

# Jaarrapportage begrotingscyclus 2015

## Inleiding en leeswijzer

In deze jaarrapportage wordt ingegaan op de behandeling in de Tweede Kamer en de vaste commissies van de verschillende budgettaire stukken die zijn verschenen in het kader van de begrotingscyclus 2015. De jaarrapportage heeft de volgende opbouw in hoofdstukken:

1. De behandeling van de ontwerpbegrotingen 2015

2. De behandeling van de suppletoire wetten 2015

3. De behandeling van de jaarverslagen 2015

2014				2015												2016					
S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J

## 1 Ontwerpbegroting en begrotingsbehandelingen 2015

De begrotingsbehandeling 2015 (en in het bijzonder het tijdsschema daarvan) is al eerder door de toenmalige commissie voor de Rijksuitgaven afzonderlijk geëvalueerd. Deze procesevaluatie is op 25 maart 2015 aan de Kamer aangeboden.<sup>1</sup> Onder verwijzing naar, maar ook in aanvulling op deze meer uitvoerige procesevaluaties, wordt hieronder een aantal tabellen weergegeven die inzicht geven in de begrotingsbehandeling 2015 (gearceerde cijfers). Dit ook in vergelijking met andere jaren. Omdat inmiddels de ontwerpbegrotingen 2016 ook al behandeld zijn (in het najaar van 2015), zijn de cijfers over 2016 -ter vergelijking- ook meegenomen.

Aangesloten wordt bij de volgorde van de begrotingsbehandeling:

1. Plenaire behandeling Rijksbegroting en Miljoenennota
  - a) Aanbieding Rijksbegroting (Prinsjesdag)
  - b) Algemene Politieke Beschouwingen en Algemene Financiële Beschouwingen
2. Commissiebehandeling afzonderlijke begrotingen
  - c) Ronde van feitelijke vragen over de begroting
  - d) Technische briefings door de Algemene Rekenkamer
  - e) Wetgevingsoverleggen (begrotingsonderzoek e/o thematisch)
  - f) Inzet van rapporteurs
  - g) Plenaire begrotingsbehandeling en stemming over moties en amendementen

<sup>1</sup> Kamerstuk, [31865, nr. 67H](#)

*a) Aanbieding Rijksbegroting 2015*

Op 16 september 2014, de derde dinsdag in september – Prinsjesdag, zijn de Rijksbegroting 2015 en de Miljoenennota 2015 door de minister van Financiën aangeboden aan de Tweede Kamer. Op verzoek van de Tweede Kamer waren de stukken al onder embargo op vrijdag 12 september 2014 aan de Kamerleden verstrekt.<sup>2</sup>

*b) Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen*

Direct na Prinsjesdag, op woensdag 17 en donderdag 18 september 2014, vonden de Algemene Politieke Beschouwingen (APB), respectievelijk de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) plaats. In tegenstelling tot voorgaande jaren, werden de AFB over de rijksbegroting 2015 niet twee weken, maar al één week na Prinsjesdag gehouden. De totale begrotingsbehandeling besloeg 10 vergaderweken (exclusief het herfstreces), waar dat de twee voorgaande jaren 11 respectievelijk 13 vergaderweken waren. De commissie voor de Rijksuitgaven concludeerde naderhand dat met de verkorte duur van de begrotingsbehandeling het proces van behandeling van de rijksbegroting 2015 in een te krap keurslijf was geperst.<sup>3</sup>

*c.) Feitelijke vragen*

De Rijksbegroting 2015 bestaat uit 22 hoofdstukken die in de vorm van afzonderlijke wetsvoorstellen (ontwerpbegrotingen) aan de Kamer worden aangeboden (zie ook tabel 1). De commissiebehandeling van de afzonderlijke begrotingswetten start met het stellen van feitelijke vragen aan de regering over iedere ontwerpbegroting. In tabel 1 zijn de aantallen vragen per begroting opgenomen. De cijfers in tabel 1 betreffen zowel de vragen over de begroting aan de regering als de eventuele vragen aan de regering over de aandachtspunten bij de begrotingen 2015 waarover de Algemene Rekenkamer op Prinsjesdag de Kamer heeft gerapporteerd.

Tabel 1: Aantal gestelde schriftelijke vragen over de ontwerpbegrotingen

	<b>Begrotingshoofdstuk</b>	<b>Begroting 2014</b>	<b>Begroting 2015</b>	<b>Begroting 2016</b>
	Miljoenennota (excl. MEV)	84	88	228
I	De Koning	2	36	11
IIA	Staten Generaal			
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	9	10	2
III	Algemene Zaken	1	5	6
IV	Koninkrijksrelaties	40	56	12 (**)
V	BuZa	108	170	190
VI	V&J	398	519	393
VII	BZK	103	102	65

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 173, nrs. 3-6

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 865, nr. 67, p. 2.

VIII	OCW	363	312	312
IX	Financiën	27	29	36
X	Defensie	334	208	400
XII	I&M	202	276	279
XIII	EZ	854	621 <sup>(*)</sup>	735 <sup>(*)</sup>
XV	SZW	228	396	284
XVI	VWS	405	593	573
XVII	BuHa en OS	312	237	253
XVIII	WenR	166	182	182
A	Infrastructuurfonds	62	63	75
B	Gemeentefonds	17	24	13
C	Provinciefonds	4	8	2
F	Diergezondheidsfonds	26		
H	BES-fonds	16	17	
J	Deltafonds	22	46	59
	<b>Totaal</b>	<b>3783</b>	<b>3377</b>	<b>3277</b>

(\*) inclusief Diergezondheidsfonds

(\*\*) inclusief BES-fonds

Tabel 1 laat zien dat jaarlijks over nagenoeg alle ontwerpbegrotingen vragen worden gesteld. Uitzonderingen zijn hoofdstuk II-A (Staten-Generaal) en het Diergezondheidsfonds en BES-fonds. De vragen over deze twee fondsen worden echter de laatste jaren gecombineerd met de vragen over EZ respectievelijk Koninkrijksrelaties. De ontwerpbegroting van de Staten-Generaal wordt feitelijk al eerder behandeld in de Tweede Kamer in het zogenaamde debat over de Raming, dat doorgaans eind juni plaatsvindt. Vragen over deze begroting zijn in dat kader al gesteld aan het Presidium, hetgeen kan verklaren waarom bij de indiening van deze begroting op Prinsjesdag er geen aanleiding meer is om ook nog aan de regering vragen te stellen over deze de facto al behandelde begroting.

De commissies VenJ, EZ en VWS stelden verreweg de meeste vragen over de ontwerpbegroting 2015 (meer dan 500). Voor VenJ was dat in vergelijking met de begroting 2014 en 2016 ook relatief veel, voor EZ was dat in 2015 juist relatief weinig. Het totaal aantal feitelijke vragen over de begroting 2015 lag lager dan het jaar ervoor (3377 over begroting 2015 versus 3783 over begroting 2014) maar bleef het jaar er na ongeveer op datzelfde niveau (3377 over begroting 2015 versus 3277 over begroting 2016).

#### *d.) Technische briefings Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer (AR) brengt bij de begrotingen zogenaamde 'begrotingsbrieven' uit en bij de jaarverslagen rapporten per jaarverslag (verantwoordingsonderzoek). Over beide documenten kunnen vaste commissies de AR verzoeken hierover een technische briefing te geven. In tabel 2 is opgenomen voor welke commissies briefings zijn verzorgd

over de begrotingsbrief; tabel 10 laat dat zien voor technische briefings over het verantwoordingsonderzoek van de AR.

Tabel 2: Technische briefings door de Algemene Rekenkamer over de ontwerpbegroting

Begrotings- hoofdstuk	Commissie(s)	Begroting 2013	Begroting 2014	Begroting 2015	Begroting 2016
IV	Koninkrijksrelaties				
V	BuZa en BuHa/OS	V			
VI	V&J			V	V
VII	BZK				
VII	OCW	V			V
IX	Financiën			V	V
X	Defensie			V	V
XII	I&M			V	
XIII	EZ			V	
XV	SZW	V			V
XVI	VWS			V	V
XVIII	WenR		V		
	<b>Totaal</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

De cijfers in tabel 2 laten zien dat de belangstelling van commissies voor een technische briefing van de AR over de ontwerpbegroting is toegenomen (van slechts 1 bij de begroting 2014 naar 6 bij de begrotingen 2015 en 2016).

Vergelijking van tabel 2 met tabel 10 laat zien dat commissies minder vaak om een technische briefing van de AR vragen bij de begroting dan bij de jaarverslagen. Een verklaring hiervoor is deels gelegen in het feit dat de begrotingsbrief doorgaans slechts een kernachtige analyse bevat, terwijl het verantwoordingsonderzoek bij het jaarverslag een compleet rapport van de AR betreft dat is gebaseerd op door de AR uitgevoerd rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek.

*e) Begrotingsonderzoeken en thematische wetgevingsoverleggen*

Alle ontwerpbegrotingen zijn wetsvoorstellen en worden om die reden plenair behandeld en in stemming gebracht. In veel gevallen wordt echter door de vaste commissies, naast het plenaire begrotingsdebat, vaak ook in een (voorafgaand) wetgevingsoverleg aandacht besteed aan de begroting. Een wetgevingsoverleg (WGO) kan gericht zijn op behandeling van de hele begroting (begrotingsonderzoek) of op een specifiek deel van de begroting of beleidsonderwerp (thematisch WGO). Tabel 3 toont de op dit punt gemaakte keuzes bij begrotingsbehandelingen.

Tabel 3: Commissiebehandeling van de begroting voorafgaand aan de plenaire behandeling

Begr. Hfdst.	Commissie	Begroting 2012	Begroting 2013	Begroting 2014	Begroting 2015	Begroting 2016
IV	KON					
V	BuZa	WGO OS	WGO BuHa / OS			
VI	V&J			WGO Politie	WGO Politie	
VII	BiZa	WGO Overheids-personeel, Integratie, Openbaar bestuur				
VIII	OCW	WGO Begrotings-onderzoek WGO Media WGO Cultuur	WGO Begrotings-onderzoek WGO Media WGO Cultuur	WGO Begrotings-onderzoek WGO Media WGO Cultuur	WGO Begrotings-onderzoek WGO Media WGO Cultuur	WGO Begrotings-onderzoek WGO Media WGO Cultuur
IX	FIN	WGO Belastingplan 2012	WGO Belastingplan 2013	WGO Belastingplan 2014	WGO Belastingplan 2015	WGO Belastingplan 2016
X	DEF	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel	Behandeld in notaoverleg	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel
XII	I&M (w.o. Delta-fonds)	WGO Begrotings-onderzoek WGO Water	WGO Water	WGO Water	WGO Begrotings-onderzoek WGO Water	WGO Begrotings-onderzoek WGO Water
XIII	EZ	WGO Begrotings-onderzoek Landbouw & Natuur WGO Energie	WGO Begrotings-onderzoek subsidies L&V WGO Ondernemen	WGO Energie	WGO Energie	
XV	SZW					WGO Begrotings-onderzoek
XVI	VWS	WGO Sport WGO Jeugd	WGO Sport en Bewegen WGO Jeugdzorg	WGO Sport en Bewegen WGO Jeugdzorg	WGO Sport en Bewegen WGO Jeugdzorg	WGO Sport en Bewegen
XVII	BUHA/OS	n.v.t.	n.v.t.			WGO OS
XVIII	W&R	n.v.t.	n.v.t.			
TOTAAL		<b>3 WGO begrotings-onderzoek</b>	<b>2 WGO begrotings-onderzoek</b>	<b>1 WGO begrotings-onderzoek</b>	<b>2 WGO begrotings-onderzoek</b>	<b>3 WGO begrotings-onderzoek</b>
TOTAAL		<b>12 WGO's onderdeel begroting</b>	<b>10 WGO's onderdeel begroting</b>	<b>8 WGO's onderdeel begroting</b>	<b>10 WGO's onderdeel begroting</b>	<b>7 WGO's onderdeel begroting</b>
TOTAAL		<b>15 WGO's totaal</b>	<b>12 WGO's totaal</b>	<b>9 WGO's totaal</b>	<b>12 WGO's totaal</b>	<b>10 WGO's totaal</b>

Bij de behandeling van de begroting 2015 zijn twee WGO's in de vorm van een begrotingsonderzoek gehouden (OCW en IenM) en tien WGO's over een specifiek onderdeel van de begroting. Zes begrotingen zijn uitsluitend plenair behandeld. Het houden van een begrotingsonderzoek vertoonde tot en met begroting 2014 een dalende lijn (van 3 naar 2 naar 1) en sindsdien weer een stijgende lijn (van 1 naar 2 naar 3).

*f) Rapporteurs*

Bij een WGO kan een vaste commissie er voor kiezen een rapporteur aan te wijzen die namens de commissie ingaat op een bepaald aspect van de begroting. Meestal is dat de kwaliteit van de begroting (met als vraag: geeft de begroting adequaat inzicht in te bereiken doelen, te leveren prestaties en daarvoor geraamde kosten?). De laatste jaren wordt ook steeds vaker een tweetal rapporteurs door een commissie aangewezen. Tabel 4 geeft inzicht in de inzet van rapporteurs bij de behandeling van de begrotingsbehandeling; tabel 12 in de inzet van rapporteurs bij de behandeling van de jaarverslagen.

Tabel 4: Inzet van rapporteurs bij WGO's begroting

<b>Commissie</b>	<b>Begroting 2011</b>	<b>Begroting 2012</b>	<b>Begroting 2013</b>	<b>Begroting 2014</b>	<b>Begroting 2015</b>	<b>Begroting 2016</b>
BuHa / OS						V
BUZA		V				
OCW		V	V	V	V	V
I&M	V	V			V	V
SZW						V
EZ (Landbouw en Natuur)		V	V		V	
<b>Totaal</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

Bij de begrotingsbehandeling 2015 is bij de begrotingsonderzoeken OCW, I&M en EZ gebruik gemaakt van rapporteurs. De commissie OCW had voor de vierde maal op rij rapporteurs benoemd bij de begroting. Deze commissie heeft ten aanzien van het controleren van begroting en jaarverslag een werkwijze ontwikkeld waarbij zowel bij de begroting als bij het jaarverslag een roulerend duo van rapporteurs de stukken bestudeert en daarover aan de commissie rapporteert. Hierbij worden zes vragen langsgelopen. Deze vragen en deze methode zijn ten behoeve van andere commissies vastgelegd in de 'Controlekaart begroting en verantwoording', respectievelijk de 'Handreiking controle begroting en verantwoording'.<sup>4</sup>

Het werken volgens deze methodiek wordt door meer commissies overgenomen, zo is ook te zien uit de cijfers van de begrotingsbehandeling 2016. Ook de commissies I&M, SZW en BuHa/OS hebben gekozen voor de inzet van een rapporteur(sduo).

<sup>4</sup> [http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/ru/ru\\_beleidsbegroting](http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/ru/ru_beleidsbegroting)

*g.) Moties en amendementen*

In tabel 5 is aangegeven hoeveel moties zijn ingediend, respectievelijk zijn aangenomen bij de behandeling van de begroting.

Tabel 5: Ingediende moties bij de begrotingsbehandeling

	<b>Begroting 2011</b>	<b>Begroting 2012</b>	<b>Begroting 2013</b>	<b>Begroting 2014</b>	<b>Begroting 2015</b>	<b>Begroting 2016</b>
Totaal ingediende moties	790	569	508	642	707	784
Totaal aangenomen moties	199	225	118	163	148	298

In tabel 6 wordt een vergelijkbaar overzicht gegeven voor ingediende en aangenomen amendementen.

Tabel 6: Amendementen bij de begrotingsbehandeling

	<b>Begroting 2011</b>	<b>Begroting 2012</b>	<b>Begroting 2013</b>	<b>Begroting 2014</b>	<b>Begroting 2015</b>
# ingediend	76	96	74	47	66
# aangenomen	17	23	16	7	20
% aangenomen	22%	24%	22%	15%	30%
Bedrag aangenomen (€ mln)	138	83	357	84	77
Begrotingstotaal (€ mln)	188.369	183.816	182.911	182.049	183.381
% totale rijksbegroting	0,07%	0,05%	0,19%	0,05%	0,04%

Naast aantallen ingediende en aangenomen amendementen, is in tabel 6 ook het totaalbedrag opgenomen dat als gevolg van de aangenomen amendementen muteert op de rijksbegroting.<sup>5</sup> In absolute termen gaat het daarbij jaarlijks om vele tientallen miljoenen. Zo heeft de Tweede Kamer in 2015 via begrotingsamendementen een totaalbedrag van € 77 mln. herschikte binnen de ontwerpbegroting 2015. Relatief, als percentage van de totale rijksbegroting, zijn deze verschuivingen echter klein. In 2015 gaat het om een verschuiving van 0,04% op de totale rijksbegroting.

## **2 Suppletoire begrotingen 2015**

Na stemming over alle ontwerpbegrotingen 2015 en de eventueel daarop ingediende amendementen, wordt de aangenomen rijksbegroting 2015 gedurende het begrotingsjaar

<sup>5</sup> Deze cijfers, ook over eerdere jaren en voorzien van een nadere technische toelichting van de gehanteerde definities en begrippen, is te vinden in het rapport 'De macht en kracht van het budgetrecht' (p. 109/110). Zie: bijlage bij Kamerstuk 33 670 nr. 11.

2015 nog tweemaal tussentijds aangepast en ter autorisatie aan de Tweede Kamer voorgelegd: in het voorjaar de 1<sup>e</sup> suppletore wetten (vergezeld van de overkoepelende Voorjaarsnota) en in het najaar de 2<sup>e</sup> suppletore wetten (vergezeld van de overkoepelende Najaarsnota).

In deze paragraaf worden enkele gegevens ten aanzien van de behandeling van de suppletore wetten 2015 op een rij gezet.

## 2.1 Voorjaarsnota 2015 en 1e suppletore begrotingen 2015

Tabel 7 biedt een overzicht van aantallen gestelde feitelijke vragen, ingediende amendementen en ingediende moties in het kader van de behandeling van de Voorjaarsnota 2015 en de 1<sup>e</sup> suppletore wetten 2015.

Tabel 7: Behandeling Voorjaarsnota 2015 en 1<sup>e</sup> suppletore wetten

	Begrotingshoofdstuk	Feitelijke vragen	Ingediende amendementen	Ingediende moties
	Voorjaarsnota	131		5
I	De Koning			
IIA	Staten Generaal			
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	1		
III	Algemene Zaken			
IV	Koninkrijksrelaties			
V	BuZa	10		
VI	V&J	81		
VII	BZK	15		
VIII	OCW	29		
IX	Financiën	27		
X	Defensie	68		
XII	I&M	51		
XIII	EZ	72	2	
XV	SZW	52		
XVI	VWS	134		
XVII	BuHa en OS	22		
XVIII	WenR	37		
A	Infrastructuurfonds	40		
B	Gemeentefonds	2		
C	Provinciefonds			
J	Deltafonds	7		
	<b>Totaal</b>	<b>779</b>	<b>2</b>	<b>5</b>



In vergelijking met de behandeling van de ontwerpbegrotingen 2015 zijn de aantallen vragen, moties en amendementen met betrekking tot de 1<sup>e</sup> suppletore begroting 2015 veel geringer. Moties zijn alleen ingediend bij het Voorjaarsnotadebat (5 stuks) maar niet bij de behandeling van suppletore begrotingswetten. Op één suppletore wet (EZ) zijn amendementen ingediend.

## 2.2 Najaarsnota 2015 en 2<sup>e</sup> suppletore begrotingen 2015

Tabel 8 biedt een overzicht van aantallen gestelde feitelijke vragen, ingediende amendementen en ingediende moties in het kader van de behandeling van de Najaarsnota 2015 en de 2<sup>e</sup> suppletore wetten 2015.

Tabel 8: Behandeling Najaarsnota 2015 en 2<sup>e</sup> suppletore wetten

	Begrotingshoofdstuk	Feitelijke vragen	Ingediende amendementen	Ingediende moties
	Najaarsnota	112		3
I	De Koning			
IIA	Staten Generaal			
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten			
III	Algemene Zaken			
IV	Koninkrijksrelaties			
V	BuZa	14		
VI	V&J	38		
VII	BZK	11		
VIII	OCW	22		
IX	Financiën	20		
X	Defensie	29		
XII	I&M	30		
XIII	EZ	59		
XV	SZW	5		
XVI	VWS	28		
XVII	BuHa en OS	18	1	
XVIII	WenR	21		
A	Infrastructuurfonds	8		
B	Gemeentefonds	1		
C	Provinciefonds	1		
J	Deltafonds	6		
	<b>Totaal</b>	<b>423</b>	<b>1</b>	<b>3</b>

In vergelijking met de behandeling van de Voorjaarsnota 2015 en 1<sup>e</sup> suppletore wetten, zijn over de Najaarsnota 2015 en de 2<sup>e</sup> suppletore wetten beduidend minder vragen

gesteld (423 versus 779). Ook het aantal moties (3) en amendementen (1) is zowel in absolute termen als relatief (ten opzichte van de begrotingsbehandeling en de 1<sup>e</sup> suppletoire begrotingen) kleiner.

### **3 De verantwoording over het begrotingsjaar 2015**

De verantwoording over 2015 vormt het slotstuk van de begrotingscyclus 2015. Nadat de begrotingen 2015 in het najaar van 2014 zijn behandeld (zie paragraaf 1) en gedurende 2015 tweemaal zijn bijgesteld door middel van suppletoire wetten (zie paragraaf 2) wordt in mei 2016 de verantwoording over de begroting 2015 behandeld (paragraaf 3). Dit gebeurt door het aanbieden van jaarverslagen en slotwetten per begrotingshoofdstuk. Na behandeling van deze stukken besluit de Tweede Kamer over déchargeverlening aan de verantwoordelijke ministers. Daarmee wordt de begrotingscyclus 2015 formeel afgesloten.

#### **3.1 Advies behandeling van de verantwoordingsstukken over begrotingsjaar 2015**

Jaarlijks adviseert de commissie voor Financiën (en voorheen commissie voor de Rijksuitgaven) de Tweede Kamer over de behandeling van de jaarverslagen. Per brief van 3 maart 2016 stelde de commissie voor Financiën het volgende voor aan het presidium:<sup>6</sup>

*“Dit jaar vindt Verantwoordingsdag plaats op woensdag 18 mei 2016. Het daarop volgende Verantwoordingsdebat is, als tegenhanger van de Algemene Politieke- en Algemene Financiële Beschouwingen, hét debat waarin de Tweede Kamer het kabinet ter verantwoording kan roepen over de resultaten van het in de Miljoenennota aangekondigde beleid. De commissie Financiën adviseert om het Verantwoordingsdebat tussen fractievoorzitters, de Minister-President en de Minister van Financiën te laten plaatsvinden op donderdag 26 mei 2016. In dit debat over de beleidsresultaten over het jaar 2015 staan de Verantwoordingsbrief van de Minister-President, het Financieel Jaarverslag Rijk over 2015 van de Minister van Financiën en het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over 2015 op de agenda. De commissie wijst erop dat dit plenaire debat is bedoeld om het kabinet aan te spreken op de verantwoording over 2015. De Tweede Kamer heeft al uitgesproken dat het thema «Tijd voor uitvoering van de hervormingstrajecten die in het jaar 2015 van start zijn gegaan» het zogenaamde focusonderwerp voor de verantwoording over 2015 zal zijn. De uitvoering van beleid in 2015 zal ook extra aandacht krijgen in de Verantwoordingsbrief van de Minister-President en in de afzonderlijke jaarverslagen.”*

Over de behandeling van de jaarverslagen adviseerde de commissie voor Financiën om:

---

<sup>6</sup> Kamerstuk 31 428, nr. 9, bijlage (p. 2 en 3)

- de jaarverslagen van de ministeries en de daarbij behorende rapporten van de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk in aparte wetgevingsoverleggen (WGO's) te behandelen;
- twee rapporteurs per commissie aan te wijzen, één vanuit de coalitie en één vanuit de oppositie, die namens de commissie de kwaliteit van de verantwoordingsstukken, waaronder nadrukkelijk ook de beleidsdoorlichtingen, onderzoeken;
- gebruik te maken van het aanbod van de Algemene Rekenkamer om een technische briefing te verzorgen over hun rapport(en).

In de navolgende paragrafen wordt in kaart gebracht hoe aan deze aanbevelingen invulling is gegeven. Daarbij wordt aangesloten bij de volgorde van de behandeling van de verantwoording over 2015:

1. Plenaire behandeling van de Jaarverslagen
  - a) Aanbieding jaarverslagen 2015 (Verantwoordingsdag)
  - b) Verantwoordingsdebat
2. Commissiebehandeling afzonderlijke jaarverslagen
  - c) Ronde van feitelijke vragen over het jaarverslag
  - d) Technische briefings door de Algemene Rekenkamer
  - e) Wetgevingsoverleggen
  - f) Inzet van rapporteurs
  - g) Stemming over moties en slotwetten en dechargeverlening

### **3.2 Plenaire behandeling van de Jaarverslagen**

#### *a) Verantwoordingsdag*

Op 18 mei 2016, de derde woensdag van mei – Verantwoordingsdag, zijn het Financieel Jaarverslag van het Rijk<sup>7</sup> en de departementale jaarverslagen over 2015 door de minister van Financiën aangeboden aan de Tweede Kamer. De president van de Algemene Rekenkamer (AR) bood aansluitend het verantwoordingsonderzoek van de AR aan.

Om de bekendheid van Verantwoordingsdag een impuls te geven is dit jaar voor een nieuwe opzet gekozen. Ten eerste heeft, voorafgaand aan de plenaire aanbieding van het Financieel Jaarverslag Rijk en het Verantwoordingsonderzoek, de commissie Financiën een ontbijt in het ledenrestaurant georganiseerd. Op uitnodiging van de Voorzitter kwamen hier, naast het College van de Algemene Rekenkamer, zo'n veertig leden op af. Ten tweede is in samenwerking met ProDemos georganiseerd dat scholieren bij de wetgevingsoverleggen over de jaarverslagen van de ministeries SZW, VWS en OCW vragen hebben gesteld. Ten derde heeft de Kamer hierover actief een communicatietraject opgezet om de bekendheid van Verantwoordingsdag te vergroten.

---

<sup>7</sup> Kamerstuk 34 475, nr. 1

Bij de plenaire aanbieding van de verantwoordingsstukken waren dit jaar scholieren van havo 4 en VWO 4 uitgenodigd van middelbare scholen uit Zoetermeer, respectievelijk Uden. Aansluitend hebben zij een workshop gevolgd over het verantwoordingsproces van de voorzitter van de commissie voor Financiën en is hen gevraagd de jaarverslagen van SWZ, VWS en OCW te bestuderen. De scholieren hebben later in hun lessen maatschappijleer vragen over de jaarverslagen opgesteld, waarvan er enkele ook door de rapporteurs bij het betreffende wetgevingsoverleg aan de minister zijn gesteld.

De rapporteurs van SZW en VWS hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid dit jaar om, met ondersteuning vanuit de afdeling Communicatie, hun bijdrage voor het wetgevingsoverleg voorafgaand aan het WGO onder embargo te brieven en journalisten uitleg te geven over het verantwoordingsproces.

#### *b) Verantwoordingsdebat*

Op donderdag 26 mei, in de week na Verantwoordingsdag, vond het plenaire verantwoordingsdebat plaats in de Tweede Kamer met de minister-president en de minister van Financiën. Van de kant van de Kamer werd het woord gevoerd door elf verschillende partijen.<sup>8</sup> Dit waren overwegend financieel woordvoerders. Aan de oproep van de commissie voor Financiën om het debat te voeren met fractievoorzitters is geen gehoor gegeven.

In het debat kwamen uiteenlopende onderwerpen aan de orde. Veel aandacht ging uit naar de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer had gesignaleerd over 2015 bij de Belastingdienst en de ministeries van VenJ en Defensie. Het focusonderwerp 'tijd voor uitvoering' werd als zodanig door geen van de sprekers benoemd. Wel was er in verschillende bijdragen aandacht voor uitvoeringsproblemen in de publieke sector, waarbij onder meer de Belastingdienst, de SVB, het OM en ICT-projecten werden aangehaald. Bij het debat zijn 19 moties ingediend (zie ook tabel 13).

### **3.3 Commissiebehandeling afzonderlijke jaarverslagen**

#### *c) Feitelijke vragen*

De commissiebehandeling van de verantwoording start, net als bij de begrotingsbehandeling, met het stellen van feitelijke vragen. In het geval van de verantwoording kunnen vragen gesteld worden aan de regering over de slotwetten, over de jaarverslagen en over de verantwoordingsonderzoeken die de Algemene Rekenkamer publiceert bij ieder jaarverslag. In tabel 9 is een overzicht van de aantallen gestelde vragen opgenomen.

---

<sup>8</sup> Merkies (SP), (Aukje) de Vries (VVD), Omtzigt (CDA), Nijboer (PvdA), (Tony) van Dijck (PVV), Koolmees (D66), Schouten (CU), Grashoff (GL), Dijkgraaf (SGP), Krol (50+), Kuzu (GrKÖ), Bontes (GrBvK).

Tabel 9: Feitelijke vragen over de verantwoordingsstukken<sup>9</sup>

Hfdst	Jaarverslag / slotwet	Verantwoordingstukken 2014	Verantwoordingstukken 2015
	Financieel jaarverslag van het Rijk	62	47
I	De Koning	2	13
IIA	Staten Generaal	2	
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten		
III	Algemene Zaken		
IV	Koninkrijksrelaties		18
V	BuZa	54	76
VI	V&J	110	267
VII	BZK	30	51
VIII	OCW	57	109
IX	Financiën	50	98
X	Defensie	174	115
XII	I&M	150	263
XIII	EZ	232	312
XV	SZW	104	175
XVI	VWS	297	484
XVII	BuHa en OS	50	71
XVIII	WenR	122	136
A	Infrastructuurfonds	52	59
B	Gemeentefonds	1	
C	Provinciefonds		
F	Diergezondheidsfonds	3	(*)
H	BES-fonds	0	
J	Deltafonds	20	21
	<b>Totaal</b>	<b>1572</b>	<b>2315</b>

(\*) Het Diergezondheidsfonds (DGF) was in 2014 nog een afzonderlijk hoofdstuk op de Rijksbegroting; sinds 2015 samengevoegd met de begroting EZ.

Tabel 9 laat zien dat bij de verantwoording over zes hoofdstukken van de Rijksbegroting geen enkele vraag is gesteld over de slotwet, of over het jaarverslag, of over het desbetreffende verantwoordingsonderzoek van de AR. Daarentegen is het aantal vragen

<sup>9</sup> Onder 'vragen over verantwoordingstukken' wordt verstaan: het totaal aan vragen per hoofdstuk die gesteld zijn aan de regering over het desbetreffende (1) jaarverslag, (2) de slotwet en (3) het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. In eerdere evaluaties zijn deze categorieën soms afzonderlijk gepresenteerd waardoor 'aantallen vragen in 2014' in eerdere stukken anders zijn.

over de verantwoordingstukken in 2015 toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. Met name bij VenJ, IenM, EZ en VWS nam het aantal toe en lag het aantal in absolute termen ook hoog (met 484 vragen over de verantwoording VWS als hoogste).

*d) Technische briefings door de Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft de wettelijke taak onderzoek te doen naar de verantwoording en rapporteert daarover in afzonderlijke rapporten per jaarverslag aan de Tweede Kamer. De commissie voor Financiën adviseert om die reden de vakcommissies gebruik te maken van de mogelijkheid van een technische briefing door de AR over haar bevindingen (zie ook paragraaf 3.1). Tabel 10 geeft daar een overzicht van.

Tabel 10: Technische briefings Algemene Rekenkamer over verantwoordingsonderzoek

	<b>Commissie</b>	<b>Jaarverslag 2012</b>	<b>Jaarverslag 2013</b>	<b>Jaarverslag 2014</b>	<b>Jaarverslag 2015</b>
IV	Koninkrijksrelaties				
V	BuZa en BuHa/OS				V
VI	V&J	V	V	V	V
VII	BZK				V
VII	OCW			V	V
IX	Financiën		V	V	V
X	Defensie	V	V	V	V
XII	I&M				V
XIII	EZ			V	V
XV	SZW		V	V	V
XVI	VWS	V	V	V	V
XVIII	WenR				V
	<b>Totaal</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>11</b>

Op basis van tabel 10 kan vastgesteld worden dat steeds meer commissies gebruik maken van de mogelijkheid van een technische briefing door de AR en dat met name in 2015, conform het advies van de commissie voor de Financiën op dit punt, voor deze mogelijkheid is gekozen. In 2015 is een AR-briefing over het jaarverslag voor het eerst meer de regel dan de uitzondering.

*e) Wetgevingsoverleggen*

Commissie kunnen het jaarverslag en de bijbehorende slotwet te behandelen met de minister in een wetgevingsoverleg (WGO). Tabel 11 geeft een overzicht van de keuzes die de commissie gemaakt hebben.

Tabel 11: Behandelwijze per commissie van het jaarverslag

Hfdst	Commissie	Jaarverslag 2011	Jaarverslag 2012	Jaarverslag 2013	Jaarverslag 2014	Jaarverslag 2015
IV	BiZa / Kr					WGO Koninkrijksrelaties
V	BuZa BuHa/OS	WGO BuZa	WGO BuZa	WGO	WGO	WGO BuHa/OS
VI	V&J		WGO	WGO	WGO	WGO
VII	BiZa	WGO	WGO			
VIII	OCW	WGO	WGO	WGO	WGO	WGO
IX	FIN			WGO		
X	DEF	WGO	WGO	WGO	WGO	WGO
XII	I&M		WGO	WGO	WGO (incl. Infraconds en Deltafonds)	WGO (incl. Infraconds en Deltafonds)
XIII	EZ	2 WGO's	2 WGO's	2 WGO's	WGO	WGO
XV	SZW	-		WGO	WGO	WGO
XVI	VWS	WGO	WGO	WGO	WGO	WGO
XVIII	WenR	nvt	WGO			
	<b>Totaal</b>	<b>8 WGO's</b>	<b>10 WGO's</b>	<b>10 WGO's</b>	<b>8 WGO's</b>	<b>9 WGO's</b>

Met uitzondering van de commissies BiZa, WenR en Financiën hebben alle vaste commissies, conform het advies van de commissie voor Financiën, gekozen voor het houden van een wetgevingsoverleg met de betreffende minister over de verantwoordingsstukken over 2015. De commissie voor Financiën heeft afgezien van een afzonderlijk WGO over het jaarverslag Financiën en Nationale Schuld toen duidelijk werd dat het Verantwoordingsdebat met de minister-president en de minister van Financiën niet zoals beoogd door fractievoorzitters, maar overwegend door financieel woordvoerders zou worden gevoerd.

#### f) Rapporteurs

Tabel 12 verschaft een overzicht van de inzet van rapporteurs bij de behandeling van de jaarverslagen sinds 2011.

Tabel 12: Rapporteurs bij de behandeling van het jaarverslag

Commissie	Jaarverslag 2011	Jaarverslag 2012	Jaarverslag 2013	Jaarverslag 2014	Jaarverslag 2015
Koninkrijksrelaties			V		
BuZa, BuHa en OS	V	V	V		V
V&J					
BiZa					
OCW		V	V	V	V
FIN					
DEF					
I&M				V	V
EZ (landbouw en natuur)	V	V			
EZ (economie en innovatie)	V	V			
SZW			V	V	V
VWS		V		V	V
WenR					
<b>Totaal</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

Bij de verantwoording over 2015 hebben vijf commissies rapporteurs aangesteld. Hierbij is in alle gevallen het advies van de commissie voor Financiën gevolgd om te kiezen voor een tweetal rapporteurs per jaarverslag. Als rapporteurs werden benoemd de Kamerleden Lucas (VVD), Ypma (PvdA) en Van Dijk (SP) door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Kamerleden Nijkerken (VVD) en Yücel (PvdA) door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Kamerleden De Lange (VVD) en Bruins Slot (CDA) door de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Kamerleden Visser (VVD) en Hoogland (PvdA) door de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu en de Kamerleden Smaling (SP) en Dijkgraaf (SGP) door de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Door de rapporteurs is als leidraad gebruik gemaakt van de 'Handreiking controle begroting en verantwoording' en de bijbehorende 'controlekaart', die is opgesteld door de toenmalige rapporteurs van de commissie OCW.<sup>10</sup> Ondersteuning van rapporteurs is verleend door medewerkers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer. Dankzij de inzet van rapporteurs zijn er sinds de behandeling van het jaarverslag 2014 door de commissies OCW, SZW, VWS en IenM verbetertrajecten gestart ten aanzien van de beleidsinformatie in de begrotingsstukken. Bij het jaarverslag 2015 is door rapporteurs stilgestaan bij de op dit punt bereikte voortgang. Ook bij BuHa/OS hebben de rapporteurs zowel bij de laatste begrotingsbehandeling, als bij het jaarverslag, toezeggingen gekregen gericht op verbetering van de kwaliteit van begroting en jaarverslag.

<sup>10</sup> [http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/ru/ru\\_beleidsbegroting](http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/ru/ru_beleidsbegroting)



### 3.4 Dechargeverlening

#### *g) Stemming over moties en slotwetten en dechargeverlening*

Tabel 13 bevat een totaaloverzicht van moties en amendementen die bij de verantwoording over 2015 zijn ingediend.

Tabel 13: Ingediende moties en amendementen bij de verantwoording 2015

<b>Hfdst</b>	<b>Jaarverslag / slotwet</b>	<b>Ingediende moties</b>	<b>Ingediende amendementen</b>
	Financieel jaarverslag van het Rijk 2015	19	
I	De Koning		
IIA	Staten Generaal		
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten		
III	Algemene Zaken		
IV	Koninkrijksrelaties		
V	BuZa		
VI	V&J	3	
VII	BZK		
VIII	OCW	13	
IX	Financiën		
X	Defensie	6	
XII	I&M	5	
XIII	EZ	12	
XV	SZW	3	
XVI	VWS	2	
XVII	BuHa en OS	1	
XVIII	WenR		
A	Infrastructuurfonds		
B	Gemeentefonds		
C	Provinciefonds		
H	BES-fonds		
J	Deltafonds		
	<b>Totaal</b>	<b>64</b>	<b>0</b>

Het feit dat bij de verantwoording geen amendementen zijn ingediend laat zich verklaren door het bijzondere karakter van de slotwetten. Deze wetten zorgen er voor dat de Tweede Kamer formeel kan instemmen met de mutaties die het einde van het jaar nog zijn opgetreden op de begroting. Met het aannemen van de slotwet sluiten de door de Kamer goedgekeurde cijferstanden van alle begrotingen precies aan op daadwerkelijke

gerealiseerde standen. Amenderen van een slotwet zou dus impliceren dat van de werkelijkheid wordt afgeweken.

Gezien dit bijzondere karakter van de slotwet is het daarom voor de Tweede Kamer van belang dat de slotwet uitsluitend nog technische mutaties bevat en dat eventueel beleidsrelevante mutaties vooraf aan de Tweede Kamer worden gemeld. Ook een goede toelichting op de slotwet is voor de Kamer van belang om te kunnen beoordelen of er geen beleidsrelevante afwijkingen zijn opgetreden. In het Verantwoordingsdebat is door een aantal woordvoerders hiervoor aandacht gevraagd, mede naar aanleiding van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de slotwetten 2015 een totaalbedrag van 601 miljoen euro aan budgetoverschrijdingen bevatten die eerder gemeld hadden moeten worden.

Tot slot is in dit verband vermeldenswaard dat de Tweede Kamer per brief van 31 augustus 2016 is geïnformeerd dat er in de slotwet 2015 van hoofdstuk IX (Financiën) enkele technische fouten staan.<sup>11</sup> In een tabel presenteert de minister van Financiën de correcte standen.

#### *Dechargeverlening over 2015*

Naar aanleiding van de behandelingen van de verantwoordingsstukken in de commissies, heeft de vaste commissie voor Financiën per brief van 7 juli 2016 de Tweede Kamer advies uitgebracht over dechargeverlening.<sup>12</sup>

In de wetgevingsoverleggen met de minister over het jaarverslag 2015 is in een aantal commissies specifiek aandacht besteed aan dechargeverlening. Dit vaak naar aanleiding van (ernstige) onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer had gesignaleerd in de bedrijfsvoering. In één geval is een motie ingediend in een WGO waarin gerefereerd wordt aan het (voorwaardelijk) verlenen van decharge.<sup>13</sup>

De commissie voor Financiën adviseerde de Kamer alle ministers decharge te verlenen. Bij de stemmingen over de jaarverslagen is dit advies overgenomen.

---

<sup>11</sup> Kamerstuk 34 475-IX, nr. 9. De technische fouten hebben betrekking op de ontvangsten op artikel 1 en 12 en de verplichtingen/uitgaven op artikel 11. In totaal gaat het om een bedrag van € 113.000.

<sup>12</sup> Kamerstuk [34 475, nr. 25](#)

<sup>13</sup> Motie van het lid Van Veldhoven (Kamerstuk 34 475-XII, nr. 9) stelt onder andere dat de Kamer uitspreekt "decharge te verlenen aan het jaarverslag Infrastructuur en Milieu onder voorwaarde dat de regering een totaaloverzicht van gemaakte kosten voor en gerealiseerde baten over de Betuweroute opstelt en de Kamer in het vervolg jaarlijks, bijvoorbeeld bij de behandeling van het jaarverslag, informeert over de verwachte kosten van en gerealiseerde baten over de Betuweroute". De motie is verworpen (in de stemming van de Tweede Kamer op 7 juli 2016).