

Vergaderjaar 2010–2011

**31 865**

## **Verbetering verantwoording en begroting**

**Nr. 31**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 18 mei 2011

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft op 20 april 2011 overleg gevoerd met minister De Jager van Financiën over:

- **de brief van de minister van Financiën d.d. 22 maart 2011, betreffende Verantwoord begroten. Een analyse en voorstellen om te komen tot compacte begrotingen t.b.v. een compacte Rijksdienst (31 865, nr. 26);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 22 maart 2011, betreffende de resultaten van de evaluatie van het Experiment Verbetering Verantwoording en Begroting (31 865, nr. 25);**
- **het rapport/de brief van de president van de Algemene Rekenkamer d.d. 22 maart 2011, betreffende de aanbieding van de evaluatie van het Experiment Verbetering, Verantwoording en Begroting (2011Z05929);**
- **de brief van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven d.d. 23 maart 2011, inzake twee evaluaties over de behandeling van de jaarverslagen 2009 en de ontwerpbegrotingen 2011 en over het instrument beleidsdoorlichtingen door de Tweede Kamer (31 865, nr. 27);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 15 april 2011, betreffende fictieve voorbeelden Verantwoord begroten (31 865, nr. 29);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 18 april 2011 betreffende een reactie op de brief inzake Verantwoord begroten van 14 april 2011 (31 865, nr. 30).**

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

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Groen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Bijleveld-Schouten (CDA), Slob (ChristenUnie), Omtzigt (CDA), Van der Veen (PvdA), Neppérus (VVD), Van Gerven (SP), voorzitter, Blanksma-van den Heuvel (CDA), Tony van Dijk (PVV), Ouwehand (PvdD), Ten Broeke (VVD), ondervoorzitter, Ouwehand (PvdA), Heijnen (PvdA), Bashir (SP), Sap (GroenLinks), Harbers (VVD), Plasterk (PvdA), Groot (PvdA), Braakhuis (GroenLinks), Van Vliet (PVV), Mulder (VVD), Dijkgraaf (SGP), Verhoeven (D66), Koolmees (D66) en Van den Besselaar (PVV).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Knops (CDA), Vermeij (PvdA), Ziengs (VVD), Gesthuizen (SP), Haverkamp (CDA), Gerbrands (PVV), Van Beek (VVD), Thieme (PvdD), Monasch (PvdA), Irrgang (SP), Hamer (PvdA), Kuiken (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Beertema (PVV), De Boer (VVD), Van der Staaij (SGP), Pechtold (D66), Koşer Kaya (D66) en Graus (PVV).

**Voorzitter: Groot/Van Gerven**  
**Griffier: Groen**

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Bashir, Groot, Harbers, Koolmees, Braakhuis, Van Gerven,

en minister De Jager van Financiën, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

De **voorzitter**: Goedemiddag. Aan de orde is een algemeen overleg van de commissie voor de Rijksuitgaven over verbetering verantwoording en begroting. Dit is een heel ingewikkeld maar ook heel belangrijk onderwerp. Ik heet de minister van harte welkom. Als eerste geef ik het woord aan de heer Harbers van de VVD.

De heer **Harbers** (VVD): Voorzitter. Het voorstel refereert aan een compacte rijksdienst. In dat kader stelt de minister voor om ook compactere begrotingen te maken. Het thema van de compacte, kleinere overheid is de VVD-fractie uit het hart gegrepen. Zuinig zijn met overheidsmiddelen is ons echter ook uit het hart gegrepen. Dat betekent dat we goed inzicht moeten hebben in waar het geld naartoe gaat.

Ik begin met mijn conclusie: de voorgestelde verbeteringen zijn echte verbeteringen. Ik ben positief over de voorgestelde wijzigingen. Ik was dat al nadat we een paar maanden geleden door de medewerkers van het ministerie van Financiën erover gebriefd werden. Ik zeg erbij dat we toen een dummybegroting gepresenteerd kregen die mij net wat vrolijker maakte dan de dummybegrotingen die we nu kregen. Ik vraag me af wat er met die eerdere dummybegroting, naar ik meen van het ministerie van OCW, is gebeurd. Die maakte mij namelijk gelukkiger dan het huidige, fictieve voorbeeld van het ministerie van groei en geluk.

Zowel de les dat de Kamer vooral inzicht wil hebben in de beleidsinzet van de minister als de les die het kabinet trekt dat een begroting meer dan in het verleden een mix moet zijn van verschillende typen informatie, kan ik onderschrijven. Ik juich het dan ook toe dat we inzicht krijgen in het totaal van de apparaatuitgaven van een ministerie. Op die manier kan de politiek meer en nadrukkelijker sturen op de verschillende instrumenten die de minister heeft en de gelden die daarmee gepaard gaan.

Wat me helemaal aanspreekt, is het opschonen van vage doelstellingen en het daarvoor in de plaats krijgen van scherpe, concrete doelstellingen. Een jaar of tien geleden was dit ook een doel toen de VBTV-begroting begon. Geleidelijk aan is er vaagheid in geslopen. Wat gaat de minister doen om van meet af aan scherp te zijn, zodat we niet wederom met vaagheid te maken krijgen? Hoe gaat hij ervoor zorgen dat het concreet gaat over wat de verschillende ministers gaan doen, welke instrumenten zij daartoe inzetten en wat de bijbehorende indicatoren zijn?

Dan het punt van de invoering. Je moet niet te lang twee systemen naast elkaar hebben. De minister heeft het over een invoering in twee trappen: een begin maken bij de begroting van 2012 en afronden bij de begroting van 2013. Is dat haalbaar? Werken de gefuseerde ministeries, I&M en Veiligheid en Justitie, ook met een tussenvorm, of kunnen zij direct over naar het nieuwe systeem, omdat zij de begroting toch opnieuw moeten opzetten?

Het is goed om meer scherp te krijgen in beleidsdoorlichtingen. Wordt de Kamer betrokken bij de agendering van de verschillende beleidsdoorlichtingen of gebeurt dat via het ritme dat de verschillende ministeries aanleveren?

De budgetflexibiliteit is mij niet helemaal helder. Ik juich toe dat we ook kwalitatief inzicht krijgen in de vraag wat je moet doen om een budget dat vastligt, vrij te krijgen. Zo krijgt de Kamer inzicht in wat vastligt en welke wet of regeling ze moet aanpassen, wil ze andere dingen doen. Echter,

waarom zou dat gepaard moeten gaan met verlies van de kwantitatieve vermelding? Je kunt immers nog steeds vermelden welk deel van het budget sowieso vrij besteedbaar is.

Welke ambitie heeft het kabinet voor het inzicht in de belastinguitgaven? Van kenners hoor ik voortdurend dat het heel moeilijk zal zijn om daarin volledig inzicht te bieden. Loopt dit punt mee in het voorgestelde tijdschema? Zit daar nog een voorbehoud op?

Ten slotte. Het vraagstuk waar we nog niet uitkomen met het kabinet betreft het voornemen om allerlei bijlagen zoals de subsidiebijlage voortaan via internet te verstrekken. De Kamer heeft al het signaal gegeven dat zij dat niet vindt zoals het hoort. De stukken worden ons aangeboden en behoren dan ook tot ons besluitvormingssysteem. De minister antwoordde dat de Kamerleden natuurlijk nog een gedrukte versie kunnen krijgen en dat een en ander ook wordt opgenomen in overheid.nl. Het doel is mij echter niet duidelijk. Als het doel was het vermijden van papier, begrijp ik niet dat de minister zegt dat we het wel gedrukt kunnen krijgen. Bovendien is het nog maar de vraag of papier vermijden lukt, want als alle 150 Kamerleden internetpagina's uitprinten, is er nog steeds dezelfde hoeveelheid papier in omloop. Op mij komt het over als dogmatisch vasthouden aan het feit dat het boekje dunner moet worden. Het gaat ons echter uiteindelijk om het inzicht in de informatie. Ik begrijp dan niet waartoe de operatie om het alleen nog maar op internet te zetten, moet leiden. Ik houd mij daarom voorlopig maar vast aan het standpunt dat de Kamer eerder heeft ingenomen, namelijk dat we de bijlagen gewoon op papier willen ontvangen.

De heer **Bashir** (SP): Voorzitter. De informatievoorziening vanuit het kabinet is van groot belang, niet alleen voor het debat met de Kamer maar ook voor de controlerende rol van de Kamer. In een eerder debat met de minister van Financiën heb ik gezegd dat het stellen van kaders in een slechte begroting, gelijkstaat aan het met dichte ogen indrukken van het gaspedaal van de auto. Het kabinet wil een compactere begroting en compactere verantwoordingsstukken middels een nieuwe operatie, genaamd «Verantwoord begroten». In de brief aan de Kamer schrijft de minister dat het kabinet dat bovendien wil bereiken met een kleinere overheid.

Ik heb de stukken doorgenomen, ook de stukken die als voorbeeld dienen voor hoe de begroting eruit moet komen te zien. Mij is echter nog veel onduidelijk. Ook de link met de kleinere overheid zie ik niet. Het doel is immers vooral om de Kamer goed te informeren. Misschien kan de minister hierover iets meer vertellen. Waarom wordt niet gekozen voor zowel resultaatgericht begroten (output) als de middelen waarmee dat gebeurt (input)? Het is goed dat de inzet van de middelen, de input dus, in de begroting beter zichtbaar wordt. Dat is al langer de inzet van de SP-fractie. Zo heeft Kamerlid Irrgang bij de Voorjaarsnota 2008 met behulp van een amendement op alle begrotingen getracht om de post externe inhuur inzichtelijker te maken. De vraag aan de minister is dan ook waarom de begrotingen niet zowel op input als op output kunnen worden gebaseerd.

Wat mij verder opviel, is dat de minister de nieuwe systematiek erg snel wil invoeren. In september kunnen we de begrotingen nieuwe stijl al verwachten. Het lijkt mij echter logisch dat de vakministers met de vaste Kamercommissies in overleg treden. De vaste commissies van de Kamer weten namelijk veel beter wat voor informatie ze nodig hebben om hun controlerende werk op de «eigen» begroting goed te kunnen doen. De SP-fractie heeft daarom een voorstel voor de nieuwe systematiek van begroten. Laten we beginnen met enkele begrotingen. Als de nieuwe systematiek bij deze begrotingen in het najaar blijkt te bevallen, kan het kabinet dit najaar en in het voorjaar van 2012 in overleg met de vaste commissies van de Kamer overgaan tot diezelfde systematiek voor alle

begrotingen. Zo kan uiteindelijk een begroting tot stand komen waar de Kamerleden zelf iets aan hebben.

Naast recht op informatie, heeft de Tweede Kamer budgetrecht. Een punt dat tot nu toe onvoldoende aan de orde is geweest, is de budgetflexibiliteit. Met andere woorden: welke mogelijkheden hebben Kamerleden om te schuiven met geld? Nu is het vaak zo dat Kamerleden moeilijk dekking kunnen vinden voor een voorstel dat zij doen. Met de Algemene Rekenkamer aan mijn zijde wil ik de minister vragen hoe dit instrument verder kan worden «ingevuld». Een beter gebruik van het budgetrecht kan leiden tot een verbetering van het debat, ook omdat dan meteen duidelijk is wat de verschillen zijn tussen de keuzes van de verschillende fracties en het kabinet.

De SP ziet graag dat de stukken op Verantwoordingsdag minder uitgebreid zijn, zonder dat belangrijke informatie verdwijnt. Dat heeft zij bij verschillende debatten aan de orde gesteld. De SP is vooral benieuwd naar de uitwerking van het voorstel tot vermindering van wollig taalgebruik. Hoe wil de minister dit bereiken? Wollig taalgebruik is immers een middel om dingen te verbergen. Stuur de minister zijn ambtenaren op taal cursus?

Dat de SP minder uitgebreide stukken wil, wil niet zeggen dat meteen ook de beschikbaarheid van de stukken ter discussie moet staan. De minister wil een deel van de stukken voortaan alleen op internet beschikbaar stellen. In zijn reactie op de brief van de commissie voor de Rijksuitgaven, schrijft de minister dat de digitale bijlagen wel normaal mee zullen lopen in de officiële procedure en dat ze door de Kamer geagendeerd kunnen blijven worden. Wat verandert er dan? Wij blijven dus de stukken houden, alleen krijgen we slechts één exemplaar aangeboden. Wijzigt er ook iets in de hoeveelheid informatie? Kan de informatie waar de Kamer behoefte aan heeft, in het geding komen?

De heer **Koolmees** (D66): Voorzitter. Dank aan de minister voor het voorstel. Op hoofdlijnen kan ik de insteek van het kabinet van harte ondersteunen. Ik ben voorstander van de ingezette weg om meer te focussen op financiële informatie en op informatie waarvoor de minister echt verantwoordelijk is. We kennen allemaal het voorbeeld van vrede in het Midden Oosten. Dat was een minder gelukkig beleidsdoel van het vorige kabinet. Het is natuurlijk een heel belangrijk doel dat een stuk dichterbij is gekomen nadat minister Verhagen daar tweemaal op bezoek is geweest in de vorige regeringsperiode ... Dat was de output informatie ... Ik maak een grapje, voorzitter, maar ik vind het serieus een goede ontwikkeling om te focussen op en discussie te voeren over de vraag waar de minister wel en niet over gaat en welke verwachtingen worden gewekt. Net als de heer Harbers ben ik groot voorstander van het splitsen van apparaatuitgaven, omdat je dan een duidelijk onderscheid ziet van wie waar zit. Nu is het heel moeilijk om een duidelijke link te leggen tussen beleidsuitgaven en apparaatuitgaven. Ook daarvoor dus mijn steun. Uiteindelijk hoop ik dat de ervaring uit de brede heroverwegingen, waarin een hoop nuttige informatie zat die goed werd gepresenteerd met mooie figuren waarmee we echt wat konden, ons iets zal leren.

Ik heb drie aandachtspunten die ik wil meegeven aan de minister en waarop ik graag een reactie krijg. Het eerste is het belang van beleidsdoorlichtingen en beleidsevaluaties. Volgens mij is dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Tweede Kamer en kabinet. Daarmee wordt nu te weinig gedaan. Er wordt geëvalueerd en het beleid wordt doorgelicht, maar de Kamer is niet altijd even serieus in het oppakken van deze beleidsevaluaties. Dat zou kunnen veranderen door de kwaliteit van de beleidsevaluaties of door de beleidsdoorlichtingen te verbeteren door er meer externen bij te betrekken. Misschien ligt hier een rol voor de Rekenkamer of het Centraal Planbureau. Naast de opmerking die de heer Harbers maakte over betrokkenheid en de vraag waar een beleidseva-

luatie over gaat, krijg je dan een breder gedragen en dieper uitgedachte beleidsdoorlichting.

Het tweede aandachtspunt betreft de verantwoording. Dat mis ik in de stukken. De 74 doelen die in de voorgaande periode zijn gesteld, waren echt te veel. Daar ben ik het onmiddellijk mee eens. Nu zijn er zeventien hervormingen onderscheiden door het kabinet. Wij hebben steeds gevraagd wat hiervoor de nulmeting is, wat de ambities zijn en welke tussenstappen gezet kunnen worden tot het einde van de kabinetsperiode. Ik ga ervan uit dat we op Verantwoordingsdag de nulmeting krijgen, zodat we de rest van de kabinetsperiode de beleidsdoelen kunnen monitoren. Daarnaast pleit ik ervoor om ieder jaar een aantal thema's te selecteren waarop meer de focus ligt. Die kan de Kamer zelf kiezen bij de politieke beschouwingen, op Prinsjesdag of bij de financiële beschouwingen. Twee jaar geleden hebben we hiermee ervaring opgedaan. Toen zijn vijf thema's geselecteerd waarmee dieper werd ingegaan op de doelen en de ambities van het kabinet, maar ook op de instrumenten en resultaten van het beleid. Ik zou het een goed idee vinden om iets dergelijks weer te doen. Het geeft Verantwoordingsdag meer body en legt meer nadruk op vragen als wat zijn we aan het doen, wat willen we bereiken en wat hebben we daartoe gedaan?

### **Voorzitter: Van Gerven**

De heer **Koolmees** (D66): Het derde aandachtspunt betreft de brede heroverwegingen. Deze zijn goed gevallen en smaken naar meer. Je weet natuurlijk nooit hoe lang het kabinet zit. Dat betekent dat er een slimme planning moet zijn om die brede heroverwegingen nogmaals uit te voeren. Ik ben daar een groot voorstander van.

Mijn laatste vraag sluit aan bij die van mijn voorgangers. Kan het allemaal zo snel? Wat nu voorligt, is redelijk ambitieus. Al bij de begroting voor 2012, dus binnen een paar maanden, zou het nieuwe systeem moeten worden ingevoerd. Is dat niet te ambitieus?

Dat was het, nieuwe voorzitter.

De **voorzitter**: Excuses voor mijn late komst.

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): Ik ben blij om het bekende gezicht van de heer Van Gerven op de voorzittersstoel te zien, hoewel de heer Groot het fantastisch deed.

Voorzitter. Ik begin met complimenten maken voor de aanpak van het experiment. Ik stel het echt op prijs dat de Tweede Kamer de mogelijkheid krijgt om mee te denken over een goede opzet van de begroting en de verantwoording. Ik sta ook volop achter het doel van het experiment, namelijk de politieke zeggingskracht en focus te vergroten en de verantwoordingslasten van de departementen te verminderen. Ook mijn dank voor de uitwerking van de concrete voorbeelden, die inzichtelijk maken wat nu precies de gevolgen zijn van de aanpassingen.

Het is echter wel zo dat daar precies de problemen zitten, want de politieke zeggingskracht is nog onvoldoende. Voor mijn fractie is van belang dat de begroting het mogelijk maakt, het kabinet af te rekenen op zijn voornemens. Het kabinet spreekt in het regeerakkoord op sommige onderdelen heel duidelijke SMART-indicatoren af, zoals 3000 agenten en 1200 verpleegkundigen. Waarom vindt er dan geen nulmeting plaats en vervolgens monitoring op hoofdlijnen van deze indicatoren? Ik zou de voornemens uit het regeerakkoord inclusief dit soort SMART-indicatoren verwachten in de beleidsagenda. Daarbij is het handig om een totaaloverzicht te hebben van de taakstellingen binnen een ministerie.

Verder is het essentieel dat waar mogelijk een goede koppeling komt tussen de ingezette middelen, de beoogde doelen en de uiteindelijk bereikte doelen. Het gaat tenslotte om de vraag wat doelmatig en effectief

was in het gevoerde beleid. We moeten dus af van vrijblijvende voornemens. Zo staat er in de beleidsagenda dat de bereikbaarheid van het dienstenaanbod van de Belastingtelefoon hoge prioriteit moet hebben. Er worden enkele concrete voornemens genoemd. Waarom ontbreken hier meetbare en concrete indicatoren? Waar het SMART kan, moet het SMART. Dan wordt de afrekenbaarheid groter. Open taakstellingen leiden niet tot politieke afrekenbaarheid.

Het laatste punt dat ik wil maken betreft het apparaatartikel. Waarom zijn de SMART-geformuleerde doelen voor de taakstellingen verstopt in de tabel? Het zou toch veel duidelijker zijn om ze toe te lichten en om aan te geven dat er een bezuinigingsdoelstelling is van zeg 10% en dat die op bepaalde wijze in de tijd zal worden gerealiseerd? Hetzelfde geldt voor de doelstellingen op het terrein van de inhuur van externen.

De heer **Groot** (PvdA): Voorzitter. Dank aan de minister voor de uitgebreide brief die hij over deze moeilijke kwestie heeft gestuurd. Ik heb het gevoel dat ik in een nieuw onderwerp val. Ik begrijp dat het project Verantwoord begroten een worsteling is die al tien jaar bezig is. Het beeld dat ik krijg, is gemengd. Aan de ene kant is er in de loop der jaren veel meer aandacht gekomen voor beleidsverantwoording en voor de effectiviteit van het beleid. Aan de andere kant zijn de verwachtingen die tien jaar geleden werden gewekt, niet helemaal uitgekomen. Het ideaal was een directe koppeling te leggen tussen beleid, prestaties en de daarvoor ingezette middelen. We zien echter dat beleidsoutput zich lang niet altijd laat meten. De overheid heeft dat lang niet altijd in eigen hand. De minister verwijst in dit verband terecht naar de tamelijk dodelijke conclusies van de OESO dat uit geen enkel onderzoek blijkt dat performance budgetting per saldo betere resultaten oplevert dan een klassieke begroting.

De vraag is daarom: hoe nu verder? Als ik de brief van de minister goed lees, doet hij tussen de regels door een beroep op het gezonde verstand, op een gevoel van common sense: probeer niet langer te meten wat niet te meten valt, verminder de hoeveelheid beleidsproza en maakt de begroting tot een meer klassiek financieel stuk. Begrotingen kunnen dan bovendien een stuk korter worden. Ik zie echter ook dat de Rekenkamer en ons eigen Bureau Onderzoek Rijksuitgaven heel bezorgd zijn dat op die manier het kind met het badwater wordt weggegooid. In plaats van een stap terug te zetten, zou je juist een stap vooruit moeten doen. Het BOR zegt ook dat er geen reden is tot somberheid, omdat er al heel veel is verbeterd. Waarom zouden we dan niet gewoon doorgaan op deze weg? Voor mij is er geen aanleiding om dit verschil van inzicht op de spits te drijven. Ik ben het eens met de stelling dat deze stap een behoorlijke verbetering kan zijn. Er worden lessen getrokken uit het experiment in samenwerking met de Rekenkamer.

Het sturend kader blijft het drietal W-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten. Dit lijkt mij een goede aanpak die ik in hoofdlijnen kan steunen. Ook het systematischer inbrengen van inputgegevens, bijvoorbeeld de inhuur van externen – de heer Bashir had het er al over – en het systematischer in beeld brengen van ict-kosten lijken mij heel goede zaken.

Ik heb nog wel enkele vragen en opmerkingen. Deze sluiten deels aan bij wat de heer Harbers al heeft gezegd over het inbrengen van kwalitatieve informatie om beter inzicht te krijgen in de werkelijke flexibiliteit van het budget. Dat is belangrijk, want ervaring leert dat het heel moeilijk is om dekking te vinden voor amendementen. We hebben dat gezien bij de verhoging van de btw op de podiumkunsten, waarbij werkelijk geen enkele alternatieve dekking genade kon vinden. Ik wil de minister er graag aan houden dat de kwalitatieve informatie er in royale mate komt.

De regering wil de apparaatkosten samenvoegen in één overzichtelijk begrotingsartikel. Dat is mooi, maar tegelijkertijd blijft er behoefte om die

kosten toe te rekenen aan de diverse beleidsgebieden. Ik vraag mij af of het niet allebei kan: zowel een overzicht als een toerekening naar de aparte beleidsgebieden.

Mijn laatste punt betreft de heroverwegingsrapporten. De heer Koolmees sprak hier al over. Deze rapporten hebben een enorme bijdrage geleverd en heel veel inzicht opgeleverd in de aanloop naar de verkiezingen. Kan de minister toezeggen dat er een nieuwe ronde van heroverwegingen komt? Zo ja, wanneer? Kan de minister ook voorstellen doen, eventueel in een brief, over de aanpak ervan? Het lijkt mij namelijk dat de insteek niet steeds hoeft te zijn dat je 20% moet bezuinigen, zoals de insteek was bij de vorige heroverwegingsrapporten. Het kan ook een algemene schets worden van verschillende beleidsopties die je zou kunnen uitwerken. Je zou ook kunnen denken aan de vraag wat intensivering oplevert en dat zetten tegenover een model waarin je veel bezuinigt. Het zou dus moeten gaan om het in kaart brengen van de verschillende beleidsopties bij de heroverwegingen.

De heer **Bashir** (SP): Ik heb een vraag over mijn voorstel om het verantwoord begroten eerst op een paar begrotingen toe te passen en de resultaten daarvan goed te bekijken. Als je het in één keer invoert, zijn namelijk alle ministeries en alle begrotingen betrokken en de vraag is dan maar of alle vak-Kamerleden akkoord gaan met het feit dat een groot deel van de informatie opeens zou kunnen verdwijnen. Hoe kijkt de heer Groot daar tegenaan?

De heer **Groot** (PvdA): Ik zie het niet als een heel radicale stelselwijziging. Heel veel lessen die werden getrokken uit het experiment met de nieuwe werkwijze, worden uitgevoerd. Ik zie het niet als een radicale systeem-brek, dus wat mij betreft kan het in één keer op alle begrotingen worden toegepast.

De heer **Bashir** (SP): Heeft de heer Groot weet van de consequenties voor de begrotingen van bijvoorbeeld OCW of VWS? Heeft hij met andere leden van zijn fractie overlegd of zij zo'n andere begroting ook goed vinden? Wij zijn hier natuurlijk aan het woord namens onze fracties, maar we kennen niet alle begrotingen in detail.

De heer **Groot** (PvdA): Dat is waar, maar ik ga ervan uit dat de informatievoorziening gewoon behouden blijft.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat de heer Groot voor alle zekerheid ruggespraak houdt met zijn fractie.

Minister **De Jager**: Voorzitter. Het rumoer op de publieke tribune wijst erop dat dit onderwerp meer opwinding wekt dan ik had gedacht. Wellicht hoor ik later nog wat daarvan de oorzaak is. Ik ben benieuwd. Allereerst dank ik de Kamerleden voor hun inbreng, hun over het algemeen positieve grondhouding en de complimenten. Het is inderdaad zo dat Verantwoord begroten het resultaat is van een al lang terugkerend thema onder verschillende stakeholders, waaronder de Tweede Kamer. Op basis daarvan zijn wij ermee bezig geweest. Wij verwachten een aantal knelpunten in de huidige begrotingssystematiek en de huidige begrotingsstukken op te lossen. Die knelpunten zijn gesignaleerd door verschillende stakeholders, waaronder de Tweede Kamer, maar ook de Algemene Rekenkamer en de departementen. Soms lijken de knelpunten tegenstrijdig. In Verantwoord begroten proberen we tegelijkertijd een aantal knelpunten op te lossen. Het gaat om de volgende knelpunten. De huidige begroting biedt vaak te weinig inzicht in inputgegevens, zoals personeelsuitgaven en ict-uitgaven. De stukken zijn te uitgebreid en daardoor vaak onleesbaar. De conclusies

van beleid komen vaak te weinig naar voren. De koppeling van beleid en geld komt vaak onvoldoende naar voren. Een mooi voorbeeld zijn sommige doelstellingen die in het verleden zijn gesteld, zoals vrede in het Midden Oosten. Een klein land als Nederland kan hierop moeilijk afrekenbaar zijn, laat staan één minister.

De eerste pijler onder Verantwoord begroten is meer inzicht geven in financiële informatie. De begroting blijft immers voor alles een financieel stuk. Daarom worden apparaatuitgaven en financiële overzichten meegenomen in de begrotingen. Dit is inderdaad naar voorbeeld van de brede heroverwegingen, waarin die financiële overzichten ook zijn meegenomen. De tweede pijler onder Verantwoord begroten is een versterking van het concept van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB), op zo'n manier dat het duidelijker wordt wie wat doet. Het gaat dus om de vraag waarop een minister kan worden aangesproken en waarop juist niet. De derde pijler is het komen tot minder uitgebreide en veel toegankelijke stukken die veel zinvoller zijn. De vierde pijler onder Verantwoord begroten is dat inzicht in beleidswijzigingen en beleidsconclusies duidelijk wordt meegenomen in de begrotingen en het jaarverslag. Kortom, het moet korter, leesbaarder en toetsbaarder worden. De kern van het voorstel is wat de Kamer in ieder geval meer krijgt. De Kamer krijgt in de begroting inzicht in een duidelijke en concrete beleidsinzet van de vakminister, welke aansluit bij zijn taak en verantwoordelijkheden. Hierdoor is ook in het daaropvolgende jaarverslag een heldere verantwoording mogelijk. Ook wordt er inzicht gegeven in de financiële instrumenten die een minister inzet om zijn beleid te realiseren. Verder wordt er inzicht gegeven in de uitgaven voor het apparaat, via een centraal apparaatuitgaven-artikel. Er wordt meer inzicht gegeven in de mate waarin gelden nog vrij besteedbaar zijn, door aan te geven wat de juridische hobbels zijn om deze gelden vrij te spelen. Ik kom hier straks nog op terug, maar er is natuurlijk een relatie met het amendementrecht van de Tweede Kamer. Ook krijgt de Kamer meer inzicht in subsidie-uitgaven, via een nieuwe, jaarlijkse bijlage en inzicht in de programmering van beleidsdoorlichtingen, via een totaaloverzicht.

Wat krijgt de Kamer minder? Allereerst komen er minder wollige beleidsteksten. Dat vindt waarschijnlijk niemand erg. In de wollige beleidsteksten in het verleden werd vaak heel uitgebreid stilgestaan bij waar de minister allemaal niet over gaat. In Verantwoord begroten is dat niet langer heel zinvol. Ook komen er minder technische, niet erg relevante indicatoren die weinig zeggen over het succes van het beleid van de minister. Ook komt er wat minder papier. Hierover is een misverstand ontstaan. Er verandert namelijk niets in de relatie met de Kamer. Op het ministerie hebben we echter niet alleen met de Kamer te maken. Wij drukken heel veel stukken voor iedereen. We bieden de Kamer de informatie natuurlijk gewoon op papier aan. Daaraan verandert niets. Er is dus geen enkele reden tot vrees in dezen. Over het algemeen wordt onze informatie door de Kamer zelf verspreid. Wij bieden de stukken op papier aan, maar doen dat ook digitaal en het is die digitale versie die volgens mij uiteindelijk leidt tot de papieren Kamerstukken, want die komen altijd op Kamerpapier te staan. Uiteindelijk gaat het dus toch digitaal. We willen het materiaal ook toegankelijker maken voor andere gebruikers, via een toegankelijke website. Uiteindelijk is dat veel zinvoller dan die stapels papier die mensen anders ergens moeten ophalen. Na de eerste begrotingsbehandelingen in november en december 2011, dus in de eerste helft van 2012, kunnen we met de CRU evalueren en bijsturen voor de begroting voor 2013.

De heer Harbers wil weten wat de minister gaat doen om van het begin af aan de zaken scherp te krijgen. Allereerst gaan we mensen scholen, ook bij andere vakdepartementen. We gaan bijsturen waar nodig en bijeenkomsten beleggen. Uiteindelijk wordt er getoetst, zowel door ambtenaren als door mij, wanneer de concept begrotingsstukken er zijn en als dat dan



nog nodig blijkt te zijn. We hebben dus een heel proces in gedachten, waarin we ervoor zorgen dat departementen alle informatie hebben in de aanloop naar de begroting van 2012 en van 2013 – uiteindelijk is de invoering van het geheel voorzien voor uiterlijk 2013 – en waarin we ook toezicht kunnen uitoefenen.

Zowel de heer Harbers als de heren Bashir en Groot hebben vragen gesteld over de budgetflexibiliteit. De huidige cijfers zeggen heel erg weinig. Daarom vinden we dat de kwalitatieve toelichting veel beter moet. Per vakminister kan deze anders zijn. Ik probeer op geen enkele wijze de rol van de betreffende vaste commissie bij de vakminister te doorkruisen. Wij stellen de algemene lijn vast. De eis voor aparte apparaatkosten geldt voor alle begrotingen, maar daarnaast is er altijd ruimte voor de vaste commissie en de vakminister om tot invulling van de afspraken te komen. De budgetflexibiliteit behoort inzicht te bieden in de mate waarin er nog vrije ruimte is. Daarom is het juist bij het uitoefenen van het budgetrecht van wezenlijk belang dat je de budgetflexibiliteit vormgeeft. Ik denk dat dit veel beter kan in het nieuwe systeem. Door het opnemen van een percentage, wordt een te grote schijn van nauwkeurigheid gegeven. Belangrijker voor de Tweede Kamer is om te weten welke juridische obstakels een andere besteding van de middelen in de weg staan. Met een kwalitatieve omschrijving ontstaat meer ruimte om ook meerjarige uitspraken te doen. Op die manier is het budgetrecht van de Tweede Kamer heel goed geborgd en verbeterd.

De heer **Harbers** (VVD): Ik kan mij heel veel begrotingsposten voorstellen waarbij je inderdaad alleen maar een kwalitatieve toelichting wilt. Is er echter straks ook op dit punt maatwerk mogelijk, want er zijn immers ook begrotingsposten waarvoor je wel een percentage of een bedrag kunt geven dat vrij besteedbaar is? Ik zou het informatieverlies vinden als we, daar waar het mogelijk is, die informatie niet gaven maar ons beperkten tot een kwalitatieve toelichting. Ook in dit geval zou ik dus kiezen voor maatwerk.

Minister **De Jager**: Dat lijkt me heel goed. Het is een evolutionair proces, zoals de heer Groot al duidelijk maakte. Het is een verbeterproces. We zullen hier en daar nog verbeteringen aanbrengen. Je kunt nooit zeggen dat alles van toepassing is op alles. Er zullen best artikelen denkbaar zijn – ik kan ze niet zo snel noemen – waar een percentage nuttig is. Dat zullen we dan ook geven.

De heer Harbers vraagt naar de belastinguitgaven. In 2013 willen we die, voor zover beschikbaar, meenemen. Voor 2012 gaat nog niet lukken. Zowel de heer Harbers als de heer Koolmees, heeft vragen gesteld over de beleidsdoorlichtingen. Betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de programmering van die doorlichtingen vinden wij zinvol. De beleidsdoorlichting is het instrument van de vakminister, die ook de programmering maakt. Met de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen kan ik een doorlichting niet afdwingen. Het is typisch een onderwerp dat een vaste commissie met de betreffende vakminister kan bespreken, zeg ik tegen de heer Bashir. In de nieuwe begroting komt een totaaloverzicht van de geplande beleidsdoorlichtingen te staan. Dat geeft de Tweede Kamer de gelegenheid om, wanneer een begroting wordt besproken met de minister, het punt van de doorlichting te agenderen en om haar wensen kenbaar te maken. De regels die het ministerie van Financiën daarbij stelt, zijn als het ware het fundament. Daarbovenop bouwt de vakminister in overleg met de Kamer zijn huis. Het ministerie van Financiën eist ten eerste een dekkende programmering. Dat betekent dat alle artikelen aan de beurt komen in vier tot zeven jaar. Ten tweede wil het ministerie van Financiën dat er procesmatig een onafhankelijke deskundige bij wordt betrokken. Wij willen dus toezien op de procesafspraken, om te zorgen dat er kwalitatief goede beleidsdoorlichtingen komen. Het is inderdaad aan de

Kamer, samen met de vakminister, om uiteindelijk tot een inhoudelijke programmering te komen.

De heer Koolmees vraagt hoe het beter kan. Dat kan door de beleidsdoorlichting korter en feitelijker te maken. Er is ook gevraagd hoe het beleid werkt en wat er bekend is over de effectiviteit. De Algemene Rekenkamer zou er eventueel een extra kwaliteitsslag op kunnen doen, maar dat is aan de Algemene Rekenkamer zelf. Mijn rol is om regels te stellen aan de doorlichtingen en aan het fundament.

De heer Bashir vraagt om ondersteuning en technische assistentie bij het budgetrecht. Dat is, was en blijft uiteraard mogelijk. Budgetrecht is verbonden met budgetflexibiliteit, want door budgetflexibiliteit willen we met een kwalitatieve beschrijving inzichtelijker maken wat de ruimte is voor het budgetrecht.

De heer Bashir vraagt waarom de input en de output niet samen in de begroting kunnen komen. Je moet kiezen voor één systeem; beide tegelijkertijd op hetzelfde punt is niet mogelijk. We kiezen wel voor een gemengd systeem, namelijk input voor het apparaat en output voor programma-uitgaven. Dat is inhoudelijk ook het meest logisch. Je kunt echter per begrotingsartikel maar op één manier autoriseren.

De heer **Bashir** (SP): Kunnen we de afspraak vastleggen dat daar waar output kan, bijvoorbeeld voor het beleidsdoel minder armoede in Nederland, we dat doen en daar waar het niet kan, bijvoorbeeld het beleidsdoel vrede in het Midden Oosten, we het loslaten?

Minister **De Jager**: Dat doel laten we helemaal los; dat doen we noch op output noch op input. Ik geef hiermee overigens geen beleidsaanduiding van het kabinet, want dat laat ik over aan minister Rosenthal ...

Programma-artikelen blijven output georiënteerd. Per artikel maak je onderscheid tussen input en output. Bij programma-uitgaven is het logisch om voor output te kiezen en voor apparaatuitgaven is het logisch om voor input te kiezen.

Onder andere de heren Koolmees en Groot hebben vragen gesteld over de heroverwegingsronde. Allereerst dank voor de complimenten voor de vorige heroverwegingsronde. De brede heroverwegingen zijn met name zinvol geweest om een level playing field te scheppen voor alle partijen in de aanloop naar de verkiezingen, om zo tot bezuinigingen, keuzes en hervormingen te komen die anders vrij lastig in te vullen zouden zijn geweest of die zouden hebben geleid tot discussies over de vraag wat het oplevert. Voor een deel waren de brede heroverwegingen al van tevoren gevalideerd door het Centraal Planbureau. Dat is een voordeel geweest bij de doorrekening van verschillende verkiezingsprogramma's. Het beeld dat ik gekregen heb, eerst als staatssecretaris en nu als minister van Financiën, is dat het voor veel politici en voor Kamerleden veel gemakkelijker is om te intensiveren en extra geld uit te geven dan om te bezuinigen. De heroverwegingen hebben dus een veel grotere toegevoegde waarde, want het gaat daarbij om onderzoeken, afstemmingen en ramingen wat een maatregel oplevert als er bezuinigd moet worden. Dit is mijn eerste reactie, maar ik vind het nog te vroeg om over een nieuwe heroverweging te spreken, want die hangt mede af van het gesternte dat we over een paar jaar aantreffen. De heroverwegingen in 2010 waren gestart in 2009 en ingegeven door de gevolgen van een van de grootste crises die Nederland en de wereld ooit heeft getroffen. De focus werd gericht op het consolideren van de overheidsfinanciën. Als het huidige kabinet de rit uitzit, zullen de overheidsfinanciën voor een heel groot gedeelte op orde zijn gebracht en is de urgentie op dit punt wellicht minder. Ik vind het dus lastig om vier jaar van tevoren, ervan uitgaand dat dit kabinet de rit afmaakt, de zin of onzin van de heroverwegingen al met de Kamer te bespreken. Ik wil wel toezeggen dat ik het heel logisch vind om in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen met de Kamer de

thermometer erin te steken en aan beide kanten te polsen of er behoefte is aan een nieuwe heroverwegingsronde, en of dat eenzelfde of een iets gewijzigde opdracht zou moeten zijn. Dat is dus afhankelijk van waar Nederland op dat moment staat. Ik deel de positieve gevoelens die veel Kamerleden bij de operatie hebben. Tegelijkertijd heeft het kabinet zich nog niet over dit onderwerp gebogen en weten we nog niet wat de situatie rond de verkiezingen zal zijn. Ik beloof dat we er te zijner tijd en tijdig op terugkomen en dat we dit onderwerp met de Kamer zullen bespreken.

De heer **Koolmees** (D66): Ik begrijp de opmerkingen van de minister. Hij koppelt het wel heel duidelijk aan de urgentie en aan het budgettaire beeld dat er dan is. Mijn gevoel is dat we het altijd zouden moeten doen; dat we altijd in kaart moeten brengen waar het beleid niet goed werkt of waar eventueel op bezuinigd kan worden, zodat er weloverwogen keuzes kunnen worden gemaakt. Ik begrijp dat de opdrachtverlening en het doel dat je hebt, afhankelijk zijn van de budgettaire situatie, maar ik wil als signaal meegeven dat we het toch eens in de zoveel jaar zouden moeten doen. Dat is belangrijk.

Minister **De Jager**: Dat zou goed kunnen. Overigens hebben we daarvoor natuurlijk ook de IBO's. Daarmee doen we al per thema onderzoek. Dat onderzoek gaat soms over hervormingen, zowel budgetneutrale hervormingen als hervormingen die geld moeten opleveren. Ik hoor echter goed wat de heer Koolmees maar ook de heren Groot en Harbers hierover hebben gezegd. Nogmaals, mijn grondhouding is positief. Laten wij dit onderwerp te zijner tijd hernemen. Ik ga ervan uit dat we daarvoor nog ruim de tijd hebben.

De heer Koolmees vraagt of er een nulmeting komt bij de zeventien hervormingen. De minister-president heeft hierop geantwoord, naar aanleiding van vragen van de heer Pechtold. Het kabinet heeft 455 vragen van de heer Pechtold beantwoord, die daarmee heeft geprobeerd een nulmeting te krijgen. Als er sprake was van de nulmeting, is die daar weergegeven. Meer informatie hebben we niet. De heer Koolmees vraagt naar de bekende weg, want hij wist het antwoord al. We nemen op Verantwoordingsdag niet iets extra's mee.

Er is wel een verschil tussen deze Verantwoordingsdag en de daaropvolgende. We willen in de toekomst weer een verantwoordingsbrief sturen. Dit zal gebeuren vanaf Verantwoordingsdag 2012, want dat is de eerste keer dat de minister-president verantwoording kan afleggen over een jaar met dit kabinet, het jaar 2011. Deze verantwoordingsbrief zal de politieke hoofdlijnen bevatten. We denken dat deze brief vorm kan krijgen op een gelijke wijze met de uitvoering van de motie-Koşer Kaya van twee jaar terug. Dat betekent dat we willen focussen. We willen niet alle zeventien punten behandelen, maar het liefst maximaal vier onderwerpen van de zeventien. We moeten bekijken of dat lukt. Het zouden er ook drie van de zeventien kunnen zijn en één die daarbuiten valt. Ook willen we niet te breed uitwaaiëren over de thema's. Op die manier stellen we politieke prioriteiten in de verantwoordingsbrief van de minister president. Dus ten behoeve van Verantwoordingsdag zal er vanaf 2012 weer een verantwoordingsbrief komen van de minister-president. Deze brief kan de Kamer in het debat met de minister-president en de minister van Financiën inzetten. Dit jaar is er nog een bijzondere situatie, want het kabinet is pas in oktober aangetreden. Daarom kunnen we het proces nu niet op deze manier volgen.

De heer **Koolmees** (D66): Ik heb twee punten. Ten eerste. De 455 vragen zijn namens alle oppositiepartijen ingediend. De antwoorden waren niet heel erg bevredigend. Dat vonden we jammer, want de nulmeting is voor ons heel belangrijk om dit kabinet af te kunnen rekenen op of het

waar maakt wat het heeft beloofd. Ten tweede. Wordt de Tweede Kamer betrokken bij het aanbrengen van de focus a la de motie-Koşer Kaya? Kunnen we kiezen waar we de focus in willen aanbrengen voor Verantwoordingsdag dit jaar, nu er geen echte verantwoording komt over vorig jaar omdat het kabinet net is begonnen?

Minister **De Jager**: Het staat de Kamer altijd vrij om in dat debat aan te geven wat zij graag ziet terugkomen. De regering gaat natuurlijk over het schrijven van haar eigen brief. Dat is ook volgend jaar zo. Als de meerderheid der Kamer echter een specifiek thema wil zien terugkomen in de verantwoordingsbrief van volgend jaar, kan de Kamer dat aangeven.

De heer **Koolmees** (D66): Kan de minister iets specifiekere zijn? Hebben we het volgende maand op Verantwoordingsdag dus ook over de vraag waar de focus wordt gelegd of doen we dat met Prinsjesdag? Wanneer besluiten we waar die focus wordt gelegd?

Minister **De Jager**: Bij de politieke beschouwingen is ook een mogelijkheid. Nogmaals, het kabinet gaat altijd over zijn eigen brief, maar als de Kamer echt een bepaald onderwerp aan de orde wil stellen, kun je daarover met elkaar in gesprek gaan. Dat is een mogelijkheid.

De heer Braakhuis vraagt om overzichten van de taakstellingen in de begrotingen. De taakstellingen zijn al verwerkt in de begrotingen. Door Verantwoord begroten kun je in de toekomst de ontwikkeling van apparaatuitgaven heel goed volgen, beter dan nu. Dat is een voordeel, juist voor die taakstellingen. De ontwikkeling van de uitgave in huur externen moet dan gemakkelijker uit de begrotingen te halen zijn dan in het verleden het geval was. Dat is een langgekoesterde wens van de Kamer

De heer Groot vraagt of de apparaatuitgaven kunnen worden toegerekend aan beleidsdoelen. De begrotingsadministratie kent straks een centraal begrotingsartikel voor «apparaat». Er is dus geen verdere toerekening naar andere begrotingsartikelen. We kunnen echter wellicht wel, in overleg met vakdepartementen, in de toelichting een indicatieve tabel maken met een uitsplitsing van apparaatuitgaven naar beleidsterreinen. Dat is dan een toelichtende tabel. We moeten dat doen in overleg met de vakdepartementen, maar het lijkt me goed werkbaar.

De **voorzitter**: Ik zie dat er geen behoefte is aan een tweede termijn. Het is voorwaar een unicum: we zijn klaar binnen de helft van de tijd. Ik dank iedereen.