

Vergaderjaar 2005–2006

29 949

Evaluatie VBTB

Nr. 41

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 mei 2006

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 26 april 2006 overleg gevoerd met vice-minister-president, minister Zalm van Financiën over:

- **niet-financiële informatie, «comply or explain» en het instrumentenoverzicht van het Rijk.**

Hierbij konden de volgende stukken worden betrokken:

- **de brief van de minister van Financiën van 28 februari 2006 over niet-financiële beleidsinformatie en «comply or explain-brieven» (29 949, nr. 39);**
- **de brief van de minister van Financiën van 27 februari 2006 over het instrumentenoverzicht van het Rijk (30 300-IXB, nr. 27);**
- **de brief van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven van 16 maart 2006 over niet-financiële informatie en het instrumentenoverzicht van het Rijk (bijlage bij 29 949, nr. 40);**
- **de brief van de minister van Financiën van 18 april 2006 (29 949, nr. 40);**
- **het rapport van de Algemene Rekenkamer «Terugblik 2006 Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag» (29 261, nrs. 3 en 4).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Douma** (PvdA) vraagt naar het resultaat van het overleg met de Rekenkamer over de deugdelijkheid van de totstandkoming van niet-financiële informatie in de jaarverslagen.

Wat zijn motie op 29 949, nr. 11 betreft, herhaalt hij nog maar eens dat het hem niet gaat om meer politie maar om meer veiligheid, niet om meer bedden, maar om minder wachtlijsten, enz., terwijl uit de reactie daarop blijkt dat het bij comply or explain volgens de minister gaat om outcome en output. De heer Douma blijft echter van mening dat het om outcome gaat en dat, als die niet gegeven kan worden, moet worden uitgelegd waarom het bij output blijft.

Op het instrumentenoverzicht Rijk heeft hij niet zoveel commentaar. Wel heeft hij in dit verband nog een opmerking over doelmatigheidsin-

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Bakker (D66), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), Bibi de Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerck (PvdA), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Schippers (VVD) en Nijs (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Van Eggerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Omtzigt (CDA), Vergeer (SP), Jan de Vries (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Varela (LPF), Kalsbeek (PvdA), Van Beek (VVD) en Hofstra (VVD).

formatie. In het kader van de VBTB geldt de afspraak dat eens in de zoveel tijd verschillende beleidsinstrumenten moeten worden geëvalueerd en dat er doelmatigheidsinformatie over de beleidsinstrumenten moet komen. In het instrumentenoverzicht Rijk staat ook het subsidie-instrument en op dat punt verwijst hij naar de motie-Van As (28 600, nr. 51) waarin wordt gevraagd om regelmatige evaluatie daarvan. Zijn dat twee aparte trajecten of wordt de evaluatie van dat subsidie-instrument meegenomen in de «normale» evaluatie van de beleidsinstrumenten in het kader van het VBTB?

Ten slotte merkt hij op dat er nog enkele punten liggen uit eerdere debatten in de Kamer over doelmatigheidsinformatie. Blijkbaar is de wet- en regelgeving op enkele punten nog niet aangepast. Waarschijnlijk zal dat ook wel met de Comptabiliteitswet te maken hebben. Vervolgens wijst hij op het verantwoordingsgat als het gaat om door derden geleverde prestaties, waarbij derden dus beleidsdoelstellingen proberen te realiseren met behulp van specifieke uitkeringen of subsidies, terwijl in de verantwoording slecht is terug te vinden in welke mate die derden dat lukt. Daar zijn grote bedragen mee gemoeid en het is dan ook onbevredigend dat de Kamer in de verantwoording onvoldoende zicht krijgt op de mate waarin door derden geleverde prestaties ook daadwerkelijk doeltreffend en doelmatig zijn. Wat neemt de minister zich voor om daarin verbetering aan te brengen?

De heer **Van As** (LPF) vindt het niet alleen een goede zaak dat het instrumentenoverzicht Rijk er nu ligt, maar ook dat het digitaal beschikbaar is met enkele nuttige selectiefuncties. Jammer genoeg is het overzicht nog niet compleet. Er missen nog enkele door de Kamer gewenste aandachtspunten en niet te vergeten zijn «subsidie»-motie (28 600, nr. 51), waarin wordt gevraagd om de subsidieregelingen te voorzien van toetsbare doelstellingen. Voor veel subsidieregelingen is dat nog steeds niet gebeurd. Ook zouden subsidieregelingen geëvalueerd moeten worden op doelmatigheid en doeltreffendheid. De verwijzing van de minister naar reguliere processen vindt hij volstrekt onvoldoende. Wel vindt hij het prima dat evaluaties naar thema gaan, maar daarbij zouden wel de subsidieregelingen moeten worden vermeld die erin zijn meegenomen. Ook zou het een kleine moeite zijn om het overzicht te voorzien van een extra kolom waarin staat aangegeven wanneer de volgende evaluatie zal plaatsvinden en wat de resultaten van de laatste evaluatie waren, bijvoorbeeld door vermelding van het stuknummer. Ook zou uit de evaluatie moeten blijken dat subsidieregelingen op nut en noodzaak zijn onderzocht, welke taken eventueel zouden kunnen worden afgestoten en hoeveel ruimte daarmee kan worden gecreëerd voor extra aflossing van de staatsschuld of voor nieuw beleid; een ander verzoek uit de eerder vermelde motie.

Daarnaast merkt de heer Van As op dat de minister ook een andere motie van hem niet heeft uitgevoerd, namelijk die van 1 oktober 2003 (29 200, nr. 40) waarin werd gevraagd om alle subsidies en subsidieregelingen te voorzien van een einddatum, waarna zij automatisch stoppen of na evaluatie door de minister worden verlengd. Deze motie is op 9 oktober 2003 Kamerbreed ondersteund. Uit het instrumentenoverzicht blijkt echter dat zo'n 80% van de subsidieregelingen nog steeds niet van een einddatum is voorzien. Is de minister bereid om dat nog voor het zomerreces te regelen?

Ten slotte merkt de heer Van As op dat het instrumentenoverzicht geen doel is, maar een middel waarmee de Kamer haar controlewerk beter kan uitvoeren, een beter overzicht heeft over de uitgaande geldstromen en vooral kan bezien of de beoogde resultaten wel zijn behaald. Dat overzicht moet dan wel compleet zijn. Wat de LPF betreft, zal de minister dan ook onverkort moeten voldoen aan hetgeen de commissie hem bij brief en de Kamer hem in zijn twee eerder genoemde moties hebben gevraagd om de

Kamer in de gelegenheid te stellen te bezien of belastinggeld zuinig, doelmatig en efficiënt wordt besteed.

De heer **Mastwijk** (CDA) onderschrijft de opmerking van de heer Douma dat zowel in begroting als in het jaarverslag een vertaling moet staan van de ingezette middelen in outcome, maatschappelijke effecten. Als dat niet kan, moet inderdaad worden onderbouwd waarom dat niet mogelijk is. Ook is hij het eens met de opmerkingen over de motie-Van As over het VBTB-proof maken van de grote hoeveelheid subsidies en subsidie-regelingen. De eerste reactie van de regering op deze motie was een enorm dik boekwerk met een brij van cijfers maar niet met de gewenste informatie. Daarop heeft de Kamer een vierjaarlijkse evaluatie van het subsidie-instrument gevraagd. Die evaluatie ligt er nu weliswaar, maar het resultaat vindt de heer Mastwijk toch wel erg pover. Het is niet meer dan een opsomming van een aantal regelingen en het budgettaire beslag. Hij ziet graag een evaluatie die ook VBTB-proof is. Is de minister bereid een instrument te ontwikkelen, een sjabloon, waarmee het werk van de vaste commissies wordt vergemakkelijkt en zij in staat worden gesteld om bijvoorbeeld eens per vier jaar alle subsidies op nut en noodzaak te toetsen? De heer Mastwijk doelt dan niet op bijvoorbeeld specifieke geldstromen als de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, want die kennen hun eigen traject en afwegingen. Wat hem betreft zou er best enige bundeling van regelingen mogen plaatsvinden, bijvoorbeeld als ze erg op elkaar lijken, maar de Kamer moet in ieder geval in staat worden gesteld om nut en noodzaak van die subsidies te beoordelen. Het verbeteren van de kwaliteit van niet-financiële informatie heeft ook een lange voorgeschiedenis. In afstemming met de Algemene Rekenkamer lijkt de minister daar nu toch wat meer werk van te maken. De heer Mastwijk vindt dat natuurlijk een goede zaak, maar vraagt zich wel af hoe de minister dat verder denkt in te vullen. De minister denkt aan samen met de Rekenkamer te organiseren workshops, maar waar leiden die dan toe? Tot een wijziging van de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid?

Ook vraagt de heer Mastwijk hoe het staat met het verschil van mening tussen de Algemene Rekenkamer en de minister over de verklaringen van de departementale auditdiensten en de taak van de Algemene Rekenkamer op dit punt.

De Algemene Rekenkamer signaleert gelukkig enkele positieve ontwikkelingen op het gebied van de doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag, maar zij is nog niet op alle punten tevreden, onder andere waar het gaat om het zgn. «verantwoordingsgat» in het kader van de doelmatigheidsinformatie over door derden geleverde beleidsprestaties. Wat is de opvatting van de minister in dezen? Naar de mening van de CDA-fractie moet er wel een balans blijven tussen bijvoorbeeld alles op tafel te leggen wat zich binnen zbo's afspeelt en de informatie die de Kamer nodig heeft in het kader van de VBTB.

Antwoord van de minister

Het verheugt de **minister** dat hij er wat de niet-financiële informatie met de Algemene Rekenkamer lijkt te zijn uitgekomen. Je kunt wel heel lang blijven praten over de manier waarop je tot die goede niet-financiële informatieverschaffing kunt komen, maar je komt dan al heel gauw in een theoretische discussie terecht. Afgesproken is om de huidige formulering maar even te laten zoals die is en om samen aan de slag te gaan om daarna te bezien of en, zo ja, hoe die formulering aanpassing behoeft. Het is hem gebleken dat hij de motie-Douma iets ruimer heeft geïnterpreteerd dan blijkbaar de bedoeling was. Op zich gaat het inderdaad om de outcome, maar op nogal wat terreinen is die niet goed of helemaal niet te geven – bijvoorbeeld in het geval van de Belastingdienst of Defensie – en

zal dan met output moeten worden volstaan. Overigens zijn er ook nog terreinen waar zelfs geen output kan worden gegeven. Dat laatste moet in ieder geval altijd goed worden onderbouwd en toegelicht. Dus, bij voorkeur en als dat maar enigszins mogelijk is outcome, ten minste output en als dat al niet kan, dat goed onderbouwen. Zo heeft hij de motie in ieder geval geïnterpreteerd en zo heeft hij de andere ministeries ook geïnstrueerd. Overigens zou dat geen verrassing moeten zijn, want op 9 maart en op 13 mei 2005 heeft hij de Kamer brieven geschreven waarin hij heeft gezegd dat als er geen outcome of output kan worden verschaft, de desbetreffende minister verplicht is om de Kamer dat uit te leggen. Hij veroorlooft zich overigens nog de opmerking dat het niet erg inspirerend was dat verleden jaar geen enkele comply or explain brief door enige Kamercommissie is besproken.

Als het gaat om het informatieoverzicht instrumenten Rijk denkt hij dat er wellicht sprake is van een misverstand. Dit is niet het grote boekwerk waarin staat aangegeven welke subsidies of subsidieregelingen wel of niet werken. Het is geen evaluatie, maar een overzicht van instrumenten. Voor de periodieke evaluatie zijn de beleidsdoorlichtingen, waarin beleid wordt geëvalueerd aan de hand van een standaardvragenlijst. Hij zegt toe dat de volgende keer in het overzicht ook zal worden aangegeven wanneer de laatste evaluatie heeft plaatsgevonden en waar die kan worden gevonden en welke evaluaties het komende jaar worden voorzien. De recente Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid heeft de minister de Kamer ook toegestuurd. Verder moet inderdaad ook nog de Comptabiliteitswet worden aangepast.

De door derden geleverde prestaties bekostigd met subsidies moeten volgens hem op dezelfde manier worden verantwoord als andere overheidsuitgaven, dus als het maar enigszins mogelijk is aan de hand van outcomegegevens, anders outputgegevens en anders weer goed onderbouwd aangeven waarom zelfs dat niet kan. Het Gemeentefonds is een bijzonder geval, want besteding daarvan is over het algemeen vrijelijk aan de gemeenten. Maar, eigenlijk alles wat op rijksbegroting wordt verantwoord – of het nu wel of niet door derden wordt geleverd – hoort vergezeld te gaan met de daarbij behorende gegevens over doelstellingen en resultaten.

Als de motie-Van As (29 200, nr. 40) zou moeten worden uitgevoerd, zou dat volgens de minister een zeer bureaucratische operatie zijn. Per regeling zal moeten worden gezien of de wet daarvoor moet worden aangepast of dat er een ministerieel besluit moet worden genomen, terwijl als je eens per vijf jaar toch al die evaluatie doet, die ook zou moeten leiden tot beantwoording van de vraag of een desbetreffende regeling nog wel zinvol is. Desgevraagd zegt hij toe te bezien of er een benchmark is te vinden om te bepalen wanneer een subsidieregeling of subsidie wel of niet direct van een einddatum moet worden voorzien waarna zij ofwel eindigt of na evaluatie kan doorgaan. Overigens zijn al veel subsidies en subsidieregelingen van een einddatum voorzien.

Voor zover de minister weet, is er geen verschil van mening meer tussen hem en de Algemene Rekenkamer waar het gaat om de informatie van de auditdiensten en de controle. De Rekenkamer krijgt van de auditdiensten gewoon wat zij in het verleden ook kreeg. Er is tegenwoordig ook regelmatig contact en hij heeft de traditie ingevoerd om met enige regelmaat te lunchen met de president van de Algemene Rekenkamer. Daarin is bijvoorbeeld ook het idee van die samen te organiseren workshops opgekomen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Douma** (PvdA) heeft de laatste tijd wel meer dossiers voorbij zien komen die moeten leiden tot wijziging van de comptabiliteitswet en hij vraagt de minister of en, zo ja, wanneer hij met die wijzigingen komt.

Hij heeft begrepen dat de minister zijn motie (29 949, nr. 11) anders interpreteert dan hij en dat de minister de Kamer heeft laten weten hoe hij daarmee zou omgaan, maar hij kan zich toch ook herinneren dat de Kamer keer op keer op een adequate uitvoering van die motie heeft aangedrongen. Wellicht dat in al die overleggen daarover niet zo expliciet naar voren is gekomen waar dat verschil van inzicht nu precies zit. Hij geeft toe dat in sommige gevallen outcome onmogelijk is en met output zal moeten worden volstaan, maar ook dat zal zijns inziens adequaat moeten worden beargumenteerd. Hij hecht eraan dat zijn motie wordt uitgevoerd zoals zij is bedoeld. Hij begrijpt dat de begrotingsvoorbereiding al in gang is maar ziet dan wel graag dat dit het volgende jaar gebeurt. Het is wel duidelijk dat de minister de gedachte van de motie ondersteunt en wellicht dat hij zich dan tot het maximale zou willen inspannen om dat zo mogelijk zoveel mogelijk nog dit jaar te laten ingaan.

De heer **Van As** (LPF) ziet graag dat bij een beleidsevaluatie ook wordt aangegeven welke rijkstaken wel of niet geschrapt kunnen worden en welke middelen bij schrapping dan vrijkomen. Het probleem is dat beleidstermijnen over het algemeen niet langer dan vier jaar zijn, terwijl het toch nodig is om voor de langere termijn structureel middelen vrij te maken. Sommige processen zijn al jaren geleden in gang gezet en dijen uit, terwijl het de vraag is of de kosten ervan wel goed in de gaten worden gehouden. Als voorbeeld noemt hij de kwestie van het witwassen van geld. Er wordt wel gezegd dat er zo'n 10 mld. in het zwartegeldcircuit circuleert, maar via de plukze-wetgeving komt daar toch weinig van terug. Stroomlijn dan eens de huidige organisatie zodanig dat mensen kunnen worden ingezet voor taken met een bredere omvang. Het OM heeft bijvoorbeeld geen forensische accountants of zgn. fraudeteams om zaken goed aan te pakken, terwijl er heel wat geld voor het oprapen ligt en de minister van Financiën maar blijft schrappen om de begroting sluitend te krijgen. Hij bepleit daarom een middellange en lange termijnvisie op basis waarvan de rijkstaken worden gestroomlijnd en binnen de subsidie-regelingen wordt gekeken naar mogelijke besparingen, zodat er ruimte komt voor nieuw beleid en/of aflossing van de staatsschuld.

De heer **Mastwijk** (CDA) zou het op prijs stellen als de Kamer bijvoorbeeld eind dit jaar werd geïnformeerd tot welke resultaten het samen optrekken met de Algemene Rekenkamer op het gebied van de niet-financiële informatieverschaffing heeft geleid. Hij is het ermee eens dat het dictum van de motie-Douma volstrekt helder is en dat blijvend zou moeten worden gestreefd naar het aangeven van de outcome. Output ziet hij meer als een troostprijs. Geen van beide zou eigenlijk niet mogen voorkomen, maar zou in ieder geval uitzondering moeten zijn. Outcome is met andere woorden regel. Met instrumentenoverzicht Rijk is een goede weg ingeslagen. Het is goed dat de minister eraan gaat toevoegen wanneer een regeling is geëvalueerd. Hij heeft uit het antwoord van de minister begrepen dat het sjabloon waarover hij sprak er eigenlijk al is en vraagt hem dat dan nog eens naar de Kamer te sturen met het nadrukkelijke advies om dat te betrekken bij de beoordeling van de subsidies. Deze commissie kan dat dan nog eens onder de aandacht van de collega's brengen.

De **minister** merkt op dat dit kabinet vrij fundamenteel aan de slag is gegaan met het uitdunnen van allerlei administratieve verplichtingen. Hij wil de Kamer daarover voor de zomer een brief sturen, zodat die wellicht in september kan worden besproken. Hij kan nu wel beginnen met een omvangrijk wetsvoorstel, maar als er naar de mening van de Kamer te drastisch in de regels wordt gesnoeid heeft dat toch niet veel zin. Hij herhaalt dat ook naar zijn mening outcome regel moet zijn, dat met output zal moeten worden volstaan als outcome echt niet kan en dat een

minister een goed verhaal zal moeten hebben als hij met geen van beide zegt te kunnen komen. Hij stelt het overigens zeer op prijs dat de heer Douma inziet dat het lastig is om de departementen in dit stadium anders te instrueren. Wel zal hij bij collega's aandacht vragen voor het streven om outcome-indicatoren op te nemen.

Hij is het ermee eens dat uit een beleidsevaluatie ook moet blijken hoeveel geld ermee gemoeid is als ermee wordt gestopt en dat financieel rechercheren heel effectief kan zijn. Gelukkig wordt daar ook steeds meer aan gedaan.

Hij belooft eind dit jaar de Kamer te informeren over wat er tot dan toe samen met de Rekenkamer op het gebied van de niet-financiële informatievoorziening is gedaan.

Wat het sjabloon in het kader van de evaluatie betreft, verwijst hij naar bladzijde 11 van de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid die hij de Kamer heeft toegezonden.

Ten slotte spreekt hij zijn erkentelijkheid uit voor de steun die hij altijd van deze commissie krijgt en voor de manier waarop zij hem probeert te stimuleren in de volgens haar juiste richting en hem daarin kritisch volgt. Hij ziet haar als zijn bondgenootschap met de Kamer, zij het een kritisch bondgenootschap.

De **fungerend voorzitter** trekt de volgende conclusies:

- in het volgende instrumentenoverzicht Rijk zal ook worden aangegeven wanneer een subsidie of subsidieregeling wordt geëvalueerd en waar de resultaten daarvan kunnen worden gevonden;
- de minister komt terug op een einddatum in subsidieregelingen;
- de minister zal eind dit jaar een brief schrijven over de uitkomsten van de met de Rekenkamer georganiseerde workshops in het kader van de niet-financiële informatie;
- voor deze zomer komt hij met een brief over wijziging van de Comptabiliteitswet.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Bibi de Vries

Adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Welp