

Vergaderjaar 1999–2000

26 573

## Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

### Nr. 5

### VERSLAG VAN EEN NOTAOVERLEG

Vastgesteld 23 september 1999

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O.P.G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van Blerck-Woordman (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

#### <sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Reitsma (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Stroeken (CDA), Patijn (VVD), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Bos (PvdA), Remak (VVD), Wijn (CDA) en Kuijper (PvdA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Koenders (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Hofstra (VVD), De Wit (SP), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Dankers (CDA), Hillen (CDA), Blok (VVD), Weekers (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA) en Timmermans (PvdA).

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Financiën<sup>2</sup> hebben op 20 september 1999 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over **de nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording**.

Van het overleg brengen de commissies bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Walsem

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Gijzel

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



# Stenografisch verslag van een notaoverleg van de commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissie voor Financiën

Maandag 20 september 1999

Aanvang 14.00 uur

## Voorzitter: Giskes

Aanwezig zijn 6 leden, te weten:

Giskes, Blok, De Haan, Duijkers, Van Walsem en Vendrik,

en de heer Zalm, minister van Financiën.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (26573);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 19 mei 1999 over de Financiële verantwoordingen 1999 (26347, nr. 3);**
- **het rapport van de Algemene Rekenkamer "Ambitieuw maar haalbaar. Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties" (26588, algemene deel pag. 3-15);**
- **de brief van de minister van VWS en de minister van Financiën over het jaarverslag van VWS.**

De **voorzitter**: Wij hebben afgesproken dat er van de in totaal 180 te verdelen minuten er 120 voor de commissies en 60 voor de regering zijn. Dat betekent per fractie zo'n 12 minuten in eerste termijn en 3 in tweede termijn. Ik ga proberen de leden daaraan te houden.

## Eerste termijn van de zijde van de commissies

De heer **Blok** (VVD): Voorzitter! De VVD is enthousiast over de ideeën achter de onderhavige nota en deze operatie. Ik moet zeggen dat ik persoonlijk ook enthousiast ben. Als ik de strekking goed begrijp, resulteert dit namelijk in een massa

vrije tijd voor Kamerleden. Tussen de begroting en het jaarverslag behoeven wij nog maar weinig te doen. De minister geeft dit zelfs expliciet aan in zijn brief. Hij zegt: de noodzaak om de Staten-Generaal separaat tussentijds te informeren, wordt hierdoor kleiner. Dus geen AO's meer. Tot zover mijn persoonlijke vreugde.

Wat de bredere politieke strekking van de nota betreft, spreekt het ons zeer aan dat de basisvraag bij ieder politiek onderwerp nu wordt: wat willen wij, wat gaan wij daarvoor doen en wat mag dat kosten, en dat wij vervolgens aan het eind van het jaar gaan bekijken of wij de effecten bereikt hebben en of dat gebeurd is tegen de kosten die wij daarvoor begroot hadden. Dat past in de visie van de VVD in de taak van de overheid. De overheid moet op een effectieve en slagvaardige wijze voorwaarden scheppen voor individuele en maatschappelijke ontplooiing. Het hanteren van expliciete doelstellingen kan in zekere zin ook disciplinerend werken voor het politieke proces. Bij het stellen van concrete doelen kom je namelijk steeds terug op de vraag hoe maakbaar de samenleving is op dat concrete beleidsterrein en of de kosten en de baten op dat gebied redelijkerwijze tegen elkaar opwegen. Om van deze operatie een succes te maken en gebruik te maken van de voordelen die ik zojuist geschetst heb, is wel enige ambitie en vasthoudendheid vereist van zowel de Tweede Kamer als de verantwoordelijke bewindslieden. In dat licht heb ik een aantal concrete vragen. De eerste betreft de rijksbrede financiële verantwoording en de relatie tot het regeerakkoord. Ook in de schriftelijke vragenronde is al aan

de orde geweest dat het stellen van concrete doelen per ministerie en het rijksbreed verantwoording afleggen per jaar eigenlijk met zich brengt dat je ook in het regeerakkoord concrete doelen moet gaan formuleren. Uiteindelijk zijn doelen per ministerie daar een afgeleide van. De beantwoording van deze schriftelijke vraag was mij niet geheel duidelijk. Kan de minister een en ander nog een keer toelichten?

In de brief wordt ook uitgebreid ingegaan op de concreetheid van de doelstellingen en op de vraag of het gaat om maatschappelijke doelstellingen of beleidsdoelstellingen. Die woorden roepen op zichzelf al een zee van vragen op. Een van de voorbeelden in de brief sprak mij bijzonder aan. Bij het onderwerp grotestedenbeleid werd aangegeven dat een meetbaar effect zou zijn het verschil in werkloosheid tussen autochtone bevolking en allochtone bevolking. Toevallig heb ik dezelfde vraag concreet gesteld tijdens een overleg over het grotestedenbeleid. Toen kreeg ik daar het keurige wollige antwoord op dat die relatie niet zo direct gelegd kan worden. Ik ben blij dat de minister met mij van mening is dat je die relatie wel kunt leggen. Op die denkrant voortbordurend, wil ik nog graag twee andere voorbeelden aan de minister voorleggen. Zijn brede maatschappelijke onderwerpen als werkloosheids- of criminaliteitscijfers volgens de minister ook geschikt om in deze operatie als doelstelling te hanteren? Er wordt uitgebreid ingegaan op de rol van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de juistheid van de informatie en de doelmatigheid waarmee het beleid uitgevoerd wordt. Bij mij roept dit de vraag op wat de rol van de Rekenkamer wordt

met betrekking tot doeltreffendheid. De Rekenkamer weet op dit moment boeiende en vaak ook zeer prikkelende rapporten te produceren waarin de doeltreffendheid van beleid ter discussie wordt gesteld. Als ik de exercitie goed begrijp, wordt juist het meten van doeltreffendheid bij uitstek een taak van de Tweede Kamer. Deelt de minister deze mening?

Over de budgetsectoren sociale zekerheid en zorg, die in geld uitgedrukt toch niet de minst onaanzienlijke onderdelen van de collectieve uitgaven vormen, wordt aangegeven dat wij in de komende jaren meer informatie zullen krijgen. Is er een tijdlijn te geven waarop te zien is wanneer deze informatie parallel zal lopen aan de jaarverslaglegging van het Rijk zelf?

ICT wordt terecht gekoppeld aan dit onderwerp. De notitie is er ambitieus over, zelfs zo ambitieus dat ik mij afvroeg of dat eigenlijk wel kon, terwijl ik toch een beetje behoor tot de generatie die zelf heeft mogen programmeren en systeem analyses en andere moeilijke dingen heeft moeten doen. Ik denk hierbij met name aan het onderwerp "dwarsdoorsnede". Recent was in de krant uitgebreid het onderwerp van de kosten van het extern advies aan de orde. Volgens deze notitie en volgens de theorie over wat er allemaal kan met informatieverwerking, zouden op het trefwoord "extern advies" de totale kosten uit de gehele overheid te trekken moeten zijn. Het lijkt mij erg mooi als het systeem zo wordt ingericht. Kan de minister een tipje van de sluier oplichten?

In de brief wordt ingegaan op de afwegingen die mogelijk binnen en zelfs tussen ministeries gemaakt moeten worden wanneer per beleidsonderwerp doelen worden gesteld, omdat die soms ministerie-overlappend kunnen zijn. Betekent dit in uiterste instantie dat taken ook tussen ministeries verdeeld zullen kunnen worden? Stel, dat wij constateren dat binnen het functioneren van de economie de arbeidsmarkt zo langzamerhand een van de belangrijkste bepalende factoren wordt, kan EZ dat onderwerp dan claimen, met als argument dat dit de belangrijkste economische factor wordt?

De notitie gaat ook in op de noodzakelijke cultuuromslag bij de ministeries. Dat is terecht en dat geldt overigens niet alleen voor de

ministeries, maar ook voor de Tweede Kamer. Zou die cultuuromslag ook consequenties hebben voor de arbeidsverhoudingen, misschien zelfs voor de arbeidscontracten binnen de ministeries? Worden er bijvoorbeeld doelstellingen genoemd?

Ik ga nu in op de brief over de financiële verantwoordingen 1999. Ook daarin wordt ingegaan op de kwaliteit van de ministeries. Er wordt specifiek ingegaan op het tegemoetkomen aan de eisen en verwachtingen van de burger als klant. Ik vind de voorbeeldbegroting van Financiën en daarin het onderdeel belastingdienst meer dan uitstekend. Op een mooie, inzichtelijke wijze werd daarin weergegeven hoe de tevredenheid van de klanten over het jaar verloopt en hoe die wordt gemeten. Kunnen wij verwachten dat ook in de begrotingen van de andere ministeries, waar dat opportuun is, klanttevredenheid een integraal onderdeel zal worden van de verslaglegging?

In haar brief maakt de Algemene Rekenkamer, zoals wij dat van haar gewend zijn, zeer verstandige opmerkingen en wijst zij op de pro's en contra's van het hanteren van concrete doelstellingen. Ik ben het zeer met de Rekenkamer eens dat er duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over de wijze waarop doelstellingen gemeten kunnen worden en de tijdlijnen die daarbij gehanteerd moeten worden. Maar bij het lezen van deze brief kreeg ik soms ook het gevoel dat het betere altijd de vijand is van het goede. Ik kan mij nauwelijks doelstellingen voorstellen die helemaal onafhankelijk zijn van andere beleidsterreinen. Er is altijd een samenhang met de wereld om ons heen. Het eisen van een absolute afhankelijkheid tussen beleid en doelstelling en het uitsluiten van externe invloeden zou de gehele operatie onderuithalen. De angst die ik proef bij de Algemene Rekenkamer voor een hoog abstractieniveau, deel ik dus niet zo erg. Ik hoor graag de mening van de minister daarover.

Vrijdag ontvingen wij de brief over het jaarverslag van VWS. Naar de mening van de VVD is de insteek logisch, maar ik vroeg mij af hoe de verslaglegging van het premiegefinancierde deel in het nieuwe jaarverslag zal plaatsvinden. Ten slotte een vraag van algemene, politieke strekking. Een gevolg van

het hanteren van concrete doelstellingen is dat bewindspersonen meer dan tot op heden op een groot aantal deelonderwerpen ter verantwoording kunnen worden geroepen. Dat is bestuurlijk heel zinvol. De politieke praktijk is dat een minister verantwoordelijk is voor alles wat er op een departement gebeurt, en terecht, maar dat onttaardt soms in de logica dat een minister voor iedere verkeerd geadresseerde brief naar huis gestuurd kan worden. Willen wij een succes kunnen maken van deze operatie, dan moet er geen cultuur van angst ontstaan. Wanneer een bewindspersoon 25 ambitieuze doelstellingen durft te hebben en er drie niet weet te halen, moet het niet zo zijn dat hij naar huis gestuurd kan worden, omdat hij drie van de 25 doelstellingen niet haalt. Als wij het zo invullen, creëren wij een enorme tegenkracht tegen het hanteren van doelstellingen.

Is de minister het met mij eens dat ook in het politieke bedrijf geldt: waar gehakt wordt, vallen spaanders? Er moet een zekere foutenmarge gehanteerd kunnen worden bij het bereiken van doelstellingen, om ervoor te zorgen dat er concrete doelstellingen worden gesteld.

De heer **De Haan** (CDA): Voorzitter! Ik sluit mij aan bij de complimenten van mijn collega Blok. Ik denk dat wij het erover eens zijn dat het buitengewoon belangrijk is om de kwaliteit van de politieke besluitvorming te verbeteren. Daar kan niemand tegen zijn. Het is prima dat de Kamer en de regering dat in een grote mate van eensgezindheid proberen.

Wij moeten daarbij voor ogen houden dat wij door een buitengewoon lastig proces moeten. Verbetering van de besluitvorming betekent dat je zoveel mogelijk concreet meetbare doelstellingen moet hebben. Ik heb in een hoorzitting wel eens gezegd dat er tegenstrijdige belangen zijn. Ik kan mij voorstellen dat de bewindspersonen er belang bij hebben om de doelstellingen wat aan de vage kant te houden, want dan lopen zij minder risico. Dat kan ook gebeuren bij politieke clubs in ons parlement. Ik zal een voorbeeld geven. Als je zegt: 3000 agenten op straat, moet je meten of zij ook op straat komen. Je kunt ook zeggen: 3000 agenten extra. Dat is alweer iets makkelijker. Je kunt ook kwantitatief onbepaald zeggen:

er moet meer blauw of meer veiligheid komen. Dat laatste is heel moeilijk meetbaar. Zodra je heel concreet formuleert wat je precies wilt, word je kwetsbaarder, zoals collega Blok al heeft gezegd. Het staat of valt ermee dat de Kamer en het kabinet veel concreter worden, ook bij het sluiten van regeerakkoorden. Ik ben benieuwd of de minister de opvatting heeft dat dit bereikbaar is. Zullen kabinetsformaties niet uitermate moeilijk worden, als daarbij heel concrete afspraken moeten worden gemaakt? Daarbij komt dat lang niet alles in kwantitatief meetbare doelstellingen is weer te geven. Hoe moet je bij het buitenlands beleid kwantitatieve doelstellingen formuleren, bijvoorbeeld als het gaat om meer stabiliteit in Europa of in Kosovo? Hoe meet je dat? Ik zou het niet weten. Er zijn talloze voorbeelden te bedenken. Je kunt een benadering geven, maar hoe meet je meer kwaliteit in het onderwijs of in het universitair onderzoek? Daar zijn al pogingen toe gedaan, maar deze leiden vaak tot heel merkwaardige conclusies. Er zijn nogal wat grote beleids-terreinen waarop wij als Kamer voorop moeten stellen dat het niet altijd eenvoudig is om zeer concrete, tastbare en meetbare doelstellingen te bereiken. Dat moeten wij erkennen om frustraties in de toekomst te vermijden. Misschien klinkt het wat chagrijnig, zo van: het wordt toch niets. Waar prestaties gemeten kunnen worden, moet dat natuurlijk ook gebeuren. Veel is echter niet goed meetbaar; wij moeten elkaar wat dit betreft geen rad voor ogen draaien. Wel is het mogelijk, de kosten beter in beeld te brengen. Hiervan zijn talloze goede voorbeelden te geven. Bij het doorlezen van de stukken viel mijn oog in het weekend op de kosten van doorstroomplaatsen bij de arbeidsvoorziening. Het is buitengewoon nuttig dat de Kamer weet wat een doorstroomplaats kost, al zal het niet mogelijk zijn om de productiviteit en de effectiviteit exact te meten. Ik krijg graag commentaar van de minister op de visie dat alleen al het bepalen van kostprijzen een indrukwekkend resultaat kan zijn. De voorgeschiedenis van de minister is mij bekend. Wij weten dat het buitengewoon lastig is om het verband tussen de inzet van middelen en prestaties te meten. In ons oude vak noemden wij dat het

identificatieprobleem. Dit betekent dat je niet altijd kunt vaststellen dat er een oorzakelijk verband is tussen de inzet van middelen en de uitkomst. Er kan een nonsens-correlatie zijn. Wij maakten dit vroeger altijd duidelijk met de overeenstemming tussen de komst van de ooievaar en het grotere aantal geboorten. Ik weet niet of dit nu nog zo is; ik zit al twintig jaar niet meer in die branche.

De heer Blok wees er al op dat een bepaalde maatregel en een bepaalde prestatie nooit precies aan elkaar te koppelen zijn. Er zijn autonome afwijkingen en beleidsafwijkingen; probeer die maar eens te onderscheiden. Desniettemin blijf ik erbij dat wij de ambitie hoog moeten stellen. Wij mogen de lat best hoog leggen. Als wij die te laag leggen, wordt het in ieder geval niets bijzonders. Het verdient wellicht overweging bij de invoering van het lasten/batensysteem, waarbij de overheid meer als bedrijf wordt gerund, voor de kwaliteitsmeting ten behoeve van belastingbetalers beleidsonderdelen aan ISO-normering te onderwerpen. Dit lijkt mij heel aardig, nu wij enthousiast zijn begonnen aan de invoering van ISO-normering bij onderwijsorganisaties. Dat is echt goed werk. Daarom ben ik er voorstander van, dit ook bij onderdelen van de rijksdienst te doen. Wat volgt er eigenlijk uit mijn betoog? De Kamer moet goed bij de les blijven. Als je niet oppast, verflubbet de zaak heel snel, vooral als wij onze ambities te breed stellen.

De **voorzitter**: Ik dacht dat u "verlubbet" zei.

De heer **De Haan** (CDA): Dat mag ook; dat woord is hier ook bekend. Daar wordt het inderdaad ook niet altijd duidelijker van. Ik kan zo'n grap wel hebben. Die zou zelfs van mijzelf afkomstig kunnen zijn. Wij denken dat het goed zou zijn als de Kamer zich bezint op de vraag hoe zij deze zaak gaat aanpakken. Als wij niet oppassen en de zaak veel te breedvoerig opzetten, kan het een geweldige mislukking worden. Dat moeten we ten koste van alles vermijden. Ik stel derhalve voorop dat iedere vaste Kamercommissie een zeer beperkt aantal onderwerpen identificeert en definieert, waarna wij aan de slag gaan met het definiëren

van goede doelstellingen en de daarbij behorende prestatie meting. We moeten de gevallen waarin dat lukt, als voorbeeld gaan stellen. Dat moet natuurlijk ook goed gecommuniceerd worden met de Algemene Rekenkamer, zodat die kan adviseren of dit mogelijk is. Op basis van dat advies moeten we met de desbetreffende vakministers overleg voeren over de vraag of ook zij dat zo zien. Daar moet een concrete besluitvorming uit voortkomen. Ik overweeg – eigenlijk stel ik dat voor – om dan met een motie te komen, waarin keurig netjes omschreven wordt wat we het komende jaar, het komende anderhalf jaar of de komende twee jaar gaan doen. Zo wordt de zaak langzaam maar zeker opgebouwd, totdat we het stadium hebben bereikt dat wij daarmee tevreden kunnen zijn. We zien het dus duidelijk als een proces, maar laten we met concrete dingen beginnen. Ik sluit af met de brief van VWS. Ik sluit mij aan bij de opmerkingen van de heer Blok: ik vind dat dat zo moet kunnen.

De **voorzitter**: Wat dat laatste punt betreft: misschien moeten we aan het eind van deze vergadering even bespreken waar de beslissing over dit verzoek van VWS eigenlijk genomen moet worden. Ik weet niet of daar bijzondere ideeën over leven bij de commissie, maar het lijkt mij een onderwerp om straks mee af te ronden.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter! In grote lijnen kan de fractie van GroenLinks zeer instemmen met de notitie die de minister van Financiën aan de Kamer heeft gezonden. Wij proeven in die notitie een gezonde dosis idealisme op het punt van het verbeteren van de verantwoording over het beleid. Dat idealisme herkennen wij en dat doet ons deugd; ik zou bijna zeggen: daar willen wij meer van. Ik zou ook bijna zeggen: wie is er nou tegen het creëren van meer inzicht in de vraag of beleid werkt en hoe de samenhang is tussen ingezette middelen en het uiteindelijke resultaat? Ik denk dat ik mijn collega's alleen maar zou herhalen als ik daar een hele uitweiding aan zou toevoegen over de gelijktijdige noodzaak van enig realisme. Op dat punt vertrouwen wij op de gebruikelijke habitus van de minister. Het is natuurlijk niet nodig om een traject in te zetten om het

hele verantwoordingssysteem ambtelijk en politiek zodanig te gaan overtrekken dat wij onze eigen teleurstellingen gaan organiseren. Dat lijkt mij buitengewoon slecht. Op dat punt sluit ik mij geheel aan bij de woorden van de heer De Haan, die zeer omstandig heeft uitgelegd hoe belangrijk realisme soms kan zijn. Er moet mij een opmerking van het hart over een vraag die meer in de toekomst ligt. Er wordt voortdurend gesproken over de mogelijkheid of wenselijkheid dat de overheid eenduidige doelstellingen formuleert. Volgens mij gaan wij daarbij uit van de fictie dat de overheid één grootschalig intern gecoördineerd lichaam is dat er dezelfde beleidsdoelstellingen op nahoudt. Dat is volgens mij niet het geval. Wat de overheid juist zo uniek maakt, is dat zij eigenlijk een meervoudige organisatie is, waar meervoudigheid van doelstellingen dus eerder regel dan uitzondering is. Ik denk en vermoed – soms denk ik het zeker te weten – dat dit basisfenomeen, deze basiskaraktertrek van de overheid, deze hele operatie nogal eens zal bemoeilijken. Het komt natuurlijk heel regelmatig voor dat departementen er verschillende doelstellingen op nahouden. Formeel wordt de regering geacht om met één mond te spreken en zitten alle departementen op één lijn – dat moet ook en we kunnen niet anders – maar als je bij een bepaald beleid echt meetbare doelstellingen probeert te verzinnen, zal dit fenomeen volgens mij maximaal aan het daglicht treden. Misschien heeft de minister daar gedachten over; zo ja, dan zou ik die graag willen horen. Dit lijkt mij de operatie immers nogal te bemoeilijken.

Het feit dat het zo nodig is om een beeld te krijgen van de effectiviteit en doelmatigheid van beleid, blijkt bijvoorbeeld uit de hele affaire omtrent de Betuwelijn. In de afgelopen maanden is een debat opgekomen over de effectiviteit van de Betuwelijn. Dat debat laat zich op grond van cijfers eigenlijk niet beslechten en wordt gevoerd tussen politici en niet tussen degenen die met enig gezag over de werkelijke effecten van de Betuwelijn kunnen besluiten. Voorts hebben wij gemerkt dat het buitengewoon moeilijk wordt om duidelijkheid te krijgen over de budgettaire consequenties als je de aanleg van de Betuwelijn vandaag zou willen stopzetten. Dat krijgen wij

er niet uit; dat geldt niet alleen voor ons, maar ook voor de heren en dames van het Centraal Planbureau. Dat geeft aan dat op heel belangrijke politieke dossiers de huidige begroting eigenlijk niet voldoende beeld biedt en dat het erg lastig is om tussentijdse bijstellingen van het beleid en alle bijbehorende consequenties goed in beeld te krijgen. Dat geeft aan dat op heel belangrijke politieke dossiers de huidige begroting niet voldoende beeld biedt. Ook tussentijdse bijstellingen van beleid en de consequenties daarvan zijn lastig om goed in beeld te krijgen. Dit geeft opnieuw aan hoe belangrijk deze operatie is.

Ik heb nog een algemene opmerking, waarop ik graag de reactie van de minister wil horen. Wij willen, langs de lijnen van het geld en het budget, de rijksoverheid in een proces dwingen waarin men steeds meer en beter nadent over de effectiviteit van beleid. Dat beleid omvat veel meer dan het uitgeven van geld. Mij wordt echter niet helder hoe de evaluatie moet plaatsvinden, de afwegingen bij het beleid als het op de rails is gezet, van de inzet van het budgettaire instrument versus de andere instrumenten. Mij is dat niet helder worden. Het is dan ook erg complex. Misschien heeft het daarmee te maken. In de zeer korte tijd dat ik werkzaam was als ambtenaar, was dat een hoofdmoot van het werk. Toen is mij opgevallen hoe urgent die vraag is en hoe uitermate lastig die vraag te beantwoorden is. In het departement waar ik werkzaam was, zag ik dan ook de neiging om het budgettaire instrument in te zetten. Andere instrumenten waren niet voorhanden, waren te ingewikkeld of ondervonden weerstand. Dat speelt vaak bij, bijvoorbeeld, het milieubeleid. Wij werken het liefst met heffingen of wettelijke voorschriften. Dat kan vaak niet, waardoor wij moeten werken met tweedehandsbeleid. Hoe beoordeelt men in deze politieke context doelmatigheid? Dat is een buitengewoon lastige vraag. Het antwoord hierop is echter wezenlijk voor het leermoment. Dat is namelijk de vraag of voor het volgende jaar hetzelfde budget ingezet moet worden. Het gaat dan om de overwegingen of men waar voor eigen geld krijgt en of het teveel kost. Daar willen wij met zijn allen naartoe. Ik zeg overigens heel

eerlijk dat ik geen antwoord heb op deze belangrijke vraag. Ik kom toe aan een aantal praktische opmerkingen. Mij doet het pijn aan het hart dat ik in het hele stuk zo goed als niets lees over het fenomeen van de belastinguitgaven. Dat verdient echter bijzondere aandacht omdat wij weten dat er in het begrotingsbeleid van de afgelopen jaren geen budgettair kader is voor de belastinguitgaven. Zij vormen geen aparte budgetsector, wat de "way out" is voor creatieve ministers of een creatief kabinet. Het gaat bij dit alles overigens om een fors bedrag. Ik lees in de Miljoenennota, die wij dit weekend bij voorinzage mochten bekijken, dat het gaat om miljarden. Het gaat over een bedrag in de orde van grootte van 15, 16 of 17 mld. Hier moet het meest basale werk dus nog gedaan worden. Er moet namelijk een budgetsector belastinguitgaven komen. Dan moet daarna de volgende stap worden genomen. De voortgang die men hoopt te boeken op het punt van de sociale zekerheid en zorg is hard nodig. Als ergens het inzicht in de effectiviteit van middelen ontbreekt, is het wel daar. De sector belastinguitgaven is echter bepaald niet onbelangrijk. Het gaat om heel veel geld. In dit verband moet men overigens niet te zuinig zijn met een ruime definitie van het woord belastinguitgaven. Waarom zouden wij niet jaarlijks toetsen of de hypotheekrenteaftrek hetgeen brengt wat ermee wordt beoogd? Dit is misschien lastig voor sommige collega's en de minister wil er wellicht ook niet aan. Het is straks wel een relevante vraag als de hypotheekrente in stand blijft. Brengt die nog hetgeen wij ermee beogen? Ik wil dus ook andere belastinguitgaven, die op dit moment misschien niet als zodanig erkend en herkend worden, onder het regime van de beleidsverantwoording brengen. Dat lijkt mij vrij logisch. Ik kom tot een derde punt van min of meer globale aard. Wij zijn gezegend met het behoedzame begrotingsbeleid. Nu wij bijna halverwege zijn, valt op dat het steeds moeilijker wordt om de cijfers over het begrotingsbeleid nog met de realiteit in verband te brengen. Men blijft behoedzaam begroten, terwijl de kloof groeit met hetgeen zich anderzijds voordoet aan economische groei, onderuitputting in de sociale zekerheid en extra loon-

stijgingen ten opzichte van het behoedzame scenario. Dat is een zeer belangrijk punt, want het gaat hier om de basis voor het politieke debat: is er ruimte, hoeveel dan en hoe ziet die er de komende jaren uit? De komende weken zal daar ongetwijfeld nog veel en indringend over gesproken worden, o.a. bij de financiële beschouwingen, maar het roept op dit moment al de vraag op of de minister van Financiën in de jaarlijkse verantwoording de scenariokeus tegen het licht wil houden van hetgeen zich daadwerkelijk aandient en de verwachtingen daarover voor de komende jaren. Als wij inderdaad over een aantal jaren substantieel een hogere groei boeken, wordt de kloof steeds maar groter. Het lijkt er dan op alsof wij helemaal geen geld te besteden hebben, terwijl wij dat in feite wél hebben. Ik meen dat dit belangrijke punt nadrukkelijk onderdeel moet zijn van het debat van de fractievoorzitters in mei over de gang van zaken in het afgelopen jaar en de vraag wat wij daarvan kunnen leren. Misschien moet het ook onderdeel zijn van een verantwoording op hoofdlijnen, al heb ik niet begrepen dat dit overwogen wordt. Er worden voorstellen gedaan voor het anders markeren van de budgetflexibiliteit. Wij hebben er behoefte aan dat ook dit meerjarig in beeld wordt gebracht, op veel grotere schaal dan nu lijkt te worden aangekondigd. Wij hebben die behoefte niet alleen voor infrastructurele uitgaven – ik noemde al de Betuwelijn, waar het een "hell of a job" is om na te gaan wat eigenlijk de vrije ruimte is – maar ook voor andersoortige uitgaven. Dat is niet alleen helder ten opzichte van de Kamer, ook voor het functioneren van de rijksoverheid is het niet onbelangrijk. Het voorkomt immers dat ministeries de gelegenheid krijgen om gelden vast te zetten die eigenlijk vrij zijn. In feite betekent het dus een steun in de rug van de minister van Financiën. Daartegenover zou misschien overwogen moeten worden om een groter percentage als vast reservepotje in de rijksbegroting op te nemen. Wij werken nu met een uitgavenreserve die voor mij in politieke en bestuurlijke zin een wat onduidelijke status heeft. Het laatstgehouden debat over de Voorjaarsnota werd sterk beïnvloed door de hele cijfermagie van inflatie,

groeiramingen e.d., zodat wij het toen nauwelijks over de uitgavenreserve hebben gehad. Zou die reserve niet structureel groter moeten zijn en op een zodanige manier in de gehele cyclus meegenomen moeten worden, dat er jaarlijks al in september (dus in het jaar T-1) over gesproken kan worden? Ook zou ik ervoor zijn als het parlement zou worden gevraagd om expliciet toestemming te geven aan die uitgavenreserve. Datzelfde geldt voor de homogene groep Europese uitgaven en aanvullende posten. Dit zou moeten gebeuren door middel van een begrotingswet, waarin deze uitgaven en reserveringen expliciet worden geregeld. Nu vallen ze eigenlijk elk jaar over de rand van de tafel, maar omdat ze inmiddels zo belangrijk zijn geworden, mede in het licht van de keuze voor het behoedzame scenario en het daaruit voortvloeiende begrotingsbeleid, meen ik dat ze expliciet een wettelijke status moeten krijgen. Bij de nieuwe inrichting van de begroting wordt gesproken over meerjarige autorisatie van uitgaven, bijvoorbeeld voor infrastructurele zaken. Mij is echter niet geheel duidelijk geworden wat ik op dat punt precies mag verwachten. Er wordt meerjarig geautoriseerd, maar alleen voor bijzondere uitgaven. Geldt dat dan alleen voor infrastructuuruitgaven? Overigens, waar wij jaarlijks een tegenbegroting indienen, is het de vraag hoe wij een tegenverantwoording moeten organiseren. Dat wordt heel erg lastig.

De heer **De Haan** (CDA): Dat wordt dan wel zoiets als woensdag gehaktdag.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Als de financiële verantwoording jaarlijks in mei gaat plaatsvinden en wij daarover een politiek debat gaan voeren, zou ik mij kunnen voorstellen dat het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt gevraagd om zijn terugblik die tot op heden in september wordt gepubliceerd eerder te publiceren. In dat document staat heel veel informatie over de ontwikkeling van de economie, de plaatsen waar zich groei manifesteert en dergelijke. Het CBS weet altijd een zeer lezenswaardig werkstuk te fabriceren. Het zou zinnig zijn wanneer dat document in samenhang met de verantwoording zou

worden gepresenteerd. Dan moeten de CBS-mensen wat harder werken. Ik hoop dat het lukt. Ik zou het ook goed vinden, omdat er dan analogie ontstaat met de MEV die bij de begrotingsbehandeling kan worden gebruikt. Dat zou het debat in mei in ieder geval in potentie rijker maken.

De **voorzitter**: Het leek even alsof we in de financiële beschouwingen waren beland. Een uitgavenreserve kenmerkt zich doordat de doelen niet van tevoren omschreven kunnen worden, maar daar hebben wij het vandaag wel over.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Zoekend naar het raamwerk en de context van de discussie van vandaag, las ik een conclusie uit de RSV-enquête halverwege de jaren tachtig: de Tweede Kamer was vaak afwezig, onoplettend of vergeetachtig. Het is deze conclusie geweest die aanleiding was voor een intensief proces van zelfreflectie van de Kamer dat leidde tot de start van een aantal verbetertrajecten. Er werd een operatie comptabel bestel gestart, waarvan wij vandaag de dag redelijk plezierige positieve resultaten mogen zien. Voorts is gestart met een proces dat bedoeld was om het financieel beheer en de rechtmatigheid van de uitgaven op orde te brengen. Verder werd de taak van de commissie Rijksuitgaven aangescherpt met taken op het terrein van doelmatigheid van beleid. Ook is het reglement van orde van de Tweede Kamer op een aantal punten bijgesteld. Daarbij kan worden gedacht aan het invoeren van notan en wetgevingsoverleggen. Met andere woorden, de controletaak van de Tweede Kamer kwam weer volop in beeld. Die staatsrechtelijke grondslag is niet veranderd in de tussentijd. Wel gewijzigd is de maatschappelijke context waarbinnen die controle plaatsvindt en daarmee zijn de aard en inhoud van de controle ook gewijzigd. De discussie over dualisme in tijden van regeerakkoord en controle in de vorm van medebesturen staat ook vandaag de dag nog in het middelpunt van de belangstelling. De nota die het kabinet ons heeft aangereikt, is in ieder geval in onze kringen met veel enthousiasme begroet. Desalniettemin hebben wij in de context van mijn inleiding toch nog wel wat aandachtspunten te

formuleren als het gaat om daadwerkelijke controle door de Kamer.

Een van de aandachtspunten heeft te maken met het afbreukrisico in het kader van de betrouwbaarheid van de informatie. Gegeven het comprimeren van informatie is het in het kader van financieel beheer en rechtmatigheid de vraag of de cijfers waard zijn wat zij waard zijn. Op het moment dat men informatie comprimeert, vermeldt men bepaalde informatie niet meer. Dat houdt het gevaar in dat wij binnen vijftien jaar weer van die heel dikke begrotingsboeken krijgen, omdat wij toch al die informatie willen hebben. Wij moeten er allen goed over nadenken of als de informatie wordt gecomprimeerde, wel antwoord wordt gegeven op de vragen die de Kamer stelt. Er zal een intensieve dialoog moeten zijn tussen de voorstellen waarmee de regering straks komt en de wensen die de Kamer op dat terrein heeft. Wat de betrouwbaarheid van de informatie betreft, is er ten aanzien van de financiële gegevens in het kader van het comptabel bestel sprake van hoge resultaten. Voor sommige onderdelen van de rijksdienst geldt dit nog niet. Daarom is afgesproken op die onderdelen dit jaar een intensieve controle uit te voeren vóórdat we de grote omslag maken.

Dan de betrouwbaarheid van informatie van derden. Wij zijn afhankelijk van gemeenten, particuliere organisatie en soms van andersoortige bedrijven. De vraag is of de gegevens waarop wij onze conclusie baseren dat ons beleid is gerealiseerd, wel betrouwbaar en valide zijn. Kan de minister ons informeren hoe hij enige waarborg kan geven voor de betrouwbaarheid en validiteit van die gegevens van derden?

Zoals gezegd gaan wij daadwerkelijk invulling geven aan meebesturen. Bij de controletaak rond wetgeving en budgettering komt feitelijk een derde controletaak: de Kamer gaat meebesturen en controleert het beleid waaraan zij als medewetgever feitelijke invulling heeft gegeven. Toch blijft er in mijn beleving wat wringen bij de beleidsagenda en de prioriteiten daarbinnen. Hoe verhouden de beleidsmatige voorstellen in de begroting en de verantwoording die wij daarover willen zich tot de beleidsprioriteiten en de informatie en gegevens die wij

daarover willen hebben? Betekent prioriteit meer informatie? Of betekent dit dat de Kamer, behalve de inhoudelijke keuze, ook iets krijgt te zeggen over de aard en wijze van de voorbereiding van de controle? In mei zal de verantwoording worden aangereikt en op dat moment komt ook een Rijksverantwoording beschikbaar. Ik ben zeer benieuwd naar hoe de minister van Financiën aankijkt tegen de rol van de minister-president bij het afleggen van de Rijksverantwoording, zoals dit nu gebeurt door de minister-president bij de presentatie van de Miljoenennota.

Met de omzetting van de financiële verantwoording naar een beleidsverantwoording worden in de boekhoudkundige systematiek nogal wat veranderingen aangebracht. Op een aantal van onze vragen, bijvoorbeeld over het omgaan met bijlagen, de definitie van een begrip als "duidelijk verschil" en de subsidiëring van de marge op programmakosten en apparaatkosten, antwoordde de minister dat hij in mei met voorstellen zou komen. Deze zaken grijpen zeer direct in in de controlemogelijkheden van de Kamer. Als de Kamer hierin meegaat, dan vergroot zij de handelingsvrijheid van ministers en leidinggevenden op departementen. Het betekent dat zij hooguit achteraf kan constateren dat op de wijze is gehandeld die zij wilde. Hoe staat de minister tegenover deze vergroting van de handelingsvrijheid op basis van de wijziging van het boekhoudkundig systeem en de verhouding daarvan tot de reële controlerende rol van de Kamer? Zijn de marges die de ministers zich straks kunnen toerekenen ook de marges die daadwerkelijke beïnvloeding mogelijk maken?

Bij de ontwikkeling van beleid heeft de minister de intentie om in de toekomst nieuwe of bijgestelde beleidsvoornemens zoveel mogelijk in ontwerpbegrotingen te presenteren. Zoals ik in mijn inleiding zei, is het notaoverleg een van de veranderingen die vijftien jaar geleden zijn afgesproken: een nieuwe beleidslijn wordt weliswaar aangekondigd, maar de brede discussie daarover vindt in een notaoverleg plaats. Ik vrees dat er nauwelijks ruimte is voor beleidsinhoudelijke verdieping tijdens de begrotingsbehandeling als er alleen nog maar in een begroting nieuwe

beleidslijnen worden aangekondigd. Hier is sprake van frictie: hoe wil je een reëel debat over beleid hebben, terwijl iedereen eigenlijk weet dat voor Kerstmis alle begrotingen goedgekeurd moeten zijn, omdat het departement anders niet aan de slag kan? Ik nodig de minister uit om hierover nogmaals na te denken. Nu kom ik bij het meer operationele niveau. Wij gaan beginnen met een groot veranderingsproces, waarbij wij concrete doelstellingen gaan formuleren en gaan bekijken welke prestatiegegevens worden opgesteld. Ook hierbij hoort de vraag hoe intern erop wordt toegezien dat prestatiegegevens meetbaar zijn en daarmee relevante informatie opleveren. Met andere woorden, speelt zich dat alleen af in het overleg tussen regering en Kamer of is er een daadwerkelijk interne controle op de aard en kwaliteit van de prestatiegegevens? Er zijn wel eens gedachten geweest om deze taak onder te brengen bij een interdepartementale accountantdienst.

Over het implementatieproces heeft collega De Haan al het nodige gezegd: er zijn een aantal randvelden, de betrouwbaarheid van de informatie en de relatie tussen publiek domein en ministeriële verantwoordelijkheid in dat verband. Wat het implementatieproces betreft heeft collega De Haan al het nodige gezegd. Er is een aantal randvelden. Ik heb al gesproken over de betrouwbaarheid van de informatie en de relatie tussen publiek domein en de ministeriële verantwoordelijkheid. De heer De Haan heeft erop gewezen dat, waar het gaat om het berekenen van de kostprijs binnen het baten/lastenstelsel dan wel binnen het kasverplichtingenstelsel, de vraag rijst of het baten/lastenstelsel verder moet worden ingevoerd of niet. Gelet op de ervaringen die op dit moment bij de agentschappen worden opgedaan, bestaan er bij onze fractie aarzelingen om dit grootscheeps verder in te voeren. Ziet de minister het als een reële optie dat dit stelsel stapsgewijze rijksbreed wordt ingevoerd? Een realistisch veranderingsproces wil ook zeggen dat men zich realistische doelen stelt. Het debat in de rondetafelconferentie leidde tot de vraag hoe een en ander zou moeten worden aangepakt. Gaat men ambtenaren opleiden en bewerken om met goede voorstellen te komen? Gaat men het politieke



debat voeren met ministers, de topleiding van organisaties en de Kamer? Wordt dat op alle fronten gedaan of worden prioriteiten gesteld waarmee het wordt geprobeerd? Kiepen we de hele begroting in één keer om en wordt er stapsgewijze gewerkt aan kwaliteitsverbetering? Of wordt er begonnen met beleidsprioriteiten omdat die het eerst in orde moeten worden gebracht waar het gaat om beleidsbegroting en beleidsverantwoording?

Voorzitter! Als wij straks met elkaar deze weg afleggen, zullen wij elkaar stellig kritisch blijven volgen. Zo zit dit spel nu eenmaal in elkaar. De vraag rijst of de Kamer regelmatig zal worden geïnformeerd over de voortgang op de departementen zodat zij een vinger aan de pols kan houden. Van belang is dat de Kamer kan nagaan of de ontwikkeling van de processen binnen de departementen zich binnen de door haar gewenste kaders afspelen.

De heer **Van Walsem** (D66):  
Mevrouw de voorzitter! Wanneer de heer Blok opmerkt dat Kamerleden straks een wat rustiger periode tegemoet gaan wanneer er transparanter wordt gewerkt en ze nog maar tweemaal per jaar worden geïnformeerd, denk ik: was het maar alvast zo ver. De weg die daarheen moet leiden, is heel lang en zeer ingewikkeld. Als voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven ken ik daarbij twee grote zorgen. Enerzijds is er het werk dat de Kamerleden zelf moeten verzetten om een en ander tot een succes te laten leiden. Anderzijds denk ik aan de departementen. Er zal natuurlijk sprake moeten zijn van een geweldige cultuuromslag omdat het op een heel andere wijze van begroten en verantwoorden zal uitdraaien. Dat betekent dat ook de registratie van het beleid op het departement een heel andere zal zijn. Het wekt echter vertrouwen dat de interdepartementale stuurgroep op een hoog niveau is ingezet, zodat duidelijk wordt dat de hoogstverantwoordelijken, inclusief de minister, enthousiast zijn en ook serieus menen dat dit moet gaan gebeuren in de periode tot 2003. Dan moet het geregeld zijn. Echter, wij weten allemaal dat het een moeilijke weg zal zijn. Niet alleen zal de Kamer zelf haar huiswerk goed moeten doen om ervoor te zorgen dat per vaste

commissie de vragen op de juiste manier worden geformuleerd – ik denk nu aan de eenduidigheid van de vraagstelling – zij zal het kabinet ook moeten houden aan het tijdpad en de invulling die wij hier met z'n allen voor ogen hebben.

Ik denk voorts dat binnen de Kamer de politieke verschillen over dit onderwerp buitengewoon gering zullen zijn. Wie wil nu niet dat er sprake zal zijn van grotere transparantie, meer duidelijkheid in de verantwoording, meer doelmatigheid en meer doeltreffendheid? Met andere woorden: wij gaan er met z'n allen voor. Ik denk dat deze operatie vergelijkbaar is met die ten aanzien van het comptabele bestel die in 1986 plaatsvond. Ik vind het dus buitengewoon belangrijk.

Het beangstigt mij een beetje als ik in de brief van 19 mei jongstleden van de minister lees dat 1/3 van de gevraagde prestatiegegevens geleverd kan worden, dus 2/3 nog niet. Dit laatste wordt gelukkig weliswaar met legitieme redenen omkleed, maar toch worden die gegevens voorlopig niet geleverd. Mijn waarschuwing is dat alle partijen tegen deze achtergrond nog wel een weg te gaan hebben. De bedrijfsvoering is niet zozeer een stokpaardje van mij als wel dat ik erop blijf hameren. In de nota van de minister is tussen de regels door te lezen dat het financieel beheer bij de departementen op orde is en dat dit voortaan kan worden opgenomen in de paragraaf over de bedrijfsvoering, wat breder is dan alleen het financieel beheer. Toch wijs ik de minister er nogmaals op dat het financieel beheer bij lang niet alle departementen al op orde is en dat dit punt dus aandacht blijft behoeven. Als wij verder streven naar doeltreffendheid en doelmatigheid, moeten wij niet de zaken uit het oog verliezen die wij denken voor elkaar te hebben. Die blijven immers ook belangrijk.

In verband met de prestatieingen gaan wij ervan uit dat er per jaar zoveel mogelijk prestaties gevraagd worden. In dat licht zijn nulmetingen noodzakelijk. Kan de minister dat bevorderen, zodat er aan het eind van het jaar goed gemeten kan worden? Bij meerjarenafspraken zijn dienen een soort mijlpalen voor tussentijdse rapportages afgesproken te worden.

Het hele programma is in 1987 ingezet, nadat de commissie voor de

Rijksuitgaven om versnelling en verbetering van de kwaliteit van de verantwoordingen had gevraagd. Welnu, die versnelling lijkt op schema te liggen, maar toch vraag ik de minister wat dit betreft bij de departementen de vinger aan de pols te houden.

Het belang van deze hele operatie is onderschreven door de motie-Melkert die in 1998 is aangenomen. Daarin is om meer transparantie en een kwalitatief betere informatievoorziening gevraagd. Ik noem de werkgroep-Van Zijl. Het doet mij deugd om te constateren dat het draagvlak wel groot is.

De Rekenkamer moet haar bevindingen nu veel eerder geven, omdat die in het jaarverslag opgenomen moeten worden. Ik neem aan dat daarover goed overleg wordt gevoerd met de Rekenkamer. De stand van zaken in de uitvoering van de aangenomen moties wordt nu nog in een aparte bijlage vermeld, maar als die bijlage vervalt, ben ik bang dat ik niet meer kan nagaan of de ministers hun afspraken met de Kamer over de moties nakomen. Ik lees dat dit wellicht via Internet mogelijk is, maar ik wil toch graag dat de Kamer terzake adequaat geïnformeerd blijft worden.

Nog iets over de afweging van de kosten tegen de zinvolheid van de prestaties. Ik kan mij namelijk voorstellen dat, als het heel duur is om iets boven water te krijgen of om iets te presteren, je je afvraagt of dat nog wel nodig is. Wordt die afweging ook voldoende duidelijk gemaakt?

Voor de behandeling van de financiële verantwoording in mei moet het mogelijk zijn om daarover per departement in de commissies te debatteren en ten finale met de minister-president en de minister van Financiën of nog iemand anders die door het kabinet wordt aangewezen. Het jaarverslag van VWS heb ik vandaag ontvangen en dat ziet er goed uit. Ik zou dan ook op die weg door willen gaan, maar daarover komen wij nog te spreken. Zoals aangegeven, lijkt de aanzet goed.

De vergadering wordt vijf minuten geschorst.

**Eerste termijn van de zijde van de regering**

Minister **Zalm**: Mevrouw de

voorzitter! Ik ben zeer aangenaam getroffen door de toonzetting waarmee uw commissie het vraagstuk benadert. Het is bovendien opmerkelijk dat die toonzetting niet sterk verschilt van fractie tot fractie. De ambitie om er iets van te maken, is bij iedereen volop aanwezig, maar er is ook sprake van enige relativering met betrekking tot hoe snel en goed het allemaal zal gaan. De heer Van Walsem spreekt over een cultuuromslag en een moeizame weg; de heer Blok over het voorkomen van een angstcultuur, er mag ook wel eens iets misgaan; de heer De Haan heeft zich weer laten kennen als lid van een bestuurderspartij door te zeggen dat lang niet alles in kwantitatieve doelstellingen te vangen is; de heer Vendrik spreekt als aankomende bestuurderspartij van idealisme en van realisme en mevrouw Duijkers heeft gewezen op de moeilijkheden bij het invoeringstraject en gezegd dat wellicht selectief te werk gegaan moet worden met de prioriteiten. Het is leuk dat er ook bij de departementen veel enthousiasme en belangstelling bestaat voor dit onderwerp. Dat is ook te zien aan de mensen die vandaag op de publieke tribune zitten: geen journalisten, geen burgers, maar veel ambtenaren van allerlei departementen. Sommigen hebben mij schriftelijk meegedeeld dat zij met rode oortjes zitten te luisteren. Die rode oortjes hebben inmiddels genoegdoening gekregen, er is immers overeenstemming over het feit dat de experimentele verantwoording van VWS ook als verantwoording mag gelden. Ik heb beluisterd dat de Kamer de afwijking van de Comptabiliteitswet die daarvoor nodig is, graag wil toestaan.

De **voorzitter**: Ik weet niet, of wij nu kunnen constateren dat dit besluit écht genomen is. Ik kijk even naar de commissie. Er is sprake van een positieve grondhouding, maar de Kamer moet nog beslissen wanneer dat besluit echt valt.

De heer **Van Walsem** (D66): Stapje voor stapje, maar zeker doorgaan. Wij gaan dus akkoord.

De **voorzitter**: Als Kamer?

De heer **Van Walsem** (D66): Ik ben niet de Kamervoorzitter, maar ik wil

dit gerust voor mijn verantwoording nemen.

De **voorzitter**: Ik denk dat wij nu moeten constateren dat er bij de diverse partijen veel animo bestaat om dit te laten gebeuren, maar dat wij nog moeten bekijken wanneer dit besluit echt zal vallen. De oortjes blijven dus nog een beetje rood!

Minister **Zalm**: Ik hoop dat dit ook stimulerend werkt. Voorzitter! Misschien is het goed erop te wijzen dat wij mei volgend jaar wederom met een vracht spullen naar de Kamer zullen komen. Daartoe behoren ook de door ieder departement voorgestelde nieuwe opzet van de begroting, de artikelindeling, etc. In principe moet er dan met iedere minister afzonderlijk een discussie plaatsvinden over de vraag, of een en ander naar de zin van de Kamer is. Het idee achter die beleidsbegroting is immers om die begroting beleids- en politiek relevant te maken. De Kamer moet zich kunnen herkennen in die begroting en het idee hebben dat via de nieuwe begrotingsindeling voldoende informatie wordt verschaft en een betere discussie over het beleid kan plaatsvinden met de desbetreffende minister. Het moet dus geen fait accompli zijn, maar het moet dienen als basis voor discussie met de Kamer. Het is alleszins mogelijk dat na het debat met de Kamer tot een andere indeling van een bepaalde begroting wordt gekomen, omdat de Kamer op bepaalde terreinen een andere beleidsindeling wil. Natuurlijk moet wel de geest van het project overeind blijven, wat inhoudt dat de beleidsdoelstellingen vooral op outputindelingen en niet zozeer op de verfijnde inputindelingen worden georiënteerd. Maar de informatie op dat vlak moet wel beschikbaar blijven. Dat zal voor een groot deel mogelijk zijn. Die informatie kan in de begroting, in de memorie van toelichting, in een bijlage of anderszins worden gegeven. Zo kan de informatie ook aan iedereen ter beschikking worden gesteld via de moderne elektronica, dus via internet. Men kan dan doorklikken – ik heb begrepen dat het zo heet! – naar allerlei dossiers die onder de begroting liggen.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Ik neem aan dat u een andere vorm van

klikken bedoelt dan bij klokken luiden.

Minister **Zalm**: Ja, dit is klikken met een muis! En het maakt minder lawaai.

Voorzitter! De heer Blok heeft gevraagd hoe doelstellingen moeten worden gedefinieerd. Kan werkloosheid als doelstelling worden geformuleerd of is dat te breed? Kan criminaliteitscijfer als doelstelling worden geformuleerd? Hij wees daarbij op de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat een en ander zoveel mogelijk moet worden geïsoleerd van exogene ontwikkelingen, opdat er kan worden afgerekend op de doelen die men zelf in de hand heeft. De opvatting van de Algemene Rekenkamer spreekt mij wel aan. Maar als je het ideaal nastreeft dat er een volstrekt isolement moet zijn van de relatie tussen de beleidsinzet en de daaruit voortvloeiende gevolgen, kun je uiteindelijk bijna niks meer meten. Je moet ergens tussenin proberen te blijven. Soms is het mogelijk om via subdoelstellingen te werken. Ons grote doel is natuurlijk daling van de werkloosheid, maar het aantal geslaagde plaatsingen of het aantal voltooide omscholingen kan natuurlijk een subdoelstelling zijn. Per beleidsterrein moet worden bekeken wat de meest geschikte procedure is. Het is moeilijk als exogene ontwikkelingen een grote rol spelen. In het kader van het buitenlandse beleid kan bijvoorbeeld "vrede in de wereld" een doelstelling zijn. Daarop hebben wij een zekere invloed, maar niet volledig! Het is een beleidsterrein waarop moeilijk te kwantificeren valt. De exogene ontwikkelingen zijn hierbij zeer groot en zeer invloedrijk en onze eigen ontwikkelingen zijn zeer beperkt. Het is dan ook weinig zinvol om op grond van dit soort doelstellingen beleid te formuleren en om daarop af te rekenen. Er moet per beleidsterrein maatwerk plaatsvinden. Er moet een redelijke balans ontstaan tussen aan de ene kant een enigszins beleidsrelevante doelstelling en aan de andere kant mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Natuurlijk moeten wij niet terecht komen in de situatie dat ons toch de kop wordt afgehakt voor zaken waarop wij niet veel invloed hebben kunnen uitoefenen maar die verstorend hebben gewerkt. Maar dat is onderdeel van het debat met de Kamer. Als ministers doelstellingen

formuleren waarvoor een redelijke exogene invloed geldt, neem ik aan dat zij dat aangeven in de beschrijving van die doelstellingen. Je zou het een soort risicoanalyse kunnen noemen van de exogene ontwikkelingen die negatief kunnen uitwerken. Op die manier kan wellicht een balans worden gevonden tussen aan de ene kant beleidsrelevantie en aan de andere kant mogelijkheden om invloed uit te oefenen.

Wij zijn inderdaad op het gebied van ICT zeer ambitieus. Wij kunnen veel met ICT. Dwarsdoorsneden zijn op te halen. Daarvoor is natuurlijk wel de goede codering nodig. Als je niet hebt geadministreerd op mannen en vrouwen, kun je geen uitsplitsing krijgen naar mannen en vrouwen. Dat lukt ook met ICT niet. Zo zijn er meer vormen van indeling te noemen. Je kunt er nu eenmaal niet meer uit halen dan wat je er van tevoren in hebt gestopt. Maar je kunt wel allerlei interessante combinaties maken. Je kunt ook informatie van verschillende departementen in één verzamelbox brengen. Ik geloof niet dat een nieuwe begrotingsindeling automatisch leidt tot competentiewijzigingen tussen departementen. De heer Blok gaf in dat verband een aardig voorbeeld. Als de arbeidsmarkt de grote economische factor wordt, betekent dat dan dat het arbeidsmarktbeleid automatisch naar EZ overgaat en dus bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid verdwijnt? Dat zou ik mij als student bij bestudering van dit onderwerp nog hebben kunnen voorstellen. Inmiddels is dat voor mij niet meer mogelijk.

De heer **Van Walsem** (D66): Men stopt af!

Minister **Zalm**: De revolutie raakt steeds verder weg.

Voorzitter! De kwestie van de arbeidsvoorwaarden zie ik toch enigszins als een zelfstandig traject. Het betreft hier meer de afdeling van de minister van Binnenlandse Zaken. We houden ons op dit punt bezig met vernieuwing en het mogelijk maken van bijzondere arbeidscontracten bij de rijksoverheid. Die sluiten wij bij Financiën ook wel. Dat komt bijvoorbeeld voor als iemand in tijdelijke dienst wordt genomen. Dat kan dan gebeuren zonder pensioenvoorziening en zonder een voorziening voor ziekteverzuim, terwijl die werknemer weer wel het gebruik van een lease-auto wordt gegeven. Zoiets

is soms nodig om iemand die je voor een belangrijke post wilt hebben, ook te kunnen krijgen. Deze handelwijze komt echter niet vaak voor. Zij vormt een uitzondering. Niettemin is zoiets mogelijk. Op het gebied van arbeidsvoorwaarden en het leveren van maatwerk daarbij is nu al meer mogelijk dan 20, 25 jaar geleden. Ik ben blij met de waarderende opmerkingen van de heer Blok over de voorbeeldbegroting van Financiën. De klanttevredenheid is niet voor iedere begroting relevant. Ik weet niet wie precies voor de begroting van Buitenlandse Zaken tot de klanten zouden moeten worden gerekend. Bij de individuele huursubsidie of bij posten die veel contacten met de burger met zich brengen, is het relevant om de klant tevreden te stellen. Men kan dan ook de ervaring die burgers of bedrijven met een bepaalde dienst hebben systematisch meten. Dat gebeurt bij de Belastingdienst ook en zou men elders eveneens kunnen doen. Ik ben ook van mening dat de meetbaarheid belangrijk is en dat die van tevoren moet worden gedefinieerd. Ik heb begrepen dat recentelijk over het premiegefinancierde deel met de minister van Volksgezondheid van gedachten is gewisseld. Zij is tot de conclusie gekomen – en wie ben ik om dat te weerspreken? – dat voor de time being geen versnelling kan worden gerealiseerd, gelet op de gelaagdheid van de informatieverschaffing: van de instelling naar de verzekeraar, van de verzekeraar naar de Ziekenfondsraad en van de Ziekenfondsraad weer naar de minister. Zij zal voorlopig niet het tempo van de rijksdienst kunnen halen.

Voorzitter! De heer De Haan gaf het voorbeeld van de extra agenten op straat. Doordat wij de input zeer slecht meten, denken wij dat sprake is van output. Naar mijn gevoel gaat het hierbij nog steeds om input. Bij de agenten op straat kom je weliswaar een beetje in de sfeer van de semi-output. Hoewel, als men op straat uit zijn neus loopt te eten in plaats van op kantoor schiet je ook niet veel op. Criminaliteitsbestrijding is natuurlijk wel een echte doelstelling, maar er is het risico van doorkruising met zaken die je niet rechtstreeks in de hand hebt.

De heer **De Haan** (CDA): Voorzitter! De minister heeft natuurlijk gelijk,

maar hier geldt wel, dat wat voor de een een doelstelling is voor de ander een middel is. Het een wordt wel eens met het ander verward.

Minister **Zalm**: Zeker!

De heer **De Haan** (CDA): Ik geef een voorbeeld. De progressieve inkomstenbelasting is eigenlijk een middel om de inkomstenverdeling recht te trekken, maar voor sommigen is het een doelstelling op zichzelf geworden.

Minister **Zalm**: Voorzitter! Dat is helemaal juist. Dat bleek ook wel uit het wensenlijstje dat de Kamer bij de diverse departementen heeft ingeleverd. Soms bleek dat op inputgegevens te slaan. Ik geef toe, dat goede inputgegevens ook interessant zijn. Alles is beter dan niets. De heer De Haan heeft gesproken over kostprijzen. Het is natuurlijk sowieso nuttig om te weten hoe hoog die zijn. Ik meen dat de heer De Haan de hoogte van de kostprijs voor een doorstromingsplaats interessant vindt. Dat vind ik eveneens. Dan ben je als het ware nog vrij laag bij de grond bezig met het goed weergeven van zaken die je kunt meten.

Voorzitter! De ISO-normering wordt bij uitvoerende diensten wel toegepast. Ik herinner mij dat ik Government Travel een prijs heb uitgereikt. Government Travel is het reisbureau van de overheid en het kreeg de prijs omdat het de ISO-2000 certificering had gehaald.

De heer **Van Walsem** (D66): Daar sta ik van te kijken!

Minister **Zalm**: Ik begrijp dat ISO ook niet alles zegt. Ik begrijp dat er bij de Belastingdienst andere toetsen en allerlei kwaliteitsmodellen bestaan. Bij uitvoerende diensten is dit soort technieken, die ook in het bedrijfsleven worden gehanteerd, zeer wel toepasbaar en worden ze ook toegepast.

De heer Vendrik zei dat, puur praktisch en reëel bekeken, de overheid vaak meer en meervoudige doelstellingen hanteert, zeker als dit ook tussen de departementen wordt bekeken. Zelfs in de Kamer worden door leden van één fractie verschillende doelstellingen nagestreefd. Zo lang zij niet strijdig zijn met elkaar, mag dat allemaal nog wel, maar als ze strijdig zijn, wordt het vervelend.

Ik weet niet wat ik precies aan moet met het voorbeeld van de Betuwelijn. Ik herinner mij dat daarover geen volkomen willekeurig besluit is genomen. Er liggen wel degelijk uitvoerige studies en ex ante evaluaties, en zelfs een maatschappelijke kosten-batenanalyse aan ten grondslag. Dat er over de imponderabilia verschillend gedacht kan worden, is een andere kwestie, maar het besluit over de Betuwelijn is niet zonder het gebruik van moderne ex ante evaluatietechnieken tot stand gekomen.

Voor de afweging tussen het budgettaire en het andere instrument is geen vast recept. Het enige vaste recept dat ik wel kan garanderen, is dat wij op Financiën ons uiterste best zullen doen om het niet-budgettaire instrument als eerste naar voren te brengen. Dat zit een beetje in ons bloed, want geld uitgeven vinden wij het ergste wat denkbaar is. Als er een manier is waarmee we daaromheen kunnen, zullen wij die altijd eerst beproeven. Daar staat overigens tegenover dat er ook inefficiënte instrumenten bestaan die niet financieel van aard zijn. Met de heffingen ligt dat weer anders, want dat is geen kostenpost, maar een inkomstenpost die valt onder de belastingheffingen. Met die blik kan daar dus naar worden gekeken. Voorts proberen wij om bij milieu-subsidies, bijvoorbeeld voor de CO<sub>2</sub>-projecten, steeds de kosten-effectiviteit in beeld te brengen bij de besluitvorming: wat kost het per uitgespaarde emissie CO<sub>2</sub> in gulden per ton. Natuurlijk wordt er ook gekeken of er iets leuks wordt bewerkstelligd, behalve dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt verminderd. De kosteneffectiviteit is heel belangrijk bij de keuze van het instrument. Mevrouw Duijkers heeft gewezen op het afbreukrisico en op het risico van comprimeren. In dialoog met de Kamer moet worden bekeken hoe het comprimeren van de begroting eruit zal moeten zien. Daarbij zijn verschillende gelaagdheden voorstelbaar. Informatie, debat en afspraken hoeven immers niet per definitie hetzelfde te zijn als wat de Kamer autoriseert. De autorisatie is de zwaarste vorm, maar daarnaast kan de Kamer nog allerlei informatie krijgen en kan zij ook afspraken maken. Als bijvoorbeeld programma en apparaat in één artikel zitten en de minister slechts in de toelichting een splitsing geeft, kan de Kamer

hem vragen om op eigen houtje niet meer dan 5% schuift tussen die categorieën. Dat kan worden afgesproken, maar dat is dan een politieke afspraak die niet via de autorisatie loopt. Dit past binnen de gedachte dat, als een minister op het resultaat mag worden afgerekend, iets meer vrijheid moet krijgen bij de input. Maar het kan ook zijn dat de Kamer zich op sommige onderdelen meer bezighoudt met de input. Dan kun je een spagaat krijgen: wil je iemand op input of op output afrekenen. Als je iemand op twee dingen wilt afrekenen, weet je niet meer waarover hij verantwoording verschuldigd is of het gaat twee keer mis.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Ik heb die programmakosten aan de orde gesteld, omdat er in het regeerakkoord afspraken zijn gemaakt over efficiëncymaatregelen en over het aantal arbeidsplaatsen bij de rijksoverheid. Er zijn in het regeerakkoord afspraken gemaakt over de ontwikkeling van de programmakosten en personeelskosten bij sommige departementen. Deze afspraken kunnen strijdig zijn met elkaar of met de handelingsvrijheid van ministers. Als wij geen afspraken meer maken over het personeel, heeft de minister van Binnenlandse Zaken waarschijnlijk een heel boeiend debat met de bonden.

Minister **Zalm**: De kwestie is hoe je het regeerakkoord ziet. Ik zie het zelf als een methode om ombuigingsbedragen onder een bepaalde titel te versleutelen over departementen. Daar zit ook wel een goed verhaal achter: iedereen moet een productiviteitsstijging kunnen maken en de incidentele loonstijging in de hand houden. Au fond gaat het erom dat je een bepaalde korting over de departementen verdeelt en daar heb je een bepaalde redenering voor. Dat wil niet zeggen dat het ieder departement verboden is om een stijging van meer dan 0,6% incidenteel te hebben. Er is ook wel een zekere vrijheid voor individuele ministers om taakstellingen in te vullen op een manier die zij het meest dienstig achten voor hun beleidsonderdeel. Ik herinner mij dat ik hier voor de eerste keer bij de vaste commissie voor Financiën zat om verantwoording af te leggen over de ombuiging bij Financiën. Toen werd mij de

vraag voorgelegd of ik alle nieuwe vacatures voor 32 uur zou uitgeven, want dat was een van de onderdelen van het regeerakkoord. In mijn ogen was dat ook een methode om ombuigingen over de departementen te versleutelen en om geld binnen te krijgen. Ik heb van meet af aan gezegd dat ik dat niet van plan was en dat 38 uur ook mogelijk moest zijn bij de werving. Wij hebben daar een aardig debat over gehad. Uit mijn begroting heb ik het geld geleverd dat ik moest leveren. Vervolgens heb ik deeltijd voor bestaande gevallen verruimd. Dat was volgens mij veel relevanter dan alleen maar werven op 32 uur. Zo probeer je de budgettaire taakstellingen die je hebt gekregen in het regeerakkoord, op een zo goed mogelijke manier te vertalen, zodat je de nagestreefde doelstellingen zo goed mogelijk nakomt. Dit is een lang verhaal om te zeggen dat de wijze waarop ombuigingen zijn verdeeld over de departementen en de redenering die daarachter ligt, niet betekenen dat wij bijvoorbeeld weer koppen gaan tellen, zoals wij vroeger hebben gedaan. Vroeger werden er koppen geteld en dan moest er zoveel personeel uit en dan werd er ook in geld geteld. Dat leidde ertoe dat mensen dure dingen gingen doen om op koppen te besparen. Zij zeiden bijvoorbeeld: weet je wat, privatiseer het loodswen maar met een dubbel salaris, of privatiseer het ijkwezen, dan heb ik mijn koppentaakstelling gehaald. Daar werd het niet goedkoper van.

De heer **Van Walsem** (D66): Dan kregen wij altijd als antwoord: kwaliteit laat zich moeilijk meten.

Minister **Zalm**: Zeker bij het ijkwezen. Naar mijn oordeel moeten wij het geld eenduidig als sturingsinstrument gebruiken. Dat komt natuurlijk door mijn begrotingsachtergrond. Je moet heel voorzichtig zijn om én input én output te willen beheersen. Of je zet input centraal of je zet output centraal. Als output de meetlat is, moet je een zekere vrijheid hebben bij de inputmix voor de uitvoering. Per begroting of misschien per begrotingsonderdeel moet dan worden bekeken welke afspraken de Kamer met zo'n bewindspersoon wil maken over dit soort zaken. De begrotingsindeling is een discussie-

punt bij iedere begroting, maar het samenvoegen van gelden voor een beleidsdoel is wel een kernpunt van de nieuwe benadering. De vrijheid van handelen van de minister wordt in de nieuwe methodiek niet in alle opzichten groter, maar soms ook kleiner. Nu staat meestal al het personeel van een departement op één post bij het artikel personeel. In de nieuwe opzet wordt het personeel toebedeeld op basis van de in de nieuwe begroting gedefinieerde doelstellingen. In die zin ben je juist iets minder flexibel, omdat de budgetten die vroeger overal voor konden worden aangewend, nu echt worden toegewezen aan de doelstellingen in de grotere begrotingsartikelen. We voeren ook nu notaoverleg. Ik vind dat dus zeker een alternatief voor het vormen van nieuw beleid, want die hoeven niet allemaal per se via de begroting te lopen. De nieuwe begrotingssystematiek beoogt niet om alle leuke en interessante beleidsdebatten voortaan te koppelen aan de begrotingsbehandeling. Het is wel makkelijker om het beleidsdebat te koppelen aan de begroting, maar als je interessant, nieuw beleid hebt, zal het nog steeds op de klassieke wijze gaan: een nota aan de Kamer en, als men een voorafgaande bespreking met de Kamer nuttig acht, een debat. Daar zal de nieuwe begrotingssystematiek dus geen hindernis voor zijn. Het toezien op meetbare, relevante informatie gebeurt ook intern binnen het departement. We hebben inmiddels zes of zeven voorhoede-projecten op stapel gezet. Voor de geïnteresseerde Kamerleden: in die doos zitten de voorbeelden, waarin we verder willen gaan met het verdiepen van de prestatiegegevens. Ook is er een handleiding hoe dat allemaal zou moeten. Dit heeft ook de aandacht in het bilateraal overleg tussen de ambtelijke toppen van de departementen en de ambtelijke top van het ministerie van Financiën. We proberen die meetbare en relevante informatie dus een breder draagvlak te laten krijgen dan alleen de Tweede Kamer, hoewel uw druk wel van groot belang is, zowel voor de positie van de departementale afdelingen die dit willen proberen door te voeren als voor de positie van Financiën. Wat dat betreft, zijn wij natuurlijk buitengewoon gelukkig geweest met het initiatief dat in de wandelgangen "het initiatief-Van

Zijl" wordt genoemd om dit soort zaken hoger op de agenda van de Kamer te plaatsen. De motie-Melkert is echt een zeer prachtige motie; als dat uit mijn mond komt, moet zij echt mooi zijn.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Ik zal het aan hem overbrengen.

Minister **Zalm**: Graag, want ik mis hem zo.

Dat we selectief moeten zijn bij het invoeringstraject, is een heel wijze opmerking van mevrouw Duijkers. De kwaliteitsslag zal in ieder geval niet overal even snel gemaakt kunnen worden. Wat de voortgangsinformatie betreft: u krijgt in ieder geval in januari de informatie of de departementen tijdig de derde woensdag van mei halen, althans de data waarop zij de gegevens moeten inleveren, opdat het product volledig kan zijn. Dat betreft echter meer de timing en dat heb ik al eerder toegezegd. Dat komt in januari apart aan de orde. In mei komen we dus met een hele serie informatie naar de Kamer: zowel een eerste proeve van verantwoording, waarbij aandacht wordt besteed aan de prioriteiten van de Kamer, als de hele nieuwe begrotingsopzet. Dat zijn twee natuurlijke momenten om de verdere voortgang van het project te bespreken.

De heer Vendrik heeft gesproken over de "tax expenditures". Zij blijven niet buiten het systeem. De Kamer heeft bij de begrotingsbehandeling van Financiën eigenlijk alleen "tax expenditures" als aandachtspunt aangeroerd. We zijn ook volop bezig om een aantal van die "tax expenditures" te evalueren. Op zich is het ook mogelijk om te proberen om daarbij het een en ander te doen in de sfeer van kerngetallen, maar daar hebben we al eerder over gesproken. Met betrekking tot de hypotheekrente is de situatie natuurlijk heel simpel. Dat is inkomensondersteuning voor mensen met een eigen woning. Wij kunnen precies uitrekenen hoeveel geld daarin omgaat en hoeveel ondersteuning verstrekt wordt. Dat voldoet dus wel aan zijn doel, tenzij men vergeet om die rente af te trekken.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik kan mij niet voorstellen dat iemand dat vandaag de dag nog zou willen vergeten. De vraag is of dit gaat

gebeuren met dezelfde ambitie als de verantwoording over andere, echte rijksbegrotingsuitgaven. Dat blijft een schimmig gebied. We moeten de discussie nog afronden over de vraag of het een aparte budgetsector wordt met een bijbehorende ijklat. Daarmee houdt het natuurlijk allemaal verband. Dat maakt mij dus een beetje achterdochtig.

Minister **Zalm**: In de vorige Miljoenennota is voor de eerste keer een overzicht gegeven. De heer Vendrik kan dan ook niet gespreken hebben over de huidige Miljoenennota. Hij zou dan immers het embargo schenden. Hij doet dus waarschijnlijk op de Miljoenennota van het vorige jaar. Aan de hand daarvan moet er een discussie komen.

Ik vind op zichzelf dat in de verantwoording van IX B best gegevens kunnen worden verschaft over "tax expenditures", los van de vraag of wij gaan werken met ijklaten. Daarover is een aparte discussie mogelijk. Het gaat dan ook niet om een vanzelfsprekende zaak, ook niet in de "links/rechts"-indeling. Een ijklat of plafonnering voor "tax expenditures" kan immers betekenen dat wij, bijvoorbeeld, de spakregeling moeten korten omdat het te goed gaat met de werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Een ander voorbeeld is de Vamil-regeling, die uit de hand loopt omdat iedereen investeert in het milieu. Het is dus geen een-twee-drietje dat voorstanders van plafonnering van "tax expenditures" aan de linkerkant van de Kamer staan.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Het is ons erom te doen, deze vorm van ongelijke behandeling tussen belastinguitgaven en andere rijksuitgaven ongedaan te maken. Datgene waarover minister Zalm nu spreekt, vindt immers dagelijks plaats in het begrotingsbeleid. Departementen lopen tegen een budgettair plafond aan en moeten linksom, rechtsom, bovenom of onderom repareren. Men kan, bijvoorbeeld, de uitgaven temporiseren. Er is, kortom, van alles mogelijk. Waarom zouden wij daarvan echter afwijken op het punt van de belastingen? Ik verbind een en ander met elkaar, omdat men beter gaat nadenken over de effectiviteit van de middelen als de uitgaven worden

gebudgetteerd. Is het echt nodig? Is er echt meer geld nodig? Dat is ook de macht van de minister van Financiën ten aanzien van de andere departementen: U wilt meer? Waarom eigenlijk? Dat is het spel dat Financiën met de andere departementen speelt. Ik wil de minister ertoe brengen dat hij dit spel ook met zijn collega's van financiën gaat spelen.

De heer **Van Walsem** (D66): Ik kan niet nalaten om erop te wijzen dat een plafond in de belastinguitgaven een zekere mate van onbetrouwbaarheid introduceert voor de burger.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Het is het een of het ander. Als wij dat niet willen, waarom doen wij dat dan wel bij de subsidie-uitgaven? Waarom is dat dan wel gebudgetteerd? Ook daarin zit een element dat wij op de koop toe nemen, namelijk dat er sprake van kan zijn dat de overheid na, bijvoorbeeld, driekwart jaar kan zeggen dat de regeling wordt gestopt bij gebrek aan geld. In de sociale zekerheid is dit gedurende vijftien jaar het geval geweest. Omdat er gebudgetteerd moest worden als gevolg van geldgebrek, moesten de uitkeringen worden verlaagd. Waarom toen wel en waarom niet als het gaat om de substantiële hoeveelheden geld, miljarden, die naar de belastinguitgaven gaan?

Minister **Zalm**: Ik denk dat ik er verstandig aan doe om de handschoen niet op te nemen. Dit is een buitengewoon interessant onderwerp, maar daarbij begeven wij ons buiten het kader van vandaag. De heer Vendrik vraagt om voortaan ook prestatiegegevens op te nemen over belastinguitgaven. Dat speelt zich af binnen het kader waarover wij praten. Ik wil dat dan ook bevorderen. Ik wil daarnaast zeker bevorderen dat wij met grote regelmaat belastinguitgaven evalueren op hun effectiviteit. Ik denk dat wij de discussie over een eventueel plafond bij de belastinguitgaven het best kunnen voeren aan de hand van de Miljoenennota. Daarin staat, zo kan ik verklappen, een beschouwing over dit onderwerp. Ik kom te spreken over de budgetflexibiliteit. Het is niet zo dat er om een meerjarige autorisatie wordt gevraagd aan de Kamer. De autorisaties gelden altijd voor één begrotingsjaar. Soms wordt er

geautoriseerd tot het aangaan van een verplichting die in meerdere jaren tot uitgaven kan leiden. De budgetflexibiliteit beoogt daarbij, wat met name relevant is bij investeringsbudgetten, aan te geven wat er nog aan technische vrije ruimte is in termen van de voorziene meerjarige kasbudgetten en de aangegeven verplichtingen. Er is overigens een groot verschil tussen politieke flexibiliteit en technische flexibiliteit. Zo kan de politieke flexibiliteit soms afwezig zijn bij een grote technische flexibiliteit, en andersom.

Over de uitgavenreserve is al bij interruptie opgemerkt, dat het lastig is om iets te autoriseren als het kabinet nog niet weet of het wel geautoriseerd moet worden. De reserve zoals die in het regeerakkoord staat, is primair bedoeld voor het opvangen van tegenvallers en als wij nog niet weten of wij die reserve nodig hebben, zetten wij haar ook nog niet in en vragen wij dus nog geen autorisatie ervoor. Pas zodra wij menen dat die reserve wel nodig is, vragen wij autorisatie, bij Voorjaarsnota. Zo hebben wij in de Voorjaarsnota 1999 gevraagd om autorisatie voor het benutten van de 250 mln. Voor aanvullende posten geldt in feite dezelfde systematiek.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik heb gezegd dat te overwegen valt om de uitgavenreserve in de komende jaren wat groter te doen zijn en een vast onderdeel te maken van de politieke besluitvorming over de vraag, hoe wij meerjarig begrotingsuitgaven zeker willen stellen. Het is ook mogelijk om een deel van die uitgavenreserve al bij de Miljoenennota in te zetten. Het probleem voor het parlement is nu dat het eigenlijk al te laat is op het moment dat de uitgavenreserve wordt ingezet, want dat gebeurt nu pas bij de Voorjaarsnota. Het gaat mij erom dat deze post het verdient om een meer politiek karakter te krijgen. Daartoe zou deze post groter en meer zichtbaar gemaakt moeten worden. Dan is het ook wat lonender voor het parlement om zich ermee bezig te houden en wordt de hoogte van die post ook een politiek besluit. In dat geval is een moment van autorisatie nodig.

De **voorzitter**: Ik vind dit wel wat ver aangaan van het onderwerp van vandaag. Ik stel daarom voor dat wij

er nu niet te lang op doorgaan, maar het grotendeels bewaren voor de financiële beschouwingen.

Minister **Zalm**: Het lijkt mij zeker een interessant punt voor de financiële beschouwingen. Dan kan ik mijn kruit nog even droog houden. Ik heb er overigens al wel eens over nagedacht en daarbij kwam ik tot de conclusie dat er allerlei plussen en minnen aan zitten. Als ik in de oppositie zou zitten, zou ik graag een grote reserve op Prinsjesdag willen hebben. Als minister van Financiën vind ik zo'n reserve eigenlijk ook wel aardig, maar het probleem is altijd waar die reserve vandaan moet komen. Als die vraag aan de orde komt, is het enthousiasme meestal veel minder groot.

De heer Van Walsem heeft gezegd, het jammer te vinden dat wij slechts één-derde van de door de Kamer gevraagde prestaties hebben kunnen aanleveren. Het is echter 40%, om het precies te zeggen. Daarnaast is aangegeven dat, als het op een iets ander moment kan worden gedaan en op een iets andere manier, al 85% van de wensen van de Kamer vervuld kan worden. Bovendien wordt bekeken of ook nog aan de laatste 15% tegemoet gekomen kan worden. Het beeld van de "één-derde" is dus wat te somber. Wij kunnen echt verder komen in het bedienen van de Tweede Kamer. Zijn blijvende aandacht voor het financieel beheer deel ik.

De nulmeting bij prestaties is de eerste meting ten tijde van de introductie van een nieuw prestatiebegrip. Er is dan een beginstand en vervolgens kan worden beoordeeld of productiever of goedkoper dezelfde prestatie wordt geleverd. De versnelling ligt inderdaad op schema. Dat houdt in dat ook de Rekenkamer sneller dan vroeger zal moeten werken. De Rekenkamer kan dat ook; wij hebben daar afspraken over gemaakt. Als de ministeries, het ministerie van Financiën en de Rekenkamer aan hun verplichtingen voldoen, kunnen wij inderdaad op de derde woensdag van mei leveren wat de Kamer wil.

De heer **Van Walsem** (D66): Betekent dit dat de Rekenkamer meer gebruik zal maken van het werk van de departementale accountantsdiensten, in het kader van de single audit? Gaat de Rekenkamer daarmee akkoord?

Minister **Zalm**: Dat gebeurt ook nu al intensief, maar de Rekenkamer kijkt uiteraard wel steeds met een kritisch oog of het afdoende is. Verder is de Rekenkamer het hele jaar door actief om op allerlei beleidsterreinen vingers op zere plekken te leggen. Dan de bijlagen, zoals de bijlage met aangenomen moties. Ik weet niet of wij in de toekomst de aangenomen moties nog gaan bijhouden. Ik vind het eigenlijk nogal raar dat de regering bijhoudt welke moties de Kamer heeft aangenomen.

De heer **Van Walsem** (D66): Het is niet zo gek, omdat zij de moties moet uitvoeren.

Minister **Zalm**: Jawel, maar het is toch aan de Kamer om ervoor te zorgen dat de aangenomen moties worden uitgevoerd. We moeten maar eens bekijken hoe wij ermee omgaan.

De heer **Van Walsem** (D66): De lijst bestaat nu in een wetgevingsbijlage.

Minister **Zalm**: Ja, maar ik weet niet precies hoe wij hier in de toekomst mee om zullen gaan, of wij het, zo gezegd, extracomptabel bijhouden of toch als onderdeel van de begroting. Er is natuurlijk wel sprake van een enorme overload aan informatie. Ik durf te garanderen dat er geen minister meer is die zijn eigen begroting van het begin tot het einde, inclusief bijlagen, leest. Misschien lezen sommigen de memorie van toelichting nog helemaal, maar ook dat durf ik niet te garanderen. De minister is natuurlijk volledig verantwoordelijk voor de begroting. Je bent als minister ook verantwoordelijk voor wat je niet leest, maar waar je wel je handtekening onder zet. Op sommige onderdelen kun je die handtekening zetten op basis van goed vertrouwen in je medewerkers. Als je je daarin vergist, ben je zelf het haasje. That's all in the game. Het is allemaal wel veel. De begrotingen zijn dik en bevatten enorm veel informatie, meestal van die "aangebreeën" informatie, omdat de Kamer een keer iets wilde hebben en dat dan elke keer weer terugkomt. De automatiseringsbijlage is daar een voorbeeld van. Wij hebben die eens stiekem laten vallen zonder dat er vragen over kwamen. In de voorgaande jaren was er trouwens ook nooit iets over gevraagd. De

subsidiebijlage hebben we nu in de dwarsdoorsnedeproductie genomen. Het is natuurlijk ook een alternatief om wat meer parallelproducten van overzichten van alle departementen tezamen te maken. Als de Kamer dan ook eens vanuit een bepaalde invalshoek wil kijken, hoeft dan niet per se iedere begroting daarmee te worden belast. Dat zijn alternatieven die wij maar eens moeten bespreken als wij in mei met onze stukken komen. Het is voor mij vrij simpel: als de Kamer ergens behoefte aan heeft en wij haar er niet van kunnen overtuigen dat die behoefte ten onrechte is, dan moet het gevraagde gewoon geleverd worden op een manier die praktisch en prettig is voor de Kamer. Dat heeft het beetje staatsrecht dat ik heb gedaan, mij wel bijgebracht.

Ik ben het ook met de heer Van Walsem eens dat als het meten van prestaties buitengewoon hoge kosten met zich gaat brengen, afgewogen moet worden of het dan nog nut heeft die meting te doen. Ik neem aan dat slechts in uitzonderingsgevallen het kostenaspect de doorslag zal geven bij het al dan niet meten van prestaties. Ik denk dat vaker het analytische probleem – vergelijk Buitenlandse Zaken en buitenlands beleid – de doorslag zal geven om met andersoortige kengetallen dan alleen de echte output aan de slag te gaan.

#### **Tweede termijn van de zijde van de commissies**

De heer **Blok** (VVD): Voorzitter! Er was zoveel overeenstemming tussen Kamer en minister dat ik nog nauwelijks kritische opmerkingen durf te maken. Het zijn dan ook meer aanmoedigende opmerkingen. Allereerst nog kort iets over de rolverdeling tussen de minister van Financiën en de Kamer. Die is er in dit proces toch eentje van wortel en stok. Ik zou de minister met klem willen vragen om van zijn kant de vakministeries daarin toch ook zelf te begeleiden, want toen de Kamer zelf concrete doelstellingen moest aanreiken, bleek hoe lastig het is om concrete doelstellingen te bedenken. Ik werd een beetje tot deze vraag "gekieteld" door 's ministers opmerking over de aanlevering van gegevens vanuit de sectoren zorg en sociale zekerheid. Natuurlijk moeten wij allereerst als Kamer heel hard roepen dat wij die gegevens op tijd

moeten hebben. In dit ICT-tijdperk ben ik persoonlijk niet zo onder de indruk van de mededeling dat er veel schijven tussen zitten. Die schijven moeten met elkaar kunnen "piepen", zal ik maar zeggen. Wij moeten er dus om vragen, maar het lijkt mij dat de minister van Financiën zich er ook een beetje verantwoordelijk voor moet voelen, want voor financiële macro-economische gegevens als het totaal aan collectieve uitgaven of de WIG, is het ook van belang dat deze gegevens er zijn, en dat ze er tijdig zijn.

Ik heb nog één opmerking over de ambitie bij de beleidsdoelen en de maatschappelijke doelen. Ik wil beklemtonen dat wij niet te voorzichtig moeten zijn met de formulering van maatschappelijke doelen. Ik geef het volgende voorbeeld: in veel organisaties is het gebruikelijk om een baas, afdelingshoofd of directeur verantwoordelijk te maken voor het ziekteverzuim op diens afdeling. Het is heel gemakkelijk om allerlei bezwaren hiertegen te uiten, want een dergelijke afdeling blijkt dan vaak alleen maar te bestaan uit fanatieke skiërs en vrouwen in de vruchtbare leeftijd. Desondanks is het zeer goed – dit zeg ik nu ik geen leidinggevende meer ben – om leidinggevendend hiervoor verantwoordelijk te stellen. In diezelfde geest vind ik het goed om doelstellingen te formuleren, zelfs bij een veelheid aan externe factoren.

De heer **De Haan** (CDA): Ik dank de minister voor zijn antwoorden en deel de constatering dat er een grote mate van overeenstemming bestaat tussen Kamer en regering. Ik kom terug op het verband tussen input en output. De minister zei dat input en output en de verhouding daartussen niet tegelijkertijd kunnen worden vastgesteld. Daarin heeft hij gelijk, maar ik merk op dat de Kamer uitsluitend de input autoriseert. Eerlijk gezegd, ik hoop niet dat zij ooit de output zal kunnen autoriseren. Immers, zij autoriseert de minister, of de regering, om bepaalde middelen uit te geven voor het bereiken van een bepaald doel. Of dat laatste werkelijk het geval is, moet worden afgewacht. Uiteindelijk rekent de Kamer de minister daarop af en ook zichzelf. Als de Kamer echter beide vaststelt, dan kan volgens mij worden gesproken van een volledig communistiche

economie. Dat kan niet; de Kamer zou dan moeten bepalen dat consumenten een bepaalde hoeveelheid van de overheid zouden moeten afnemen. Hierover wil ik de minister nog eens horen, want met zijn bewoordingen gaf hij mij de indruk dat hij van dit probleem trachtte weg te lopen. Ik wil niet zeggen dat dit zijn gewoonte is, maar toch wekte hij de indruk dat hij zoveel mogelijk vrijheid bij de besteding van de middelen wilde, zodat hij daar niet op zou kunnen worden afgerekend. Wat bedoelde de minister exact?

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik wil graag een antwoord van de minister op mijn suggestie om het CBS te vragen om diens publicatie naar voren te schuiven, zodat de Kamer in het voorjaar over een MEV-achtig document beschikt met veel nieuwe informatie over de echte werkelijkheid. Dat kan nooit kwaad.

Ik noteer dat het debat over de belastinguitgaven niet is afgerond en op een ander moment zal worden voortgezet. Ik benadruk het belang van een aparte ijklijn, omdat je, wanneer je een uitgave budgetteert, gaat nadenken over de effectiviteit. Dat is de link met het debat van vandaag. Ik begrijp dat het debat over de begrotingsystematiek elders moet worden gevoerd, maar als je er eenmaal mee bezig bent, geef je het proces in de richting van de zaken waarover wij het allemaal roerend eens zijn – een doelmatiger beleid, meer inzicht en effectiviteit, het verwijderen van onzin – een aanzienlijke push. Dit lijkt mij buitengewoon terecht. De minister heeft overigens volstrekt gelijk dat ik de Miljoenennota 1999 en 2000 door elkaar haalde; maar bij al die stukken ligt een vergissing helaas wel eens voor de hand.

Ik sluit mij aan bij de opmerking van de heer De Haan in de discussie over de uitruil van materieel en personeel en de grotere begrotingsvrijheid hierbij. Wij worden daar een beetje kriebelig van. De Kamer autoriseert uitgaven en niet een bepaalde uitkomst. Zolang dit proces in de kinderschoenen staat, zijn wij niet op voorhand van plan om departementen zonder een heldere tegenprestatie veel meer budgettaire ruimte te geven. In de paar maanden dat ik op een departement werkzaam was, viel mij op welke enorme werkelijkheid er schuilgaat achter de macro-

begrotingsgegevens waarvan het parlement kennis heeft en hoeveel sjoemelruimte een departement heeft om in de loop van het jaar nog te ritselen, te rommelen en te regelen. Misschien mogen wij dat niet hardop zeggen, maar wij weten dat natuurlijk wel. Het parlement moet dus wel twee keer nadenken voordat het ruimte weggeeft aan departementen, zodat zij in de loop van het jaar nog meer naar eigen inzicht met middelen kunnen schuiven. Daarin zou ik buitengewoon terughoudend willen zijn. Ook ten aanzien hiervan geldt een resultaatsverplichting. Duidelijk moet zijn dat het een doel dient en het departement moet zich "gepushed" weten om zich goed te verantwoorden. Zolang dat niet het geval is, moeten wij – ik spreek hierbij ook de collega's aan – heel terughoudend zijn om meer ruimte te bieden. Voorzitter! Ik heb de minister aangesproken op de scenariokeuze die ten grondslag ligt aan het regeerakkoord, het fundament voor alle besprekingen die wij hier voeren. Dat is dus geen geringe kwestie. Ik zou in het financiële jaarverslag dat wij elk voorjaar krijgen, een beter beeld willen zien van datgene wat de keuze van het scenario begrotingstechnisch meerjarig betekent. Nogmaals, het is mijn gevoel dat de budgettaire-economische realiteit en de realiteit van het scenario steeds meer uit elkaar gaan lopen, gaandeweg het proces van vier jaar. In het begin is dat niet zo erg want dan heb je die vier jaar nog voor je, maar halverwege gaat het toch ergens knellen. Het is voor het parlement zeer belangrijk om te weten welke aannames halverwege nog overeind staan en waar ze toe leiden. Je zou bijna wensen dat je op dat moment een ververst scenario krijgt. Ik heb het niet over een "midterm review", maar denk aan een overzicht van de zaken die sterk afwijken van het beeld waarvan men twee jaar geleden uitging. Hoe zit het met de lonen en de prijzen? Welke varianten treden er op voor de resterende twee jaar? Volgens mij is dat zeer wezenlijke informatie voor het parlement en ik vermoed dat het hierbij ook om erg veel geld gaat. Informatie hierover zal in de vorm van een bepaalde verantwoording op tafel moeten komen, zodat daarop bij de behandeling van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota voor het volgende jaar kan worden teruggeko-

men. Op die manier kan het parlement een antwoord krijgen op de vraag wat nu de werkelijke stand van de rijksbegroting is. Ik heb het idee dat dit bij de huidige werkwijze onvoldoende is gegarandeerd. Het parlement heeft hierin nu te weinig inzicht.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA):

Voorzitter! Ook ik wil even ingaan op de schuifruimte. Ik zal enkele voorbeelden geven om duidelijk te maken dat het belangrijk is om de marges daarin goed in de gaten te houden. Wij hebben in 1995-1996 een periode gehad waarin bij de rijksoverheid de 36-urige werkweek werd doorgevoerd. De bonden vonden volledige herbezetting zeer belangrijk en wat dat betreft werden voor sommige onderdelen van de rijksdienst ook afspraken gemaakt. Echter, de daarvoor beschikbaar gestelde middelen bleken niet voldoende te zijn. Zo werden bij Verkeer en Waterstaat uit de programmakosten – ik denk aan het bouwen van bruggen en sluizen – middelen gehaald om de gewenste volledige herbezetting te realiseren. Ik was in die tijd vakbondsbestuurder en heel gelukkig met dat besluit, maar ik zou mij daarmee in mijn huidige rol minder gelukkig voelen. Een ander voorbeeld betreft de dienst justitiële inrichtingen, waar eveneens op programmakosten werd bezuinigd, met andere woorden: op het aantal cellen, om de 36-urige werkweek en een volledige herbezetting te realiseren. Nogmaals, toen was ik daar gelukkig mee, maar ik vraag mij af of ik vandaag-de-dag met een dergelijk besluit gelukkig zou zijn. Met de heer Vendrik vind ik dat heel goed moet worden nagegaan wat de marges zijn in de schuifmogelijkheden. Voorop moet blijven staan dat de doelstellingen die zijn geformuleerd, worden gerealiseerd. Hebben wij met elkaar geconcludeerd dat doelstellingen zoveel mogelijk concreet worden geformuleerd? Zo ja, dan ben ik daar heel gelukkig mee. Vervolgens wil ik enkele vragen herhalen. Hoe ziet de minister de rol van de minister-president in het kader van de rijksverantwoording? De tweede vraag heeft betrekking op de verhouding tussen de beleidsprioriteiten en de beleidsagenda. Hoe zit het met de omvang van de gegevensverstrekking waar het gaat om de beleidsprioriteiten en de



reguliere onderwerpen die in de samenvatting van de beleidsagenda zitten?

De heer **Van Walsem** (D66): Mevrouw de voorzitter! Ik heb aangegeven dat de jaarverslagen met de financiële verantwoording eerst per departement en vervolgens met de minister-president en de minister van Financiën besproken dienen te worden. Ik heb de minister daar niets over horen zeggen, maar misschien kan dat nog in tweede termijn.

In de nota wordt de vraag aan de Kamer voorgelegd of er bij financiële verschillen inzake niet-beleidsprioriteiten al dan niet gerapporteerd moet worden. Er moet dus een zekere grens aangegeven worden. Wij zouden ook iets dergelijks moeten aangeven, maar dat is niet gebeurd. Ik houd het voorlopig maar op 10% en misschien komt hiermee de discussie hierover op gang. Er zijn punten genoemd waarop onder andere de Comptabiliteitswet veranderd moet worden. Formeel ben ik daar mee eens. De interdepartementale visitatie ten behoeve van verhoging van waarde, zoals legitimiteit en democratie, vind ik goed en heel aardig. Het is een positief punt dat de collega's van de verschillende departementen elkaar de maat nemen.

Bij de vraag van wel of geen gehaktdag is er sprake van dualisme: het kabinet versus het parlement. Dat moeten wij uiteraard zo houden, maar een nieuw traject vergt veel onderling overleg. Als departementen in dit traject een voorsprong nemen en voor hun vernieuwingsdrang afgestraft worden, zal dat het proces geen goed doen. Het lijkt mij dan ook raadzaam om daarin een middenweg te vinden. Het woord "gehaktdag" wil ik dus niet gebruiken, maar het gaat uiteraard wel om een reële afrekening.

### **Tweede termijn van de zijde van de regering**

Minister **Zalm**: Mevrouw de voorzitter! Uit de vragen die in tweede termijn gesteld zijn, blijkt dat ik in mijn beantwoording niet echt volledig ben geweest. Mijn excuses daarvoor en ik zal proberen om in tweede termijn vollediger te zijn. De heer Blok moedigt het aan dat Financiën de vakministeries begeleidt. Dat zullen wij zeker doen

en daar zijn wij actief in, niet zozeer omdat de andere ministeries te dom zijn, als wel om enige uniformiteit te bereiken en kennis te poolen. Dan ligt Financiën dus voor de hand. Wij hebben ook een opleidingsfaciliteit en die kan daarbij betrokken worden. De heer Blok vindt ook dat de minister van Financiën wel verantwoordelijk is voor de informatieverschaffing in de sfeer van zorg en sociale zekerheid, omdat hij allerlei macrodingen doet met onder andere totalen van collectieve uitgaven. Toch is mij de afgelopen jaren opgevallen dat puur met het oog op de wet mijn bevoegdheden wat beperkter zijn dan soms wordt aangenomen. De Comptabiliteitswet gaat louter over de rijksfinanciën en ingevolge die wet heb ik vrij veel bevoegdheden. Zo kan ik bij de departementen alle informatie opvragen die ik nodig heb. Ik constateer nu dat niet iedereen enthousiast kijkt.

De heer **De Haan** (CDA): Zijn er restricties omtrent de aard van de informatie?

Minister **Zalm**: Inmiddels niet meer. Ik moet namelijk ook alles kunnen wat de Rekenkamer kan en de Rekenkamer kan zonder restrictie gegevens opvragen, zo luidt de nieuwe consensus, tot en met "blauwe" brieven. Nogmaals, dit betreft de rijksuitgaven. In de staatsrechtelijke verhouding is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dus echt verantwoordelijk voor de premiegefinancierde socialezekerheidsuitgaven en heb ik geen bijzondere bevoegdheden jegens hem. Hetzelfde geldt voor de premiegefinancierde ziektekostenuitgaven van mevrouw Borst. Ik heb wel een soort algemene macro, een overkoepelende financiële verantwoordelijkheid, maar dat is minder dan hetgeen ik heb bij de rijksuitgaven. Ik ben dus van hun medewerking afhankelijk. Ik twijfel overigens niet aan de welwillendheid waarmee zij proberen snel aan de Kamer te rapporteren. Ik heb echter het vermoeden dat bij de zorg en bij sociale zaken de informatietechnologie op dit moment nog onvoldoende is om hetzelfde tempo mogelijk te maken als bij de rijksbegroting. Ik ben het eens met de analyse van de heer Blok over de maatschappelijke doelen, waarbij hij opmerkte dat je toch moet proberen jezelf wat vast

te prikken ook al heb je niet alles zelf in de hand. Ik heb die ervaring ook met de belastingdienst. De afdeling particulieren bijvoorbeeld sluit een contract om tien zaken voor de rechtbank te brengen, terwijl men nog niet weet of men iets tegenkomt. Stel je voor, dat het een jaar is waarin de burgers netjes zijn! Ook bij de douane heeft men dit soort taakstellingen. De minister moet echter wel een goed verhaal hebben, als de gestelde target niet gehaald wordt. Wij stellen onszelf natuurlijk op verschillende terreinen targets. Voor de participatie van vrouwen in het personeelsbestand van Financiën hebben wij ook targets. Wij willen daarop afgerekend worden, hoewel wij niet helemaal in de hand hebben of er wel voldoende vrouwen solliciteren, etc. Ik ben het met de heer Blok eens, dat, wanneer je al te veel veiligheidsklepjes inbouwt, je nergens meer op afrekenbaar bent. Het gaat erom de juiste balans te vinden. Een doelstelling moet zinvol zijn, je moet er invloed op kunnen uitoefenen. Dat is de crux van de hele approach.

De heer De Haan zegt terecht dat er natuurlijk geen output wordt geautoriseerd. Misschien heb ik mij niet helemaal correct uitgedrukt. Het gaat erom dat nu vrij specifiek wordt aangegeven, voor welke inputs geld mag worden besteed. Het idee is dat wij een budget autoriseren, niet zozeer omdat wij willen dat bepaalde inputs worden benut, maar omdat wij een output willen bereiken. Daarop wordt de begrotingspresentatie meer geconcentreerd. Ik switch nu even naar mevrouw Duijkers. Zij gaf een interessante beschouwing op grond van ervaringen in haar vorige functie. Zij gaf het voorbeeld van de minister van Verkeer en Waterstaat die een aantal wegen moet aanleggen en het OV in stand moet houden, maar die ook haar departement moet bemensen. Als zij dat laatste goed wil blijven doen, moet zij misschien wat geld schuiven van haar programma-uitgaven – rechtstreekse investeringen en openbaar vervoer – naar personeel omdat zij geen onvoldedige herbezetting wil. Zij moet daarover wel verantwoording afleggen tegenover de Tweede Kamer. Het kan natuurlijk niet verboden worden om te schuiven tussen programma-uitgaven en apparaatsuitgaven. De illustraties die mevrouw Duijkers geeft indiceren dat

hetzij verkeerde CAO's zijn gesloten, hetzij de minister elders binnen haar begroting ruimte moet vinden voor herbezetting vanwege het feit dat er een CAO voor 36 uur is afgesloten. Dat zal in de toekomst iets natuurlijker gaan dan in het verleden. In het verleden moest immers van het ene artikel naar het andere geschoven worden en nu kan het in principe binnen één artikel. Misschien dat ik nu een beetje de kat op het spek bind of juist beerputten opentrek, maar zo lijkt het mij.

Ik kom te spreken over de CBS-rapportage. Het is iets te hoog gegrepen om die in mei in plaats van in augustus uit te brengen. De CBS-rapportage zit natuurlijk helemaal aan het einde van de vaststellingscyclus. In mei is wel een vrij precieze raming van de realisatie van het afgelopen jaar ter beschikking via het centraal economisch plan. Daarin zit vrij veel informatie over tal van grootheden. Over het verstreken jaar is een en ander dan al afgestemd met het CBS voor de stand van de wetenschap die dan geldt. Maar ik denk dat de nationale rekening, waarin een min of meer definitief overzicht wordt gegeven van de stromen van 's lands economie, misschien iets eerder dan in augustus maar toch zeker niet in mei beschikbaar kan komen. Wij proberen wel de rapportage van het CBS zodanig aan te laten sluiten dat er in ieder geval geen problemen ontstaan met de MEV. Die complicatie ontstond nu in de interne voorbereiding. Ik beschikte te laat over relevante CBS-gegevens. Wij proberen om dat beter op elkaar te laten aansluiten.

Voorzitter! Ik ben naar aanleiding van dat ritselen, regelen en rommelen erg geïnteresseerd geraakt in de vraag bij welk departement de heer Vendrik ooit heeft gewerkt! Ik overweeg zelfs om hem een offerte te doen om bij Financiën in dienst te treden, zodat al dat ritselen, regelen en rommelen aan de kaak kan worden gesteld.

De heer **De Haan** (CDA): Met een leasebak!

Minister **Zalm**: Nee, dan krijgt hij keurig een OV-abonnement.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Dan wil ik geen discussie hebben over de integriteit in het openbaar bestuur!

Minister **Zalm**: De ruimte die een minister gegeven wordt respectievelijk die hij zijn ambtelijk apparaat weer geeft, moet onderwerp van overleg zijn tussen parlement en de minister.

Over de scenariokeuze in het regeerakkoord kan een interessant debat worden gevoerd. Maar ik heb liever dat die discussie op een ander moment wordt gevoerd. Het gaat nu om de vraag: hoe institutionaliseer je dat? De heer Vendrik gaf aan dat daarover met enige systematiek en regelmaat moet worden gerapporteerd. Ik ben van mening dat wij de financiële verantwoording geen deugd doen als het debat over de scenariokeuze wordt gevoerd naar aanleiding van de financiële verantwoording. Dan gaan het om vragen als: wat heb je beloofd, wat heb je in het vooruitzicht gesteld en wat heb je ervan gemaakt? De scenariokeuze is echter toekomstgericht. Een debat daarover kan dan ook beter worden gevoerd in het kader van de behandeling van de Miljoenennota of de Voorjaarsnota. Dan zijn er nieuwe gegevens en kan over de haalbaarheid van het scenario worden gesproken. Maar ik ben het ermee eens dat een discussie daarover relevant is. Wij kunnen een eerste discussie voeren bij de financiële beschouwingen. Daarna kunnen wij er bij de behandeling van de Voorjaarsnota op terugkomen. Maar natuurlijk staat het de Kamer vrij om op de agenda te zetten wat zij wil.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Met dit verhaal kan ik een heel eind meegaan als het gaat om het eerste jaar. Dan zitten het moment van de scenariokeuze en het moment van verantwoording heel dicht op elkaar. Maar naarmate de jaren vorderen en het kabinet erin slaagt om te blijven zitten, wordt het steeds relevanter om niet zozeer in voorspellende zin maar wel in afrekenende zin over het scenario te spreken. Wat is er precies in het afgelopen jaar gebeurd, wat is er met de verschillende parameters gebeurd die in eerste instantie behoedzaam waren gekozen? Ik ben bang dat het anders tussen de wal en het schip valt. Dat lijkt mij niet de bedoeling. Daar is het te belangrijk voor.

Minister **Zalm**: Daarin kunnen wij elkaar vinden. De toekomstgerichte discussie zou bij de behandeling van

de Miljoenennota c.q. Voorjaarsnota gevoerd kunnen worden. Maar ik ben het intellectueel en praktisch eens met de heer Vendrik dat zich op een gegeven moment de situatie kan voordoen dat een scenario onaanneemelijk wordt. Dan kom je over de techniek te spreken. Dat zijn zeer zinnige discussies, die ook gevoerd moeten worden. Naarmate je verder komt in een scenarioperiode, worden zij relevanter. Dat ben ik eveneens met de heer Vendrik eens.

Voorzitter! Dan kom ik toe aan een reactie op de opmerkingen over de rijksverantwoording. Ik meen dat zich spanning voordoet tussen de opvatting van de regering en die van de Kamer op dit punt. Helemaal met zekerheid kan ik dat niet vaststellen. Ik weet natuurlijk wel hoe de regering hierover denkt en hoe de minister-president erover denkt. Wij zien het afleggen van deze verantwoording niet als een herhaling van de algemene politieke beschouwingen. Wij willen bijvoorbeeld niet nog eens bespreken wat er in het afgelopen jaar terecht is gekomen met het beleid ten aanzien van Kosovo en van de voornemens die wij hadden met de Veiligheidsraad. De verantwoording is naar onze mening duidelijk gekoppeld aan de Miljoenennota en de begroting en niet aan de Troonrede, om maar eens het andere vehikel te noemen. Dus de rijksverantwoording zien wij als een verantwoording over de begroting en niet als een verantwoording voor al het beleid dat de regering in het afgelopen jaar heeft gevoerd. Dat betekent dat in de ogen van de regering de volgorde à la die van de heer Van Walsem zou moeten zijn: eerst spreken met de departementale ministers en vervolgens nagaan of uit die gesprekken algemene lessen te trekken zijn respectievelijke algemene aanbevelingen te destilleren zijn. Vervolgens kan een debat met de minister van Financiën worden gevoerd. Men zou de minister-president ook uit kunnen nodigen. Er is wat dat betreft een bekende regel: als de Kamer roept, komt men. In de ogen van de regering is zijn aanwezigheid niet voor de hand liggend. Wij zien deze verantwoording toch beperkter dan een ex post-evaluatie van de Troonrede. Wij zien ze echt als een ex post-evaluatie van de begroting. Het gaat ons dus om de financiële kant. Voorzitter! Hiermee meld ik wat de positie van de regering is.

Daarmee is de zaak niet afgedaan, maar nu weet men hoe wij er tegenaan kijken. Dan wil ik nog iets zeggen over de verschillenpercentages. Daarover sprak de heer Van Walsem. Ik meen dat de zekerheid bij het vaststellen van geldbedragen gemakkelijker is te geven dan bij het verstrekken van de daaraan gerelateerde prestatiegegevens. Van geval tot geval zullen er verschillen zijn en zal bekeken moeten worden over welke zekerheidspercentages je moet spreken en of je überhaupt daarover wel in deze termen kunt spreken. Voorzitter! Tot slot merk ik op gelukkig te zijn met de vaststelling van de heer Van Walsem, dat de interdepartementale visitaties op het gebied van wetgeving een goede zaak zijn. Dat is mijn indruk ook. Wij gaan meer van dit soort interdepartementale visitaties doen. De interdepartementale beleidsonderzoeken worden over het algemeen thans als minder bedreigend ervaren en daarvoor ontstaat op departementen soms meer enthousiasme. Tegenwoordig heb je al zelfmelders. Die willen ook graag meedoen. Men denkt meer aan het krijgen van een gratis consult van mensen die er echt verstand van hebben en die niet eerst ingewerkt moeten worden, zoals externe consultants. Verder gebeuren de visitaties in een collegiale sfeer. Ik verwacht daarom dat zij in de komende jaren meer kleur krijgen.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA): Deze toelichting is wel verhelderend, maar zelfmelders zijn bij Justitie mensen die nog een tijdje moeten zitten.

Minister **Zalm**: De zelfmelders bij ons willen ook graag nog een tijdje als bewindspersoon blijven zitten.

De heer **Van Walsem** (D66): Tot nu toe geeft de Kamer er de voorkeur aan om de verantwoordingsdebatten met de minister van Financiën en de minister-president te voeren, en niet alleen met de minister van Financiën. Daar houden wij ons voorlopig nog wel even aan.

Minister **Zalm**: Het enige wat ik de heer Van Walsem kan verzekeren, is dat ik dit niet zeg omdat ik als een soort wethouder Hekking voor de burgemeester ga staan.

De **voorzitter**: De vraag is actueel of

ambtenaren niet meer cursussen moeten krijgen om te weten hoe het in de politiek toegaat. Voor het zien van politieke debatten was dit misschien niet het ideale overleg, maar wel om te horen hoe het regeerakkoord echt moet worden geïnterpreteerd en wat ministers eigenlijk doen, namelijk niet hun begroting lezen maar tunnels openen en dergelijke.

Over de vormgeving van de verantwoordingsprocedure is nog niet het laatste woord gesproken, maar het is primair aan de Kamer om daarover na te denken. De commissie voor de Rijksuitgaven zal de Kamer via haar voorzitter een positief advies geven over de brief van VWS. Op die manier zal er alsnog een besluit over worden genomen.

Sluiting 16.19 uur.