

27 849

Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 13 juni 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling en voor het overgrote deel ook met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel en de daarin opgenomen wijzigingen naar aanleiding van het overleg in de Tweede Kamer. Zij hadden nog vragen met betrekking tot een inhoudelijk en een procedureel punt.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en spraken hun waardering uit voor de betoonde inzet van de Tweede Kamer, het departement, de minister en andere betrokkenen. En nu maar hopen dat het doel ook wordt bereikt, om in de termen van de wet te blijven. Dat bracht hen meteen bij de kern van de zaak: wat was het uiteindelijke doel dat de regering met de Comptabiliteitswet 2001 nastreeft? Deze leden wilden die vraag in drie étappes uitsplitsen: een oordeel over de motie-Van Walsem (Kamerstuk 27 849, nr. 24), een korte beschouwing over de relatie tussen criteria van goed bestuur en de doelbepaling, en tenslotte de hamvraag: met welke ambitie gaan we de aangekondigde evaluatie van de VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording)-optiek tegemoet?

Inhoud wetsvoorstel

Het onderzoek door de Algemene Rekenkamer (ARK) van het jaarverslag wordt blijkens artikel 82, derde lid gekoppeld aan alle eisen van artikel 58, eerste lid, zo constateerden de leden van de **CDA**-fractie. Datzelfde geldt echter niet voor de Departementale Accountantsdiensten (DAD) die blijkens artikel 66:3, sub b zich dienen te beperken tot het in artikel 58, eerste lid, onder a en b gestelde. Dat betekent dat zij niet de feitelijke kwaliteit van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie controleren (alleen

¹ Samenstelling: Boorsma (CDA), Stevens (CDA) (*voorzitter*), Schuyer (D66), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Varekamp (VVD), Ter Veld (PvdA), Ruers (SP), Wolfson (PvdA) (*pl.v. voorzitter*), De Vries (ChristenUnie), Dupuis (VVD), Bemelmans-Videc (CDA), Platvoet (GL).

de deugdelijke totstandkoming, een procescriterium dus), en dat de accountantsverklaring uitsluitend betrekking heeft op de financiële informatie (deugdelijke weergave en rechtmatigheid). Waar de Algemene Rekenkamer in haar oordeelsvorming (mede) de voorcontrole betreft, betekent deze beperking van de controletaken van de DAD ten aanzien van het jaarverslag een niet-sluitende voorcontrole. Kan de minister toelichten wat de redenen waren voor het laten ontstaan van deze niet-ingevulde «schakel» in de controlestructuur?

De vierde Nota van wijziging, waarmee de minister verstrekkende beperkingen van de controletaken van DAD en ARK voorstelde (ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel), was niet vooraf met de Algemene Rekenkamer besproken. De voorgestelde wijzigingen zouden – indien niet geamendeerd – tevens belangrijke consequenties hebben gehad voor de oordeelsvorming door de Tweede Kamer (geen Rekenkameroordeel over de kwaliteit van de in het jaarverslag opgenomen beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie). Kan de minister toelichten op welke gronden hij deze vergaande beperkingen had voorgesteld? Deze leden meenden dat bij dergelijke ingrijpende wijzigingen advies van de Raad van State vooraf diende te worden ingewonnen. Waarom is dat niet gebeurd?

Hadden deze leden het goed gezien dat geen expliciete aandacht wordt gegeven aan het beheer van verleende garanties? Wil de minister uiteenzetten hoe thans die garanties worden bewaakt om het effectief worden te voorkomen?

Ook de leden van de **PvdA**-fractie ondersteunden de aan de overzijde unaniem aanvaarde motie-Van Walsem, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat de wetgever nog lang niet klaar is met het ontwikkelen van een samenhangend normenkader voor de niet-financiële informatie omtrent doelstellingen, doel-middelrelaties en de daarmee te leveren prestaties, en dat het er om gaat het leerproces daaromtrent met kracht voort te zetten, om dat kader voor de begrotingscyclus 2005 operationeel te hebben. Zij achtten het verstandig in deze moeilijke maar belangrijke materie nu niet verder te springen dan de polsstok lang is, en de tijd te nemen om ervaring op te doen met de nieuwe systematiek van begroten en verantwoorden. Acht de minister een nadere wettelijke regeling vóór 2005 haalbaar?

In dit verband zouden deze leden graag een nadere toelichting ontvangen op de volgende passage op blz. 9 van de memorie van toelichting: «Om het budgetrecht van de Staten-Generaal te versterken, staan in de begroting nieuwe stijl beleidsdoelstellingen centraal. Richtinggevende ontwerp-principes zijn de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid. Grote uitdaging is het leggen van een expliciete relatie tussen het beleid, de daartoe in te zetten instrumenten c.q. te verrichten prestaties en de daarvoor benodigde middelen».

Het viel deze leden op dat hier, en ook elders in de gewisselde stukken, voorbij wordt gegaan aan de ruimere criteria van goed bestuur zoals die zijn ontwikkeld in het WRR-rapport «Het borgen van publiek belang», uitgewerkt in het MDW-rapport «Concessie en aanbesteding», en onderschreven in het regeringsstandpunt terzake (27 771, nr. 1, blz. 16). Daarin wordt naast doelmatigheid en doeltreffendheid ook gesproken van algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid en houdbaarheid als criteria waaraan het kabinet het doelbereik van het overheidsoptreden wil toetsen. Het was de leden behorende tot de PvdA-fractie niet duidelijk waar die criteria nu ineens zijn gebleven: zijn zij verschrompeld tot een efficiënt doelbereik? Of hanteert de minister een ruime interpretatie van

het begrip doeltreffendheid, waarin wordt nagegaan of de goede dingen worden gedaan, in de goede samenhang, en met inachtneming van een expliciete politieke weging van het belang van doelmatigheid met algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid en houdbaarheid? Wil hij in dat laatste geval ruime aandacht schenken aan de inrichting van dat proces van weging, in de uitvoering van de motie-Van Walsem?

Meer in het algemeen restte bij deze leden de vraag met welke ambitie de regering de evaluatie van VBTB tegemoet gaat. Het al genoemde regeringsstandpunt refereert ook aan de VBTB-operatie (blz. 8) en, helaas slechts terloops, aan transactie als aanvulling op regulering in de vormgeving en uitvoering van het regeringsbeleid (blz. 23). Het kwam de leden behorende tot de PvdA-fractie voor, dat met het uitdrukken in maat en getal van prestaties (output) en doelbereiking (outcome) de weg vrij is om regulering binnen en tussen departementen gaandeweg meer aan te vullen met transacties: bindende en afdwingbare afspraken omtrent prestaties en doelbereiking in beleid, bestuur en uitvoering.

Een uitgewogen combinatie van regulering en transactie verrijkt het openbaar bestuur door inzicht te verschaffen in de bedoelingen, behoeften en mogelijkheden van de overheid, maatschappelijke organisaties en individuele burgers, en daarbij alle betrokkenen te binden, zo merkten deze leden op. Transacties beginnen bij overleg, bij hoor en wederhoor. Omdat dit overleg niet vrijblijvend is, maar gericht op een uiteindelijke binding, worden alle partijen gestimuleerd om hun werkelijke mogelijkheden en voorkeuren te onthullen. Daarin ligt de analogie met «marktwerking»: overleg wordt onderhandeling, met boter bij de vis. Doordat transacties rechten en plichten koppelen, in een voor-wat-hoort-wat binnen een afgesproken tijdshorizon, blijft er weinig ruimte voor «calculerend» gedrag van burgers en organisaties, of een gebrek aan inzet van ambtenaren en politici. Dat verschaft de mogelijkheid om maatwerk ook werkelijk passend te maken, zonder dat burger of overheid zich kunnen onttrekken aan hun verantwoordelijkheid.

Anderzijds verschillen transacties van «marktwerking», voorzover professionaliteit en inzicht in de plaats treden van geld in het overleg tussen niveaus van beleidsvoering, en behoefte en inzet in de plaats van koopkracht in de relatie met de burger. Transacties introduceren *elementen* van marktanaloge coördinatie binnen de publiekrechtelijke ordening, volgens het adagium «rechten krachtens de wet, en plichten naar vermogen, maar volgens bindende afspraak». In een pluriforme samenleving, met meer en meer behoefte aan maatwerk, verschaffen transacties, binnen randvoorwaarden van dwingende regulering, een belangrijke aanvulling op de coördinatiemogelijkheden van de overheid.

Uiteindelijk, zo wilden deze leden opmerken, gaat het in het bestuur om het vinden van een evenwichtige en houdbare samenhang tussen verantwoordelijkheden, bevoegdheden, stimuli en sancties, zowel in de relatie tussen overheid en burger, als andersom, in die tussen burger en overheid. De VBTB-operatie en de bevestiging daarvan in de Comptabiliteitswet 2001 zijn hiervoor *noodzakelijke* voorwaarden, en daarom kunnen ze rekenen op hun steun. Maar het zijn geen *voldoende* voorwaarden. Minstens even belangrijk zijn de aanvullende ideologische en bestuurlijke vereisten.

De ideologische component kwam hierboven al ter sprake, bij het verzoek om aandacht te schenken aan de weging van criteria van goed bestuur waaraan een coalitie zijn kleur ontleent. Explicitering van die weging is een voorwaarde voor democratische transparantie. Dat geldt met name

voor de vraag in hoeverre de toegankelijkheid van voorzieningen onafhankelijk van individuele koopkrachtverschillen gewaarborgd dient te zijn.

In bestuurlijke zin is het zaak om het VBTB-gedachtegoed zo integraal mogelijk door te voeren en het aanvullende gebruik van transactie-mechanismen niet alleen binnen, maar ook tussen departementen mogelijk te maken. De vuurwerkkramp, het grotestedenbeleid, het «een leven lang leren» zijn maar enkele voorbeelden van het ervaringsfeit dat juist de interdepartementale coördinatie steeds weer dreigt vast te lopen in bureaucratische kramp. In dat verband achtten de leden van de PvdA-fractie het teleurstellend dat er nu niet verder gekomen lijkt te worden dan het verplicht publiceren van overzichtsconstructies van wat door meerdere ministeries wordt uitgevoerd (MvT, blz. 64). Moesten zij hieruit afleiden dat de beoogde samenhang binnen één artikel per beleidsterrein bij de buitendeur van het departement wordt afgestopt? Zij moesten toch niet vrezen dat het kabinet erin berust de strijd tegen de verkokering te hebben verloren? Wil de minister zijn visie geven op een toekomst waarin homogene uitgavengroepen die over verschillende departementen zijn verspreid door een coördinerend minister als eerstverantwoordelijke in transacties met ambtgenoten worden uitonderhandeld, aangestuurd en geautoriseerd? Ziet de minister hier mogelijkheden voor interdepartementale opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties? Hoe moeten die dan worden vormgegeven? Acht hij het, met deze leden, wenselijk zo niet noodzakelijk dat nadere aanzetten voor een dergelijke ontwikkeling worden gegeven in de komende kabinetsformatie?

De voorzitter van de commissie,
Stevens

De griffier van de commissie,
Janssen