

## De Vries

dat licht vind ik de argumentatie niet sterk. Bovenal gaat het mij er echter om dat "regels voor de bedrijfsvoering" niet gelijk zijn aan "regels terzake van het vermogen".

Minister **De Vries**: Ik zal herhalen wat ik de heer Boorsma heb toegezegd. In de eerste plaats verdwijnt de concept-AMvB in mijn vierkante archief. In de tweede plaats zal ik aan mijn opvolger in het overdrachtsdossier meedelen dat er in deze Kamer over deze zaak uitvoerig is gedebatteerd. Ik zal de Handelingen daarbij voegen, zodat de laatste opmerkingen die zo-even zijn gemaakt, daarbij worden meegenomen. Ik zal mijn opvolger erop attenderen dat het criterium solvabiliteit en het P-criterium in deze Kamer bespreekbaar leken te zijn, maar dat de CDA-fractie met name bij het ICT-criterium aanzienlijke bedenkingen naar voren heeft gebracht. Verder zal ik mijn opvolger meedelen dat deze is opgezaald met mijn toezegging dat er een AMvB moet worden voorgehangen. Dan kan het volgens mij niet meer fout gaan.

De **voorzitter**: Als dat het einde van uw betoog is...

Minister **De Vries**: Ja, ik vrees dat dit moment is aangebroken.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik feliciteer de minister van harte met het aannemen van dit wetsvoorstel. De woordvoerders van de zijde van de Kamer in dit debat hebben al gereageerd op de constatering dat dit, althans in uw huidige demissionaire status, uw laatste debat is in dit huis. Ook ik sluit mij aan bij de waarderende woorden. Natuurlijk zijn de hoogtepunten, die de meeste spanning hebben opgeroepen, gelieerd aan herindelingsvoorstellen. Overigens hebben wij in dit huis nog duidelijk herinneringen aan het debat over onze eigen positie en functioneren op basis van de notitie van uw voorganger. Wij zeggen u heel hartelijk dank en wensen u nog heel veel goede jaren. Het ga u goed.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001) (27849).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mijnheer de voorzitter. De behandeling van de Comptabiliteitswet 2001, vandaag in deze Kamer, is een belangrijk moment van ijking van het denken over financieel beheer en financiële verantwoording. De Comptabiliteitswet 1927 was de eerste "moderne" comptabiliteitswet, welke verdere uitwerking vond in het licht van de evoluerende opvattingen over de normen waaraan het handelen van de overheid dient te worden getoetst. In de Comptabiliteitswet 1976 werd, zoals bekend, tevens het oordeel over de zogenaamde 3 E's (effectiveness, efficiency, economy) opgenomen onder de algemene noemer van de "doelmatigheid", waarmee ook die waarde van goed bestuur zijn weerslag vond in de aanwijzingen inzake de verantwoordingsplicht.

De Comptabiliteitswet 2001 heeft tot doel de ingrijpende wijzigingen die de begrotingscyclus heeft ondergaan als gevolg van de operatie "van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording" (VBTB), te codificeren. Dat betekent dat de relatie tussen beleidsdoelen, prestaties en ingezette financiële middelen nog uitdrukkelijker dan voorheen dient te worden geëxpliciteerd. Het betekent tevens een bekrachtiging van de in de Comptabiliteitswet 1976 ingezette ontwikkeling, een ontwikkeling waarin de Algemene Rekenkamer een zeer belangrijke initiërende en katalyserende rol heeft vervuld.

Wij hebben in de schriftelijke vragen aan de minister gememooreerd dat de minister met zijn vierde nota van wijziging verstrekkende beperkingen wilde aanbrengen in de controletaken van de departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer. De voorgestelde wijzigingen zouden, indien zij niet waren geamendeerd, tevens belangrijke gevolgen hebben gehad voor de oordeelsvorming door de Tweede Kamer. Immers, die zou dan

niet hebben kunnen beschikken over het oordeel van de Rekenkamer over de kwaliteit van de in het jaarverslag opgenomen beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie. Wij stelden vast dat de minister dit ingrijpende voorstel niet met de Algemene Rekenkamer had besproken en ook geen nader advies had ingewonnen bij de Raad van State.

De minister laat ons in zijn memorie van antwoord weten dat hij met die wijziging beoogde de controletaken van de departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer één op één op elkaar te laten aansluiten. Als gevolg van corrigerende amendering in de Tweede Kamer werd de beperking, althans waar het gaat om de oordeelsvorming door de Algemene Rekenkamer, teruggedraaid. De minister laat ons weten dat hij zich daarbij heeft neergelegd, omdat de Comptabiliteitswet 2001 niet voorschrijft dat de Algemene Rekenkamer als onafhankelijk Hoog College van Staat van de controle door de departementale accountantsdiensten gebruik moet maken.

De minister draait het dus om. Helaas, zo lijkt hij ons bijna te willen zeggen, lijkt het ondanks die amendering allemaal nog goed te zijn gekomen. Wij zouden zeggen: dankzij die amendering. Onze vraag blijft derhalve: was het nu werkelijk alleen de aansluiting tussen het oordeel van departementale accountantsdienst en Algemene Rekenkamer die hier doorslaggevend was om met een nota van wijziging te komen? Het lijkt een wat esthetisch argument. Gaarne verkrijgen wij een reactie van de minister. Wij horen tevens graag waarom hij het destijds niet nodig vond om over deze toch ingrijpende wijziging vooraf het advies in te winnen van de Algemene Rekenkamer.

Er blijft een "gat" in de voorcontrole, waar de departementale accountantsdienst nog niet wordt geacht de feitelijke kwaliteit van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in zijn oordeel te betrekken en alleen te spreken over de deugdelijke totstandkoming daarvan; dit is dus een procescriterium. De Tweede Kamer heeft de minister van Financiën verzocht, binnen enkele jaren een goede controlestructuur te ontwikkelen. Wij dringen er gaarne bij de minister op aan, de resul-

## Bemelmans-Vidéc

rende controlestructuur sluitend te doen zijn zodat de Algemene Rekenkamer, net als bij de financiële informatie, in haar oordeelsvorming mede op de voorcontrole kan steunen. Natuurlijk kan zij altijd besluiten alsnog ook eigen onderzoek te doen.

Over de motie-Van Walsem inzake de gewenste betrouwbaarheid van zowel de financiële als de niet-financiële informatie en de ontwikkeling daartoe van een nieuw normenkader, breng ik nog gaarne het volgende naar voren. De minister spreekt op pagina 2 van de memorie van antwoord, in antwoord op vragen van de PvdA-fractie over de motie-Van Walsem, de vrees uit dat "we ervoor moeten waken met de controle op de betrouwbaarheid van beleidsinformatie (...) dat nog slechts informatie naar de Staten-Generaal kan worden gestuurd die vooraf door niet-politiek verantwoordelijke controleurs is beoordeeld en gecertificeerd". Dat is een intrigerende mededeling die ons deed denken aan een discussie die zich afspeelde rond de aanpassing van wat destijds de Instructiewet heette, aan de Grondwet van 1848. In het Gedenkboek bij het 175-jarig bestaan van de Algemene Rekenkamer staat: "De minister van Financiën Van Bosse wilde die aanpassing realiseren omdat volgens hem het destijds nog preventieve toezicht van de Rekenkamer een uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid betekende. Het zou het bestuur geheel onmogelijk maken." Die discussie in andere tijden klinkt door in de overpeinzingen van de minister over de motie-Van Walsem: hij lijkt een te ver strekkende preventieve invloed van vooral de Algemene Rekenkamer te vrezen wanneer deze zich al te uitgesproken zou gaan uitlaten over de betrouwbaarheid van beleidsinformatie. Immers, zo betoogt de minister, dat leidt tot verdergaande bureaucratisering van het beleidsproces en als belangrijkste argument stelt hij: "ministers zijn verantwoordelijk voor de informatie die zij aan de Staten-Generaal verstrekken." Voorzitter. Als dit een voorafspiegeling vormt van de discussie over de normering van dit betrouwbaarheids criterium, ook met betrekking tot beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie, wacht ons nog een uitermate boeiend debat. Wij horen graag van de

minister wat hem tot de geciteerde zinnen heeft geïnspireerd.

Tot slot heb ik nog een vraag over ontbrekende bepalingen terzake van de garantieverlening in de Comptabiliteitswet. In antwoord op onze desbetreffende schriftelijke vragen heeft de minister geschreven dat de nieuwe wet evenmin als de oude bepalingen terzake van de garantieverlening bevat. Het is de vraag of dat verantwoord is; het antwoord vinden wij daarom nog niet bevredigend. Wij verwijzen in dat verband om te beginnen naar de Miljoenennota 2002 waar onder de voorwaardelijke verplichtingen – zij bijlage 9, Staatsbalans – ook de garantieverlening door de staat aan de orde is. Daar wordt gewezen op wat wordt genoemd het beleidsmatig belang van garanties. Kan de minister aangeven wat hij bedoelt met deze kwalificatie?

Voorzitter. Het is zonder meer juist dat de garanties tezamen een zeer heterogeen geheel vormen, zodat niet voor alle garanties met eenzelfde groep van beheersregels kan worden gewerkt. Er worden in de sector van de volkshuisvesting, de zorg en het onderwijs zeer veel garanties verleend door daarvoor in het leven geroepen waarborgfondsen, welke overigens op hun beurt een achtervang kennen bij de Staat. Waar het ons om gaat is dat deze waarborgfondsen niet alleen alert zijn bij het verlenen van nieuwe garanties, maar ook jaarlijks de aangesloten instellingen volgen om op die manier het effectief worden van garanties tegen te gaan. Deze waarborgfondsen hebben daar gespecialiseerd personeel voor. Ons bereiken geluiden dat de departementen nadat ze eenmaal een garantie hebben verleend, niets doen aan de bewaking ervan teneinde effectuering en dus budgettaire tegenvallers te voorkomen. Juist nu de nieuwe Comptabiliteitswet ook regels stelt ten aanzien van het beheer van activa en nu Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de regels voor het financiële beheer van decentrale overheden hebben aangescherpt, zou men toch mogen verwachten dat Financiën ten aanzien van dit niet-onbelangrijke instrument beheersregels wil stellen.

Voorzitter. Met bijzondere belangstelling zien wij de antwoorden tegemoet van de minister van Financiën, die vandaag waarschijnlijk

voor het laatst in die hoedanigheid in ons midden vertoeft.

□

De heer **Wolfson** (PvdA): Voorzitter. Met de verdediging van dit wetsontwerp rondt deze bewindsman zijn loopbaan af als de langst dienende minister van financiën uit onze recente parlementaire geschiedenis. De fractie van de Partij van de Arbeid hecht eraan hem dank te zeggen voor de substantiële bijdrage die hij in de afgelopen acht jaar heeft geleverd aan de verbetering van de toestand van 's Rijks financiën, zoals dat in het jargon van zijn departement heet. In het voetspoor van zijn illustere voorganger heeft hij zich sterk betoond en, dat mag er bij dit afscheid toch wel bij, af en toe ook sociaal. Dat laatste had van ons vaker gemogen. Er moet nog wat veranderen. Dit geldt eens te meer nu wij het nieuwe regeerakkoord hebben mogen lezen. Over deze kwestie komen wij evenwel dit najaar te spreken bij de algemene politieke en de financiële beschouwingen. Vandaag, juist bij de behandeling van dit wetsvoorstel, komt hem toe dat wij vaststellen dat de operatie comptabel bestel met succes is afgerond, dat de Algemene Rekenkamer met een minder bezwaard hart dan vroeger kijkt naar de rekening en verantwoording van de departementen en dat er op de derde woensdag geen aanleiding is geweest om gehakt te maken van zijn penningmeesterschap.

Als ik mij dan nu verder beperk tot het onderwerp op onze agenda, dan zal uit het voorlopig verslag al duidelijk zijn geworden dat de PvdA-fractie geen moeite heeft met het wetsvoorstel als zodanig. De minister heeft in de memorie van antwoord tot ons genoegen bevestigd dat doeltreffendheid, als richtinggevend ontwerpprincipe in de beleidsvoering, het doelbereik omvat inzake het geheel van criteria van goed bestuur, zoals dat is verwoord op blz. 16 van de brief van de minister-president d.d. 23 mei 2001 inzake de borging van publieke belangen (27771, nr.1).

Voor het overige zijn wij echter nog niet tevredengesteld door de schriftelijke antwoorden van de minister. De uitgestippelde lijn is goed, maar waarom blijft het zo flets, zo weinigzeggend? Waarom blijft het een stippellijn? Opnieuw vragen wij

## Wolfson

naar het ambitieniveau van het beleid. Inzet van de VBTB-operatie, zo is ons gezegd, is het vergroten van de transparantie van begrotings- en verantwoordingsstukken. Daarin wordt niet volstaan met geautoriseerde bedragen, maar wordt een samenhangend antwoord geformuleerd op drie vragen. Wat willen wij op een bepaald beleidsterrein bereiken, wat gaan wij daarvoor doen en wat mag dat dan kosten? Dat is heel mooi, maar pas die drie W's nu eens toe op de VBTB-operatie zélf, en neem daarbij afscheid van de toch wat vermoeide vrijblijvendheid van de memorie van antwoord. Die kondigt aan dat er bij resultaatgericht management afspraken kunnen worden gemaakt tussen organisatieonderdelen over te leveren producten en prestaties, die dan overigens in juridische zin niet afdwingbaar zijn. Dat wisten wij natuurlijk al. De vraag was of het de regering ernst is, of de inzet inderdaad is om dan ook te eisen dat die afspraken gemaakt worden en de nakoming daarvan dan wel niet juridisch, maar politiek afdwingbaar worden gemaakt. Want waar zijn wij anders mee bezig? Waar doen wij het anders allemaal voor?

Echt teleurstellend vinden wij het uitblijven van de gevraagde visie op de toekomstige toepassing van deze manier van denken op het omgaan met homogene uitgavengroepen, voorzover die over verschillende departementen verspreid zijn en dat naar het oordeel van het kabinet moeten blijven. Wat is er tegen om de functie van coördinerend minister eindelijk eens krachtig gestalte te geven door haar of hem budgetten te laten ontwikkelen, aansturen en uitgeven in transacties met ambtgenoten van wie bijdragen aan het beleid verwacht worden? Maak de coördinerend minister, als eerstverantwoordelijke voor het beleidsterrein, opdrachtgever in formele zin, en de minister op wiens begroting de betrokken posten voorkomen opdrachtnemer. Ik heb daar niet voor niets vragen over gesteld. Eigen waarneming, onder andere als lid van de commissie-Brinkman voor de evaluatie van het protestedenbeleid, talloze ervaringen van fractiegenoten en andere collega's in dit huis, rapporten van de Algemene Rekenkamer en gesprekken aldaar, dat alles heeft mij er eens te meer overtuigd dat het doelbereik nog steeds sprongs-

gewijze afneemt als daarvoor een belangrijke mate van interdepartementale samenwerking nodig is. Dat droeve ervaringsfeit zal, zo vrezend wij, niet worden weggenomen met het verhangen van wat bordjes in de vorm van overzichtconstructies. Daar is een betere bewerktuiging van het coördinerend ministerschap voor nodig. Tegen die achtergrond herhaal ik onze belangrijkste vragen nog maar eens. Ziet de minister hier mogelijkheden voor interdepartementale opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties? Zo ja, hoe moeten die dan worden vormgegeven? Heeft hij, zoals wij hem vroegen, hiervoor nadere aanzetten gegeven toen hij zijn expertise beschikbaar stelde bij ontwerpen van een nieuw regeerakkoord?

Zo ja, kan hij dan de omfloerste bezweringsformules die daarin worden gebezigd onder het kopje "Daadkracht zonder bureaucratie" wat nader voor ons duiden? Wij lezen daar dat een terugdringen van de bureaucratie impliceert "dat de politiek moet kunnen leven met verschillen in uitvoering, waaronder verschillen in kwaliteit", en dat "bij de bescherming van algemene belangen volstaan moet worden met minder nuancering, minder doelen en minder onderscheiden situaties". Hebben wij daaruit goed begrepen dat, in de visie van de informateur, maatwerk, transactiemechanismen, opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties en al die andere vernieuwingen die de nieuwe Comptabiliteitswet wil faciliteren, ten koste dreigen te gaan van de kwaliteit en nuance van het regeringsbeleid? Zo ja, dan vraag ik mij nogmaals af waar wij mee bezig zijn, want ik dacht dat het in de VBTB-operatie waarvoor deze wet de grondslag wil geven nu juist om de kwaliteit en de nuance ging. Zo neen, kan de minister dan uitleggen waar het regeerakkoord dan wel op doelt? Hebben wij hier geen voorbeeld van het in diezelfde door mij aangehaalde passus gewraakte "blazen en proberen meel in de mond te houden"? Ik ben zeer benieuwd naar het antwoord van de minister.

□

**Minister Zalm:** Mijnheer de voorzitter. Ik dank de Kamer voor de inbreng bij de nieuwe Comptabiliteitswet. Het is inderdaad een nieuwe mijlpaal. Wij hebben ook weer eens vernummerd: 1976 is nu

2001 geworden. Zo eens in de 25 à 50 jaar krijgt de Comptabiliteitswet een nieuw jaartal. Vorige keer heeft het wat langer geduurd, van 1927 naar 1976. En nu van 1976 naar 2001.

Er is een aantal opmerkingen van kritische aard gemaakt. Mevrouw Bemelmans heeft gesproken over de kwestie rond de beleidsinformatie en de rol van de Rekenkamer en de accountantsdienst daarbij. In ieder geval leven er vragen over de wijze waarop met die beleidsinformatie wordt omgegaan. Zij vroeg zich af waarom wij daar wat moeilijk over deden in termen van de rol van de accountantsdienst en de rol van de Algemene Rekenkamer. Ik kan dat wel uitleggen aan de hand van voorbeelden.

Rechtmatigheid is natuurlijk een veel gemakkelijker concept dan sommige soorten beleidsinformatie. Bijvoorbeeld voor het milieubeleid is het van belang in hoeverre het verhogen van de benzineprijs leidt tot minder benzineverbruik en tot minder CO<sub>2</sub>-uitstoot. Als je daar beleidsinformatie over verschaft, voelt een accountant zich niet op z'n gemak, kan ik de Kamer verzekeren, want hij is geen econometrist en hij weet dat allemaal niet. Een andere voorbeeld is de SPAK, de specifieke afdrachtskorting. Dat is een instrument dat is ingezet ten behoeve van het werkgelegenheidsbeleid. Daarbij is het van belang om te weten hoeveel arbeidsplaatsen dat instrument oplevert. Ook dat is niet door een accountant te meten. Dat is hoogstens na te gaan via een dieper gaande econometrische analyse. Nu was er bij de accountants onrust ontstaan omdat zij meenden te moeten tekenen voor beleidsinformatie waar zij eigenlijk niet goed in thuis waren. Tegen die achtergrond is de nota van wijziging ingediend. Men kan zich voorstellen dat er nog meer voorbeelden te bedenken zijn die door accountants niet goed te beoordelen zijn. Zij kunnen dan hoogstens nagaan of het procedureel allemaal netjes gelopen is. Een accountant kan wel beoordelen of bepaalde stappen zijn genomen en of de instellingen die er verstand van hebben ook ingeschakeld zijn. Voor sommige soorten informatie is bijvoorbeeld het RIVM de grote leverancier. Dat is ook weer op het terrein van het milieu en op dat terrein is het lastig voor accountants om eigenstandig te beoordelen of het adequate

## Zalm

informatie is. De beleidsinformatie is van een ander soort dan de financiële informatie die een accountant gebruikelijk controleert. Daarom deden wij er moeilijk over. De Rekenkamer is echter niet verplicht om zich te beperken tot datgene wat de accountants normaal controleren. Zij kan daarom een opvatting hebben en een beoordeling geven die wijder is dan wat normaal onder de accountantsdiscipline valt. Het probleem was gelegen in het overtrekken van de eisen aan een accountant op het gebied van de beleidsinformatie. We moeten daar iets anders voor verzinnen. We hebben aangekondigd dat we een normatiek zullen gaan ontwikkelen over de wijze waarop de beleidsinformatie in de toekomst zal moeten worden beoordeeld. We hopen dat de controlestructuren dan wellicht iets dichter op elkaar kunnen aansluiten. Dat is echter niet gegarandeerd. Het kan ook zijn dat we eindigen in een systeem waarin de accountants een paraaf zetten bij een beperkt deel van de activiteiten, terwijl de Rekenkamer een veel ruimere beoordeling zal moeten gaan geven. Dat is een kijkje in de keuken. De onrust die er bij mij en de accountants was over de vraag voor welke zaken wij straks allemaal een handtekening moeten gaan zetten, heeft tot deze positiebepaling geleid. Het gaat er niet om dat we iets aan de Kamer of de Rekenkamer willen onthouden. Het is meer: schoenmaker blijf bij je leest, respectievelijk de onrust dat je straks handtekeningen moet gaan zetten onder zaken die je niet kunt beoordelen.

Voorzitter. Dit is volgens mij ook het punt waar de heer Van Walsem zich zorgen over maakt. Mevrouw Bemelmans refereert hieraan. De heer Van Walsem zegt dat we ervoor moeten waken dat alleen maar informatie naar de Kamer mag die gecertificeerd is door een accountantsinstelling. Wij verschaffen heel veel informatie aan de Kamer, waar een accountant niet beoordelingsbevoegd is. Ik denk dat hij dat heeft bedoeld, een beetje in het verlengde van de voorbeelden en de discussie die ik zojuist noemde. De betrouwbaarheid van beleidsinformatie is een veel complexere zaak dan het beoordelen van de betrouwbaarheid van financiële informatie. Een accountant kan een balans en een exploitatierekening goed

beoordelen, maar bij beschouwingen over de effecten van een bepaald beleid is dat lang niet altijd het geval. We streven daarom een verruiming na op de departementen. Wij streven ernaar om de accountantsteams om te vormen tot bredere auditteams, waarin ook andere disciplines kunnen worden ingebracht, bijvoorbeeld uit de beleidswetenschappen of anderszins. Dat moet uiteindelijk leiden tot een verrijking van de informatie die kan worden verschaft, met zekere waarborgen dat die informatie zo goed mogelijk is. Maar zo goed mogelijk is weer iets anders dan het betrekkelijk eenduidige accountantsrapport dat wij graag zouden willen hebben.

De garantieverlening speelt op vele terreinen een rol, zoals door mevrouw Bemelmans gezegd. De crux is dat de zorgvuldigheid niet zozeer bij het beheer van de garanties ligt. Als je een garantie verleend hebt, dan is dat een feit. Als je dat hebt gedaan op onterechte grondslagen, kun je die garantie niet plotseling intrekken. Wij verzekeren bij de exportkredietverzekering bepaalde transacties met landen. Dat is een garantieverlening. Als je een verkeerd oordeel hebt geveld over de kredietwaardigheid van een land, kun je de garantie niet meer intrekken. Er is dan sprake van een gevolg dat onvermijdelijk is.

Wij hebben dus een uitvoerige normatiek bij de exportkredietgaranties. In welke klasse en tegen welke premies, dat is een wetenschap op zich. Wij proberen met de wet van de grote aantallen die ons daarbij behulpzaam is, er een kostendekkende kwestie van te maken. Sommige garanties slaan op een incident, dat zich hopelijk nooit voordoet. Er is in de sfeer van de kerncentrales ook een zekere garantieverlening. Daar kun je met de wet van de grote aantallen niet goed uit de voeten. Als er een garantie is verleend, kun je ook niet altijd de bevoegdheid verwerven om de betrokkene die deze in zijn voordeel heeft gekregen, onder curatele te stellen om te voorkomen dat er iets gebeurt waardoor erop wordt getrokken. Ik denk dat dit afhangt van het soort garantie en van het geval.

Het lijkt mij goed dat mijn opvolger nog eens bekijkt of er nadere algemene regels moeten worden gesteld voor de garantie-

verlening, maar ik kan nu makkelijk toezeggingen doen. Ik herinner mij dat wij in de jaren zeventig ooit hebben gedacht om analoog aan de begrotingsruimte een garantieruimte-methodiek te ontwerpen. Er zijn zeker twee aanwezigen in deze zaal die zich dat herinneren. Het is op niets uitgelopen. Het is een vrij complexe materie, als die twee die ik nu aankijk, er ook niet uitgekomen zijn. Ik kwam er ook niet uit, maar wij moeten altijd blijven denken dat wij het verleden kunnen verslaan door met betere ideeën te komen. Ik denk dat dit een punt is om nog eens op te vatten. Zoals ik al zei, ik vermoed dat het probleem meer zit in de criteria voor verlening dan in het beheer. Bij het verlenen worden potentieel fouten gemaakt. Bij het beheer kunnen ook fouten worden gemaakt, maar zij zijn minder doorslaggevend.

Ik ben de geachte afgevaardigde de heer Wolfson erkentelijk voor zijn vriendelijke woorden. Ik moet ontkennen dat ik ooit sociaal ben geweest. Als hij mij daarvan beschuldigt, wie ben ik dan om dat te weerspreken? Als ik op deze laatste dag nog een anekdote mag geven, ik herinner mij dat ik iets had gedaan voor kunst of monumenten en dat een collega in de ministerraad zei dat daaruit bleek dat de minister van Financiën hart heeft voor cultuur. Ik heb gezegd: deze belediging trek je in, want een hart heb ik niet en cultuurbarbaren zijn wij op Financiën. Dit is een vergelijkbaar compliment van de heer Wolfson.

Dan kom ik op het betoog over de coördinerende bewindspersoon en de overzichtsstructuren. Met de Comptabiliteitswet en de boekhouding proberen wij een een-op-eenrelatie te leggen tussen wat wij willen bereiken, wat wij daarvoor doen en wat het mag kosten. Dat kan niet in de plaats treden van de bevoegdheidsverdeling die ministers onderling hebben afgesproken. Bij Ontwikkelingssamenwerking is er bijna een agent-principaalverhouding met andere departementen, waarbij een minister de facto het budget beheert. Wij hebben op Financiën budgetten uit hoofde van Ontwikkelingssamenwerking. Ik voel mij niet echt vrij om daar als minister in mijn eentje over te beschikken. Ik voel mij dan een beetje een afgezant van collega Herfkens, en dat geldt voor meer begrotingsposten. Dat heeft zich in de praktijk zo ontwikkeld.



## Zalm

Het hangt er ook heel sterk vanaf hoe de persoonlijke verhoudingen zich ontwikkelen. Ik weet niet of het altijd een kwestie van structuur is, maar ik denk dat het ook vaak een kwestie van cultuur is. Iedereen weet dat er in het verleden heel moeizame verhoudingen zijn geweest tussen de departementen van Financiën en Sociale Zaken. Toch hebben wij daar gezamenlijk een andere werkwijze weten te vinden, zodat er wordt samengewerkt bij bepaalde projecten. Dat hebben wij bij volksgezondheid ook gedaan. Bij het ontwikkelen van de nieuwe stelselherziening is er een nauwe samenwerking geweest tussen de departementen van VWS en Financiën. Vergelijkbare ervaringen heb ik met Onderwijs opgedaan. Als de persoonlijke verhoudingen goed zijn, kun je beter werken aan een ontkokerd beleid, zonder de formele bevoegdheden te veranderen.

Het enige voorbeeld wat betreft de formele positie ligt in de uitvoerende sfeer. Senter, een club die opereert onder gezag van de minister van Economische Zaken, voert ook dingen uit voor andere departementen en is beleidsbepalend voor de inhoud daarvan. EZ voert het dan uit. Als een minister staatsrechtelijk wordt afgerekend over zijn budget, is het toch moeilijk om zich te laten bevelen door een collega-minister. Zij moeten proberen samen goed beleid te voeren, als er sprake is van synergie tussen twee departementen.

Overzichtsconstructies kunnen behulpzaam zijn om een beleidsterrein wat breder te overzien, maar zij lossen het probleem van onderlinge samenwerking niet op, zeg ik tegen de geachte afgevaardigde de heer Wolfson. De ministeriële verantwoordelijkheid is natuurlijk nauw gekoppeld aan de begroting van de minister. Het is geen eenvoudige zaak om de ministeriële verantwoordelijkheid over te dragen aan een collega-minister – want daar komt het eigenlijk op neer – terwijl het budget op de begroting van de oorspronkelijke minister blijft staan. Ik vermoed dat wij het in de staatsrechtelijke verhoudingen zoals wij die kennen, moeten hebben van samenwerking en samen vormgeven aan beleid. Het hiërarchisch herstructureren van ministeriële relaties is daarvoor mijns inziens minder geschikt.

De heer Wolfson heeft stiekem een uitstapje gemaakt naar de kamer

hiernaast door iets te vragen over het nieuwe strategisch akkoord. Hij vroeg naar de inbreng van de minister van Financiën bij die teksten. De minister van Financiën heeft geen inbreng gehad bij het opstellen van de teksten die hij noemt. Ik kan ook niet zeggen dat de onderhandelaar van de VVD deze teksten heeft ingebracht. Ik kan alleen maar interpreteren wat er bedoeld zou kunnen worden. Het citaat dat de heer Wolfson geeft, slaat vermoedelijk op een thema dat hij zelf veel heeft behandeld. Ik begeef mij op glad ijs, omdat de heer Wolfson zijn eigen werk veel beter kent dan ik. Ik doel op het thema dat de overheid geen kwaad mag doen. Zelfs wanneer je een kleine doelgroep op het oog hebt, moet je daarom een grote cirkel trekken om ervoor te zorgen dat iedereen erin komt. Ik verwoord dat nu wat primitief, maar de heer Wolfson weet precies wat ik bedoel. In de bewuste passage wordt misschien voorzichtig gezegd: wij moeten wat meer verschillen durven accepteren en iets minder proberen om alles in te dekken. Zo versta ik die passage tenminste. Op deze manier treedt er natuurlijk enig nuanceverlies op. Aan de andere kant heeft een net dat steeds wijder gespannen wordt, waardoor iedereen erin kan en er nooit kwaad gedaan wordt door de overheid, ook zijn bezwaren. Ik heb de passage daarom niet opgevat als een fundamentele aanslag op kwaliteit of nuance, maar als een relativering van het eeuwige goeddoen van de overheid: de overheid zal dit niet altijd perfect kunnen doen.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden. Het was altijd aangenaam debatteren met deze minister, niet alleen vanwege zijn grote deskundigheid, maar ook vanwege zijn aangestekelijk gevoel voor humor.

De minister spreekt over de normering van het rechtmatigheidsoordeel en het doelmatigheidsoordeel voor beleidsinformatie. Ik weet dat de consensus over de codificatie van de normering in de accountancydiscipline wereldwijd veel verder uitgekristalliseerd is. Helaas is dat nog niet het geval in de bestuurs- en beleidswetenschappen,

waar nog gewerkt moet worden aan heldere normering.

De uitspraak van de minister dat er in ieder geval de intentie is, waar mogelijk de controlestructuur sluitend te doen zijn, vind ik belangrijk. Dat geldt ook voor het optimaliseren van de aansluiting tussen het oordeel van DAD en Rekenkamer. Uiteraard dient de Algemene Rekenkamer altijd de vrijheid te behouden om eigen onderzoek te doen, eventueel ook aan de hand van zelf uit te werken verdere normering.

De minister heeft gereageerd op mijn beschouwing dat de ministeriële verantwoordelijkheid wellicht wordt ondergraven door controle door niet-politiek verantwoordelijke externe organen. Ik citeerde echter niet de heer Van Walsem, maar de minister zelf in zijn commentaar op de bewuste motie. Interessant is dat ook bij het rechtmatigheidsoordeel altijd sprake is van een oordeel achteraf. Dat is repressieve controle. Dat blijft gelden voor het doelmatigheidsoordeel. Ik ben reuze benieuwd hoe dat debat zich verder zal ontwikkelen.

De minister heeft gezegd dat garantieverlening geen ondercuratelestelling impliceert. Het lijkt onze fractie toch goed als de opvolger van de minister gaat kijken naar een verdere uitwerking van de garantieproblematiek. Er zijn andere vormen van toezicht mogelijk dan onder curatele stellen, bijvoorbeeld je voortdurend op de hoogte laten stellen, het monitoren van organisaties die garanties ontvangen hebben en het kritisch volgen en aanwijzingen geven, zoals het Waarborgfonds sociale woningbouw doet met zijn cliënten.

□

De heer **Wolfson** (PvdA): Voorzitter. In mijn perceptie was de bedoeling van de VBTB-operatie dat wij resultaten en effecten duidelijker zouden benoemen en daardoor tot een meer transparante beleidsvoering van de overheid zouden komen. Ik heb de minister geprezen omdat hij zich daarvoor heeft ingezet en daar doe ik niets aan af.

Tegen die achtergrond constateer ik dat hij een van mijn vragen niet beantwoord heeft. Die vraag is van belang voor wat verder volgt en voor de dingen die hij wel gezegd heeft. Als wij helderheid hebben over de

## Wolfson

doelen, de effecten en de resultaten die wij willen bereiken, kunnen wij elkaar beter houden aan afspraken. Daardoor komt de overheid betrouwbaarder over bij de burger, en daar doen wij het allemaal voor. Dan moeten wij ons niet verschuilen achter het argument dat het allemaal juridisch niet afdwingbaar is. Ik ben ook ingenomen met het antwoord van de minister op de vraag van mevrouw Bemelmans. Hij sprak over de terughoudendheid van zijn eigen accountants, die niet willen tekenen voor iets waarvoor zij niet kunnen instaan. Ik kan mij die manier van denken voorstellen, maar ik wijs erop dat de zaak is opgezet om elkaar politiek verantwoordelijk te kunnen houden. Ik zie de minister al knikken; hij is het er dus mee eens.

Vanuit die politieke verantwoordelijkheid heb ik ook gesproken over de coördinerende minister die – zo blijkt iedere keer weer – te weinig bevoegdheden heeft om de andere ministers in het gareel te krijgen. Dan gaat het niet om het aantasten van andermans ministeriële verantwoordelijkheid, het gaat erom dat de coördinerende minister functioneringsgesprekken kan voeren met de collega's met wie afspraken zijn gemaakt. Die minister moet kunnen vragen waarom de informatie niet komt of waarom iets niet gebeurt. Waarom is het bijvoorbeeld niet mogelijk om onderwijzers te krijgen voor inburgering?

Dan nog een woord van dank voor het laatste antwoord. De minister houdt mij voor dat ik ook wel eens heb nagedacht over fouten van de eerste en de tweede soort, want daar hebben wij het hier over. Als dat bedoeld wordt, dan voel ik mij wat gemakkelijker over dat aspect van het regeerakkoord. Ik duidde echter op het gevoel dat ik had dat deze ploeg wat afviel van het geloof dat transactie ook een heel goed instrument kan zijn voor de economische ordening. Rechtszekerheid is niet alleen een kwestie van rechtszekerheid in publiekrechtelijke zin, maar ook in civielrechtelijke zin. Dat is een manier van denken die nog steeds niet erg goed aanslaat en daar wilde ik de minister nog eens aan herinneren.

□

Minister **Zalm**: Voorzitter. Mevrouw Bemelmans heeft terecht gezegd dat de ontwikkeling van de normatiek

lastiger is in de sfeer van beleid en bestuur dan in de sfeer van de accountancy. Daar zullen wij dus nog wel even mee bezig zijn. Ik weet ook niet of wij helemaal tot een sluitende controlestructuur kunnen komen, al was het maar omdat de Rekenkamer zich het recht voorbehoudt om over alles een oordeel te vellen op de manier waarop zij dat nuttig en nodig vindt. De relatie in de beleidssfeer is wat dat betreft minder één op één. Wij gaan wel proberen om de audits te verbreden door de teams niet alleen te laten bestaan uit accountants, maar breder samen te stellen. Dat kan wellicht helpen om het potentiële gat in de voorcontrole te dichten.

Wat betreft de garantieverlening zijn er naast het onder curatele stellen inderdaad ook meer subtiele vormen van controle. Het hangt er vanaf welke voorwaarden zijn bedongen bij de garantieverlening. Die voorwaarden moeten wel mogelijk maken dat je effectief optreedt. Het is zeker de moeite waard om te bezien wat wij kunnen opsteken van goede voorbeelden uit andere sferen, zoals het Waarborgfonds sociale woningbouw.

Als je aangeeft wat je wilt bereiken, wat je ervoor gaat doen en wat het mag kosten, moet je je daar natuurlijk ook aan houden. De heer Wolfson sprak in dit verband over "politiek afdwingbaar". Dat vind ik niet de goede uitdrukking. Het is wel politiek afrekenbaar. Het kan immers gebeuren dat iets niet haalbaar is en als het politiek afdwingbaar is, moet er dus gewoon meer geld naar toe als het om een financiële kwestie gaat. Je moet er wel op afrekenbaar zijn en vandaar ook de uitdrukking "woensdag gehaktdag". Als je prestaties in het vooruitzicht hebt gesteld, moet je daarover na enige tijd verantwoording afleggen. Dan word je erop afgerekend.

Een coördinerend minister kan zeker afspraken maken en gesprekken voeren. Als je de titel "coördinerend minister" krijgt – de meeste ministers vinden dat mooi – moet je dat natuurlijk ook waarmaken. De minister van Financiën voert buitengewoon veel gesprekken over de begroting in zijn hoedanigheid van coördinerend minister. Ik ben het op dit punt geheel eens met de heer Wolfson.

Ik ben het ook eens met de heer Wolfson als het gaat om private transacties in een publieke setting.

Op een gegeven moment heb ik de universiteiten en hogescholen ervan kunnen overtuigen dat het centraal middelenbeheer het voordeel heeft dat ze met het ministerie van Financiën een privaatrechtelijk contract konden sluiten. Daar heb je veel meer aan dan aan publiekrecht, want dat is met een pennenstreek gewijzigd als het parlement dat wil, terwijl een privaatrechtelijke transactie echt staat. Ik heb mijn voordeel daarmee wel gedaan.

Voorzitter. Nu ik hier hoogstwaarschijnlijk in deze hoedanigheid voor het laatst in deze Kamer verkeer, wil ik haar dankzeggen voor het plezierige onderlinge verkeer. Ik stond hier altijd met veel genoegen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Het zal de minister extra veel plezier doen dat zijn laatste wetsvoorstel unaniem is aanvaard. Een paar weken geleden was hij bijna al aan het afscheid nemen. Ik heb dat toen voorkomen, hoewel ik toch de zorg had dat ik het niet goed had ingeschat. De minister is immers een van de degenen die zeer goed is geïnformeerd over de vorming van een nieuwe regering. Ook heb ik vastgesteld dat de minister geen hekel heeft aan dit huis, want de frequentie van zijn bezoeken is de laatste tijd zeker niet geringer geworden.

Ik denk dat de minister kan terugzien op een prachtig deel van zijn loopbaan, voor een deel vormgegeven in dit huis. De Eerste Kamer is nu eenmaal de laatste schakel in het wetgevingsproces. Je bent er dus pas als je een wetsvoorstel door deze Kamer hebt geloodst. De minister heeft tijdens de algemene financiële beschouwingen duidelijk zijn stempel gedrukt op het financiële beleid van de laatste jaren. Ik denk dat ik dat "markant" mag noemen en ik veronderstel dat de minister daarop met plezier terugziet. Ik zeg hem hartelijk dank en beloof hem dat wij hem zullen blijven volgen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.