

Vergaderjaar 2012–2013

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 43

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2012

De commissie voor de Rijksuitgaven evalueert jaarlijks het verantwoordingsproces en rapporteert hierover aan de Kamer. Hierbij biedt de commissie u de evaluatie aan van het Verantwoordingsdebat in mei 2012 en de behandeling van de jaarverslagen over het begrotingsjaar 2011. Deze brief beperkt zich tot de hoofdlijnen van de evaluatie en de zaken die aanbeveling verdienen voor het volgende verantwoordingsproces.

Inleiding

De verantwoordingsstukken over het jaar 2011 zijn voor de laatste keer opgesteld volgens de VBTB¹-systematiek. Het jaar 2012 is een overgangsjaar van VBTB naar Verantwoord Begroten. Vanaf het begrotingsjaar 2013 wordt de gehele rijksbegroting opgesteld volgens de nieuwe systematiek Verantwoord Begroten.²

In de bijgevoegde evaluatie wordt allereerst ingegaan op enkele procedures rondom het verantwoordingsproces. Vervolgens wordt stilgestaan bij Verantwoordingsdag, de verantwoordingsstukken en het Verantwoordingsdebat. Daarna volgt een uitgebreidere analyse van de behandeling van de departementale jaarverslagen in de diverse vaste commissies. In de slotparagraaf worden enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Aanbevelingen

De bij deze brief gevoegde evaluatie geven de commissie voor de Rijksuitgaven aanleiding om vijf punten onder de aandacht van de Tweede Kamer te brengen.

De aanbevelingen hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Focusonderwerpen voor het Verantwoordingsdebat
- Rapporteurs in de commissies
- Dechargeverlening aan de ministers
- Verantwoordingsbrief van het kabinet
- Tijdige aanbieding van de stukken.

¹ Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording.

² Kamerstuk 31 865, nr. 26.

Focusonderwerpen voor het Verantwoordingsdebat

De door de Kamer vooraf benoemde «focusonderwerpen» voor de verantwoording over 2011 zijn door de politieke situatie (afbreken Catshuisonderhandelingen; aanloop naar het Lente/Kunduz-akkoord) weliswaar aan de orde gekomen in het Verantwoordingsdebat, maar hebben het debat dit jaar niet sterk bepaald. Ook twee jaar geleden was dit het geval, omdat het verantwoordingsdebat toen kort voor de Tweede Kamer verkiezingen werd gehouden. Op basis van de huidige ervaringen is het daarom nog niet mogelijk vast te stellen in hoeverre het vooraf benoemen van specifieke onderwerpen daadwerkelijk meer focus in het Verantwoordingsdebat brengt.

De commissie voor de Rijksuitgaven doet de aanbeveling aan de Kamer om de komende jaren door te gaan met het benoemen van focusonderwerpen. Verbetering zou kunnen worden aangebracht door duidelijke criteria voor onderwerpselectie te hanteren (zoals omvangrijke geldstromen, maatschappelijk belang, actualiteit) en de vaste commissies die een focusonderwerp behandelen te adviseren hiervoor een rapporteur te benoemen. Ook kan in de commissies worden afgesproken om een focusonderwerp als apart punt te agenderen voor een WGO. De commissie voor de Rijksuitgaven zal de Kamer op dit punt nader informeren ter voorbereiding op komende verantwoordingsprocessen.

Rapporteurs in de commissies

De invulling van het rapporteurschap en het kiezen van thema's gebeurt in commissies tot op heden op verschillende manieren. De meerwaarde van het gebruik van rapporteurs is daarmee ook verschillend geweest, al heeft de inbreng van de rapporteur in algemene zin tot verdieping van het debat geleid en is de controlerende taak van de Kamer daarmee versterkt. De commissie voor de Rijksuitgaven zal de vaste commissies blijven stimuleren om gebruik te maken van een rapporteur, zeker ook omdat wetgevingsoverleggen over verantwoordingsstukken zich daar goed voor lenen. De commissie zal de commissies gerichter informeren over de mogelijkheden van het rapporteurschap en daarbij bevorderen dat een meer uniforme procedure wordt gehanteerd voor de keuze van onderwerpen en de invulling van het rapporteurschap. Dit laatste uiteraard met behoud van de mogelijkheden om te komen tot maatwerk per commissie.

Dechargeverlening van de ministers

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft enige jaren geleden in haar werkprogramma de ambitie geformuleerd om het fenomeen dechargeverlening meer politieke betekenis te geven. In tegenstelling tot sommige buitenlandse parlementen, was dechargeverlening in het Nederlandse parlement een pure formaliteit geworden. Dit jaar heeft in het bijzonder de vaste commissie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) laten zien dat het serieus werk heeft gemaakt van dechargeverlening. Dechargeverlening heeft meer politieke betekenis gekregen in de Kamer en de commissie voor de Rijksuitgaven zal de dechargeverlening over verantwoordingsstukken onder de aandacht houden van de leden.

Verantwoordingsbrief van het kabinet

De verantwoordingsbrief van de minister-president ging hoofdzakelijk in op in gang gezette activiteiten en nauwelijks over te bereiken en bereikte doelen en effecten van het kabinetsbeleid. Hierdoor zijn de kabinetsdoelen voor de Kamer vaak minder goed controleerbaar en afrekenbaar. De commissie zal zich blijven inzetten om te bevorderen dat het kabinet een duidelijk verband legt tussen de begroting en de verantwoordings-

brief, langs de lijnen van een breed gedragen motie van 28 mei 2009.¹

Tijdige aanbieding van de stukken

Dit jaar werden de verantwoordingsstukken op de derde woensdag in mei beschikbaar gesteld, op de dag van de formele aanbieding aan het parlement. Aangezien het Verantwoordingsdebat dit jaar vanwege Hemelvaart een week na de formele aanbieding plaatsvond, was er voldoende tijd om het debat voor te bereiden. De komende jaren zal het Verantwoordingsdebat, zoals dat ook wel eerder het geval was, mogelijk al daags na de formele aanbieding van de verantwoordingsstukken plaatsvinden.

De commissie zal het initiatief nemen om, via de weg van het Presidium en de Kamer, de regering te verzoeken de verantwoordingsstukken reeds enkele dagen vóór het Verantwoordingsdebat beschikbaar te stellen, zodat er voldoende tijd is om het debat voor te bereiden.

Tot slot

Evenals in voorgaande jaren zal de commissie voor de Rijksuitgaven ook volgend jaar richting de Kamer, de vaste commissies én het kabinet tijdig haar advies uitbrengen om het verantwoordingsproces zo goed en zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen. De aanbevelingen zoals in deze brief opgenomen en de aanpassingen in de begrotingspresentatie zijn daarbij het uitgangspunt voor de commissie.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

¹ Kamerstuk 31 951, nr. 11.

Bijlage

Evaluatie verantwoordingsdebat en behandeling jaarverslagen 2011

1. Inleiding

De commissie voor de Rijksuitgaven evalueert jaarlijks het verantwoordingsproces en rapporteert hierover aan de Kamer. In deze evaluatie wordt het verantwoordingsproces geëvalueerd over het begrotingsjaar 2011.

De verantwoordingsstukken over het jaar 2011 zijn voor de laatste keer opgesteld volgens de VBTB¹-systematiek, waarin bij de terugblik op het gevoerde beleid drie zogenaamde «H-vragen» centraal staan: «Is in 2011 bereikt wat in de begroting als ambitie was opgenomen; Is daarvoor gedaan wat is beloofd; Heeft het gekost wat daarvoor in de begroting beschikbaar was?». Vanaf het begrotingsjaar 2013 wordt de begroting opgesteld volgens de nieuwe systematiek Verantwoord Begroten², waarin niet langer de maatschappelijke beleidseffecten in begroting en verantwoording centraal staan, maar de zaken waarvoor de bewindspersonen direct verantwoordelijk zijn («Heeft *de minister* bereikt wat hij als te bereiken beleidsresultaat in de begroting heeft opgenomen»). Het begrotingsjaar 2012 is een overgangsjaar.

In deze evaluatie wordt allereerst kort ingegaan op enkele procedures rondom het verantwoordingsproces (paragraaf 2). Vervolgens wordt stilgestaan bij Verantwoordingsdag, de verantwoordingsstukken (paragraaf 3) en het Verantwoordingsdebat (paragraaf 4). Daarna volgt een uitgebreidere analyse van de behandeling van de departementale jaarverslagen in de diverse vaste commissies (paragraaf 5). In de slotparagraaf worden enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan (paragraaf 6).

2. Gevolgde procedures (tot het verantwoordingsdebat)

Brief Presidium aan de Kamer & focusonderwerpen

Op 21 maart 2012 adviseerde het Presidium, op voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven, de Kamer in een brief over de parlementaire behandeling van de verantwoordingsstukken over het jaar 2011.³ Het Presidium adviseerde allereerst over de datum van het Verantwoordingsdebat en de termijn voor de inbreng van feitelijke vragen voor de jaarverslagen, de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de slotwetten 2011.

In genoemde brief werd de Kamer herinnerd aan het besluit van de Kamer om, naast de hoofdlijnen over het door de regering gevoerde beleid in 2011, focus en zeggingskracht aan te willen brengen door vier onderwerpen centraal te stellen in het Verantwoordingsdebat⁴. Het betrof de onderwerpen «veiligheid» (aanscherping strafrecht, toegang tot de rechtstaat), «bereikbaarheid» (fileproblematiek), «natuurbeleid» en «duurzaamheid» (klimaat en milieu). De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in een gesprek met het college van de Algemene Rekenkamer vervolgens verzocht of ook de Rekenkamer in de rapporten bij de jaarverslagen in het bijzonder aandacht wilde besteden aan de genoemde vier onderwerpen.

¹ Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording.

² Kamerstuk 31 865, nr. 26.

³ Kamerstuk 31 428, nr. 5.

⁴ Kamerstuk 31 428, nr. 4.

Verder werd de Kamer in de brief geadviseerd over de behandeling van de jaarverslagen en de Rekenkamerrapporten in wetgevingsoverleggen (WGO's), en wees het op de mogelijkheid om de Rekenkamer uit te nodigen voor een technische briefing. De Kamer werd aangeraden om expliciet te letten op de kwaliteit van de beleidsinformatie in de jaarverslagen. Daarnaast wees het Presidium de commissies op de mogelijkheid om beleidsdoorlichtingen te agenderen bij de WGO's over de jaarverslagen. Als laatste werd gewezen op de betekenis en de werkwijze van dechargeverlening.

3. Verantwoordingsdag en verantwoordingsstukken

Officiële aanbieding

Op 16 mei 2012 (de derde woensdag in mei) werden het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011¹ en de departementale jaarverslagen officieel aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarop volgend bood de president van de Algemene Rekenkamer de rapporten bij de jaarverslagen en de Staat van de Rijksverantwoording 2011² aan. In tegenstelling tot voorgaande jaren ontving de Kamer dit jaar de stukken pas op Verantwoordingsdag zelf en niet (al dan niet onder embargo) het weekend daarvoor. Dat is in zoverre opvallend, omdat in 2011 zowel de verantwoordingsstukken (over 2010) als de begrotingsstukken (over 2012) wél al enkele dagen voor Verantwoordingsdag, respectievelijk Prinsjesdag naar de Kamer zijn gestuurd.

De minister van Financiën stond, net als vorig jaar, stil bij de economische crisis en de consequenties daarvan voor de overheidsfinanciën. Tevens benadrukte hij het belang om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. De president van de Algemene Rekenkamer oordeelde namens de Algemene Rekenkamer onder meer dat de rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven opnieuw hoog was, maar vroeg aandacht voor drie zaken, te weten 1) de onzekerheid over de rechtmatigheid van € 1,4 miljard aan bestedingen van specifieke uitkeringen door gemeenten en provincies; 2) het tekortschieten van de verantwoording in bepaalde gevallen omdat de informatie te laat beschikbaar is, onder meer bij de zorg; en 3) de spoorbudgetten waarvan in de jaren 2005–2010 in totaal ruim € 1 miljard niet aan het spoor besteed is.

Ook gaf de president van de Algemene Rekenkamer aan dat de Algemene Rekenkamer, (op verzoek van de Tweede Kamer), in de Staat van de Rijksverantwoording veel aandacht heeft besteed aan de geselecteerde focusonderwerpen bereikbaarheid, natuur, veiligheid en duurzaamheid. Deze selectie van vier onderwerpen was door de Rekenkamer aangevuld met een vijfde thema: de zorg. Eén van de conclusies die de Rekenkamer ten aanzien van deze onderwerpen had getrokken is dat er een grote variëteit aan documenten over deze onderwerpen bestaat, maar dat veel informatie niet in het jaarverslag terug te vinden is.

Overige verantwoordingsstukken en verantwoordingsbrief

Naast de departementale jaarverslagen en de Verantwoordingsbrief 2011³ van de minister-president zijn door de Algemene Rekenkamer de Staat van de Rijksverantwoording 2011, de rapporten bij de departementale jaarverslagen en het rekenkamerrapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring⁴ naar de Tweede Kamer gestuurd.

¹ Kamerstuk 33 240, nr. 1.

² Kamerstuk 33 240, nr. 2.

³ Kamerstuk 33 263, nr. 1.

⁴ Kamerstuk 33 249, nr. 2.

De minister-president gaat in zijn verantwoordingsbrief (van zes bladzijden) in op de gevolgen van de Europese schuldencrisis en op de door de Kamer geselecteerde focusonderwerpen. De brief gaat hoofdzakelijk in op in gang gezette activiteiten en nauwelijks over te bereiken en bereikte doelen en effecten van het kabinetsbeleid. Dit in tegenstelling tot een breed gedragen motie van 28 mei 2009¹ waarin de Kamer vraagt om een duidelijke link tussen de begroting en de verantwoordingsbrief, en waarin de Kamer de regering verzoekt kabinetsdoelstellingen beter controleerbaar en afrekenbaar te maken.

4. Verantwoordingsdebat

Verantwoording door demissionair kabinet

Het begrotingsjaar 2011 en de verantwoording daarover, was in dit jaar in zoverre bijzonder dat verantwoording werd afgelegd door een demissionair kabinet over een begroting die in eerste instantie door (opnieuw) een demissionair was ingediend. Zo werden de begrotingen over 2011 ingediend door het demissionaire kabinet Balkenende IV. Het kabinet Rutte-Verhagen trad in november 2010 aan en heeft via nota's van wijziging de oorspronkelijk ingediende begrotingen voor het jaar 2011 aangepast aan de nieuwe afspraken in het Regeerakkoord. In het Verantwoordingsdebat werd daarom vooral gesproken over de resultaten sinds het aantreden van het kabinet.

Daarnaast vond ook het Verantwoordingsdebat dit jaar plaats in een niet reguliere politieke situatie. Het debat vond namelijk vlak na het afbreken van de Catshuisonderhandelingen plaats, en een aantal dagen vóór het debat over het begrotingsakkoord 2013 (het zogenoemde «Lenteakkoord» of «Kunduz-akkoord»). Het debat was hierdoor, in tegenstelling tot voorgaande jaren, sterker gericht op de actuele politieke situatie dan op het terugkijken op het afgelopen jaar en het verantwoording afleggen over het gevoerde beleid.

Tot slot was het dit jaar niet mogelijk om de dag na de aanbidding van de stukken op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) het debat met de regering te voeren. De donderdag na Verantwoordingsdag viel dit jaar op Hemelvaartsdag. Het Verantwoordingsdebat werd om die reden een week uitgesteld. Gebruikelijk is echter dat, net als bij de begroting (Prinsjesdag en een dag later de Algemene Politieke Beschouwingen), ook bij de jaarverslagen direct de volgende dag de aangeboden stukken in een politiek debat tussen fractievoorzitters en minister-president worden behandeld.

Inhoud Verantwoordingsdebat

In het Verantwoordingsdebat werd voor het grootste deel gesproken over het vinden van oplossingen voor de financiële crisis. Tevens werd veel vooruitgekeken naar de verkiezingen van 12 september 2012 en de periode daarna. Verschillende sprekers maakten opmerkingen over het feit dat door de politieke actualiteit in dit debat minder teruggekeken werd op 2011 dan men in een verantwoordingsdebat zou kunnen verwachten.

Toch hebben alle fracties gesproken over hetgeen het kabinet Rutte-Verhagen sinds zijn aantreden al dan niet heeft bereikt. Meestal werd daarbij niet gerefereerd aan concrete doelstellingen van het kabinet of aan destijds geformuleerde kengetallen. In een aantal gevallen werd naar doelstellingen of kengetallen verwezen om een voorbeeld te onderbouwen.

¹ Kamerstuk 31 951, nr. 11.

De rapporten van de Algemene Rekenkamer werden door praktisch alle fractievoorzitters, de minister-president én de minister van Financiën verschillende malen aangehaald. Er werd verwezen naar een breed aantal thema's in de Rekenkamerrapporten, zoals bedrijfsvoering, informatievoorziening, meetbaarheid van doelen, verantwoording en rechtmatigheid van publieke middelen, en beheersbaarheid van publieke uitgaven. Er werd veel waardering uitgesproken voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer.

Focusonderwerpen

De wijze waarop de focusonderwerpen door de fractievoorzitters behandeld zijn, is divers te noemen. De meeste fracties gingen in op één of meer van de geselecteerde onderwerpen. In een aantal gevallen gebeurde dit door expliciet naar de verantwoordingsbrief en de kwaliteit ervan te verwijzen, waarna de onderwerpen over het algemeen snel langsgelopen werden. Bij de inbreng van enkele sprekers was niet goed te achterhalen of de inbreng van focusonderwerpen te relateren was aan de onderwerpselectie, of dat de thema's ook zonder deze selectie door deze partijen zouden zijn aangedragen. De focusonderwerpen zijn dus onderwerp van debat geweest, maar hebben het debat niet gedomineerd. Naast deze focusonderwerpen zijn ook andere onderwerpen frequent aan bod gekomen, zoals onderwijs en zorg. De zorg was overigens bij de Algemene Rekenkamer een vijfde focusonderwerp.

Omdat het Verantwoordingsdebat dit jaar geen regulier verantwoordingsdebat was, is moeilijk te beoordelen in welke mate de focusonderwerpen het debat in algemene zin hebben beïnvloed. Overigens was het voor de verantwoordingsdebatten over 2009 en 2010 ook lastig hier eenduidige conclusies over te trekken.¹

5. Behandeling departementale jaarverslagen

Proces en enkele feiten

Alle jaarverslagen en slotwetten zijn geagendeerd voor procedurevergaderingen en schriftelijke vragenrondes. Bij alle jaarverslagen werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het opstellen van een door de minister te beantwoorden lijst met feitelijke vragen, met uitzondering van de jaarverslagen van de Koning, de Staten-Generaal, het Diergezondheidsfonds, en het Waddenfonds.

In totaal zijn er over de departementale jaarverslagen en de slotwetten 1 163 feitelijke vragen gesteld, waarbij 1 068 vragen betrekking hadden op de jaarverslagen en 95 op de slotwetten. Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren (zie tabel). Naar aanleiding van de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen zijn in totaal 198 feitelijke vragen gesteld. In bijlage 1 is een nadere precisering van de genoemde gegevens te vinden.

¹ Het Verantwoordingsdebat over 2009 (in mei 2010) werd gevoerd aan de vooravond van de toenmalige Kamerverkiezingen, waardoor het debat deels het karakter kreeg van een verkiezingsdebat. Bovendien werden de departementale jaarverslagen pas na het zomerreces geagendeerd en tegelijk met de nieuwe begroting behandeld. Het effect van focusonderwerpen op de behandeling van de verantwoording was daardoor voor dat jaar ook moeilijk te duiden. Voor de verantwoording over 2010 (in mei 2011) waren er geen focusonderwerpen vooraf door de Kamer geselecteerd.

Tabel 1: Aantal vragen over jaarverslag en slotwet

Begrotingsjaar	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal feitelijke vragen	1 195	1 635	200*	1 136	1 163

* Gelijktijdig behandeld met de departementale begrotingen voor 2011

In totaal zijn er acht wetgevingsoverleggen (WGO's) over de verantwoordingsstukken gehouden, waarbij de commissie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) er zoals tot op heden gebruikelijk twee hield:

één over het onderdeel «Economie en Innovatie» en één over het onderdeel «Landbouw en Natuur». Aanvankelijk besloot de commissie voor Veiligheid en Justitie (V&J) eveneens een WGO te houden, maar dat werd uiteindelijk geannuleerd. De commissies voor Financiën, Sociale Zaken & Werkgelegenheid en Koninkrijksrelaties besloten geen WGO te houden.

Bij de meeste WGO's waren vier of vijf leden (excl. voorzitter) aanwezig. Bij het WGO van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) waren dat er zeven (excl. voorzitter). In de WGO's werd het belang van de verantwoordingsdebatten en aanwezigheid van de leden overigens verschillende malen benadrukt. De tijdsduur van de WGO's varieerde van ongeveer 1,5 uur (Defensie en ELI, onderdeel Economie & Innovatie) tot ongeveer 4,5 uur (ELI, onderdeel Landbouw en Natuur). De tijdsduur van deze laatste hing samen met het feit dat er bij dit WGO, in verband met uitgebreide aandacht voor de dechargeverlening, een derde termijn plaatsvond.

Zeven vaste commissies hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de Algemene Rekenkamer een technische briefing te vragen over de verantwoordingsstukken. De commissie ELI heeft twee technische briefings aangevraagd, wat het totaal aantal technische briefings van de Algemene rekenkamer op acht brengt. Dit is vaker dan in 2011, toen drie keer om een technische briefing werd verzocht.

Tabel 2: WGO's Verantwoording over 2011

<i>Commissie</i>	<i>WGO</i>	<i>Briefing AR</i>	<i>Rapporteur</i>
Binnenlandse Zaken	Ja	Ja	Nee
Buitenlandse Zaken	Ja	Ja	De Lange (PvdA)
Defensie	Ja	Ja	Nee
ELI, economie & innovatie	Ja	Ja	Koopmans (CDA)
ELI landbouw & natuur	Ja	Ja	Koopmans (CDA)
Financiën	Nee	Nee	Nee
Infrastructuur & Milieu	Ja	Ja	Nee
Koninkrijksrelaties	Nee	Nee	Nee
OCW	Ja	Nee	Nee
SZW	Nee	Nee	Nee
Veiligheid & Justitie	Nee	Ja	Nee
VWS	Ja	Ja	Nee (aanvankelijk 2 rapporteurs)

Inhoud van de WGO's

Per commissie is bekeken welk type onderwerpen aan de orde is geweest in de WGO's. Daarbij is in de eerste plaats gekeken of de focus vooral op politieke zaken lag, op meer technische punten (verheldering), de begrotingssystematiek, of dat er juist veel aandacht werd besteed aan de financiële kant van de zaak. Uit de analyse van de WGO's blijkt een wisselend beeld.

Type debat

Bij alle WGO's werd in meer of mindere mate teruggekeken naar het gevoerde beleid, waardoor er wel degelijk sprake was van verantwoordingsdebatten. Hierbij lag de nadruk herhaaldelijk op het terugkijken van zaken die waren beloofd (doelen) en al dan niet waren gerealiseerd. De Kamerleden besteedden in de WGO's over het algemeen veel aandacht aan de bedrijfsvoering (onvolkomenheden) en het financieel beheer. Zo werd een aanzienlijk deel van het WGO Binnenlandse Zaken aan onvolkomenheden in de bedrijfsvoering besteed. Er werd geregeld naar de bevindingen van de Algemene Rekenkamer verwezen, en soms specifiek

naar de technische briefings van de Algemene Rekenkamer (zoals bij de WGO's van Defensie, Buitenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

Net als bij het verantwoordingsdebat zijn ook veel politiek actuele onderwerpen besproken, die niet direct gerelateerd waren aan het verantwoordingsproces. Er werd veel aandacht besteed aan de voortgang van dossiers die het afgelopen jaar hebben gespeeld (OCW). Verschillende voorzitters (o.a. ELI landbouw & natuur, BUZA) en leden merkten in de WGO's op dat de focus van het debat niet over de toekomst, maar over de verantwoording zou moeten gaan.

Begrotingssystematiek

Tijdens de WGO's is weinig gesproken over de begrotingssystematiek. Wel werd bij de commissie Infrastructuur & Milieu (I&M) gesproken over de nieuwe structuur van de begroting, en bracht de rapporteur bij de commissie ELI de agendering van de beleidsdoorlichtingen kort ter sprake. De commissie OCW had voorafgaand aan de behandeling van de verantwoordingsstukken schriftelijk om een update van de agendering van beleidsdoorlichtingen gevraagd. Beleidsdoorlichtingen worden in de nieuwe begrotingssystematiek «Verantwoord Begroten» overigens belangrijker, omdat in de nieuwe opzet de maatschappelijke beleidseffecten niet langer centraal komen te staan. Daarvoor in de plaats zullen beleidsdoorlichtingen – meer dan tot dusver – feitelijk moeten weergeven hoe het beleid heeft gewerkt, hoe de uitgaven tot stand zijn gekomen, en wat bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

Bij de commissie BUZA raakte één van de thema-onderwerpen van de rapporteur (kwaliteitmeting ontwikkelingssamenwerking) de begrotingssystematiek. De nieuwe begrotingssystematiek Verantwoord Begroten, die in 2013 ingevoerd wordt, is een enkele keer ter sprake gekomen (VWS). Leden spraken vooral over de begrotingssystematiek als het ging om onduidelijke, onvolledige of zelfs ontbrekende informatie in jaarverslagen. Bij de commissie Defensie besteedde een enkele fractie aandacht aan het trekken van beleidsconclusies.

Focusonderwerpen

De vier geselecteerde focusonderwerpen zijn in wisselende mate aan bod gekomen. Het thema Natuur werd uitgebreid besproken. Dit kwam mede, omdat er – zoals gebruikelijk – een apart WGO over Landbouw en Natuur was gepland, waarbij voor dit jaarverslag het onderwerp «decentralisatie van het natuurbeleid» stond geagendeerd. In welke mate het focusonderwerp hieraan heeft bijgedragen, is moeilijk te zeggen. Enerzijds zou van invloed geweest kunnen zijn dat de Algemene Rekenkamer een paar opvallende conclusies had getrokken over het natuurbeleid. Aan de andere kant was de decentralisatie van het natuurbeleid reeds een actueel onderwerp, waardoor het waarschijnlijk ook zonder focusonderwerp op de agenda was komen te staan.

Het thema Bereikbaarheid werd zo nu en dan in algemene zin besproken, maar de focus bij dit onderwerp lag vooral op de maatregel «snelheidsverhoging naar 130 km/h». De fileproblematiek (waar het focusonderwerp zich op concentreerde) is weliswaar genoemd, maar er is niet uitgebreid over gedebatteerd. Ook het thema Duurzaamheid kwam weinig aan bod in de WGO's. Er werden verschillende voorbeelden gegeven over het gevoerde milieubeleid, zonder dat er uitgebreid over werd gedebatteerd.

Het thema Veiligheid is niet besproken in een WGO, omdat de commissie V&J het WGO geannuleerd had. Naar de Verantwoordingsbrief van de minister-president, waarin tevens over deze thema's wordt gesproken, werd doorgaans niet verwezen.

De focusonderwerpen hebben kortom meer invloed gehad op het plenaire verantwoordingsdebat en minder op de debatten in de verschillende WGO's. In zekere zin is het opvallend te noemen dat de Tweede Kamer focusonderwerpen benoemt, maar ze vervolgens niet allemaal expliciet aan de orde stelt.

Rapporteurs

Voor vier WGO's zijn er rapporteurs benoemd: voor het WGO Landbouw en Natuur (commissie ELI), voor het WGO Economie en Innovatie (commissie ELI), voor het WGO van de commissie BUZA, en voor het WGO van de commissie VWS. De rapporteurs van de commissie VWS hebben zich gezien de ontstane politieke situatie uiteindelijk teruggetrokken.

Tabel 3: Totaal aantal rapporteurs

	<i>jaarverslag 2006</i>	<i>jaarverslag 2007</i>	<i>jaarverslag 2008</i>	<i>jaarverslag 2009</i>	<i>jaarverslag 2010</i>	<i>jaarverslag 2011</i>
<i>Aantal rapporteurs</i>	11	8	6	nvt*	1	3

* De jaarverslagen over 2009 werden samen met de begrotingsstukken voor 2011 behandeld.

In vergelijking met de behandeling van de jaarverslagen over 2010 zijn er dit jaar meer rapporteurs aangesteld. Door de jaren heen is echter een dalende lijn in het aanwijzen van rapporteurs zichtbaar.

Het effect dat de onderwerpen van de rapporteurs op de debatten hebben gehad, is verschillend geweest. Bij de commissie ELI, onderdeel Landbouw Natuur heeft het debat zich grotendeels op de beide thema's van de rapporteur gefocust, te weten de decentralisatie van het natuurbeleid, respectievelijk de overschrijdingen bij verschillende batenlastendiensten bij het ministerie van EL&I. De aanwezige leden zijn uitgebreid op deze twee thema's ingegaan; de kern van hun betoog was gefocust op deze onderwerpen.

Bij het WGO Economie en Innovatie van de commissie ELI was het thema van de rapporteur de «effectiviteit van innovatiemiddelen». Naast de rapporteur is de minister uitgebreid op dit onderwerp ingegaan. De aanwezige leden hebben dit onderwerp eveneens aangehaald, maar overige onderwerpen op het gebied van economie en innovatie (voortgang van verschillende dossiers) en enkele onvolkomenheden bij het ministerie van ELI hadden de overhand.

Bij het WGO Buitenlandse Zaken waren de drie onderwerpen van de rapporteur:

- 1) de kwaliteit van de resultaatmeting van ontwikkelingssamenwerking;
- 2) de bedrijfsvoering van het ministerie van Buitenlandse Zaken en;
- 3) twee begrotingsartikelen die de Algemene Rekenkamer nader had onderzocht in haar rapport bij het jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

In het debat bespraken de verschillende fracties uiteenlopende (politieke) onderwerpen. Wel kwamen de leden vaak terug op de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering die de rapporteur ook als onderwerp had geagendeerd. De vraag is hierbij of deze leden het onderwerp «onvolkomenheden» zonder rapporteur ook niet gemaakt zouden hebben, gezien het feit dat de onvolkomenheden in andere WGO's eveneens een prominente plek hebben gekregen in het verantwoordingsdebat.

De vraag waarom het ene debat beheerst wordt door de onderwerpen van de rapporteur en het andere debat niet, hangt mogelijk samen met de keuze van de onderwerpen. De decentralisatie van het natuurbeleid was reeds een politiek actueel onderwerp in de commissie ELI, waardoor het door de rapporteur gekozen onderwerp voor alle fracties toegankelijk was. Mogelijk hebben wat abstractere onderwerpen, zoals de kwaliteit van de resultaatmeting van ontwikkelingssamenwerking, wat minder in de belangstelling gestaan.

Dechargeverlening

Bij drie van de acht WGO's is expliciet gesproken over dechargeverlening: bij het WGO I&M, het WGO Economie en Innovatie, en bij het WGO Landbouw en Natuur.

Bij de WGO's van I&M, en van Economie en Innovatie is vooral in constaterende zin gesproken over het feit dat het in het verantwoordingsdebat uiteindelijk gaat over het verlenen van decharge. Het debat in deze WGO's is niet zozeer inhoudelijk gegaan over de vraag of er al dan niet decharge verleend zou moeten worden.

Dit in tegenstelling tot het WGO Landbouw en Natuur, waarbij de dechargeverlening expliciet onderwerp van debat was. In de eerste en tweede termijn van het debat hebben de leden aangegeven dat er nog geen decharge verleend kon worden, omdat er volgens hen nog onvoldoende duidelijkheid was over gestelde vragen met betrekking tot de decentralisatie van het natuurbeleid. Er is daarom besloten eerst extra informatie aan de staatssecretaris te vragen, en deze aanvullende informatie enkele weken later te behandelen in een derde termijn van het WGO. Tijdens deze derde termijn is wederom uitvoerig gesproken over het al dan niet verlenen van decharge. Uiteindelijk is er een motie ingediend met de strekking dat decharge verleend kon worden «onder voorwaarden».¹

In een brief aan de Kamer constateert de commissie voor de Rijksuitgaven op basis van de ontvangen signalen dat bij de behandeling van de jaarverslagen 2011 de dechargeverlening van enig jaarverslag met het indienen van een motie uiteindelijk niet zodanig ter discussie is gesteld dat de dechargeverlening zou moeten worden opgeschort, dan wel dat het verlenen van decharge zou moeten worden onthouden.²

Moties

Er werden in het verantwoordingsdebat en in de verschillende WGO's over de verantwoordingsstukken in totaal 20 moties ingediend, waarvan 4 moties gewijzigd zijn. In totaal zijn 16 in behandeling genomen; uiteindelijk zijn 8 moties aangenomen. De aard van de ingediende moties varieerde. Er werden zowel moties ingediend die expliciet betrekking hadden op de systematiek van de begroting, als moties over actuele beleidsthema's.

¹ Zie Kamerstuk 33 240 XIII, nr. 17.

² Zie Kamerstuk 33 240, nr. 8.

Tabel 4: Ingediende moties bij de verantwoording over 2011**Moties ingediend bij het Verantwoordingsdebat**

<i>Indiener</i>	<i>Nummer</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Behandelwijze</i>
Samsom c.s. (PvdA)	33 240, nr. 3	Krachtig bestrijden werkloosheid	verworpen
Thieme (PvdD)	33 240, nr. 4	Controversieel verklaren staatssecretaris ELI	verworpen
Thieme/Ouwehand (PvdD)	33 240, nr. 5	Naar Kamer sturen ambtelijke/juridische adviezen	verworpen

Moties ingediend bij wetgevingsoverleggen

<i>WGO</i>	<i>Indiener</i>	<i>Nummer</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Behandelwijze</i>
BuZa	Kortenoeven/Wilders (PVV)	33 240-V nr. 8	Stoppen contributie UNRWA	verworpen
BuZa	Kortenoeven (PVV)	33 240-V nr. 9	Bevriezen contributie UNESCO	verworpen
BZK	Heijnen/Schouw (PvdA/D66)	33 240-VII nr. 9	Herziening stelsel zbo's / RWT's	aangenomen
OCW	Biskop (CDA)	33 240-VIII nr. 9	Beroepsgerichte vakken	aangenomen
OCW	Jasper van Dijk (SP)	33 240-VIII nr. 10	Wachlijsten in speciaal onderwijs	ingetrokken
OCW	Jasper van Dijk (SP)	33 240-VIII nr. 11	Scholen stappen uit schoolbestuur	aangenomen
DEF	Eijsink (PvdA)	33 240-X nr. 9	Personeelsdossiers	aangenomen
ELI	Koopmans (CDA)	33 240-XIII nr. 8	Openbaar maken beheerplannen	aangehouden
ELI	Jacobi (PvdA)	33 240-XIII nr. 9	Informeren realisatie EHS / ILG	ingetrokken
ELI	Van Vliet (PVV)	33 240-XIII nr. 15	Budgetflexibiliteit	aangenomen
ELI	Jacobi (PvdA)	33 240-XIII nr. 17	Voorwaardelijk verlenen decharge	aangenomen
ELI	Jacobi (PvdA)	33 240-XIII nr. 18	Formuleren beleidsconclusies	aangenomen
VWS	Van der Veen (PvdA)	33 240-XVI nr. 10	Plan van aanpak (inzicht kosten BKZ)	aangenomen

6. Conclusies en aanbevelingen*Focusonderwerpen*

De door de Kamer vooraf benoemde «focusonderwerpen» voor de verantwoording over 2011 zijn door de politieke situatie (afbreken Catshuisonderhandelingen; aanloop naar het Lente/Kunduz-akkoord) weliswaar aan de orde gekomen in het Verantwoordingsdebat, maar hebben het debat dit jaar niet sterk bepaald. Ook twee jaar geleden was dit het geval, omdat het verantwoordingsdebat toen kort voor de Tweede Kamer verkiezingen werd gehouden. Op basis van de huidige ervaringen is het daarom nog niet mogelijk vast te stellen in hoeverre het vooraf benoemen van specifieke onderwerpen daadwerkelijk meer focus in het Verantwoordingsdebat brengt.

Aanbeveling is om de komende jaren door te gaan met het benoemen van focusonderwerpen. Verbetering zou kunnen worden aangebracht door duidelijke criteria voor onderwerpselectie te hanteren (zoals omvangrijke geldstromen, maatschappelijk belang, actualiteit) en de vaste commissies die een focusonderwerp behandelen te adviseren hiervoor een rapporteur te benoemen. Ook kan worden afgesproken om een focusonderwerp als apart punt te agenderen voor een WGO.

Rapporteurs

De invulling van het rapporteurschap en het kiezen van thema's gebeurt in commissies tot op heden op verschillende manieren. De meerwaarde van het gebruik van rapporteurs is daarmee ook verschillend geweest, al heeft de inbreng van de rapporteur in algemene zin tot verdieping van het debat geleid en is controlerende taak van de Kamer daarmee versterkt. Aanbeveling is om vaste commissies te blijven stimuleren gebruik te maken van een rapporteur, zeker ook omdat wetgevingsoverleggen over verantwoordingsstukken zich daar goed voor lenen. Verbetering is mogelijk door commissies gericht te informeren over de mogelijkheden van het rapporteurschap en door een meer uniforme procedure te hanteren voor de keuze van onderwerpen en invulling van het rapporteurschap. Dit laatste uiteraard met behoud van de mogelijkheden om te komen tot maatwerk per commissie.

Dechargeverlening

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft enige jaren geleden in haar werkprogramma de ambitie geformuleerd om het fenomeen dechargeverlening meer politieke betekenis te geven. In tegenstelling tot sommige buitenlandse parlementen, was dechargeverlening in het Nederlandse parlement een pure formaliteit. Dit jaar heeft met name de vaste commissie ELI laten zien dat het serieus werk heeft gemaakt van dechargeverlening. Dechargeverlening is daarmee een bruikbaar instrument voor de Tweede Kamer gebleken. Aanbeveling is om dechargeverlening over verantwoordingsstukken onder meer *als instrument* voor de Tweede Kamer onder de aandacht van de leden te houden.

Verantwoordingsbrief

De verantwoordingsbrief van de minister-president ging hoofdzakelijk in op in gang gezette activiteiten en nauwelijks over te bereiken en bereikte doelen en effecten van het kabinetsbeleid. Hierdoor zijn de kabinetsdoelen voor de Kamer vaak minder goed controleerbaar en afrekenbaar. Aanbeveling is te blijven streven naar een duidelijk verband tussen de begroting en de verantwoordingsbrief, langs de lijnen van een breed gedragen motie van 28 mei 2009.¹

Aanbieding stukken

Dit jaar werden de verantwoordingsstukken op de derde woensdag in mei beschikbaar gesteld, op de dag van de formele aanbidding aan het parlement. Dit in tegenstelling tot september 2011, toen de begrotingsstukken voor het jaar 2012 al enkele dagen vóór Prinsjesdag beschikbaar werden gesteld. De Tweede Kamer kon zich hierdoor goed op de Algemene Beschouwingen voorbereiden. Aangezien het Verantwoordingsdebat dit jaar vanwege Hemelvaart een week na de formele aanbidding plaatsvond, was er voldoende tijd om het debat voor te bereiden. De komende jaren zal het Verantwoordingsdebat echter de dag na de formele aanbidding van de verantwoordingsstukken plaatsvinden. Aanbeveling is om de regering te verzoeken de verantwoordingsstukken reeds enkele dagen vóór het Verantwoordingsdebat beschikbaar te stellen, zodat er voldoende tijd is om het debat voor te bereiden.

¹ Kamerstuk 31 951, nr. 11.

Bijlage: schema behandelwijze jaarverslagen

	Behandelwijze	Aantal feitelijke vragen	
		<i>JV + SW</i>	<i>Rapport AR</i>
I. De Koning	Pv	–	–
IIA. Staten-Generaal	Pv	–	–
IIB. Hoge Colleges	Pv	3	–
III. Algemene Zaken	Pv	–	1
IV. Koninkrijksrelaties	Pv	39	4
V. BuZa	WGO	174	11
VI. V&J	Pv (WGO geannuleerd)	119	47
VII. BZK	WGO	59	12
VIII. OCW	WGO	84	21
IXA. Nationale Schuld	Pv	8	1
IXB. Financiën	Pv	24	11 (2+9)*
X. Defensie	WGO	98	30 (15+15)*
XII. I&M	WGO	56	4
XIII. EL&I			
Economie & Innovatie	WGO	50	2
Landbouw & Natuur	WGO	69	28
XV. SZW	Pv	139	4
XVI. VWS	WGO	225	12
A. Infrastructuurfonds	¹	3	–
B. Gemeentefonds	Pv	6	–
C. Provinciefonds	Pv	2	2
F. Diergezondheids-fonds	²	–	–
G. BTW-compensatie fonds	Pv	3	–
H. BES-fonds	Pv	2	–
Waddenfonds	³	–	8
Totaal		1 163	198

¹ Het jaarverslag van het Infrastructuurfonds is betrokken bij het WGO Infrastructuur en Milieu.

² Het jaarverslag van het Diergezondheidsfonds is betrokken bij het WGO ELI, Landbouw & Natuur.

³ Hoewel het Waddenfonds geen eigen jaarverslag kent (het maakt namelijk deel uit van het jaarverslag van het ministerie van Infrastructuur en Milieu), heeft de Algemene Rekenkamer wel een afzonderlijk rapport over het jaarverslag van het Waddenfonds opgesteld. Hierover zijn feitelijke vragen aan de Rekenkamer gesteld.

* Het betreft hier vragen over het rapport van de Algemene Rekenkamer die aan de Algemene Rekenkamer en de verantwoordelijke minister zijn gesteld.

Begrippenlijst

JV Jaarverslag
Pv Procedurevergadering
SW Slotwet
WGO Wetgevingsoverle