

Vergaderjaar 2013–2014

**33 670**

## **Modernisering van de Comptabiliteitswet**

**Nr. 8**

### **VERSLAG VAN EEN RONDETAfelGESPReK**

Vastgesteld 18 december 2013

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft op maandag 11 november 2013 gesprekken gevoerd over de **Hoofdlijnennotitie Modernisering Comptabiliteitswet (Kamerstuk 33 670, nr. 1)**.

Van deze gesprekken brengen de commissies bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Harbers

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Nieuwenhuizen-Wijbenga

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van der Burg

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
Neppérus

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Groen

**Voorzitter: Harbers**  
**Griffier: Groen**

Aanwezige leden: Van Gerven, Harbers, Koolmees, Merkies, Rebel en Aukje De Vries.

### **Blok 1 Budgetrecht in den brede en de werkingssfeer van de Comptabiliteitswet**

**Prof. dr. Raymond Gradus (hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector VU en tevens directeur WI voor het CDA)**  
**Prof. dr. Henk ter Bogt (bijzonder hoogleraar Overheidsmanagement aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Economie en Bedrijfskunde)**  
**Dr. Johan de Kruijf (universitair docent Bestuurskunde, Radboud Universiteit)**  
**Mr. drs. Theo Langejan (voorzitter Raad van Bestuur Nederlandse Zorgautoriteit)**

### **Blok 2 Inrichting van het wettelijke begrotings- en verantwoordingsproces en het controlebestel**

**Dhr. Jan Droogsma MSc RA (docent bij Nyenrode, Vrije Universiteit en de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering)**  
**Dr. Paul Bordewijk (onderzoeker en publicist)**  
**Mw. mr. Michal Diamant (promovenda Instituut Publiekrecht Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden)**  
**Mw. Anneke van Zanen-Nieberg RA (algemeen directeur Auditdienst Rijk)**

Aanvang 13.00 uur.

### **Blok 1 Budgetrecht in den brede en de werkingssfeer van de Comptabiliteitswet**

De **voorzitter**: Van harte welkom bij dit rondetafelgesprek van de commissie voor de Rijksuitgaven, naar aanleiding van de brief van het kabinet inzake de hoofdlijnennotitie over de modernisering van de Comptabiliteitswet.

Het eerste blok staat in het teken van het budgetrecht in den brede en de werkingssfeer van de Comptabiliteitswet. Ik heet van harte welkom de heren Gradus, Ter Bogt, De Kruijf en Langejan, die hier hun visie komen geven. Voor het eerste blok hebben we tijd tot 14.15 uur. Ik vraag de vier genodigden om eerst een toelichting te geven van maximaal vijf minuten op het onderwerp van deze ronde. Daarna mogen de Kamerleden vragen stellen over de inbreng van de gasten en hun position papers. Als eerste is het woord aan de heer Gradus.

De heer **Gradus**: Voorzitter. Als eerste zal ik een korte toelichting geven op de opvattingen die ik in mijn notitie heb gegeven. Vervolgens zal ik ingaan op de vraag of de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid volledig onder het budgetrecht van de Kamer dienen te worden geplaatst. In dat kader zal ik ook ingaan op hetgeen daarover is gemeld in de kabinetsbrief naar aanleiding van de motie-Schouten (33 480, nr. 8).

In mijn notitie ben ik ingegaan op de kadertoetsing en heb ik een aantal voorstellen gedaan voor de verbetering van het financiële beheer. Ik heb geconstateerd dat de huidige vormgeving van de financieringssysteematiek in de zorg zeer complex is en op onderdelen, zowel qua structuur als qua informatievoorziening, verbeterd kan worden.

Dat brengt mij meteen bij de motie-Schouten en de reactie daarop van het kabinet en van de heer De Kam. De heer De Kam is van mening dat het plaatsen van het SZA-kader en het BKZ (Budgettair Kader Zorg) onder het budgetrecht een integratie zou betekenen van het premiedeel en het uit de algemene middelen gefinancierde deel. Ik denk dat dit op dit moment een stap te ver is. De volledige integratie van het premie- en het begrotingsdeel zou niet mijn voorkeur hebben. Ik wijs de Kamer erop dat dit een verkapte fiscalisering van de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen is. De heer Langejan moet zelf maar ingaan op de consequenties voor de Zorgverzekeringswet, maar het zou ook een verkapte fiscalisering zijn van andere werknemersverzekeringen en de AWBZ-volksverzekering, waardoor bijvoorbeeld de oplossingen uit het sociaal akkoord voor de financiering van de WW niet meer mogelijk zijn. Uiteraard heeft het ook consequenties voor de AOW.

Resumerend deel ik een aantal opmerkingen van de heer De Kam. Ook deel ik het dictum van de motie-Schouten dat er in het financieel beheer van de zorg en de sociale zekerheid verbeteringen mogelijk zijn die zich dienen te concentreren op de informatievoorziening en de financieringswijze. Ik constateer echter dat de Comptabiliteitswet als zodanig daar geen openingen voor biedt. Ook na het lezen van de notitie van de heer De Kam betwijfel ik of het zinvol is om de zorg en de sociale zekerheid het in zijn geheel onder het budgetrecht van de Kamer te plaatsen.

De heer **Ter Bogt**: Voorzitter. In mijn notitie plaats ik een aantal kanttekingen bij het hoofdlijnenvoorstel. De belangrijkste vraag waarover de Kamer zich moet buigen, luidt als volgt. Kiest zij voor de meer principiële weg – zeggenschap over details in de begroting – of voor een iets pragmatische aanpak, waarbij de hoofdlijnen de verantwoordelijkheid van de Kamer blijven en daar ook uitgebreid besproken moeten worden? In die pragmatische aanpak moet iets meer de vraag op de voorgrond staan wat redelijkerwijs te overzien is waar men redelijkerwijs echt iets over kan zeggen. Als de Kamer voor de principiële aanpak kiest, betekent dit in de praktijk dat er om steeds meer detailinformatie wordt gevraagd waar op den duur heel weinig mee wordt gedaan. Dat de Kamer betrokken wil zijn bij veel details betekent tevens dat daarover verantwoording moet worden afgelegd. Het is de vraag of zoiets in de praktijk altijd kan worden waargemaakt. Natuurlijk is het aan de Kamer zelf om daarover te beslissen, maar voordat zij dat doet en eisen gaat stellen, moet zij daar goed over nadenken. Daar komt natuurlijk bij dat als de Kamer dat wil, ministers uiteindelijk altijd ter verantwoording kunnen worden geroepen voor uitgaven zonder dat daarover in het budgetrecht een detailuitspraak is gedaan.

Wat de specifieke kwestie van de financiering van de ziektekosten et cetera betreft vestigt de heer De Kam terecht de aandacht op de middelen. Er valt op zich van alles voor te zeggen om in dit geval de middelen ook onder het budgetrecht te brengen. Ik denk echter dat je niet alleen moet kijken naar de middelen of naar de inkomsten en de uitgaven, maar ook naar de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van dit beleid. De situatie in Nederland is dat er de afgelopen twintig jaar is gekozen voor het her en der introduceren van marktwerking. Daarover kun je natuurlijk zeggen wat je wilt, je kunt er van alles van vinden, maar die marktwerking is op de een of andere manier natuurlijk toch verbonden met de middenkant. En marktwerking en middelen die volledig onder het budgetrecht van de Kamer of toezicht van de Rekenkamer vallen, verdragen elkaar waarschijnlijk minder goed. In dat opzicht zou ik het voorstel van de heer De Kam om het volledig in de rijksbegroting te trekken, niet zonder meer willen steunen. Dat heeft immers ook gevolgen voor de mate waarin organisaties onderhevig kunnen zijn aan marktwerking en min of meer marktgericht kunnen werken.

De vraag of we het huidige systeem zonder meer moeten handhaven, kun je ter discussie stellen, maar in de huidige situatie waarin er bijvoorbeeld bij de zorgverzekeringen gekozen is voor een zekere mate van marktwerking, heeft de lijn uit de hoofdlijnennotitie mijn voorkeur. Het voorstel van de heer De Kam zou ik dus ook niet direct willen overnemen. Over het geheel genomen kan ik mij redelijk vinden in de ideeën die in de hoofdlijnennotitie staan. Het zijn de hoofdlijnen, dus de nadere uitwerking moet worden afgewacht om te weten welke kant het precies opgaat. Zo'n nadere uitwerking bevat altijd een aantal punten waar de Kamers heel goed op moeten letten.

De heer **De Kruijf**: Voorzitter. Ik begin met twee andere zaken die nog niet expliciet zijn benoemd. In de eerste plaats stel ik het vraagstuk van de decentralisatie van budgetten en alles wat daarmee te maken heeft, aan de orde. Er is een heel grote operatie gaande om belangrijke delen van de AWBZ, de WWB, de WSW en de jeugdzorg over te hevelen naar gemeenten. Dat betekent dat er een andere democratische bestuurslaag verantwoordelijk wordt voor het besteden van de middelen. In sommige stukken die ik heb gelezen, met name dat van de Algemene Rekenkamer, proef ik het idee dat er nog een heel sterke centrale sturing vanuit het Rijk nodig zou zijn. De Rekenkamer spreekt zelfs van verticale sturing. Dat vind ik een beetje vreemd in het geval van een overdracht van taken naar een democratisch orgaan.

Dat er op rijksniveau informatiebehoefte en systeemverantwoordelijkheid is, betwist ik niet. Er zal dus zeker moeten worden nagedacht over de manier waarop de informatiestructuren kunnen worden vereenvoudigd. De Rekenkamer schrijft daar ook zinnige dingen over. Het principiële punt echter is als volgt. Als de Kamer beslist om op de een of andere manier middelen over te hevelen naar het Gemeentefonds of naar geoormerkte budgetten voor het gemeentebestuur, blijft de systeemverantwoordelijkheid overeind, maar komt de echte verantwoordelijkheid, het afleggen van verantwoording en de budgetrechten, bij de gemeenteraden te liggen. In de tweede plaats blijkt uit de structuur van de hoofdlijnennotitie dat flexibiliteit nodig is. Daar maak ik mij een beetje zorgen over. Ik haal het voorbeeld aan van de baten-lastendiensten. Die draaien inmiddels een jaar of twintig en zijn drie keer uitgebreid geëvalueerd. Iedere keer opnieuw worden daarin nieuwe regeltjes gesteld, regels aangepast en veranderingen doorgevoerd. Dat levert een heleboel ruis, onzekerheid en gedoe in de organisaties op. Wat is de toegevoegde waarde van al die veranderingen? Wellicht is het verstandig om eerst goed na te denken over de vraag welke kant men wil opgaan met het budgetrecht – wat betekent het voor organisaties als de Tweede Kamer meer of minder zeggenschap krijgt en allerlei inrichtingsvoorstellen doet? – en om dan pas na te denken over de vraag of dat in de hoofdlijnen van de Comptabiliteitswet moet blijven staan of dat het ergens in de onderliggende regelgeving moet worden ondergebracht. Ik ben er niet helemaal van overtuigd dat de flexibilisering die de minister voorstelt, de goede aanpak is.

Daar komt bij dat de discussie over het kasverplichtingenstelsel en het baten-lastenstelsel in het stuk slechts marginaal wordt benoemd. Volgens mij heeft de heer Ter Bogt daar ook iets over gezegd. De internationale ontwikkelingen zijn compleet anders dan wat er hier in Nederland gebeurt. We moeten erover nadenken hoe we daar in de toekomst mee verdergaan.

Tot slot. We moeten heel goed nadenken over de vraag wat effectief en materieel de betekenis is van het uitbreiden van het budgetrecht van de Kamer ten behoeve van de zorg en de sociale zekerheid. De heer De Kam zegt onder andere dat het ontstaan van tekorten min of meer impliciet door de Kamer wordt aangenomen. Ik constateer echter dat hoewel men zegt te kunnen sturen met het begrotingsrecht, er heel beperkt wordt

gereageerd op de cijfers die toch al jaren beschikbaar zijn over de tegenvallers en de vermogens van de fondsen. De vraag is dus of het aanpassen van het budgetrecht het probleem echt kan oplossen.

De heer **Langejan**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de uitnodiging om hier te mogen spreken. Ik heb mij afgevraagd of het onderbrengen van de zorguitgaven onder de Comptabiliteitswet iets zou bijdragen aan de beheersbaarheid van de zorguitgaven en de informatievoorziening daarover. Ook heb ik mij afgevraagd of daaraan nadelen zijn verbonden. Als u mijn paper hebt gelezen, zal het u niet verbazen dat mijn antwoord op de vraag of het iets bijdraagt aan de beheersbaarheid, neen luidt. Ook de vraag of het iets bijdraagt aan de verbetering van de informatievoorziening, beantwoord ik ontkennend. Op zich is dat ook niet zo moeilijk te begrijpen. We lijken namelijk bijna te vergeten dat de zorguitgaven in de zorg helemaal niet bepaald worden door de Comptabiliteitswet maar door de onderliggende wetgeving, te weten de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Die twee wetten hebben het karakter van een open-eindeaanspraak voor elke burger. In geen van die wetten is de clausulering opgenomen dat de rechten van de burger ophouden te bestaan op het moment dat het budget op is. Dat is een heel principiële verschil met andere uitgaven. Als dus de behoefte zou ontstaan om de uitgaven in de zorgsector beter te beheersen, moet het aangrijpingspunt ook in die twee wetten worden gezocht. Welke rechten kennen we aan burgers toe, tot hoever mogen die rechten strekken et cetera? Dat zijn ook precies de vragen die de uiteindelijke uitkomst van het budget bepalen. Dat zal ook zo blijven als je het voorstel van De Kam zou volgen. Ik kan mij niet zo goed voorstellen welke veranderingen er in de systematiek optreden als de zorguitgaven onder de Comptabiliteitswet zouden worden gebracht. Ik denk geen enkele. Op de nadelen kom ik zo dadelijk terug.

Zou het onderbrengen onder de Comptabiliteitswet iets verbeteren aan de informatievoorziening? Het is helder dat de informatievoorziening over de uitgaven in de zorg op zijn minst een forse vertraging in de tijd kent. Het is geen uitzondering dat we pas in t+3 weten hoe de uitgaven in t waren. Door de uitgaven onder de Comptabiliteitswet te brengen, komt daar in mijn ogen geen verbetering in. Is het dan niet te verbeteren? Ja, natuurlijk is het te verbeteren, maar dat kan alleen door de onderliggende regelgeving over rapportage et cetera zodanig aan te passen dat je stuurt op informatie die eerder beschikbaar is.

Het onderbrengen van de zorguitgaven onder de Comptabiliteitswet heeft wel een paar nadelen. Het meest principiële nadeel is het volgende. Bij de totstandkoming van de Zorgverzekeringswet is uitgebreid gediscussieerd over de vraag welk karakter die wet zou moeten hebben; er zijn uitgebreide verslagen van de parlementaire behandeling van die wet. Uiteindelijk is gekozen voor een privaatrechtelijke uitvoering. Daarover is ook uitgebreid gecommuniceerd met de Europese Commissie, met de opdracht van haar kant om dat privaatrechtelijke karakter zodanig te waarborgen dat het ook werkelijk privaat is. In die zin wekt het onderbrengen onder de Comptabiliteitswet de suggestie dat de uitvoering niet meer privaat is. Dat kan risico's met zich meebrengen. Hoe kijkt de Europese Commissie dan tegen de opzet van ons stelsel aan? Vanuit een breder, Europees perspectief hoort een systeem van zorguitgaven onder de Comptabiliteitswet perfect bij het Engelse stelsel, met een nationaal gestuurde National Health Service, die van bovenaf gebudgetteerd wordt per instelling. Daar hoort ook bij dat er geen individueel afdwingbare aanspraken van burgers bestaan. Die moeten het doen met het budget dat is toegekend aan een instelling. Een dergelijk stelsel is uiteraard geschikt om de zorguitgaven onder de Comptabiliteitswet te brengen. Dat is echter niet het stelsel waar wij voor hebben gekozen. Wij hebben gekozen voor

een heel ander stelsel, waar onderbrenging onder de Comptabiliteitswet niet bij past.

Het onderbrengen bij de Comptabiliteitswet wekt de gevaarlijke suggestie dat er iets zou bestaan als de mogelijkheid tot het amenderen van budgetten. Dat zou perfect passen bij een systeem als de Engelse National Health Service, want dan kun je die amendementen ook uitvoeren. Ik zie niet hoe dat in ons stelsel zou moeten. Stel dat de Kamer zou besluiten het budget voor huisartsen te verhogen en het budget voor ziekenhuizen te verlagen, maar dat vervolgens uit de contractering van verzekeraars blijkt dat de uitkomst anders is. Hebben die verzekeraars dan iets fout gedaan? Ik denk het niet, want op basis van de huidige zorgverzekeringswetgeving hebben zij de bevoegdheid om dat te doen. Wat gebeurt er dan met de resterende uitgaven aan de zorg die niet meer passen in een dergelijk amendement? Ik zou het eerlijk gezegd niet weten. Naar mijn opvatting betekent dit dat de suggestie om via de Comptabiliteitswet te sturen, eerder tot chaos dan tot verbetering leidt.

De **voorzitter**: Ik dank de gasten voor hun inbreng. Ik stel voor dat de leden van de commissie om te beginnen twee thema's aan de orde stellen en daarbij duidelijk aangeven aan wie zij hun vraag stellen, en dat de gastsprekers meteen antwoorden. Daarna bekijken we hoeveel tijd er over is voor meer vragen.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD): Voorzitter. Ik dank de gastsprekers voor hun toelichting. Ik begin met een vraag over de discussie die de heren Ter Bogt en De Kruif oproepen. Wat moet er in ieder geval worden geregeld in de Comptabiliteitswet? Het gaat om details versus hoofdlijnen en de vraag in hoeverre er flexibiliteit is. Wat zijn volgens beide heren de zaken die in ieder geval moeten worden geregeld in de Comptabiliteitswet?

De heer **Ter Bogt**: Wat je in ieder geval in de Comptabiliteitswet moet regelen, laat zich in zijn algemeenheid moeilijk zeggen. In ieder geval is het belangrijk dat de Kamer probeert om op hoofdlijnen redelijk inzicht te krijgen in wat de minister gaat doen. Daar moet een zekere mate van detailniveau in zitten, zodat substitutie in beperkte mate binnen die korte categorieën maar niet al te zeer tussen de verschillende categorieën kan plaatsvinden. Dan zou het budgetrecht van de Kamer vrij sterk geschonden kunnen worden. Daarmee creëer je namelijk te veel schuifmogelijkheden zonder dat de Kamer daarin gekend wordt. Ik denk dus dat vooral aan de middenkant, het beschikbaar stellen van middelen, een redelijke mate van detailcontrole aanwezig zou moeten zijn. Voor prestatiegegevens en dat soort informatie vind ik het veel minder van belang. Dat is namelijk al gauw arbitrair en daarbij is het bovendien vaak heel lastig om goed aan te geven wat in een bepaald budget precies gerealiseerd gaat worden. Maar nogmaals, ik denk dat het vooral belangrijk is om daar aan de middenkant, bij de korste categorieën, redelijk zicht op te krijgen. De Kamer moet zich verder het recht voorbehouden om aan de rem te trekken als het idee bestaat dat de flexibiliteit te ver gaat.

De heer **De Kruif**: Als kleine aanvulling neem ik een voorbeeld uit het lokale bestuur. Dat heeft ongeveer elke vier jaar te maken met een nieuwe begrotingsindeling en -structuur. Dat is bijna niet te traceren en heel moeilijk te volgen als je als raadslid niet al drie of vier generaties achter elkaar in de gemeenteraad zit. Het loslaten van de structuur van de begroting van de verschillende ministeries, zoals nu wordt voorgesteld als onderdeel van die flexibilisering, zou in de richting van een programma-begroting kunnen wijzen zoals gemeenten die kennen. Dat zou het zicht op termijn op de uitgaven die het Rijk doet, even los van de vraag op welke manier je gegevens kunt neerzetten, best kunnen bedreigen.

Kunnen wij straks allemaal nog begrijpen wat er in elke begroting staat? In de afgelopen drie zittingsperiodes met een minister voor Jeugd en Gezin, een minister voor Wonen en Rijksdienst et cetera, is er al heel veel geschoven en is het heel moeilijk om na te gaan wat er gebeurt. Als de Kamer terug maar ook vooruit wil kijken, is enige stabiliteit op dat punt wenselijk.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): Ik dank de gastsprekers voor hun toelichting. Ik heb een vraag aan de heer Gradus. Mijnheer Gradus, u stelt in uw bijdrage dat de overschrijding van het uitgavenkader wordt gebruikt als een soort buffer om overschrijdingen in het Budgettair Kader Zorg op te vangen, en dat dit niet conform de regels voor budgetdiscipline is. Nu zien we dat die overschrijding van het Budgettair Kader Zorg in de afgelopen periode vrij structureel is. Dat is ook onderdeel van de motie-Schouten. Kunt u toelichten op welke manier daar in de Comptabiliteitswet in kan worden voorzien? Als we de zorg niet opnemen in comptabiliteitswetgeving, zoals ook door de heer Langejan wordt voorgesteld, maar die in de Zorgverzekeringswet en de AWBZ moet worden opgevangen, hoe moeten we dan omgaan met dit soort mechanismen waarbij overschrijdingen voor overschrijdingen worden gebruikt? Of moet dat dan niet meer plaatsvinden?

De heer **Gradus**: In mijn notitie ben ik ingegaan op de kadertoetsing in de afgelopen vijf jaar. Ik constateer inderdaad dat een overschrijding met name in de budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin in belangrijke mate wordt gebruikt voor het Budgettair Kader Zorg, met uitzondering overigens van het jaar 2013, waarin de overschrijding wordt gebruikt voor de overschrijding in de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt. Een van de regels budgetdiscipline zegt dat het afzonderlijke kader sluitend moet zijn.

Ik denk dat het moeilijk is om de regels voor budgetdiscipline als zodanig in de Comptabiliteitswet op te nemen en dat het vooral aan de Kamer is om de betreffende bewindspersonen daarop aan te spreken. In belangrijke mate is de minister van Financiën verantwoordelijk voor de naleving van de regels budgetdiscipline. Er komt natuurlijk enige interpretatie bij kijken – mijn visie daarop heb ik gegeven – maar het is aan de Kamer om de minister daar vervolgens op aan te spreken. Een en ander opnemen in de Comptabiliteitswet lijkt mij moeilijk, omdat dat toch een ander karakter heeft dan het formaliseren van de regels budgetdiscipline.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): De heer Langejan heeft net uitgelegd waarom hij zich niet kan vinden in de oproep van de heer De Kam. De Kamer zit echter in haar maag met de overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg en de mogelijkheden en onmogelijkheden om zicht te krijgen op de doelmatigheid. De NZa controleert met name op rechtmatigheid en niet zozeer op doelmatigheid. Ziet de heer Langejan mogelijkheden om de rol van de NZa op dat punt te versterken, omdat dat de Kamer zou kunnen helpen om meer zicht te krijgen op de zorguitgaven en de overschrijdingen daarvan?

De heer **Langejan**: Mag ik u een stukje mee terugnemen in de historie? Het ligt iets genuanceerder. In de Zorgverzekeringswet is expliciet niet gekozen voor doelmatigheidstoezicht maar alleen voor rechtmatigheidstoezicht. Bij het ontwerpen van de Zorgverzekeringswet is er namelijk voor gekozen om doelmatigheid te bereiken via concurrerende verzekeraars. Er zit een heel stelsel omheen met acceptatieplicht, zorgplicht et cetera. Het voert te ver om dat nu uit te leggen, maar het komt erop neer dat de doelmatigheid tot stand zou moeten komen door middel van contracterende verzekeraars die onderling moeten concurreren om de gunst van de premiebetaler. Juist om die verzekeraars die ruimte te geven

is er in de wetgeving expliciet voor gekozen om bij de NZa op het punt van de Zorgverzekeringswet geen doelmatigheidstoezicht neer te leggen. In de AWBZ is dat anders. Daar zijn geen met elkaar concurrerende uitvoerders. Er bestaan alleen regionale zorgkantoren en de burger kan niet kiezen voor een bepaald zorgkantoor. Om die reden is in de AWBZ wél voorzien in doelmatigheidstoezicht op het optreden van de zorgkantoren, dat door ons wordt uitgevoerd. Daar rapporteren we elk jaar over en die rapportages krijgt de Kamer ook elk jaar. Overigens kijkt de Rekenkamer daar ook naar. Op het specifieke punt van het doelmatigheidstoezicht moet men de Zorgverzekeringswet en de AWBZ dus uit elkaar houden.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of dat iets te maken heeft met de overschrijdingen, kom ik terug op mijn eerdere betoog. Uiteindelijk worden overschrijdingen vooral veroorzaakt door de zorgvraag zelf en de vraag hoe aan die zorgvraag een kostenplaatje wordt gekoppeld. Dat is aanzienlijker complexer dan de vraag of dat iets met de Comptabiliteitswet heeft te maken. Maar ook daarvoor geldt dat de kosten uiteindelijk bepaald worden door de mechanismen die we kennen om bijvoorbeeld tarieven te bepalen. Ook dat ligt dus vast in de onderliggende wetgeving van de Zorgverzekeringswet, de Wet marktordening gezondheidszorg en de AWBZ. Daar zou dan ook de invalshoek gevonden moeten worden voor meer of minder beheersing.

De heer **Merkies** (SP): Ik dank de gastsprekers voor hun toelichting. Ik ga door op het punt van het doelmatigheidstoezicht. Op welke manier belemmert het doelmatigheidstoezicht de concurrentie? Kan de heer Langejan daar nog iets meer over zeggen?

De heer Langejan stelt ook dat als de Algemene Rekenkamer daarnaar zou kijken, de Europese Commissie zou zeggen dat het stelsel niet langer als privaatrechtelijk kan worden aangemerkt. Waar haalt hij dat vandaan?

De heer **Langejan**: Ik begin met dat laatste punt. Er is voor gekozen om de Zorgverzekeringswet te laten uitvoeren door privaatrechtelijke verzekeraars die privaatrechtelijke contracten afsluiten met aanbieders. Daar staat een serie aan verplichtingen tegenover, zoals de acceptatieplicht, het verbod op premiedifferentiatie et cetera. Daar hoort ook bij dat elke verzekeraar zelf risico loopt. Elke verzekeraar zal dus zelf de risico's moeten taxeren en zijn eigen beleid moeten maken op het punt van contracteren en dus op het punt van de prijzen die hij zou willen vergoeden. De gedachte daarachter is dat het niet zo veel zin heeft om per element op doelmatigheid te gaan toetsen, omdat de echte toets op doelmatigheid heel helder herkenbaar is in de prijs die de verzekeraar voor zijn polis vraagt. Waarom is dat zo helder? Omdat de basisverzekering een uniforme polis kent. Die polissen zijn dus onderling vergelijkbaar. Als de prijzen voor de polissen verschillen, is de gedachte daarachter dat de verzekeraar die het meest doelmatig inkoopt kennelijk ook in staat is om het tegen de laagste prijs in de markt te zetten. Voor dat mechaniek is expliciet gekozen. Als je daar overheen zou walsen door van bovenaf doelmatigheidscriteria op te leggen die wel of niet tot uiting komen in de prijs van de polis, dan ontstaat er een situatie waarin de verzekeraar niet meer geheel verantwoordelijk is voor zijn eigen beleid. Precies dat wil de wetgever niet.

De heer **Merkies** (SP): Oké, de heer Langejan maakt zich zorgen over doelmatigheidscriteria. Wat echter als het alleen maar om het inzicht gaat dat de Algemene Rekenkamer zou kunnen verschaffen? De Algemene Rekenkamer heeft gezegd dat de prikkel voor instellingen en zorgverzekeraars om declaraties van zorgkosten te controleren, gering is. Dat toont aan dat doelmatigheid blijkbaar niet volledig via marktwerking is te realiseren.



De heer **Langejan**: Laat ik daar iets meer over zeggen. Ten eerste is het niet zo dat er geen controle is. Uiteindelijk zullen verzekeraars kosten inbrengen in de risicoverevening, lees: ten laste brengen van de centrale kas. Er vindt nog steeds toezicht plaats op datgene wat verzekeraars inbrengen in de risicoverevening; is het terecht wat er wordt ingebracht bij de risicoverevening? De meest voor de hand liggende vraag is natuurlijk of de geleverde zorg daadwerkelijk zorg in de zin van de Zorgverzekeringswet is en dus in rekening mag worden gebracht. Het toezicht op verzekeraars ziet er ook op dat verzekeraars zelf controleren of dat zo is. Mijn stelling is dus dat er op het punt van publieke middelen wel degelijk publieke controle mogelijkheden bestaan.

Ten tweede vraagt de heer Merkies of de prikkels in het systeem zowel voor aanbieders als verzekeraars voldoende zijn om bijvoorbeeld te investeren in het bestrijden van oneigenlijk gebruik of misbruik van de Zorgverzekeringswet. Dat is een terechte vraag. In de afgelopen jaren hadden we nog te maken met het overgangsregime naar de nieuwe Zorgverzekeringswet, waarbij de verschillen in uitkomsten als het ware verevend werden. Dat betekende dat een verzekeraar een deel van de winst die hij boekte door bijvoorbeeld fraudegevallen aan te pakken, weer moest verevenen met andere verzekeraars, waardoor het erg moeilijk werd om te investeren in fraudebestrijding. Dat is met het aflopen van het overgangsregime niet meer aan de orde, maar het systeem bevat nog genoeg hinderpalen om daadwerkelijk aan fraudebestrijding te doen. Die zullen we ook adresseren in het rapport dat we op verzoek van de minister specifiek op dit punt in december uitbrengen. Dit rapport zal ook ingaan op de vraag of de incentives om daar wat aan te doen, voldoende zijn. Dat heeft echter absoluut niets te maken met de vraag of je die uitgaven wel of niet rangschikt onder de Comptabiliteitswet. Het mechaniek dat voorziet in controle op de vraag of uitgaven terecht worden geclaimd uit de centrale kas, zit al in de huidige Zorgverzekeringswet.

De heer **Koolmees** (D66): Voorzitter. Ik dank de vier heren voor hun komst en hun toelichting. Ik wil even doorgaan op de vraag of de sociale zekerheid en de zorg wel of niet onder de Comptabiliteitswet moeten vallen. Ikzelf denk dat het bij de zorg een heel ander verhaal is, omdat het daarbij om geregleerde marktwerking gaat. Ook de heer Ter Bogt zei in zijn inleiding dat de afgelopen twintig jaar heel veel marktprikkels zijn ontstaan. Voor de zorg zie ik die, maar voor de sociale zekerheid zie ik die veel minder. Geldt voor de sociale zekerheid niet ook dat zij veel meer een integraal onderdeel is geworden van het budgettaire besluitvormingsproces? De fondsen hebben al jarenlang tekorten, daar wordt eigenlijk niet meer op gestuurd. Er wordt eigenlijk alleen maar gestuurd op het EMU-saldototaal. Kunnen de heer Bogt en de heer Gradus ingaan op mijn stelling dat het feit dat er geen markt is, ervoor pleit om de sociale zekerheid onder de Comptabiliteitswet te houden?

Een andere vraag ligt in het verlengde van de discussie tussen de heer Merkies en de heer Langejan. Hoe kijkt de heer Langejan aan tegen het aspect van budgettaire beheersing? Dat is een onderdeel van de uitgavenkaders, dus ook van de zorguitgaven. Ook hebben we als een soort noodrem een macrobeheersingsinstrumentarium gecreëerd. Hoe verhoudt het een zich tot het ander in deze discussie? Ik zie dat we een stap hebben gezet in de richting van marktwerking, maar tegelijk hebben we heel veel waarborgen ingebouwd die raken aan de keuze van het parlement om te zeggen: tot hier en niet verder.

De **voorzitter**: Eerst is het woord aan de heer Ter Bogt, dan aan de heer Gradus en dan aan de heer Langejan. Als de heer De Kruijf dat daarna nog wil aanvullen, is hij daartoe van harte uitgenodigd.

De heer **Ter Bogt**: Je kunt er twijfels over hebben in hoeverre er marktprikkels zijn in de sociale-zekerheidssector. De Kamer zou kunnen zeggen: zoveel jaar geleden is daarvoor gekozen, maar nu gaan we een greep doen naar een ander systeem en het bij de budgettaire besluitvorming trekken. De vraag is echter of er heel veel wezenlijks gaat veranderen als je de uitgaven in de sociale zekerheid, de zorg et cetera meer gaat betrekken bij de Comptabiliteitswet. Weliswaar kan de Kamer daar dan haar zegje over doen – dat is op zich heel mooi – maar uiteindelijk gaat het bij dit soort zaken meer om de principiële vraag waar je marktwerking wilt en in hoeverre je denkt dat die marktwerking kan werken. Dat is geen kwestie van zaken wel of niet onder de Comptabiliteitswet brengen, maar dat gaat veel verder en is van veel principiële aard. Die discussie zou zeker gevoerd kunnen worden, want daar is in allerlei opzichten reden toe: de marktwerking is inderdaad soms heel gebrekkig en goeddeels afwezig, omdat het beperkt aantal aanbieders – er is een oligopolie – op de markt niet heel sterk met elkaar concurreert. Maar dat is eigenlijk een heel andere discussie. Dan spreken we niet meer zozeer over de Comptabiliteitswet. Met het huidige stelsel kun je het daar wel onder brengen, maar daar zal in principe weinig door veranderen.

De heer **Gradus**: Ik deel de opvatting van de heer Koolmees dat de Zorgverzekeringswet van een andere orde is dan de andere premiegefinancierde sectoren. Dat neemt niet weg dat ik mij afvraag wat het feitelijk betekent als we die sectoren onder de Comptabiliteitswet zouden brengen, zoals ook door de heer De Kam wordt voorgesteld. Wat is daarvan de materiële betekenis en hoe wordt daar dan mee omgegaan? Ik wijs erop dat op dit moment inzichtelijk is wat het tekort in het AWBZ-fonds is. Dat is in ieder geval transparante informatie. Als er volledige integratie plaatsvindt van het premiedeel en het deel uit de algemene middelen, zal dat inzicht in de toekomst niet meer aanwezig zijn. Ik wijs er ook op dat de AWBZ en de andere premiegefinancierde sectoren wel de mogelijkheid bieden om op doelmatigheid te toetsen. Het toezicht ligt bij de Tweede Kamer en er is een Algemene Rekenkamer. Tot slot ben ik het met de heer Langejan eens dat, zelfs als je vindt dat daaraan dingen verbeterd zouden moeten worden, je veel meer zou moeten kijken naar de onderliggende wetgeving en de mogelijkheden die die biedt.

Ik schrik wel een beetje van het feit dat de informatie blijkbaar pas in t+3 beschikbaar is. Ik kan mij dus voorstellen dat wordt gezien of de informatievoorziening verbeterd kan worden. Ik ben het dus bijna op alle punten met de heer Langejan eens, maar dit is er een waarvan ik denk: daar zou met name naar gekeken moeten worden.

De heer **Langejan**: De opmerking van de heer Gradus sluit aan bij de vraag van de heer Koolmees of er op macroniveau besluitvorming en beheersing moet plaatsvinden. Het antwoord op die vraag is natuurlijk ja. Die mogelijkheid is er ook, want niet voor niets worden jaarlijks, meestal in het voorjaar, de drie budgetdisciplinesectoren bekeken en worden daar vervolgens politieke consequenties aan verbonden, in die zin dat er eventueel beleidsmaatregelen worden genomen. Om die besluitvorming te faciliteren, maakt het niet zoveel uit of je wel of niet onder de Comptabiliteitswet valt, maar maakt het vooral uit of je over tijdige en actuele informatie beschikt. Op dit moment is dat nog een probleem. Dat heeft ook te maken met de lappendeken aan verschillende de zorg betreffende wetten, die op verschillende variabelen en elementen sturen. Hoofdenmerk van de huidige sturing is dat er wordt gestuurd op de schadelast van de verzekeraar, een element dat pas heel laat in het proces beschikbaar komt omdat alle geopende dbc's et cetera dan ook afgerekend moeten zijn. De heer Koolmees heeft volkomen gelijk als hij stelt dat het voor de beheersing behulpzaam zou zijn als de sturingsinfor-

matie eerder en tijdig beschikbaar komt. Dat moet je dan wel via de daarvoor geldende regelgeving regelen, want ook als je het onder de Comptabiliteitswet brengt, is de vraag waar de informatie vandaan komt. Als je op zo'n afwegingsmoment tot de conclusie zou komen dat er meer dan wel minder naar de zorg moet, is dus de vraag welk soort maatregelen je daarvoor kunt nemen. De enige maatregel die er niet zo veel toe doet is het aanpassen van het budget, zolang je niet komt aan datgene wat de uitgaven bepaalt. Dat zijn de aanspraken in de Zorgverzekeringswet en de AWBZ. Ook hier geldt dus dat de maatregelen in de sfeer van de Zorgverzekeringswet en de AWBZ zelf genomen zullen moeten worden.

De **voorzitter**: Heeft de heer De Kruijf nog aanvullende opmerkingen?

De heer **De Kruijf**: Eén puntje wil ik er nog uithalen. De fondsen kun je wellicht in drie groepjes verdelen. Allereerst kennen we de Zorgverzekeringswet. Daar hebben we al afdoende over gesproken en daar is echt sprake van marktwerking. Daarnaast kennen we de sociale zekerheid. Als we daar het vraagstuk van de doelmatigheid aan hangen, gaat het vooral om de vraag hoe slim we dat uitvoeren en hoe efficiënt het UWV of de Sociale Verzekeringsbank zijn takenpakket uitvoert. Ten aanzien van de AWBZ praten we over de diensten die verleend worden en de doelmatigheid daarvan. Dat is heel iets anders. We hebben dus te maken met verschillen die niet zomaar tot een gelijkschakeling van alle fondsen leiden. Tot slot is de transparantie van de bijdrage van de burger direct aan de diverse fondsen versus de fiscale bijdrage echt een belangrijk punt. Als we dat weghalen, is het hele idee van de sociale verzekeringen verdwenen.

De **voorzitter**: De heer Koolmees had een tweede vraag, maar eerst wil de heer Van Gerven reageren op wat zojuist gezegd is.

De heer **Van Gerven** (SP): Ik ben een beetje in verwarring gebracht door wat de heer Langejan en de heer Ter Bogt zeiden. Een aantal premies brengen we collectief op. Dat doen we bijvoorbeeld in de zorg. Die premies worden tot de collectieve lasten gerekend. Daar zou je dus ook een vorm van collectief toezicht verwachten, ook op het gebied van doelmatigheid, via de Rekenkamer of een dergelijk instituut. Van de heer Ter Bogt begreep ik dat dit wel kan voor de sociale zekerheid. Maar de uitvoering daarvan is toch ook privaatrechtelijk geregeld? Of zie ik dat verkeerd?

Mijn tweede vraag luidt als volgt. Zijn er voorbeelden van landen in Europa te noemen waar de zorg toch op een andere manier is ingericht? De NHS bijvoorbeeld is een uitgesproken ander systeem, maar dat geldt ook voor het systeem in Zwitserland en allerlei andere landen. Zijn er niet meer smaken dan nu wordt voorgesteld?

De heer **Ter Bogt**: Wat de uitvoering betreft, is die bij het UWV privaatrechtelijk. In die zin is de situatie daar anders en ligt het ook meer voor de hand dat je daar als overheid een nauwere betrokkenheid bij hebt. Daarbij is ook geen sprake van een soort van marktwerking tussen verschillende uitvoerders, wat bij de Zorgverzekeringswet wel heel nadrukkelijk de intentie is. Dat is toch een principiële verschil.

De heer **Langejan**: Dat we dit toch allemaal via collectieve lasten betalen en je dus een collectief toezicht op bijvoorbeeld doelmatigheid moet hebben, is een redenering die ook De Kam opbouwt. Dat kan natuurlijk. Daar bestaan ook in Europa voorbeelden van. Ik zeg niet dat je dat niet zou moeten beheersen of daar niet naar zou moeten kijken. Natuurlijk moet je dat doen, want je bent als overheid wel verantwoordelijk voor het

niveau aan collectieve lasten dat een land kent. Hoe je dat specifiek doet, moet echter passen bij de manier waarop je zelf de wetgeving hebt ingericht. Dat is een kardinaal verschil tussen de Zorgverzekeringswet en de AOW. In de Zorgverzekeringswet is expliciet stilgestaan bij de vraag: kiezen wij voor doelmatigheid via toezicht en voor doelmatigheid van bovenaf? Het antwoord was: nee, dat doen wij niet, want wij kiezen ervoor doelmatigheid via onderling concurrerende verzekeraars tot stand te brengen. Dat is de keuze die de wetgever zelf gemaakt heeft. Op de vraag of er andere voorbeelden in Europa bestaan, is het antwoord natuurlijk: ja. Om te beginnen bestaat er in Nederland zelf een ander voorbeeld, namelijk de AWBZ. Daarin is doelmatigheidstoezicht immers anders geregeld. Dat is ook logisch, want de AWBZ kent geen onderling concurrerende zorgkantoren zoals de Zorgverzekeringswet die kent. Het Engelse stelsel heb ik genoemd, omdat dat op alle punten radicaal anders is dan ons stelsel. In het Engelse stelsel zou het heel logisch zijn om het onder de Comptabiliteitswet te brengen. Dit stelsel is echter precies omgekeerd aan het stelsel dat wij kennen. Het Zwitserse stelsel lijkt meer op het stelsel van onze Zorgverzekeringswet. Ik kan geen andere stelsels in Europa uit mijn hoofd reproduceren. Voor elk stelsel zou echter moeten gelden dat je de manier waarop je doelmatigheid tot stand wilt brengen, moet regelen in de basiswet zelf.

De heer **Van Gerven** (SP): Mijn vraag was eigenlijk heel concreet. Stel dat je in een privaatrechtelijk stelsel toch collectief toezicht hebt. Bijvoorbeeld in Zwitserland is er toch sprake van een vorm van collectief toezicht via een soort Rekenkamer. Ik begrijp de redenering dat we het in Nederland zo belegd hebben, maar zijn er dan toch geen voorbeelden te noemen van systemen waarin men niet zo consequent heeft geopereerd en toch een vorm van collectief toezicht op doelmatigheid heeft georganiseerd?

De heer **Langejan**: Dat zou ik niet weten.

De heer **Gradus**: Dat is altijd gebonden aan de Europese regels. Over Zwitserland kan ik moeilijk oordelen, maar de heer Langejan heeft er in zijn schriftelijke betoog op gewezen dat de Europese regels in dit kader een en ander impliceren.

De heer **Langejan**: Dat klopt, maar daar hoort een basiskeuze bij die elke nationale overheid zelf moet maken. Kies je voor een privaatrechtelijke uitvoering met alle gevolgen van dien, de mededingingswetgeving, de schaderichtlijnen et cetera, of kies je voor een uitvoering als socialezekerheidsregeling, wat een heel ander Europees regeldomein betreft?

De **voorzitter**: De heer Koolmees had nog een vraag bewaard. Daarna ga ik de rij nog een keer langs.

De heer **Koolmees** (D66): Ik heb nog een vraag voor de heer De Kruijf over het terechte punt van de decentralisaties. Wat zou in de Comptabiliteitswet geregeld moeten worden over de decentralisaties, aanvullend op de bestaande Gemeentewet en Financiële-verhoudingswet? De heer De Kruijf waarschuwde ervoor om te veel op de stoel van de lokale vertegenwoordiger te gaan zitten. Dat vind ik een terechte opmerking. Speelt de Comptabiliteitswet hierin echter nog een rol?

De heer **De Kruijf**: Het gaat er vooral om hoe de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer worden afgebakend. Daar is al eerder discussie over geweest, onder andere met betrekking tot het toezicht op de Europese subsidies. Toen speelden ook vragen als het doorschuiven van de verantwoordelijkheid, de aansprakelijkheid et cetera naar gemeenten toe. Dat zijn documenten uit het begin van deze eeuw. Toen wilde de

Rekenkamer ook toegang hebben tot de boeken van gemeenten. Ik denk dat dat een stap te ver is. Idealiter zou het als volgt moeten zijn. Een toezichthouder op het domein van de zorg – of dat nou het nieuwe Zorginstituut Nederland is of de NZa, is hierbij om het even – haalt de relevante informatie boven tafel, waarna er eventueel nog een procestoets van de Algemene Rekenkamer op zit. Het lijkt mij echter een brug te ver om de Rekenkamer op het lokale bestuur af te sturen. Ik denk dat het daar vooral om draait.

De heer **Ter Bogt**: In aanvulling hierop en vrijuit sprekend over de Rekenkamer wil ik nog het volgende opmerken. Ik heb het idee dat de Rekenkamer ook hier weer als een soort van panacee wordt gezien om allerhande problemen op te lossen. De Rekenkamer doet heel veel goed werk – daar is geen enkele twijfel over – maar je moet er heel goed voor oppassen dat het niet een soort gebaar van machteloosheid wordt dat de Rekenkamer er maar weer op moet toezien waarna het allemaal meteen weer goed moet gaan. De Rekenkamer is immers geen instituut dat op elk terrein even gespecialiseerd is en alles kan overzien. Bovendien wordt het dan een soort van moloch die alles controleert. Niet dat we die vrees moeten hebben, maar naar mijn idee dreigt de Rekenkamer soms wat te veel als panacee te dienen, waarbij je je moet afvragen --- het is misschien niet parlementair of diplomatiek uitgedrukt – hoever je daarmee precies moet gaan en wat je daarvan kunt verwachten.

De heer **Van Gerven** (SP): Het gaat om het doelmatigheidstoezicht op gemeentelijk niveau. Ik probeer me de buurgemeente van de gemeente waar ik vandaan kom voor te stellen. Landerd is een herindelingsgemeente van drie kleinere gemeenten die sinds hun samengaan voortdurend in discussie met elkaar zijn over de vraag hoe het verder moet in hun gemeente. Ik denk dat het doelmatigheidstoezicht daar moeilijk haalbaar is. Nu krijgen we te maken met de decentralisatie van een heleboel taken. Ik denk dat het toch een praktisch probleem is. Hoe moet dat getackeld worden? Zouden de Rekenkamer of de provincies daar niet toch een rol in kunnen spelen? Of moeten we middelen oormerken, zodat er een soort centraal toezicht is? Leven daar nog gedachten over? Ik gooi het maar in de groep.

De **voorzitter**: Wie uit de groep zou hier iets over willen zeggen?

De heer **De Kruijf**: Laat ik een poging wagen.

De heer **Van Gerven** (SP):U was daar het meest uitgesproken over.

De heer **De Kruijf**: Laat ik ermee beginnen dat we niet voor niets in de Gemeentewet hebben opgenomen dat gemeenten een serieuze rekenkamerfunctie moeten hebben. Of dat een rekenkamer an sich of een rekenkamercommissie is, dat laat ik even in het midden. Een rekenkamerfunctie op gemeentelijk niveau hoort op dezelfde goede wijze te zijn ingevuld als de functie die de Algemene Rekenkamer voor de Tweede Kamer vervult. Ik geef onmiddellijk toe dat dat niet altijd zo werkt, maar het is wel de manier waarop we de zaak hebben opgezet. Wij zijn een gedecentraliseerde eenheidsstaat met verantwoordelijkheden op verschillende niveaus. Op de verschillende niveaus horen daar ook de desbetreffende controlebevoegdheden bij. Natuurlijk kan niet elke gemeente op dezelfde manier functioneren. Daarom wordt er ook nadrukkelijk op heel veel plekken samengewerkt en weten we ook dat minister Plasterk sterke uitspraken doet over het draagvlak in verschillende gemeenten. Uiteindelijk is het aan de gemeenten om daar zelf iets in te zoeken, desnoods ondersteund of aangestuurd door de provincies die nadrukkelijk een financiële-

toezichtsfunctie op het reilen en zeilen van een gemeente hebben en preventief toezicht kunnen houden als dat aan de orde is. Daarmee is een heel belangrijk deel van ons stelsel geborgd. De vraag die overblijft, is welke informatie er vanuit die democratische eenheid «lokaal bestuur» voor het begrijpen en aansturen van het nationale systeem nog naar boven toe – lees: naar de minister van Volksgezondheid of die van Sociale Zaken of wie het dan ook moge aangaan – moet gaan. Over die vraag is best te discussiëren, maar het zal altijd informatie over het systeem als geheel en nooit van de individuele gemeenten betreffen. Doelmatigheidsuitspraken moeten eigenlijk worden gedaan aan de hand van de accountantsverklaringen en de oordelen van de rekenkamers van de verschillende gemeenten. Daar zal men het staatsrechtelijk mee moeten doen.

De **voorzitter**: Dan begin ik met mevrouw De Vries aan de tweede ronde.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD): De heer De Kruijf riep een vraag op over het kasstelsel versus het baten-lastenstelsel. Hij vond dat we daarover moesten nadenken. Van het ministerie hebben we begrepen dat er al heel vaak over is nagedacht. Ik ben benieuwd wat het antwoord van de heer De Kruijf zelf is. Het is mooi om een vraag op te roepen, maar een antwoord of een richting van een antwoord is ook altijd prettig.

De heer **De Kruijf**: Als het gaat om een richting van een antwoord, is de druk zodanig groot aan het worden dat het huidige kasstelsel eigenlijk niet houdbaar is. In de stukken zijn daar op diverse plaatsen commentaren over gegeven. Er zit een rare spanning in, omdat we met zijn allen op staatsschuld en kas sturen. Internationaal zie je echter dat er geleidelijk aan meer en meer pogingen worden gedaan om met baten-lastenstelsels om te gaan. Hoe snel dat gaat, kan niemand voorspellen, maar het is te makkelijk om te zeggen dat het kasstelsel voor de eeuwigheid is en dat we zaken die we in de afgelopen twintig jaar hebben opgebouwd, zonder meer terugdraaien. Dat is de kern van mijn opmerking.

De heer **Ter Bogt**: Ik kan mij voorstellen dat je voor ministeries inderdaad het kasstelsel blijft hanteren. Om daar bij agentschappen naar terug te keren lijkt mij echter niet erg voor de hand liggen.

De heer **Gradus**: Voor de eeuwigheid is niets, zou ik haast willen zeggen. Ik deel de opvatting van de heer De Kruijf, maar ik stel voor om ook hierbij naar de materiële betekenis te kijken als we delen van het Rijk die op dit moment niet onder het baten-lastenstelsel vallen, onder het kasstelsel zouden laten vallen. In mijn ogen – ik kijk even terug op mijn verleden bij een departement – brengt dat namelijk een hoop administratieve lasten met zich mee. Het is de vraag of het de doelmatigheid van de uitgaven ook echt ten goede zou komen.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): De heer De Kruijf stelt in zijn bijdrage de shared services en de risico's daarvan aan de orde. Ik vind dat een zaak die onder de Comptabiliteitswet in ieder geval genoemd zou moeten worden, nu er meer dan in het verleden sprake is van een verantwoordelijkheid van de Kamer om daarop te toetsen. Zou de heer De Kruijf kunnen toelichten hoe hij dat voor zich ziet onder de Comptabiliteitswet? Hij stipt het wel aan, maar kan hij ook aangeven op welke manier en op welk niveau we dat zouden moeten opnemen?

De heer **De Kruijf**: Dat is een lastige vraag om een heel goed antwoord op te geven. Ik heb geprobeerd om een onderscheid te maken tussen interne diensten en zaken die een werking naar buiten hebben. Met interne dienstverlening wordt bedoeld dat er een budget aan minister X wordt gegeven om bijvoorbeeld huisvesting bij de Rijksgebouwendienst

of diensten ten behoeve van personeelszaken bij P-Direkt in te kopen. Dat is van een heel andere orde dan een bureau dat gaat over paspoorten en rijbewijzen. Dat verleent in feite diensten aan gemeenten en burgers rechtstreeks. Een vergelijking die vreselijk mank gaat maar wel het beeld schetst: het gaat daarbij om dezelfde kwestie van marktwerking als in de zorg. Er zijn meer voorbeelden denkbaar. Als ik heel extreem ga, en dat doe ik nu even bewust, kun je je ook nog afvragen waarom voor de baten-lastendiensten in zijn algemeenheid een goedkeuring van de begroting door de Kamer nodig is. De middelen die vanuit de ministeries naar die baten-lastendiensten toegaan, worden immers al geautoriseerd middels de begroting van het ministerie zelf. Feitelijk is er dan sprake van het twee keer autoriseren van dezelfde middelen. Daar is één uitzondering op: de investeringen die die instellingen doen. Dan gaat het namelijk over de vraag of de Kamer zich bindt aan een kostenverhoging of een kostenbesparing op termijn. Als de Kamer een investering toestaat voor een baten-lastendienst – stel de Rijksgebouwendienst moet het Kamergebouw renoveren – dan verhoogt zij daarmee de lasten van het budget van de Kamer. Op dat moment moet er autorisatie plaatsvinden, maar voor het overige zou het eigenlijk niet nodig moeten zijn. Dat zijn de belangrijkste punten, los van het organisatorische vraagstuk of een rijksdienstbrede schaal van shared services wel verantwoord is. Maak je je niet te afhankelijk van één leverancier? We kennen ook daar de risico's van.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): In dat verband heb ik nog een verhelderende vraag. Als ik u dus goed begrijp, pleit u ervoor dat in de Comptabiliteitswet niet te veel in detail op het hoe wordt ingegaan, maar dat dit ingevuld wordt via regelingen die op een lager niveau worden afgesproken?

De heer **De Kruijf**: Met betrekking tot een baten-lastendienst zou echt geregeld moeten worden wat de status daarvan is en waarop geautoriseerd wordt. Al het overige hoort inderdaad thuis in lagere regelgeving, zoals dat nu ook het geval is.

De heer **Merkies** (SP): Ik blijf even bij de heer De Kruijf. Toen het ging over de baten-lastendienst, zei hij dat daarmee in het buitenland ook wordt geëxperimenteerd. Ik wil daar graag wat meer over horen. Wij proberen het ook al heel lang en het komt niet echt van de grond. Gaat dat in het buitenland beter?

De heer **De Kruijf**: Als ik daarover begin, zijn we zo een paar uurtjes verder! Laat ik het heel kort houden. In verschillende landen wordt gewerkt met baten-lastendiensten en varianten daarop. De baten-lastendiensten, de zelfstandige bestuursorganen en de staatsbedrijven staan het dichtst bij het Rijk. De andere wil ik helemaal links laten liggen. Voor een deel hebben we dit gekopieerd uit Angelsaksische landen. Australië en Nieuw-Zeeland waren daarmee eind jaren tachtig al bezig. Engeland heeft het overgenomen. Het zijn voor een deel autonome ontwikkelingen en voor een deel doelbewuste keuzes geweest. Er zijn uitgebreide notities geweest. Ik verwijs naar Verder bouwen aan beheer in de jaren negentig. Baten-lastendiensten zijn soms zeer succesvol geweest. Er zijn echt wel voorbeelden van instellingen die bewezen efficiënter zijn gaan functioneren door hen op meer afstand van de rijksoverheid te zetten. Heel vaak zijn dat instellingen die echt klant- en burgergerichte activiteiten hadden. In de interne dienstverlening is het wat moeilijker te bewijzen. Pogingen om dit soort bewegingen terug te draaien, zijn ook in Engeland ondernomen, maar voor zover we weten is daar niets van terechtgekomen. Soms kan er wel sprake zijn van schaalvergroting, maar een echte verandering in de bestuurlijke verhouding – eigenlijk is dat niet

helemaal het juiste woord – vindt dan niet plaats. Het blijft dus een organisatie op enige afstand met een relatief grote mate van vrijheid ten opzichte van een gewone directeur-generaal om de bedrijfsvoering te organiseren. Het gaat om die bedrijfsvoering, want het beleid ligt bij de minister. En het beleid blijft daar ook. Laten we dat heel helder hebben. Dat geldt voor zbo's en net zo goed voor agentschappen. Het beleid ligt bij de minister. Het gaat alleen maar over de inzet van mensen en middelen. Dat proberen we zo slim mogelijk te doen. Soms is het nodig om het op een andere manier te doen dan met het traditionele uitgavenmodel. Hiermee heb ik in een nutshell proberen aan te duiden wat daar speelt. Als het echt moet, wil ik er nog wel een keer bilateraal op terugkomen.

De heer **Koolmees** (D66): Ik heb een ietwat lange vraag voor de korte tijd die we nog hebben, maar ik ga het toch proberen. De heer De Kruijf of de heer Ter Bogt maakte het onderscheid tussen drie fondsen. Volgens mij was het de heer De Kruijf. Het was het onderscheid tussen de fondsen voor de Zvw, de sociale zekerheid en de AWBZ. Daarbij gaf hij het volgende aan. Bij de sociale zekerheid gaat het vooral over de vraag: hoe slim voeren we het uit? Immers, aan de wetgeving wordt gebouwd door de minister en de premie- en koopkrachttabelletjes worden vastgesteld in de voorjaarsbesluitvorming. Dit is een beetje de achtergrond van mijn vraag over hoe ik tegen de sociale zekerheid moet aankijken. We hebben die fondsen nog wel, maar ze hebben geen materiële betekenis meer. De koopkrachtplaatjes zijn integraal, dus alles wordt erin meegenomen. Een paar jaar geleden hebben we de WW-premie voor werknemers afgeschaft en nu gaan we die weer invoeren, omdat dat een knop is waaraan we kunnen draaien. In zekere zin speelt de gedachte achter de werknemersverzekeringen echter geen materiële rol van betekenis meer in de discussie hier. Waarom zou je dan toch moeten vasthouden aan aparte fondsen, aparte structuren, als het in de praktijk eigenlijk al een achterhaalde discussie is? Het is een beetje een prikkelende vraag. Het is een beetje een «de achterkant van het gelijk»-discussie. Ik zie de meerwaarde namelijk niet meer. Maar misschien vergis ik mij en kunt u mij overtuigen.

De heer **De Kruijf**: Ik ga een poging doen. Als we iets uit de belastingen financieren, dan draagt in principe iedereen daar naar draagkracht aan bij. Bij de fondsen, of het nu gaat om het fonds voor de zorg, de AWBZ of de sociale zekerheid, hebben we afgesproken dat tot een bepaald inkomensniveau een bepaalde bijdrage wordt gevraagd, met een bepaald risico. Het risico wordt met name in de sociale zekerheid en met name in arbeidsongeschiktheids- en WW-fondsen alleen toegerekend aan de mensen die er echt belang bij hebben. Iemand die gepensioneerd is, betaalt dus geen WW-premie. Iemand die nooit op de arbeidsmarkt komt, zal geen WW-premie betalen en zal ook geen WAO-premie betalen. Ik kan ook de WGA- of de IVA-premie noemen. Dat maakt even niet uit; deze begrippen horen allemaal bij elkaar. Als u dat fiscaliseert, haalt u dat idee eruit. Het is het idee van «de vervuiler of de gebruiker betaalt». Dat doen we met de AOW in feite ook. We zeggen daarbij: u spaart ieder jaar 2%, straks misschien ietsje minder, voor de opbouw van uw pensioen tot een bepaald bedrag en dat bedrag zetten we apart. We zetten het overigens niet echt apart, want we betalen daaruit ieder jaar de uitkeringen. We laten daarbij ook zien welk deel uiteindelijk nog door de algemene middelen wordt betaald. Immers, gepensioneerden betalen uiteindelijk impliciet 7 of 8 miljard aan fiscale bijdragen mee, aldus de cijfers van de SVB van vorig jaar, die ik nu even uit mijn hoofd noem. U moet zich realiseren dat dit gebeurt. Als u alles zet op de fiscale bijdrage, dan betaalt iedereen altijd volledig mee. Volgens mij was juist de gedachte om dat niet te doen.

De heer **Koolmees** (D66): Ik wil daar kort op reageren. We hebben de WW-premie voor werknemers afgeschaft. Die zijn al jaren niet op



kostendekkend niveau. De uitkeringen worden betaald uit de algemene middelen. Ten aanzien van de AOW hebben we bewust de keuze gemaakt om te gaan fiscaliseren, dus om die beweging in te zetten, juist ook vanuit allerlei rechtvaardigheidsoverwegingen. Ik houd het bij deze voorbeelden. Dan is de vraag: wat verlies je als je dat niet zou doen en het wel totaal onder de Comptabiliteitswet en onder de uitgaven onder controle van de Kamer zou brengen? Dat is één vraag. De tweede vraag betreft het integraal meenemen ervan in het koopkrachtplaatje. We hebben ook een inkomensafhankelijke arbeidskorting. We hebben een inkomensafhankelijke combinatiekorting. We hebben allerlei andere dingen waarbij we ook sturen op doelgroepen, bereik en dat soort dingen.

De heer **De Kruijf**: Het is niet uitgesloten om het onder de Comptabiliteitswet te brengen, maar de vraag is: waar komen de middelen echt vandaan? U hebt het nu over de werknemer die de WW-premie niet betaalt, maar iemand anders betaalt die wel: de werkgever. Uiteindelijk zit dat ook in het belastingdomein. Als we kijken naar de verschuiving van de belastingen, van directe belastingen naar indirecte belastingen, dan zijn er wat dat betreft echt wel vragen te stellen. Als u echt – dit is een schot voor de boeg in een spontane reactie – meer zeggenschap over de sociale zekerheid wilt, dan geef ik in overweging om eens na te denken over constructies à la het Infrastructuurfonds en om het daarin expliciet te maken. Maar dit zeg ik alleen even spontaan reagerend op wat u zegt.

De heer **Gradus**: In mijn visie is de AOW niet gefiscaliseerd. Wel is het zo, en daarin heeft de heer Koolmees gelijk, dat een toenemend gedeelte uit de algemene middelen wordt betaald. Maar feitelijk is er volgens mij geen sprake van een fiscalisering van de AOW.

De **voorzitter**: We zijn nu aan het einde van de tweede ronde. Dat is tevens het einde van dit eerste blok. Ik dank de aanwezige deskundigen, te weten de heren Gradus, Ter Bogt, de Kruijf en Langejan, voor hun toelichting en hun beantwoording van de vragen. Hiermee ronden we dit blok af. Na een korte pauze gaan we om 14.30 uur verder met het tweede blok van dit rondetafelgesprek.

## **Blok 2 Inrichting van het wettelijke begrotings- en verantwoordingsproces en het controlebestel**

De **voorzitter**: Goedemiddag. Ik heropen het rondetafelgesprek over de hoofdlijnennotitie Modernisering Comptabiliteitswet. We zijn toe aan het tweede blok, dat gaat over de inrichting van het wettelijke begrotings- en verantwoordingsproces en het controlebestel. Ik heet de uitgenodigde deskundigen van harte welkom. Dat zijn de heren Droogsma en Bordewijk en de dames Diamant en Van Zanen. Ik zag sommigen van u net ook al in de zaal. Mogelijk bent u dus al bekend met de opzet. Ik schets die toch nog even. Ik vraag aan ieder van u om zo meteen in een minuut of vijf in een korte toelichting of inleiding aan te geven wat u de Kamer wilt meegeven over de hoofdlijnennotitie Modernisering Comptabiliteitswet. Daarna is het aan de commissie voor de Rijksuitgaven om vragen aan u te stellen. Dat levert ongetwijfeld hier en daar weer voer voor verdere discussie op.

De heer **Droogsma**: Voorzitter. We hebben met belangstelling kennisgenomen van de hoofdlijnennotitie. Het is heel aardig om als docent op het gebied van de Comptabiliteitswet te zien wat de plannen zijn die in de toekomst zullen worden doorgevoerd, alsmede de wijzigingen en de motivering daarvan. In mijn reactie kijk ik naar het verleden, naar waar we nu staan en naar de mogelijke ambities met betrekking tot de Comptabiliteitswet.

Een aantal jaren terug was er de Operatie Comptabel Bestel. Er werd een succesvol financieel beheer bij de rijksoverheid gecreëerd. Vervolgens zijn we in het begin van deze eeuw bezig geweest met het verbeteren van de governance en de beleidsinformatie. Er zijn toen belangrijke stappen gezet: het is veel transparanter geworden. Naar mijn idee moet de volgende stap zijn gericht op het verbeteren van de performance en het zeker stellen van de performance, zodat we minder risico's lopen dat zaken niet worden gerealiseerd. We denken dat dit een belangrijk uitgangspunt is van de nieuwe Comptabiliteitswet. Vanuit dat doel heb je een aantal hoofdlijnen nodig om die stap te zetten. Ik heb gezegd dat het heel belangrijk is dat je focust op de beleidsdoelstellingen en dat je vanuit die beleidsdoelstellingen een stukje zekerheid creëert voor het halen daarvan. In de wetenschap noemen we dat «risicomanagement». Daar wordt in de private sector mee gewerkt. Dat wil niet zeggen dat je de garantie hebt dat de doelen worden gehaald, maar je hebt dan wel een mechanisme waarmee je de onzekerheden heel bewust kunt verkleinen, zodat je ook op een heel doelmatige manier je instrumentarium kunt neerzetten. Dat is belangrijk.

Daarna heb ik bekeken hoe je dat in de bestaande situatie zou kunnen implementeren. Eigenlijk moet je dan het risicomanagementsysteem op hoofdlijnen in de Comptabiliteitswet opnemen. Het is belangrijk om dan in de regelgeving niet gedetailleerd aan te geven wat alle partijen die ermee te maken hebben, moeten doen, maar wel aan te geven wat hun rol daarbij is. Zo wordt duidelijk wat ieders rol is. Dan kan de Auditdienst Rijk (ADR) bij een interne audit bekijken of het werkt zoals het is bedoeld en het Audit Committee daarover informeren. Het Audit Committee kan dan vervolgens met de bestuurders discussiëren over de effectiviteit ervan en de verbetermogelijkheden. Verder kan de Algemene Rekenkamer dan vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal bekijken of het systeem goed werkt. Naast de rechtmatigheidsaudits en zaken voor de bedrijfsvoering zou je je dan ook heel expliciet kunnen richten op performance auditing. Het is een belangrijke stap om bij de nieuwe wijziging te focussen op verbetering van de performance, dus op minder onzekerheid daarover. Dit is de hoofdlijn van mijn betoog. Ik ben graag bereid om nader met u te discussiëren over de manier waarop dat kan worden gedaan.

De heer **Bordewijk**: Voorzitter. Ik wil u in de eerste plaats danken voor deze uitnodiging, die mij aangenaam heeft verrast. Ik heb mij in mijn leven niet zoveel beziggehouden met de financiën van het Rijk, maar wel met die van gemeenten. Ik heb ook onderzoek daarnaar gedaan. Als je met die deskundigheid kijkt naar de stukken over de Comptabiliteitswet van het Rijk, dan vallen sommige dingen wel op. Het leek mij dat ik vooral die naar voren zou moeten brengen.

Het eerste wat mij opvalt, is misschien niet zo heel belangrijk maar wel curieus. Bij gemeenten is in 1985 de slotwijziging van de begroting afgeschaft, maar bij het Rijk bestaat die nog steeds. Die is bij de gemeenten niet afgeschaft door de gemeenten, want die gaan daar niet over, maar door het Rijk. Dan kun je je afvragen: missen ze die slotwijziging bij gemeenten? Nee, dat is niet het geval. De redenering erachter was de volgende. Je moet niet achteraf de doelpalen verzetten. Als het college van B en W of een minister de begroting overschrijdt, dan moet dat in de rekening tot uitdrukking komen. Er moet dan niet vooraf een slag gemaakt worden waarbij de begroting aan de feitelijke uitgaven wordt aangepast. Bij de gemeenten werd dat ook nog gerelateerd aan het baten-lastenstelsel, maar dat lijkt mij minder overtuigend.

Als je daarover gaat nadenken, dan kun je je ook afvragen wat het instituut «decharge» eigenlijk betekent en wat dat toevoegt. Bij gemeenten had decharge een concrete betekenis in de tijd waarin leden van het college van B en W nog hoofdelijk aansprakelijk waren. Dat is in

2002 echter afgeschaft. Decharge betekent dus niet meer dat je wordt ontheven van de financiële aansprakelijkheid. Het zou kunnen betekenen dat je wordt ontheven van de politieke aansprakelijkheid, maar dat is duidelijk niet zo. Een oud-bewindspersoon die voor een parlementaire enquête wordt gedaagd, kan niet zeggen: waarover hebben jullie het, want mij is decharge verleend. Ook in strafrechtelijk opzicht speelt de decharge geen rol. Mijn indruk is dat je de decharge ook zou kunnen afschaffen. In de huidige situatie zou het overigens voor de Eerste Kamer nog een middel kunnen zijn om het kabinet te pesten, maar partijen die van die mogelijkheid gebruik willen maken, moeten zich ook realiseren dat de oppositie van vandaag de regeringspartijen van morgen zijn. Als volgende punt van mijn notitie heb ik aangegeven dat het opvallend is dat artikel 25, lid 2, en artikel 32, lid 2, duidelijk met elkaar in strijd zijn wat betreft de vraag of het ministerie dan wel de Staat ergens de eigenaar van is. Mijn buurman had het over veel meer beleidsgegevens. Ik denk dat dat niet zal lukken. Dat kwam ook uit ons onderzoek bij negen gemeenten. Men heeft daar een heel precies mechanisme – dat zie je ook bij het Rijk – om te bepalen hoeveel er overal voor beschikbaar is. Men kan ook goed aangeven wat men daarvoor gaat doen. Wat daarvan de resultaten zijn, loopt echter vast op het gebrek aan maakbaarheid van de samenleving en ook op dingen die de heer Ter Bogt al noemde, namelijk dat de uitgaven in een bepaald jaar nooit leiden tot maatschappelijke effecten in datzelfde jaar, dat het altijd een meerjarenproces is en dat je er hoogstens in dat kader naar zou moeten kijken. Ik heb ook nog een opmerking over artikel 21, lid 3. Daarmee wordt de minister verantwoordelijk gemaakt voor het periodiek onderzoeken van de bedrijfsvoering. Dat is vergelijkbaar met wat staat in artikel 32a van de Gemeentewet, dat ook niet functioneert. Dat komt doordat in overheidsorganisaties niet wordt gestreefd naar doelmatigheid omdat dat moet. Als je in dat kader op ondoelmatigheden stuit, dan is dat juist een probleem en wordt naar doelmatigheid gestreefd vanuit geldgebrek. Maar dat geldgebrek is dan al een voldongen feit.

Mevrouw **Diamant**: Voorzitter. Ik zal kort de punten uit mijn notitie toelichten. Ik zal eerst die vier punten aanstippen en daarna zal ik nog een aantal punten toelichten. Ik heb vooral gekeken naar de rol van het parlement bij de begroting. Vanuit dat gezichtspunt heb ik naar de hoofdlijnennotitie gekeken. Het eerste punt is dat bij de modernisering van de Comptabiliteitswet eigenlijk ook de Europese dimensie zou moeten worden meegenomen. Dat is met name belangrijk in het licht van het Europees semester. Er ligt wat dat betreft wel een kans voor de Kamer om eerder in de begrotingsprocedure betrokken te raken. Het tweede punt is de budgettaire kaderstelling. Het kabinet heeft aangegeven dat het in de Comptabiliteitswet ook de budgettaire kaderstelling zal opnemen. Naar mijn idee is de Comptabiliteitswet daarvoor de aangewezen plaats. Wel moet de vraag worden gesteld hoe die begrotingsregels zich dan verhouden tot de begrotingsregels die nu zijn opgenomen in het wetsvoorstel inzake houdbare overheidsfinanciën. Het kabinet zegt daar nu nog niets over. Het derde punt is de codificatie van het materiële budgetrecht, de zogenoemde «vooruitlopende begrotingsinformatie». Ik denk dat dit in principe een versterking van het budgetrecht is. Wel moet daarbij in het oog worden gehouden dat formele voorafgaande instemming het uitgangspunt van het budgetrecht is. Het vierde punt betreft het voorstel van het kabinet om de wettelijk vastgelegde datum van het verantwoordingsdebat te laten vervallen. Dat is nu de derde dinsdag in mei. Als dat inderdaad wordt verlaten, dan stel ik wel voor om daarvoor een uiterste datum vast te stellen. Mocht het debat later in het jaar plaatsvinden door het laten vervallen van die datum, dan kan het debat aan opportuniteit verliezen.

Ik zal in het kort de eerste drie punten toelichten. Ten eerste ga ik verder in op de Europese dimensie. De Algemene Rekenkamer wijst er in zijn brief van 7 november ook op. Vooral in het Europees semester kan de Kamer haar rol versterken. Het Europees semester speelt zich af in de eerste helft van het jaar. Het kabinet stuurt uiterlijk op 30 april de begrotingsplannen naar de Europese Commissie en de Raad. Vervolgens evalueert de Europese Commissie deze plannen en stelt de Raad landenspecifieke aanbevelingen vast. De geëvalueerde plannen en de aanbevelingen worden vervolgens door het kabinet meegenomen bij het ontwerpen van de begroting. De ontwerpbegroting wordt dan in oktober weer naar de Europese Commissie gestuurd, waar ze dan wordt geëvalueerd. Bij deze procedure verschuift onze nationale begrotingscyclus dus eigenlijk naar het voorjaar. Daar ligt dan een rol voor de Kamer, want het is met name in het belang van de uitoefening van het budgetrecht dat de Kamer al in die vroege fase wordt betrokken bij de begrotingsplannen.

Ten tweede ga ik verder in op de budgettaire kaderstelling. De Comptabiliteitswet is, denk ik, de juiste plaats om de budgettaire kaderstelling wettelijk vast te leggen. Maar goed, de begrotingsregels liggen nu al vast in het wetsvoorstel inzake de houdbare overheidsfinanciën. Wat is de verhouding tussen die regels? Dat is de eerste vraag die er nog ligt. De tweede vraag is: hoe verhouden de begrotingsregels zich in het algemeen tot het budgetrecht van het parlement? Het laatste punt dat kan worden meegenomen als wordt besloten de budgettaire kaderstelling op te nemen in de Comptabiliteitswet, betreft het volgende. Nu zijn in de Comptabiliteitswet eigenlijk alleen maar procedurele regels vastgelegd. Als je de budgettaire kaderstelling opneemt in de Comptabiliteitswet, dan worden er dus ook materiële regels in opgenomen. Dat is in ieder geval iets om in het achterhoofd te houden.

Ten derde, en ten slotte, wil ik graag kort nog een toelichting geven op het punt van de codificatie van het materiële budgetrecht. Voorafgaande begrotingsinformatie is essentieel als er in een spoedeisende situatie niet tegemoet kan worden gekomen aan het formele budgetrecht, dus als er geen formele toestemming vooraf is via een goedgekeurde begroting. De codificatie van het materiële budgetrecht is dan een versterking van het budgetrecht, maar de Kamer dient er wel voor te waken dat het kabinet van die mogelijkheid met grote terughoudendheid gebruikmaakt, want het gaat echt om een uitzonderingssituatie.

Dit waren mijn belangrijkste punten: de Europese dimensie, de budgettaire kaderstelling en de codificatie van het materiële budgetrecht.

**Mevrouw Van Zanen-Nieberg:** Voorzitter. Het is misschien toch goed als ik mij eerst even voorstel. Mijn naam is Anneke Van Zanen-Nieberg. Ik ben algemeen directeur van de Auditdienst Rijk. Dat betekent dat ik de interne auditrol voor de verschillende departementen vervul. Dat is vanaf 1 mei 2012. Het is dus een relatief jonge en nieuwe dienst. We hechten er zeer aan om een Comptabiliteitswet te hebben waardoor we onze rol en functie kunnen vervullen. In die zin geef ik al op voorhand mee: laat het betere niet de vijand zijn van het goede, want deze aanpassing is wat ons betreft echt noodzakelijk om een aantal van de rollen en verantwoordelijkheden op dit moment al goed te verankeren. Ons beeld is dat dit ook gebeurt in de hoofdlijnennotitie. Het is voor ons cruciaal dat het in de Comptabiliteitswet goed is geregeld, omdat het voor ons de basis is om de controle uit te voeren. Ik kijk dus voornamelijk vanuit het uitvoeringsperspectief. Dan zie je ook dat een aantal dingen inmiddels al gebeurt, bijvoorbeeld de oprichting van de Auditdienst Rijk. Wij hechten er toch aan dat wij in de Comptabiliteitswet worden genoemd; in die zin zou het wel fijn zijn, want dan besta ik ook. Er wordt een aantal dingen geschreven over de samenwerking tussen de ministeries. Het is belangrijk dat wij ervoor zorgen dat dit ook op hoofdlijnen in de nieuwe Comptabiliteitswet wordt opgenomen, opdat iedereen weet

wie verantwoordelijk is voor wat en wie uiteindelijk de rekening gepresenteerd krijgt als het niet goed gaat. Volgens mij is dat ook voor de Kamer van belang.

Voor de rest zien wij dat er een heldere en duidelijke omschrijving wordt gegeven van wat nu gebeurt. Ik zal de eerste zijn die zal zeggen dat de wereld om ons heen over tien jaar anders zal zijn en dat dit dus niet de laatste wijziging van de Comptabiliteitswet zal zijn. Ik houd niet op om te wijzen op andere zaken die ook moeten worden geregeld, zoals de Europese dimensie, en die buitengewoon nuttig en zinvol zijn, maar deze wijziging van de Comptabiliteitswet moet gewoon worden doorgevoerd.

De **voorzitter**: Dan is nu het woord aan de leden van de commissie. Wij doen het net als bij het eerste blok. In de eerste ronde is er gelegenheid om per persoon over twee thema's vragen te stellen. Ik begin bij mevrouw De Vries van de VVD.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD): Ik dank de sprekers voor de toelichtingen en voor de aangeleverde notities waarin veel concrete punten staan. Een daarvan is de Europese dimensie. Ik ben benieuwd hoe je die zou kunnen regelen. Mevrouw Diamant merkte op dat het naar voren schuift. Hoe kun je de Tweede Kamer daar op een goede manier bij betrekken? Hoe kun je dit regelen in de Comptabiliteitswet?

Mevrouw **Diamant**: Ik schrijf in mijn notitie dat de Tweede Kamer eerder kan worden betrokken bij het Europees Semester en de begrotingsplannen door bijvoorbeeld in de Comptabiliteitswet een bepaling op te nemen waarin wordt vastgelegd wanneer de begrotingsplannen worden ingediend of in ieder geval wanneer zij worden voorgelegd aan de Kamer. Naar mijn mening moet dat op een moment zijn dat ligt voor het moment dat de stukken naar de Europese Commissie gaan, dat wil zeggen uiterlijk 30 april. Ik kan mij voorstellen dat zo'n bepaling waarin wordt vastgelegd wanneer die informatie uiterlijk moet zijn voorgelegd aan de Kamer, wel in de Comptabiliteitswet past, want dit is ook een vorm van begrotingsinformatie. Dit kan wellicht in een budgettaire nota. De Kamer kan dan beslissen of er met het kabinet over die plannen wordt gedebatteerd.

De **voorzitter**: Ik ga nu naar mevrouw De Vries voor haar tweede vraag. Overigens, als anderen willen reageren op een antwoord, kunnen zij dat vanzelfsprekend laten weten.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD): Mijn tweede vraag heeft betrekking op de slotwijziging waarover de heer Bordewijk sprak. Hij maakte een vergelijking met de gemeenten. Wij moeten voorkomen dat wij achter de feiten aanlopen en achteraf alleen bij het kruisje mogen tekenen. Bij gemeenten gebeurt dit vaak in december met een laatste slotbegrotingswijziging. Is dit een mogelijkheid voor het Rijk?

De heer **Bordewijk**: Ik denk dat ministeries daar dan eerder toe geneigd zullen zijn, maar dat is meer een gedragseffect van de bepalingen. Het lijkt mij niet gek als in de Comptabiliteitswet, net als in de Gemeentewet, wordt opgenomen dat begrotingswijzigingen voor 31 december moeten zijn vastgesteld. De consequentie kan zijn dat er meer is uitgegeven dan op de begroting staat. Dat moet dan verantwoord worden; dat mag niet tevoren worden rechtgetrokken met een slotwijziging.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD): Dat is nu niet het geval. Wat zouden daar de nadelen van kunnen zijn?

De heer **Bordewijk**: Er zijn ook niet zo veel voordelen. Het maakt in dit geval niet zo veel uit of het in de wet staat of dat het met een motie wordt

geregeld, maar er wordt dan toch een klein beetje minder papier gewisseld bij het Rijk.

De heer **Droogsma**: De slotwet bij de Rijksoverheid bestaat uit twee wijzigingen. Een heeft betrekking op beleidswijzigingen die voor 31 december moeten worden aangemeld bij en zijn goedgekeurd door de Kamer. Beleidswijzigingen kun je niet meer bij de slotwet indienen. De slotwet bevat überhaupt alleen maar administratieve correcties. Dat zijn simpele dingen, want als ze essentieel zijn, moeten ze eerder worden gemeld. Als ze niet zijn gemeld, is er een probleem. Dat is een verantwoordelijkheid van de minister die te laat de informatie heeft verschaft. Ik zou niet zo veel belang hechten aan de slotwet. Die betreft immers alleen administratieve zaken die juridisch worden afgehecht, omdat de begroting een wet is.

De heer **Bordewijk**: Het argument is dat het in de Comptabiliteitswet moet staan omdat het nu in de Comptabiliteitswet staat, maar je kunt het er ook uithalen.

De **voorzitter**: Dat is te zijner tijd aan de Kamer.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): Ik dank de genodigden voor hun bijdragen. Het is goed dat in een aantal bijdragen ook het belang van Europa is genoemd. Dat is inderdaad een gemis in de hoofdlijnennotitie. De Kamer moet de uitwerking daarvan goed bekijken.

Ik heb een vraag aan de heer Droogsma; hij gaf daar al een voorzet voor. Hij spreekt in zijn bijdrage heel duidelijk over de mogelijkheden van een risicomanagementsysteem op de performance. Kan hij nader toelichten hoe hij dat in de Comptabiliteitswet zou willen zien opgenomen?

De heer **Droogsma**: In de huidige Comptabiliteitswet is een mooie passage opgenomen over de verantwoordelijkheid van de minister voor de begroting van zijn ministerie. Die wordt vervolgens opgedeeld in beleid en bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering bevat minimaal het financieel en het materieel beheer. Vanuit de doelstellingen voor het beleid en de bedrijfsvoering zou je daar iets tussen kunnen voegen waardoor aan de hand van een risicomanagementsysteem risico's worden bekeken. Op basis daarvan kunnen maatregelen worden geformuleerd voor het materieel en het financieel beheer en de overige bedrijfsvoering. Zo ontstaat er als het ware een tussenliggend artikel tussen de algemene verantwoordelijkheid en de maatregelen die worden genomen voor het financieel en materieel beheer en de overige bedrijfsvoering. Nu is dit een leemte in de Comptabiliteitswet. Het lijkt erop dat je nu alleen maar op het geld en het materiaal hoeft te passen. Dat is heel plastisch gezegd wat ik bedoel.

Daar komt bij dat je, om dit van de grond te krijgen, partijen daarin een rol moet geven. Dat staat ook in de hoofdlijnennotitie. Het is belangrijk dat de financiële verantwoordelijkheid wordt versterkt, maar ook dat de verantwoordelijkheden voor het beleid worden neergezet – de financiële functie die als het ware dient voor de toezichthoudende kaders – en dat de interne auditdienst ook kijkt of dit mechanisme functioneert. Het Audit Committee kan dan daarvan kennis nemen en het kan de sg, het bestuur en eventueel de minister daarover informatie geven.

In die zin zou ik ook de rol van FEZ wat verbreden. Ik zou het Audit Committee ook in de Comptabiliteitswet opnemen met de taak om adviezen te geven over bestuurlijk risicomanagement, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de regie op de auditing, met name op de cruciale punten van risicomanagement. Als je dit op deze manier borgt, zou het systeem goed moeten werken. In uitvoeringsinstructies kunnen dan de

nadere details worden geregeld, zoals nu in de Handleiding risicobeheer. Er is dus al heel veel geregeld, maar het is niet in de wet opgenomen.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): Hoe moet ik dat zien in verhouding tot de rol van de Kamer? Het is nu met name een ministeriële «line of defence», zoals u dat noemt. Wat zou de meerwaarde voor de Kamer zijn als dit zo duidelijk wordt opgenomen?

De heer **Droogsm**a: Het komt in feite neer op wat wij nu bij de Regeling grote projecten hebben. De ministeries nemen in de begroting de essentie van de risico's op en welke risicobereidheid er is. Dus wat mag er maximaal misgaan en hoe wordt dit in beheersmaatregelen op artikel-niveau neergelegd? De vaste commissie in de Kamer kan daarover van gedachten wisselen met de minister. Dan is er vooraf al een goede discussie over de vraag in hoeverre beleid moet worden gerealiseerd en welke marges daarin zitten. Je kunt wel zeggen: dit willen wij doen, maar soms is dat niet haalbaar. Als de Kamer daarover al tevoren mee praat, ontstaat er een goede discussie.

De heer **Merkies** (SP): Voorzitter. Mijn vragen zijn gericht aan mevrouw Diamant. Zij stelt voor om in de Comptabiliteitswet de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het Europees Semester op te nemen. Gaat het dan echt alleen maar om dat tijdstip? Betreft dit het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma? Gaat het hier om materieel recht of formeel recht? Als het namelijk formeel recht is, dan is dit toch niet meer dan Prinsjesdag naar voren halen?

Mevrouw **Diamant**: Waar het hier om gaat, is dat de Kamer al in een vroeg stadium iets kan zeggen over de conceptbegrotingsplannen. In dit geval bedoel ik daar inderdaad het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma mee. Dat gaat uiteindelijk naar de Europese Commissie. In die programma's geeft het kabinet zijn plannen voor de begroting weer en je ziet dat in de procedure op die plannen wordt voortgeborduurd. Die plannen worden geëvalueerd, vervolgens worden er aanbevelingen geformuleerd en die aanbevelingen worden over het algemeen in acht genomen gedurende de verdere begrotingsprocedure. Ik pleit er dus alleen maar voor dat de Kamer in een eerder stadium kan meepraten over de begrotingsplannen. De ontwerpbegroting wordt in principe natuurlijk pas daarna opgesteld, maar wel op basis van die geëvalueerde plannen en de aanbevelingen.

De heer **Merkies** (SP): Gaat het dan om materieel recht of om een soort kaders zodat je in principe al eind april de hokjes vaststelt, bijvoorbeeld dat er een bepaalde hoeveelheid aan zorg kan worden besteed et cetera?

Mevrouw **Diamant**: In dit geval gaat het echt om conceptbegrotingsplannen. De Commissie wil die plannen graag zien om te kunnen vaststellen of een land, in dit geval Nederland, op de goede weg is en aan de Europese begrotingsregels kan voldoen. Bovendien is het Europees Semester ook bedoeld voor de coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten. Het gaat puur om begrotingsplannen. In een debat met de Eerste Kamer heeft minister Dijsselbloem gezegd dat het sturen van de plannen aan de Europese Commissie in principe niet bindend is, omdat ze afhankelijk zijn van de economische situatie. Omdat die plannen al in het voorjaar naar de Commissie worden gestuurd, kan er in de tussenliggende periode natuurlijk nog van alles gebeuren, ook op economisch vlak. Het zijn dus vooral conceptplannen, maar ze worden wel als uitgangspunt gehanteerd in de verdere cyclus.

De heer **Bordewijk**: Ik denk dat je hierbij oploopt tegen de vraag hoe belangrijk wetgeving is en of de Kamer niet hetzelfde met een motie kan bereiken in plaats van dat het over drie jaar in de Comptabiliteitswet komt, terwijl de Europese regels dan misschien weer heel anders zijn.

Mevrouw **Diamant**: Sinds 2010 is het Europees Semester opgenomen in een verordening. Met een tweede verordening van mei jongstleden is het Europees Semester nog sterker gemaakt. In de Comptabiliteitswet zou in ieder geval moeten worden vastgelegd dat de Kamer in een eerdere fase wordt betrokken en dat zij de garantie heeft dat die informatie op een vast tijdstip aan de Kamer wordt voorgelegd.

De heer **Droogsmma**: Het is misschien interessant om te kijken naar de begrotingscyclus als zodanig. Hoe past 30 april binnen de begrotingscyclus? Een deel van de begrotingscyclus valt buiten de Comptabiliteitswet, namelijk hetgeen het ministerie van Financiën doet met de ministeries. Dit begint in november, dan wordt de eerste basis al gelegd, en vervolgens gaan de ministeries de grote lijnen van hun beleid op papier zetten; zij sturen dat naar het ministerie van Financiën. Die stukken komen in maart binnen en het ministerie van Financiën kijkt dan of een en ander binnen de totale kaders past. Dan wordt teruggekoppeld aan de ministeries hoe zij dit verder kunnen invullen. Het zou interessant kunnen zijn om in de Comptabiliteitswet op te nemen dat met name die cijfers in maart/april aan de Kamer worden gestuurd, maar dan moet je wel meer overeenstemming hebben dan nu het geval is. Dan kan daarover worden gesproken en kan de link naar de Europese Unie worden gelegd. In de huidige begroting zijn het in maart de eerste ideeën waarop de minister van Financiën nog kan sturen omdat ze niet binnen de totale financiële kaders passen. Om de eerste stap van de begrotingscyclus ook in de Comptabiliteitswet te kunnen neerleggen, moet je iets eerder beginnen met de begrotingscyclus zoals die nu door Financiën wordt gevolgd. Ik denk dat veel zaken in elkaar kunnen worden geschoven zonder dat het extra werk is.

De heer **Merkies** (SP): Ik heb daarover nog een vervolgvraag. Betekent dit alleen maar dat de Kamer dan meer tijd heeft? In principe hoeft de datum van het Europees Semester niet te worden opgenomen, want die is al voorgeschreven. Blijkbaar gaat het om meer dan alleen maar de datum. Is dat waar?

Mevrouw **Diamant**: Wat mij betreft gaat het om de informatievoorziening aan de Kamer. Die programma's moeten op een vaste datum aan de Europese Commissie gestuurd worden en het is belangrijk dat de Kamer informatie krijgt over die programma's.

De heer **Koolmees** (D66): Ik begin met een korte reactie op dat laatste punt. Ik ben het daarmee eens. Naast het feit dat de Kamer op tijd wordt geïnformeerd, kun je ook materieel wel degelijk dingen doen. Zo weten wij dat bepaalde wijzigingen in de gezondheidszorg alleen maar voor de zomer kunnen worden doorgevoerd. Ik onderschrijf dat punt van harte. Ik heb in het verlengde van deze discussie ook een vraag aan mevrouw Diamant. Zij legt hier de vraag voor naar de verhouding tussen de Wet Hof en de Comptabiliteitswet. Kan zij die vraag zelf beantwoorden?

Mevrouw **Diamant**: Nee, die vraag kan ik niet beantwoorden. In de hoofdlijnennotitie wordt hierover weinig opgemerkt. Het enige wat het kabinet schrijft, is dat het een budgettaire kaderstelling wil opnemen in de Comptabiliteitswet in aansluiting op het wetsvoorstel Houdbare overheidsfinanciën. In dit wetsvoorstel is het trendmatig begrotingsbeleid opgenomen, dat wil zeggen de begrotingsregels. Daarnaast is



opgenomen dat dit trendmatig begrotingsbeleid wordt uitgevoerd met inachtneming van de Europese begrotingsregels. Dat is de enige informatie die wij nu hebben. Het kabinet stelt wel dat het de begrotingsregels en de begrotingsplafonds wil opnemen in de Comptabiliteitswet. Ik kan mij nu alleen maar voorstellen dat dit soortgelijke regels zijn als die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Houdbare overheidsfinanciën. De vraag is inderdaad hoe die twee sets regels zich tot elkaar verhouden, want zo wordt het in feite in twee wetten geregeld.

De heer **Bordewijk**: De vraag daarbij is natuurlijk in hoeverre de wetgever zich aan de wet houdt. Je kunt in het kader van de begrotingswetten toch weer de Wet Hof of de Comptabiliteitswet wijzigen als dat beter uitkomt. Dat is geen theorie. In de verhouding tussen Rijk en gemeenten is het vaak voorgekomen dat eerst is afgesproken welk percentage van de belastingen naar de gemeenten gaat. Als dan echter blijkt dat het niet uitkomt, wordt het percentage in de wet gewijzigd. Er is op dat front eigenlijk pas rust gekomen met de regel «trap op, trap af» en die staat nu juist niet in de wet.

De heer **Koolmees** (D66): Ik heb een opmerking op hetzelfde punt. Ik heb al bij de behandeling van de Wet Hof gezegd dat die vooral refereert aan de Europese afspraken. Het lijkt mij ook praktisch heel ingewikkeld om de budgettaire kaders op te nemen in de wet, omdat die bij iedere formatie kunnen wijzigen. Ik dank de sprekers voor deze beschouwing.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD): Ik heb nog een vraag aan mevrouw Van Zanen over de positie van de ADR in de Comptabiliteitswet. Zij zegt: als ik maar genoemd wordt, is het goed, want dan besta ik. Maar misschien kan zij toch iets meer vertellen over wat in de wet zou moeten worden geregeld over de positie van de ADR.

Mevrouw **Van Zanen-Nieberg**: Alleen genoemd worden zou natuurlijk te bescheiden zijn. Binnen de rijksdienst zijn een interne auditdienst en een externe controleur ten behoeve van de Kamer, dat is de Algemene Rekenkamer. De taakopdracht voor de controle op de rechtmatigheid zou in ieder geval een-op-een moeten aansluiten tussen ADR en Algemene Rekenkamer. Volgens mij staat het er nu zo in. Zo kunnen doublures en inefficiency bij de uitvoering worden voorkomen, evenals ongemakkelijkheden in met name de oordeelsvorming. Dat is in ieder geval wenselijk. Dit zou in mijn optiek de minimale variant moeten zijn. Verder zijn wij onafhankelijk gepositioneerd. Ik stel het ook zeer op prijs dat dit goed en nadrukkelijk wordt aangegeven. Wij vallen beheersmatig onder de minister van Financiën, maar wij zijn onafhankelijk in onze oordeelsvorming.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): Ik heb ook nog een vraag voor mevrouw Van Zanen. Zij sprak over de shared services en de risico's met name in de manier waarop die begrippen worden ingevuld in de Comptabiliteitswet. Zij verwijst daarbij naar de twee opties die in de hoofdlijnennotitie worden gegeven. Zij is van mening dat de minister op wiens begroting het geld staat, verantwoording moet afleggen. Hoe specifiek zou dit in de Comptabiliteitswet moeten worden opgenomen?

Mevrouw **Van Zanen-Nieberg**: Zo specifiek, om elk misverstand te voorkomen. Je kunt het erop aan laten komen dat men zelf een onderlinge afspraak maakt, maar dan blijft het steeds afhankelijk van die onderlinge afspraak. Volgens mij is het buitengewoon helder dat daar waar het geld staat, ook de verantwoordelijkheid ligt om het goed te besteden. Zo specifiek zou ik het wel willen maken.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): Maar dat impliceert dat in de Comptabiliteitswet in ieder geval heel precies moet worden benoemd dat bij shared services specifiek wordt onderverdeeld welke minister waarvoor verantwoordelijk is. Dat lijkt mij in strijd met het idee van shared services waarmee je probeert bijvoorbeeld meer gemeenschappelijk in te kopen.

Mevrouw **Van Zanen-Nieberg**: Shared services bevatten twee elementen. Ik ben er zelf een van. Dat is buitengewoon helder. Ik val beheersmatig onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Als ik er een rommeltje van maak, zal de minister van Financiën mij op de vingers tikken. Voor de uitvoering heb ik opdrachtgevers die een bepaalde kwaliteit verwachten van mijn werkzaamheden. Zij mogen mij daarop aanspreken, maar voor de besteding van het geld is de minister van Financiën onomstotelijk verantwoordelijk.

De heer **Merkies** (SP): Mevrouw Diamant heeft samen met Van Emmerik een mooi stuk geschreven over het Nederlandse budgetrecht in Europees perspectief. Daarin wordt onder andere gekeken naar de mate waarin zaken in strijd zijn met de Grondwet. Ik begreep dat dit nooit het geval is. Toch is de vraag waar de grens ligt, want tegelijkertijd zegt zij wel dat het budgetrecht steeds afneemt. Op een gegeven moment is het zover afgenomen dat je kunt vragen of het dan wel in strijd is met de Grondwet.

Mevrouw **Diamant**: Waar ligt de grens? Dat is een heel goede vraag. In het artikel waar de heer Merkies naar verwijst, proberen wij dat een beetje af te tasten. Wij komen echter nog niet met een direct antwoord, want het is nog niet duidelijk. Ik denk dat je een verschil kunt maken tussen, zoals ik dat noem, kwalitatieve en kwantitatieve verplichtingen. Kwantitatieve verplichtingen zijn bijvoorbeeld budgettaire kaders en de 60% en de 3% regel die wij kennen uit het Stabiliteits- en Groeipact. Kwalitatieve regels zijn de inhoudelijke eisen die worden gesteld. Ik denk dat er een grens ligt bij het stellen van bepaalde inhoudelijke regels. Als de Europese Commissie vaste, inhoudelijke regels stelt waaraan wij ons in onze nationale begroting moeten houden, lopen wij tegen een grens aan. Er loopt nu een discussie over contracten en over de vraag of de landenspecifieke aanbevelingen moeten worden neergelegd in contracten. Het is nog heel onduidelijk wat die contracten precies inhouden, maar ik heb het idee dat contracten bindende afspraken zouden kunnen behelzen over het doorvoeren van hervormingen. Daarover is echter nog geen duidelijkheid. Als het goed is, wordt daarover tijdens de Europese top in december hopelijk meer duidelijkheid gegeven. Wat mij betreft is er een grens bij het budgetrecht, als er vanuit Europa bepaalde bindende eisen worden gesteld aan de manier waarop wij in Nederland onze eigen begrotingsmiddelen besteden.

De heer **Merkies** (SP): Ja, met name bij de lidstaatcontracten is dat interessant. Ten aanzien van de doelen kun je eisen stellen die heel dicht tegen maatregelen aan liggen en zeggen dat je zelf mag bepalen hoe je je eigen hand eraf hakt of zoiets. Weet u wel? Op die manier klinkt het echter een beetje luguber. Er kan dan worden gezegd dat je het zelf mag bepalen, maar dan bepaal je het niet echt zelf. Daar gaat het om. Dit is bijna een politiek verhaal, maar het is toch ook wel een juridische vraag. Als het doel dat je stelt zo dicht bij een maatregel ligt, is dat dan niet in strijd met de Grondwet?

Mevrouw **Diamant**: Ik weet niet helemaal zeker of ik de vraag goed begrijp. Ik begrijp niet zo goed wat het doel is dat gesteld wordt en dat dicht bij de maatregel ligt.

De heer **Merkies** (SP): Het is de vraag wat je moet afspreken in de lidstaatcontracten. Ik ben benieuwd of u daar in dit kader verder onderzoek naar doet. Je kunt een afspraak maken waarin staat dat je ergens zoveel aan moet besteden. Je kunt echter ook een afspraak maken waarin dat niet staat, maar die er wel toe leidt dat je ergens zoveel aan besteedt. Volgens mij krijgen wij namelijk een beetje zo'n situatie bij de lidstaatcontracten. Daarom stel ik deze vraag hier nu al over.

Mevrouw **Diamant**: Dan begrijp ik het inderdaad. Ik kan daar op dit moment nog niets over zeggen. Er is nog niets duidelijk over de inhoud van die contracten. Ik ga daar hopelijk wel onderzoek naar doen. Ik hoop dat ik hierop later wel een antwoord kan geven.

De heer **Van Gerven** (SP): Ik wil het toch nog iets aanscherpen. Stel dat we opnemen dat het begrotingstekort niet meer mag zijn dan 3%. Dat staat er dan in. Stel dat er dan bijvoorbeeld ook in komt te staan dat de uitgaven voor de gezondheidszorg niet meer mogen zijn dan 13% van het bruto nationaal product. Moeten wij daaraan denken? Hoe verhoudt zich dat tot het budgetrecht van de Kamer en tot de Grondwet?

Mevrouw **Diamant**: Bedoelt u met de vraag of wij daaraan moeten denken, de lidstaatcontracten?

De heer **Van Gerven** (SP): Ja, ik bedoel het heel concreet. Om de kosten te beheersen zou Europa heel concrete aanwijzingen kunnen geven en bijvoorbeeld kunnen zeggen dat het met de zorg in Nederland te gek wordt en dat 13% genoeg is. Dat zou Brussel kunnen aangeven. Stel dat er zo iets uit zou komen, hoe verhoudt zich dat dan tot de Grondwet?

Mevrouw **Diamant**: Ik vind dat een heel moeilijke vraag om te beantwoorden. Het gaat natuurlijk om de drie budgetdisciplinesectoren. Als het over zorg gaat, gaat het natuurlijk over één budgetdisciplinesector. In principe worden daaraan bepaalde eisen gesteld ten aanzien van de vraag hoeveel je daaraan mag uitgeven, maar er worden nog geen eisen aan gesteld hoe je dat precies moet vormgeven. Ik kan daar nu nog geen verdere uitspraken over doen. Ik wacht af wat er uit de Europese top komt.

Mevrouw **Van Zanen-Nieberg**: Ik heb een heel praktische opmerking. Als er een verordening uit Brussel komt, wordt Nederland per definitie beperkt in zijn handelingsvrijheid als het zich daaraan committeert en zich aan de regels uit Brussel houdt. Of dat direct terugslaat op het budgetrecht of op grondrechten is misschien een tweede, maar u wordt wel beperkt als u zich wilt houden aan de Brusselse regels. Inherent aan de vraag van de heer Van Gerven is het antwoord: ja, u wordt beperkt. Dat zeg ik heel bescheiden.

De heer **Van Gerven** (SP): Dat impliceert een wijziging van de Grondwet. Oké, ik snap dat dit zo is, als je ja tegen iets zegt. Daarover gaat de discussie. Dan draag je immers een stuk bevoegdheid over. Daarover moeten wij het dan uiteraard hebben.

Mevrouw **Van Zanen-Nieberg**: Daarmee geeft u antwoord op uw eigen vraag.

De heer **Koolmees** (D66): Ik heb een vraag voor de heer Bordewijk, met name over punt 4 van zijn notitie. Ik ben geen jurist, maar het gaat om artikel 21, lid 3. Dat artikel gaat over het verplichte bedrijfsvoeringsonderzoek. Als ik zijn tekst goed lees en zijn verhaal goed begrijp, zegt hij eigenlijk dat men nooit uit zichzelf ondoelmatigheden rapporteert maar alleen als dit onderdeel is van een budgettaire taakstelling. Is de conse-

quentie daarvan niet dat je altijd budgettaire schaarste moet creëren om de bedrijfsvoering te verbeteren? Is dat precies de portee van zijn opmerking?

De heer **Bordewijk**: Je kunt ook de behoefte hebben om nieuwe dingen te doen. We hebben toch een beperkt budget. We moeten bekijken of er hier en daar niet iets doelmatiger te werken valt. Mijn ervaring is dat het tot een geweldig verdedigingsgedrag leidt als je gaat bekijken of er op een afdeling doelmatig wordt gewerkt. Van alles wat gedaan wordt, wordt dan verdedigd dat dit echt moet. Stel je zegt: jongens, het is niet anders, maar er moet overal 10% van af. Dan is de kans groot dat men komt met dingen waarvan men eerst heeft gezegd dat ze absoluut noodzakelijk waren. Daarom geloof ik niet in dit soort wetsartikelen. Ik heb het idee dat politieke en bestuurlijke logica heel anders is dan wat je hieruit haalt.

De heer **Droogsma**: Mensen vinden natuurlijk altijd dat je in je eigen belang handelt. In bepaalde situaties kijk je ook naar het belang van je organisatie, maar dat moet dan wel in zekere overstemming zijn. In beginsel is er in principe een verdedigende houding bij de bedrijfsvoering. Je moet je voorstellen dat het beleid de vraag «wat?» behelst en de bedrijfsvoering de vraag «hoe?». In een aantal gevallen doet een ambtenaar dingen voor het eerst. Dat is niet regulier. De vraag is dan hoe je dat handig organiseert. Kan het nog beter? De essentie van artikel 21 is als volgt. We zijn bezig met beleid en we proberen zinvolle constructies te verzinnen waarmee wij dat kunnen realiseren. Hoe meer geld wij overhouden voor ander beleid, hoe interessanter het is. Wij zitten niet bij de overheid om geld uit te geven, maar wij zitten er voor het beleid. Dat proberen wij handig uit te voeren. Dat is het idee van dat artikel en daarom is het zo belangrijk, ook voor de interne sturing. Er is een auditdienst, namelijk de Auditdienst Rijk. Die kan bekijken of de bedrijfsvoering op de goede, handigste manier plaatsvindt. Daar zit dus een heel belangrijke adviesfunctie onder. Het is dus cruciaal dat dit artikel er staat. Dit geeft een auditdienst de mogelijkheid om de discussie te voeren. Ook het Audit Committee gaat over de bedrijfsvoering. Het viel mij op dat de bedrijfsvoering op heel verschillende manieren wordt uitgelegd, namelijk als «pen en potloden» – ik zeg het maar even populair – en als «de manier waarop je beleid realiseert». Zelf zou ik zeggen dat bedrijfsvoering de manier is waarop je het hele beleid realiseert, ook de primaire processen dus. Het is daarbij heel belangrijk dat de mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, bij adviseurs terecht kunnen en kunnen vragen hoe iets precies zit. Het is immers soms een heel bijzonder vak om dingen te organiseren in de maatschappij. Ik vind dat dus heel essentieel. Ik vind het zelf een beetje negatief om te zeggen dat dit niet werkt.

De heer **Bordewijk**: Kan de heer Droogsma aangeven hoeveel er de afgelopen tien jaar is bezuinigd dankzij dit artikel?

De heer **Droogsma**: Ik heb het nooit uitgerekend, maar ik weet wel, ook uit eigen ervaring, dat daardoor soms heel nuttige gesprekken plaatsvinden. Daardoor kom je tot inzichten die je zo nog niet had begrepen. Je moet je goed realiseren dat je, als je als beleids-dg op een ministerie zit, niet alle regelgeving en alle literatuur op bijvoorbeeld het gebied van risicomanagement en bedrijfsvoering kent. Ik denk dus dat het goed is om daarvoor een voorziening te treffen, zodat je daarop aanspraak kunt maken. Een Audit Committee kan in deze zin vragen wat voor bedrijfsvoeringsaudits er zijn gedaan en wat daar in hoofdlijnen uit komt. Het is dus juist heel cruciaal. Er zijn veel bedrijfsvoeringsaudits. Ik weet vanuit eigen ervaring dat wij bij een aantal daarvan heel nuttige discussies hebben gehad. Ook in de zin van risicomanagement en dingen slim doen is daardoor heel veel bereikt. Ik kan het echter helaas niet in geld uitdrukken.

De heer **Koolmees** (D66): Wat de heer Bordewijk schetst, herken ik wel een beetje. Als er geen urgentie is om een taakstelling in te voeren, wat gebeurt er dan concreet mee? Voor deze discussie over de CW is dat niet meteen van belang, maar pleit de heer Bordewijk er vanuit zijn ervaring voor om altijd een budgettaire taakstelling te hangen aan zo'n onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering? Is dat in de praktijk een oplossing om de prikkels eruit te halen?

De heer **Bordewijk**: Dat moet je niet in de wet regelen. Alle afspraken die bij kabinetsformaties worden gemaakt om efficiënter te werken, hebben dit effect. Dit artikel voegt daar weinig aan toe. Je kunt natuurlijk zeggen dat dit voor goede tijden is, voor als de bomen tot in de hemel groeien, zodat er dan ook dit soort onderzoeken worden gedaan. Ik denk dat ze dan dus veel defensief gedrag oproepen en in de praktijk niet zo veel effect zullen hebben.

Mevrouw **Van Zanen-Nieberg**: Ik kan het niet laten om hier iets over te zeggen. Het is een heel goede vraagstelling. Moet je dat er niet altijd aan koppelen? Ik zou dat eigenlijk wel toejuichen. Of je het wettelijk moet regelen, is een tweede. Het zou goed zijn als ook wij als onderzoekers ons steeds realiseren wat hetgeen wij bedenken, oplevert. De vele tientallen taakstellingen die afgelopen jaren over de rijksdiensten zijn uitgestrooid, zijn mede mogelijk gemaakt door het feit dat er vooraf slim en zinvol is nagedacht over de manier waarop dat moest worden gerealiseerd. Ik kan het ook niet kwantificeren, maar ik denk dat er inderdaad mede op basis van onderzoek en gezond verstand heel verstandige dingen zijn gebeurd. Het is dus mogelijk gebleken. Persoonlijk zou ik het een uitdaging vinden als ons wordt gevraagd om bij doelmatigheidsonderzoeken aan te geven wat die aan winst opleveren. Dat zal echter niet eenvoudig zijn. Dat wil niet zeggen dat het onmogelijk is.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): De heer Bordewijk liet zijn licht schijnen over de decharge. Volstaat het als wij de decharge uit de Comptabiliteitswet halen en volstaan met bijvoorbeeld de opmerking dat de regering door middel van een jaarverslag verantwoording aflegt en daarbij de bijbehorende stukken neerlegt?

De heer **Bordewijk**: Ik denk het wel. De regering brengt dat verslag uit. Het is aan de Kamer om de minister al dan niet naar aanleiding daarvan weg te sturen.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): Hoe ziet u de positie van de Eerste Kamer als je het op deze manier zou vormgeven? U noemde immers al het risico.

De heer **Bordewijk**: De Eerste Kamer moet die bevoegdheid expliciet niet hebben. Dat is geen kwestie van hoe het op papier staat, maar het is een kwestie van hoe wij dat aanvoelen, een kwestie van ongeschreven staatsrecht.

De heer **Droogsmma**: Decharge lijkt een simpele goedkeuring, maar in de CW is daaraan ook een rol voor de Rekenkamer gekoppeld. Daarin staat heel duidelijk dat je niet tot decharge kunt overgaan als de Rekenkamer geen goedkeuring geeft. Met name die samenloop van de rol van de Rekenkamer en de decharge vind ik heel essentieel, want daardoor ontstaat ook een goede discussie. Als de Kamer iets kan goedkeuren, terwijl de Rekenkamer het daar niet mee eens is, dan ben je belangrijke informatie kwijt. Op deze manier krijg je dus een goede discussie. Ik zou de decharge dus zeker niet weghalen.

De heer **Bordewijk**: Nee, bij dat jaarverslag moet natuurlijk ook de opmerking van de Rekenkamer. Het begrip «decharge» zoals dat nu voorkomt, heeft eigenlijk geen enkele betekenis, als je daarover nadenkt. Dat is gewoon iets wat door de jaren heen in de wet is blijven staan maar waar wij niets mee doen.

Mevrouw **Van Zanen-Nieberg**: Ik word nu bijna een beetje door elkaar geschud. Ik vind het juist de charme van het huidige systeem dat je start met een begrotingswet en dat je eindigt met een slotwet. Die slotwet laat zich goedkeuren door een Rekenkamer, die overigens alleen kan goedkeuren. Dat weet u allen. De Rekenkamer mag deze wet niet afkeuren. Het is de eenvoudigste opdracht die je kunt hebben, want je keurt de wet elk jaar goed. Als de slotwet niet goed is, komt er een idemniteitswet. Die eenvoud heeft charme. Je start met een begrotingswet en eindigt met een slotwet om het parlementaire jaar af te sluiten. Ik wil u in overweging geven om dat niet af te schaffen. Daarbij maken wij veel en goed gebruik van de gemaakte jaarverslagen, de verantwoordingen en de opmerkingen die daarbij worden gemaakt door de verschillende actoren. Dat is prima, maar ik vind het buitengewoon prettig en goed dat met de slotwet wordt gemarkeerd dat het klaar is. Ik zit daar dus iets anders in.

De heer **Bordewijk**: Dat is hoe dan ook niet zo, want na de slotwet komt de decharge.

Mevrouw **Van Zanen-Nieberg**: Ja, maar die vindt plaats op basis van de slotwet, want de slotwet moet worden geaccordeerd. Dan heeft men gedechargeerd. Het wordt dan vormgegeven in één helder handelingsmoment en handelingsperspectief. Het is heel herkenbaar en eenvoudig voor de Kamer om het op die manier te doen. Uiteraard zult u de jaarverslagen door moeten.

De **voorzitter**: Ik weet niet of alle deskundigen het eens worden in dit debat, maar ik bekijk even of er nog vragen zijn aan de zijde van de Kamer, tenzij die denkt dat dit politiek nog terugkomt.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): Het is leuk om te horen dat daar zo veel discussie over is. Dat geeft ons ook weer ruimte om de discussie hier verder te voeren. Mijn volgende vraag betreft het materiële budgetrecht. Mevrouw Diamant zei daarover terecht dat dit echt een heel duidelijke uitzondering moet zijn op de positie van de Kamer. Zij stelt daarbij dat er eigenlijk geen omschrijving van spoedeisende situaties moet zijn. Dat maakt het wel lastig, want hoe kunnen wij dan in de wet opnemen dat dit kan? Wanneer is er sprake van terughoudend gebruik? Welke voorwaarden moeten wij daaraan stellen? Ik ben benieuwd of zij dat verder kan toelichten.

Mevrouw **Diamant**: Dat is zeker een heel goede vraag. Er moet inderdaad heel terughoudend worden omgegaan met het materiële budgetrecht. Dat is echt een uitzonderingssituatie. Nu wil het kabinet die bepaling opnemen in de Comptabiliteitswet. De zesde wijziging van de Comptabiliteitswet moet nog worden ingediend. Het is dus nog niet helemaal duidelijk hoe die wordt vormgegeven en wat de exacte bewoording daarvan zal zijn, maar ik verwacht niet dat de spoedeisende situaties nader worden ingekleurd. Dat is ook heel lastig, omdat je dan al meteen bepaalde situaties uitsluit. Het is juist de bedoeling om zo'n bepaling te gebruiken in situaties die van tevoren niet goed kenbaar zijn. Daarbij is dus sprake van een soort tegenstrijdigheid. Ik heb daarover verder nog geen concrete aanbevelingen. Ik wilde dat punt vooral maken om de Kamer er zo heel bewust van te maken dat het echt een uitzonderingssituatie is.

De heer **Droogsma**: Het is interessant dat we meer voorzieningen kennen waarbij wij in algemene zin zeggen dat die extra aandacht van de Kamer nodig hebben. Dat zijn de grote projecten. Daarbij is niet zozeer een bedrag genoemd als wel een aantal omstandigheden. Vanuit de historie ten aanzien van deze materiële informatie wordt meer het volgende gezegd. Als het een grote impact heeft voor de overheid – dat werd bijvoorbeeld gezegd van de deelname in de banken – is het natuurlijk heel vervelend als de Kamer te laat van dit soort belangrijke zaken hoort. De discussie gaat dan over de vraag of het rechtmatig is. Dat wordt in feite via deze methode afgedekt. Ik kan mij voorstellen dat je net als bij de grote projecten aangeeft dat het grote impact heeft op de rijksbegroting, dat het nieuwe, ingrijpende beheersconstructies zijn of dat het een grote impact heeft op de maatschappij. Dat soort dingen kun je noemen. De ministeries moeten daarvoor dan de informatie leveren. Dat gebeurt nu al bij de grote projecten. Over het algemeen is er weinig discussie over de vraag wat een groot project moet zijn. Ik zou het in die termen proberen te verwoorden. Elk bedrag dat je noemt, kan leiden tot discussies over onderwerpen waar het niet over gaat. Sommige niet-financiële effecten kunnen net zo belangrijk zijn. Het gaat dus niet alleen om geld.

Mevrouw **Rebel** (PvdA): Er is natuurlijk een groot verschil tussen wat wij grote projecten noemen en wat er in dit geval gebeurt. Dit is namelijk eigenlijk achteraf. Hierbij worden wij dus overvallen door iets wat wij van tevoren misschien niet hadden bedacht als groot project. Wij hebben dat in de afgelopen periode een aantal keer meegemaakt. Ik vermoed dat dit niet de laatste keren waren dat wij dat meemaken. Ik zoek dus naar het antwoord op de vraag in hoeverre je in de wet moet opnemen dat er eisen aan de verantwoording worden gesteld, die hier vervolgens gegeven wordt. Ook vraag ik me af welke consequenties hiermee gemoeid zijn. Ik begrijp heel goed dat u daarop niet specifiek antwoord kunt geven. Het is goed dat u hierbij noemt dat het een uitzonderingspositie moet blijven. De vraag is alleen hoe je, als je dat vastlegt, een definitie van een uitzonderingspositie maakt. Dat is immers heel moeilijk.

De heer **Droogsma**: Met de grote projecten bedoelde ik niet dat je achteraf informatie krijgt. Bij de grote projecten is de regeling dat je van tevoren het projectvoorstel ziet, nog eerder dan bijvoorbeeld de rijksbegroting. In het Reglement van Orde is opgenomen wat belangrijke zaken zijn. Ik kan mij voorstellen dat een alternatief is dat je in het Reglement van Orde opneemt hoe je dit kunt regelen. Verder kun je het in algemene termen in de wet regelen, zoals het ook in de regeling is gedaan. Je kunt het dan het beste in een aantal kaders neerzetten en voldoende vrijheid houden. Anderzijds moet de Kamer essentiële zaken voldoende tijdig horen.

De heer **Bordewijk**: Ik denk dat dit typisch iets is wat je niet juridisch maar politiek moet regelen. Als het kabinet extra geld uitgeeft op basis van dit artikel, moet je de vraag stellen waarom men het spoedeisend vindt. Als iedereen dat onzin vindt, heeft de betreffende bewindspersoon een probleem.

De **voorzitter**: Ik constateer dat er aan de zijde van de Kamer geen vragen meer zijn. Ik dank de uitgenodigde deskundigen voor hun bijdrage, eerder al op papier en vanmiddag in dit rondetafelgesprek. Ik dank de heren Droogsma en Bordewijk en mevrouw Diamant en mevrouw Van Zanen-Nieberg. Daarmee rond ik dit rondetafelgesprek af. Voor belangstellenden meld ik dat een vervolgbijeenkomst over dit thema, een notaoverleg met de minister, op 16 december a.s. plaatsvindt.

Sluiting 15.37 uur.