus als je straks zou willen evalueren en dingen samen met elkaar zou willen wegen, dan moet je een volwaardige pilot baten- en lastenstelsel hebben en moet je zorgen dat de kennis niet wegzakt. Dus dan zou in ieder geval de pilot moeten worden doorgezet, en zou die wat mij betreft iets moeten worden uitgebreid, zodat je over één of twee jaar de verschillende instrumenten volwaardig tegen elkaar kunt afwegen. Dan heb je een goede weging waarbij je de vraag kunt beantwoorden wat nu beter of minder slecht is: het kasverplichtingenstelsel of het baten- en lastenstelsel.

Minister **Bos**: Voorzitter. Om maar gelijk met het laatste punt te beginnen, wijs ik erop – niet om flauw te doen – dat de manier waarop de pilot bij LNV heeft plaatsgevonden uitgebreid is afgestemd met de Kamer. Zo is het feit dat ZBO's niet geconsolideerd worden niet iets waar wij vandaag achterkomen. Dat is in de manier waarop de pilot is vormgegeven van het begin af aan bekend geweest. ZBO's zijn natuurlijk ook niet voor niets ZBO's, dus er zijn ook wel redenen om hen niet integraal in het beeld mee te nemen.

Natuurlijk had de pilot nog verder doorgevoerd kunnen worden, daar zijn wij denk ik ook steeds eerlijk over geweest, maar dat zou hebben betekend dat de kosten ook enorm waren opgelopen, omdat je dan bijvoorbeeld ook hele automatiseringssystemen had moeten aanpassen. Op zo'n moment moet je echt even kosten en baten tegen elkaar afwegen. Dat blijft dus wat ons betreft ook een weging die wij met elkaar te maken hebben. Nogmaals, ook als ik zeg dat wij wat ons betreft eind volgend jaar in den brede kunnen terugkijken of wij dan inmiddels meer relevante beleidsinformatie beschikbaar krijgen, met alle initiatieven die genomen zijn en of dat voldoende is, kan wat mij betreft de conclusie na dat terugkijken ook luiden dat wij nog een pilot doen, een betere en verder doorgevoerde pilot dan die wij nu hebben uitgevoerd. Maar ik zou het echt willen

afraden om die stap nu te zetten, ook omdat in essentie de vraag niet behoort te zijn: willen wij voor een baten- en lastenstelsel gaan of willen wij voor een kasverplichtingenstelsel gaan? De vraag behoort te zijn: hebben wij in het samenstel van initiatieven dat wij nemen uiteindelijk de informatie op tafel die wij op tafel willen hebben? Het is dus niet een instrumentenvraag, de vraag naar de instrumenten moet ervan afgeleid worden of u uiteindelijk de informatie krijgt die u wilt hebben. Die vraag kunnen wij pas beantwoorden als wij eind volgend jaar ook kunnen terugkijken op het experiment rondom begroting en jaarverslag. Dus ik handhaaf mijn tegenvoorstel en ik ben nogmaals bereid om op een kortere termijn al te komen met een overzicht van wat er in het buitenland speelt en wat daar misschien nieuwe inzichten zijn. Misschien dat dat ook de heer Mastwijk ertoe zou kunnen bewegen om zijn verzoek aan te houden totdat hij daar met ons ook meer zicht op heeft. Het moet lukken om niet al te lang na de zomer de resultaten van zo'n onderzoek aan u te kunnen presenteren.

Wat de capital charges betreft, heeft de heer Mastwijk natuurlijk gelijk dat je een omslagrente kunt hanteren, maar dan gaat wel de informatie-waarde verloren van variërende financieringskosten, want dan verandert het beeld niet meer, dus dan heb je er ook niet zoveel meer aan om dit apart in je systeem op te nemen.

De heer Bashir sprak over de beleidsdoorlichtingen. Het is uiteindelijk aan de Kamer wanneer u het liefste werkt met de resultaten van beleidsdoorlichtingen. Ik heb aangegeven waarom wij denken dat het verstandig is om dit allemaal op één moment te doen. In die zin loopt het ook mee in het experiment en zou ik het nog een keer een kans willen geven. Mocht de Kamer het uiteindelijk verstandiger vinden om dit toch op verschillende momenten in het jaar dat te doen, dan kan ik mij daar het nodige bij voorstellen. Dit ligt wat dat betreft niet zwaar, wij hebben nu één keer gehad dat het geconcentreerd was op Verantwoordingsdag. Laten wij dat in ieder geval nog een Verantwoordingsdag doen en als u uiteindelijk vindt dat het dan ondersneeuwt – dat was het centrale argument – en dat wij er toch beter aan doen om dit op andere momenten in het jaar te doen, dan zit ik daar niet star in.

De heer Bashir vroeg om uniformering. Wij hebben de vorige keer toen de eerste jaarverslagen-nieuwe stijl langskwamen al gezegd dat er behoefte is aan een soort stijlboek, waarmee wij in die sfeer enige uniformering tot stand brengen. Wij zien ook dat er grote verschillen in omvang zijn tussen hoe departementen met dezelfde informatie omgaan, dus daar kan het nodige gebeuren. Tegelijkertijd moeten wij denk ik uitkijken dat wij met uniformering ook niet te hard doorduwen. Veel beleid is tussen departementen verschillend, vraagt om een ander type toelichting en kan niet altijd op dezelfde manier gepresenteerd worden. Wij zijn hiermee dan ook heel voorzichtig. Uw collega's in diverse Kamercommissies hebben ook zo hun wensen bij de manier waarop bepaalde informatie toch echt in de ene commissie weer op een andere manier gepresenteerd wordt dan in de andere. Dus zouden wij daar een nog grotere stap met elkaar willen maken, dan zeg ik heel voorzichtig dat dat niet alleen maar van de kant van het kabinet kan komen.

De heer **Mastwijk** (CDA): Voorzitter. De minister spreekt mij aan. Hij zegt: ik zit er niet star in. Ik vind nog steeds dat ik een goede motie heb ingediend, maar ik zit er ook niet star in. Ik heb goed geluisterd naar wat de minister heeft gezegd. Ik heb overigens wel uitgesproken meningen hoe financiële stelsels in dit land zouden moeten werken, daar mag ook geen misverstand over bestaan. Ik zal het tegenvoorstel van de minister in mij opnemen, maar ik sluit niet uit – temeer daar een aantal fracties niet in deze vergadering vertegenwoordigd was – dat ik op enig moment toch een uitspraak van de Kamer vraag.

De **voorzitter**: Van die opmerkingen nemen wij kennis.

Toezeggingen

- De minister zal de Kamer na de zomer schriftelijk rapporteren over internationale ervaringen met het baten- en lastenstelsel.
- In beleidsdoorlichtingen zal steeds een expliciete verantwoording worden opgenomen met betrekking tot de rol van de onafhankelijke expert.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen