

Vergaderjaar 2010–2011

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 27

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2011

Hierbij biedt de commissie voor de Rijksuitgaven u twee evaluaties aan.

Behandeling verantwoordings- en begrotingsstukken in 2010

De eerste evaluatie betreft de behandeling van de jaarverslagen 2009 en de ontwerpbegrotingen 2011. Jaarlijks evalueert de commissie voor de Rijksuitgaven de behandeling van de verantwoordingsstukken en de behandeling van de begroting. Vanwege de val van het kabinet (23 februari 2010), heeft de Tweede Kamer besloten de behandeling van de jaarverslagen over 2009 en de behandeling van de begroting 2011, deels te laten samenlopen. In tegenstelling tot voorgaande jaren worden om die reden beide behandelingen dit jaar in één evaluatie aan de Tweede Kamer gepresenteerd.

Beleidsdoorlichtingen

De tweede evaluatie betreft een analyse van het gebruik van het instrument «beleidsdoorlichtingen» door de Tweede Kamer. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft deze evaluatie in haar werkprogramma 2009–2011 (Kamerstuk 31 597, nr. 2) al aangekondigd. Het periodiek doorlichten van de effectiviteit van beleidsartikelen uit de begroting in de vorm van zogenaamde «beleidsdoorlichtingen», is een belangrijk onderdeel van de begroting- en verantwoordingscyclus zoals deze nu is vorm gegeven in het kader van de operatie «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB).

Verbeteringen van de «VBTB-systematiek»

De verdere verbetering van deze VBTB-systematiek staat ook centraal in het overleg dat de commissie voor de Rijksuitgaven volgens planning op 20 april 2011 zal voeren met het kabinet. Thema's uit de beide evaluaties zullen daarbij ook aan de orde kunnen komen. Om die reden biedt de commissie voor de Rijksuitgaven u hierbij beide evaluaties aan. Onder-

staand worden puntsgewijs de belangrijkste bevindingen uit de evaluaties opgesomd.

Bevindingen uit de evaluatie van de behandeling van verantwoording en begroting in 2010

- Uit verschillende bijdragen aan het verantwoordingsdebat in 2010 komt naar voren dat het aangeven van de doelmatigheid en effectiviteit van het gevoerde beleid weliswaar niet eenvoudig is en niet altijd mogelijk is, maar dat verbeteringen op dit punt wel mogelijk en gewenst worden geacht.
- Om meer focus en politieke zeggingskracht aan te brengen in het verantwoordingsdebat in 2010 heeft de Tweede Kamer een vijftal onderwerpen geselecteerd die de minister-president in zijn verantwoordingsbrief en het verantwoordingsdebat centraal diende te stellen (motie Koşer Kaya, Kamerstuk 32 123, nr. 30). Dit heeft agenderend gewerkt (meer focus), maar vanwege de demissionaire status van het kabinet is lastig te beoordelen of ook de politieke zeggingskracht van het debat is toegenomen. Om die reden heeft de commissie voor de Rijksuitgaven het voornemen om jaarlijks voorstellen aan de Kamer te doen voor focusonderwerpen die in de verantwoordingsstukken en bij het verantwoordingsdebat centraal kunnen staan. Een eerste voorstel aan de Kamer zal de commissie aanstaande juni doen, zodat tijdig bekend is welke thema's in het jaar 2011 centraal gesteld kunnen worden in de stukken en het debat over dat jaar, dus in het verantwoordingsdebat in mei 2012.
- In tegenstelling tot de rijksbegrotingen, zijn de jaarverslagen in 2010 door het kabinet wel een aantal dagen voorafgaand aan de officiële aanbieding en Kamerbehandeling openbaar gemaakt. Dit verschafte de Tweede Kamer voorbereidingstijd op het debat.
- Het uitstellen van de behandeling van de jaarverslagen tot na het zomerreces en de gecombineerde behandeling ervan met begrotingen van het nieuwe kabinet, hebben in 2010 geleid tot een waarneembaar verminderde politiek aandacht voor de jaarverslagen. Het samenvoegen van de behandeling op commissieniveau van jaarverslagen en begrotingen lijkt een model dat weinig voordelen heeft laten zien.
- De Tweede Kamer maakt bij de begrotingsbehandeling, in combinatie met het budgetrecht, veelvuldig gebruik van het recht op amendement. Inzicht in budgetten en in de flexibiliteit van de begroting zijn derhalve cruciaal. Verbeteringen op dit punt lijken mogelijk. Ook het meer benutten en het duidelijker vormgeven van de mogelijkheden van het desgevraagd verlenen van technische assistentie door ministeries bij het opstellen van begrotingsamendementen, kan de uitoefening van het budgetrecht door de Tweede Kamer versterken.
- De minister-president heeft op 18 november 2010 een aantal toezeggingen gedaan met betrekking tot aard en inhoud van de verantwoordingsstukken die in mei 2011 aan de Kamer worden aangeboden en aangekondigd dat het kabinet hierover in overleg zou treden met de commissie voor de Rijksuitgaven. Dit overleg heeft nog niet plaatsgevonden maar is voorzien op 20 april 2011, wanneer de Kamer ook spreekt over voorstellen van het kabinet met betrekking tot wijzigingen in de begrotingspresentatie.

Bevindingen uit de evaluatie van de beleidsdoorlichtingen

- De relatie tussen beleid en effectiviteit kan in de beleidsdoorlichtingen beter worden weergegeven. Daarnaast kunnen er ook verbeteringen worden aangebracht in de vereiste check door een onafhankelijke deskundige. In een aantal gevallen zijn kanttekeningen te plaatsen bij de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting. Een mogelijkheid om

dit te ondervangen zou kunnen zijn om bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer te vragen een toets uit te voeren op de (methodologische) kwaliteit en volledigheid van iedere beleidsdoorlichting.

- Bij een aantal beleidsdoorlichtingen is gebleken dat de kabinetsreactie niet altijd aansluit bij de conclusies van de beleidsdoorlichting zelf (bijvoorbeeld omdat een minister niet ingaat op bepaalde conclusies, of zelfstandig conclusies trekt die niet uit de beleidsdoorlichting blijken). Dit pleit ervoor dat de Kamer hieraan standaard aandacht besteedt (bijvoorbeeld door over beleidsdoorlichtingen en kabinetsreacties schriftelijke vragen te stellen en/of deze te betrekken bij een algemeen overleg). De door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) uitgevoerde toets kan daarbij behulpzaam zijn.
- Het instrument beleidsdoorlichting vervult een belangrijke rol in de zogenaamde «VBTB-systematiek». Hoewel sinds de invoering in 2006 van beleidsdoorlichtingen een groeiende aandacht voor dit relatief nieuwe instrument waarneembaar is, zou het nut ervan verder vergroot kunnen worden door verhoogde belangstelling en betrokkenheid aan de kant van de Tweede Kamer en de ministeries. Kamercommissies zouden bijvoorbeeld de programmering van beleidsdoorlichtingen (zowel onderwerpselectie, als het moment van aanbidding) in overleg met een minister kunnen bespreken en vaststellen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Opzet van deze evaluatie

De afgelopen jaren heeft de commissie voor de Rijksuitgaven, direct na afloop van de behandeling van de jaarverslagen, respectievelijk de begrotingen, de Tweede Kamer een evaluatie aangeboden van deze behandeling. Dit jaar zijn de verantwoordingen pas in het najaar in commissieverband behandeld, samen met de begrotingen. Daarom verschijnt dit jaar één gecombineerde evaluatie. Onderstaand een overzicht van de verschenen evaluaties.

Evaluatie van behandeling van:	Kamerstuk	Aangeboden aan TK
Jaarverslagen over 2006	31 212, nr. 1	20 september 2007
Jaarverslagen over 2007	31 212, nr. 1	12 september 2008
Begrotingen voor 2009	31 865, nr. 1	12 februari 2009
Jaarverslagen over 2008	32 057, nr. 1	11 september 2009
Begrotingen voor 2010	31 865, nr. 22	25 maart 2010
Jaarverslagen over 2009 en begrotingen voor 2011	31 865, nr. 27	23 maart 2011

Naast de behandeling van de ontwerpbegrotingen 2011 en de jaarverslagen 2009, vond op 18 november 2010 een plenair debat plaats tussen fractievoorzitters en de minister-president plaats over de verantwoordingsystematiek in de nieuwe kabinetsperiode (Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 24). Daarbij stond de vraag centraal waarover, en op welke wijze, het kabinet in mei 2011 verantwoording zou moeten afleggen. Aan dit vraagstuk wordt – aan de hand van dit debat – in deze evaluatie ook aandacht besteed.

Deze evaluatie heeft de volgende opbouw:

Hoofdstuk 1: De behandeling van de jaarverslagen 2009

Hoofdstuk 2: De behandeling van de begroting 2011

Hoofdstuk 3: De verantwoordingsystematiek in de nieuwe kabinetsperiode

De evaluatie is gebaseerd op een analyse van de relevante Kamerstukken en stenografische verslagen met betrekking tot de behandeling van de verantwoordings- en begrotingsstukken in 2010 en op de waarnemingen van de medewerkers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR), die de parlementaire behandeling van deze stukken hebben gevolgd.

1. De behandeling van de jaarverslagen 2009*1.1 Inleiding*

Op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, worden het Financieel jaarverslag van het Rijk, de jaarverslagen van de ministeries, de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij deze jaarverslagen en – sinds enkele jaren – de algemene Verantwoordingsbrief aan de Tweede Kamer aangeboden. Vervolgens vindt de parlementaire behandeling plaats van deze stukken.

Deze behandeling heeft dit jaar op een bijzondere wijze plaatsgevonden. Vanwege de val van het kabinet heeft de Tweede Kamer op 11 maart 2010 besloten de aanbidding van de verantwoordingsstukken te doen plaatsvinden op 19 mei 2010 gevolgd door het Verantwoordingsdebat op 20 mei 2010.

Aansluitend vindt geen behandeling van de jaarverslagen plaats in commissieverband, maar de jaarverslagen zullen worden betrokken bij de behandeling van de ontwerp-begrotingen 2011. (Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 24, p. 5466)

1.2 Gevolgde procedures

Aanbieding

Evenals in voorgaande jaren zijn op de derde woensdag in mei (19 mei 2010) het Financieel Jaarverslag van het Rijk, de jaarverslagen 2009, de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij deze jaarverslagen en de algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden.

Openbaarmaking en embargo

De Derde Woensdag in Mei viel op 19 mei 2010. Alle Kamerleden hebben op woensdag 12 mei digitaal toegang gekregen tot de stukken en de Verantwoordingsbrief van de MP. Na afloop van de vergadering van de Ministerraad van 14 mei 2010 zijn de stukken door de Griffier digitaal verspreid. Per fractie heeft de Griffie ook een beperkt aantal sets via de reprografische dienst laten vermenigvuldigen. De gedrukte, papieren exemplaren zijn op de woensdag 19 mei 2010 beschikbaar gesteld. Iedere fractie heeft toen nog 5 complete sets met jaarverslagen ontvangen.

De rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen zijn op dinsdag 18 mei vanaf 11.30 uur beschikbaar gesteld en gelijktijdig openbaar gemaakt. De Algemene Rekenkamer heeft in 2010 de verslagen ook digitaal op een usb-stick aan alle leden beschikbaar gesteld.

Plenair debat

Het algemeen Verantwoordingsdebat heeft plaatsgehad op 20 mei 2010. Het Verantwoordingsdebat is door de fractievoorzitters, een vicefractievoorzitter en een financieel woordvoerder gevoerd. Namens het kabinet hebben de minister-president en de minister van Financiën en de vicepremier het woord gevoerd.

In onderstaande tabel wordt vanaf 2007 weergegeven welke verschillende procedures de afgelopen jaren werden gehanteerd voor Verantwoordingsdag en het algemeen verantwoordingsdebat.

Tabel 1 Procedure Verantwoordingsdebat

	Jaarverslagen 2007	Jaarverslagen 2008	Jaarverslagen 2009
Derde Woensdag in Mei	21 mei 2008	20 mei 2009	19 mei 2010
Embargoregeling	16 mei 's ochtends om 12.00 uur alle stukken beschikbaar; geen embargo	Alle Leden ontvingen vrijdag 15 mei vanaf 18.00 uur alle stukken. Geen embargo Rapporten bij de jaarverslagen van ARK vanaf 19 mei 15.00 uur beschikbaar zonder embargo	Kamerleden konden op woensdag 12 mei digitaal over de stukken en de Verantwoordingsbrief beschikken. Rapporten bij de jaarverslagen van de ARK dinsdag 18 mei vanaf 11.30 beschikbaar en openbaar.
Plenair Verantwoordingsdebat	22 mei 2008	21 mei 2009	20 mei 2010

	Jaarverslagen 2007	Jaarverslagen 2008	Jaarverslagen 2009
Aanwezigheid kabinet bij Verantwoordingsdebat	minister-president minister van Financiën	minister-president en minster van Financiën	minister-president, minister van Financiën en vicepremier
Woordvoerders Kamer	Fractievoorzitters	Fractievoorzitters	Fractievoorzitters, 1 financieel woordvoer- der en 1 vice- fractievoorzitter

1.3 Algemeen verantwoordingsdebat op 20 mei 2010

Op 20 mei 2010 is door de Tweede Kamer met het kabinet een debat gevoerd over de Verantwoordingsbrief 2009. Het kabinet heeft dit jaar extra gewicht meegegeven aan de Verantwoordingsbrief 2009, te weten: «Gezien de demissionaire status van het kabinet moet de verantwoording over 2009 tevens worden gezien als een finale verantwoording van het kabinet Balkenende IV» (32 387, nr. 1 p. 16).

Al een aantal jaren zijn de Kamer en het kabinet op zoek om meer focus en politieke zeggingskracht aan te brengen in het verantwoordingsdebat. In 2009 is bij de algemene politieke beschouwingen een motie ingediend, 32 123 nr. 30, (en vervolgens met algemene stemmen aangenomen), waarbij de Tweede Kamer zelf vijf onderwerpen centraal stelde waarover het kabinet zich in de Verantwoordingsbrief specifiek zou moeten verantwoorden.¹

De vijf onderwerpen die in de Verantwoordingsbrief op verzoek van de Kamer centraal stonden waren:

- de effectiviteit van de crisismaatregelen uit het Aanvullend Beleidsakkoord
- jeugdzorg
- krachtwijken/vermindering van fysieke verloedering en ernstige sociale overlast
- onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval
- duurzaamheid.

Minister-president Balkenende

Kabinet en Kamer hebben meermalen de wens uitgesproken om op hoofdlijnen te debatteren. De algemene Verantwoordingsbrief 2009 is daarom beperkt tot de vijf door de Kamer aangedragen onderwerpen. Ikzelf zal de onderwerpen duurzaamheid en krachtwijken voor mijn rekening nemen; de vicepremier zal daarna ingaan op onderwijs en jeugdzorg; en de minister van Financiën zal ingaan op de effecten van de crisismaatregelen en het financieel jaarverslag van het Rijk.

In het verantwoordingsdebat in 2010 is door alle woordvoerders aandacht gegeven aan deze focusonderwerpen.

Uitgangspunt bij het initiatief om meer focus aan te brengen in het verantwoordingsdebat, was dat de selectie door de Kamer van een aantal specifieke onderwerpen niet een bredere blik op de voortgang van de 74 doelstellingen en 10 projecten van het Beleidsprogramma «Samen werken, samen leven 2007–2011» in de weg zou staan.

¹ Motie Koşer Kaya, 32 123 nr. 30. Het dictum luidt: overwegende, dat het gewenst is om de jaarlijkse verantwoording over de uitvoering van de rijksbegroting meer focus en politieke zeggingskracht te geven; constaterende, dat zowel de commissie voor de rijksuitgaven als het kabinet onlangs voorstellen heeft gedaan aan de Kamer voor de aan te brengen focus in de verantwoordingsdebatten in mei 2010 en 2011; verzoekt de regering de volgende vijf onderwerpen in mei 2010 centraal te stellen bij de verantwoording over de uitvoering van de rijksbegroting 2009 (...)

De motie is ondertekend door de Leden: Koşer Kaya, Pechtold, Rutte, Van Geel, Hamer, Slob, Thieme, Van der Vlies, Halsema en Verdonk.

In het verantwoordingsdebat zijn diverse opmerkingen gemaakt over de mate waarin dat gelukt is. Enkele passages uit het stenogram van 20 mei 2010:

Hamer (PvdA)

In plaats van dat wij steeds meer zicht krijgen op hoe de doelen worden gerealiseerd, blijkt dat wij steeds minder zicht daarop krijgen. Bij deze verantwoording bleek dat dit percentage van 41% niet meer is uit te leggen en dat percentage is veel te hoog.

Rutte (VVD)

De Algemene Rekenkamer was gisteren hard in het oordeel. Zij zei dat van 44,3 mld. Kan worden aangegeven of het kabinet heeft bereikt wat het wilde, maar dat van 37 mld. aan uitgaven de effecten zeer beperkt zijn aangegeven. Dat is maar liefst een derde van het totaal van de rijksuitgaven

Wilders (PVV)

..... uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het kabinet over vele tientallen uitgegeven miljarden in zijn jaarverslagen nauwelijks aangeeft of het bereikt heeft wat het ermee wilde bereiken en of het ermee gedaan heeft wat het wilde doen.

Thieme (PvdD)

De Algemene Rekenkamer blijft er uiterst kritisch op dat dit kabinet geen verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de uitgegeven miljarden aan belastinggelden. De doelstellingen en de ingezette middelen waren onduidelijk en de financiële verantwoording was onvoldoende. Bovendien heeft men geen idee van de effectiviteit van de maatregelen.

Bovendien krijg ik graag een reactie van de minister van Financiën op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat de ministers van één op de vijf euro «nauwelijks aangeven» of zij daarmee bereikt hebben wat zij beoogden. Van 37 mld. kennen wij de uiteindelijke bestemming niet exact. 37 mld. is dus onduidelijk besteed. Bij die uitgaven is slechts zeer beperkt toegelicht of de ministers daarmee gedaan hebben wat zij van plan waren. Hoe kan dat?

Pechtold (D66)

Drie jaar lang vluchtte het kabinet weg voor verantwoording. Drie jaar riep ik het kabinet juist daartoe op – ja, ook over Irak – omdat verantwoording nodig is voor een vitale democratie. Mijn voorstel om de kabinetsdoelen echt afrekenbaar te maken vond de premier overbodig.

De Rekenkamer concludeerde: informatie kabinet onvoldoende. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven is vernietigend: geen beeld van de effecten, niet de focus die door de Kamer werd beoogd en aantoonbaar arbitrair.

Van der Staaij (SGP)

Hoe reageert de minister-president op [de] forse kritiek van de Algemene Rekenkamer? Het raakt niet formeel het budgetrecht van de Kamer, maar raakt inhoudelijk wel de positie van de Kamer.

Verdonk (Verdonk)

Het kabinet legt vandaag verantwoording af. Het oordeel van de Rekenkamer is duidelijk: de afgelegde verantwoording is onduidelijk en er is voor 81 mld. belastinggeld geen informatie over de effecten en de prestaties.

Van Geel (CDA)

Ten slotte heb ik nog een opmerking over de verantwoordingssystematiek. Ik hoop en verwacht dat de toezeggingen van dit kabinet over de verantwoordingsstructuur door het nieuwe kabinet worden overgenomen en uitgevoerd.

Minister-president Balkenende

..... dat moet worden genoemd, is het feit het budgetrecht van de Kamer absoluut niet in het geding komt. Bij de begrotingsbehandeling wordt namelijk in de verschillende begrotingen aangegeven bij welke artikelen er geen beleidsinformatie kan worden gegeven. De Kamer heeft met deze begroting ingestemd. De Kamer heeft ook de mogelijkheid om bij de begrotingsbehandeling te stellen dat zij wél een meetbare indicator wil.

Ik stel daarom het volgende voor. Ik heb goed naar de Kamer geluisterd. Men zegt: wij zouden liever een ander percentage hebben dan 41. Ik zeg op mijn beurt dat dit afhankelijk is van de afspraken die worden gemaakt. Als men niet tevreden is over het percentage, moet een nieuw kabinet daarover afspraken maken met bijvoorbeeld de commissie voor de Rijksuitgaven. Als u er behoefte aan hebt dat ik dit in de vorm van een aantekening geef aan degene die te zijner tijd een kabinetsinformatie doet, ben ik daartoe graag bereid, gewoon als een aandachtspunt dat voortvloeit uit dit debat.

De introductie van een algemene Verantwoordingsbrief, gekoppeld aan meetbaarheid van kabinets-doelstellingen, heeft naar mijn opvatting de aansluiting bij de begroting en de jaarverslagen verbeterd. De gehanteerde deliverymethodiek is nieuw voor Nederland en die is nog volop in ontwikkeling. De meerwaarde van die methodiek is dat, naast de inzet van beleid en de geleverde prestaties, wordt gekeken naar het maatschappelijk effect dat in de samenleving wordt bewerkstelligd.

In een volgende periode zie ik vooral mogelijkheden om de doelmatigheid van het beleid, vertaald naar effecten voor de samenleving, verder te versterken. Daarbij kan worden overwogen, de doelstellingen zodanig te kiezen en te formuleren dat ze structurend werken, dat ze meetbaar zijn op de punten input, output en outcome, dat differentiatie is toegestaan in de bijdrage van anderen en dat flexibel kan worden ingespeeld op de actualiteit van een veranderende politieke agenda. De aansluiting van de doelstellingen op de reguliere begroting- en verantwoordingsystematiek is daarbij een belangrijk uitgangspunt. De eindevaluatie van het experiment

Conclusie

Uit verschillende bijdragen aan het verantwoordingsdebat in 2010 komt naar voren dat het aangeven van de doelmatigheid en effectiviteit van het gevoerde beleid weliswaar niet eenvoudig is en niet altijd mogelijk is, maar dat verbeteringen op dit punt wel mogelijk en gewenst worden geacht.

Om meer focus en politieke zeggingskracht aan te brengen in het verantwoordingsdebat heeft de Kamer zelf een vijftal onderwerpen geselecteerd die de minister-president in zijn algemene Verantwoordingsbrief en het debat centraal diende te stellen. Dit heeft in 2010 agenderend gewerkt (meer focus), maar vanwege de demissionaire status van het kabinet is lastig te beoordelen of ook de politieke zeggingskracht van het debat is toegenomen.

In tegenstelling tot de rijksbegrotingen, zijn in 2010 de jaarverslagen door het kabinet wel een aantal dagen voorafgaand aan de officiële aanbieding en Kamerbehandeling openbaar gemaakt. Dit verschaft de Tweede Kamer enige voorbereidingstijd.

1.4 Behandeling jaarverslagen 2009

De jaarverslagen 2009 zijn dit jaar gelijktijdig met de begrotingsstukken 2011 geagendeerd en behandeld. De indiening van schriftelijke vragen over de jaarverslagen 2009 heeft plaatsgevonden na het zomerreces. Wanneer het aantal gestelde vragen over de jaarverslagen wordt vergeleken met voorgaande jaren (zie tabel 2), lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het betrekken van de jaarverslagen bij de begrotingsbehandeling ten koste is gegaan van de aandacht die aan de jaarverslagen is gegeven.

Tabel 2 Schriftelijke vragen jaarverslagen

Commissie	Verslagjaar		
	2007	2008	2009
NAAZ	40	34	
BuiZa	86	92	47
Justitie	150	154	
BZK	103	82	
OCW	132	123	29
Financiën	62	106	
Defensie	37	155	
VROM	72	71	
V&W	40	126	
I&M			26
EZ	89	185	14
LNV	110	54	25
SZW	64	116	5
VWS	135	178	42
WWI	75	79	12
J&G		80	
Totaal	1 195	1 635	200

N.B. Het betreft alleen de commissies die vragen hebben ingediend en voor de benaming van de commissie is uitgegaan van het moment van indiening

Het aantal vragen over de jaarverslagen 2009 is veel beperkter (minder dan 20%) van het aantal vragen dat «normaal gesproken» bij een vragenronde direct na de aanbieding in mei /juni werd gesteld door vaste commissies. Overigens moet daarbij aangetekend worden dat er naast de

vragen over de jaarverslagen, door enkele commissies ook vragen gesteld zijn over de ingediende slotwetten. In aantal weliswaar meer dan in 2008, maar dit lijkt toe te schrijven aan het feit dat vrijwel alle vragen zich concentreren rond twee slotwetten (Defensie, VWS).

Tabel 3 schriftelijke vragen over de Slotwetten

Commissie	2008	2009
NAAZ		
BuiZa	2	
Justitie	6	
Immigratie en Asiel		
BZK	1	
OCW	3	1
Financiën		
Defensie	16	37
VROM		
V&W	10	
I&M		
EZ		
LNV		
ELI		
SZW		
VWS		28
WWI		
J&G		
Totaal	38	66

Analyse van de stenogrammen van de gecombineerde behandeling van begroting en jaarverslag in het najaar van 2010 leert dat er weinig tot geen aandacht besteed is aan de jaarverslagen 2009. In verschillende debatten is wel aan in 2009 door het kabinet gedane toezeggingen gerefereerd. Echter de jaarverslagen over het jaar 2009 zijn inhoudelijk amper onderwerp van bespreking geweest in de debatten rond de ontwerpbegrotingen 2011. Alle aandacht ging uit naar de begroting en de financiële besluiten en de plannen van het nieuwe kabinet.

Bij de Algemene Financiële Beschouwingen op 28 en 29 september 2010 is een opmerking gemaakt over de jaarverslagen:

Dijkgraaf (SGP)

Zouden wij de begroting en het jaarverslag niet moeten aanpassen, in de zin dat er een grotere risicoparagraaf komt waaruit duidelijk blijkt hoe groot de variabiliteit naar verwachting is? Ik denk dat we in dat geval zorgvuldiger aan het begroten slaan dan nu.

1.6 Dechargeverlening

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in eerdere evaluaties van het verantwoordings-proces geconstateerd dat de verlening van decharge per minister een formaliteit was. De verantwoordingsdebatten in de commissies hadden daardoor een wat vrijblijvend karakter. Het Presidium heeft daarom op 8 april 2009, op voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven, besloten om meer aandacht te besteden aan decharge en dat pas tot decharge van de jaarverslagen wordt overgegaan na advies van de commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft vervolgens in juli 2009, per brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, voor de eerste maal advies gegeven inzake de dechargeverlening over 2008¹. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft het proces van dechargeverlening geëvalueerd en de

¹ d.d. 1 juli 2009, 31 924 nr. 3.

Kamer hierover in september 2009 per brief geïnformeerd¹.

In 2010 is voor de tweede maal volgens deze procedure gewerkt. Na de behandeling van de jaarverslagen 2009 in december 2010 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven advies uitgebracht aan de Kamer ten aanzien van dechargeverlening over 2009². Dit advies was positief in de zin dat bij de behandeling in commissieverband bij geen enkel jaarverslag decharge ten principale ter discussie was gesteld en dus het opschorten of onthouden van decharge door de Kamer bij een jaarverslag niet in de rede lag. Uit de verslagen van de gehouden debatten kan worden opgemaakt dat in enkele commissies nog wel opmerkingen zijn gemaakt over de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen in het financieel beheer. Ook hier kan worden vastgesteld dat de aandacht voor deze materie, in vergelijking met voorgaande jaren, duidelijk minder was.

Conclusie

Het uitstellen van de behandeling van de jaarverslagen tot na het zomerreces en de gecombineerde behandeling ervan gezamenlijk met begrotingen van het nieuwe kabinet, hebben in 2010 geleid tot een waarneembaar verminderde politiek aandacht voor de jaarverslagen 2009. In de begrotingsdebatten is zelden gerefereerd aan de jaarverslagen 2009. Ook zijn er in 2010 relatief weinig schriftelijke vragen over de jaarverslagen gesteld en zijn de antwoorden in de plenaire debatten nauwelijks aan de orde gekomen. In vergelijking met voorgaande jaren was ook de aandacht voor het financieel beheer, zowel in de schriftelijke voorbereiding als in de debatten, beduidend minder. Zonder debat en zonder specifieke aandachtspunten is decharge verleend over het jaar 2009.

2. De behandeling van de ontwerpbegrotingen 2011

2.1 Gevolgde procedure

Ook de ontwerpbegrotingen 2011 zijn in 2010 op een andere wijze behandeld dan in de afgelopen jaren, vanwege de val van het kabinet, de verkiezingen en de kabinetsformatie.

Het Presidium heeft in zijn vergadering van 15 september 2010 besloten om de Algemene Financiële Beschouwingen te houden op 28 en 29 september 2010 met de minister van Financiën. De Algemene Politieke Beschouwingen hebben op een later moment plaatsgevonden en zijn gehouden met het nieuwe kabinet en gecombineerd met het debat over het Regeerakkoord (26 en 27 oktober 2010).

Op de derde dinsdag in september 2010 heeft het demissionaire kabinet Balkenende haar begroting voor het jaar 2011 aan de Kamer aangeboden, met dezelfde hoofdstukindeling als in voorgaande jaren.

Op 7 oktober 2010 is het regeerakkoord van het kabinet Rutte aan de Kamer aangeboden (32 417 nr. 15) en is duidelijk geworden dat een aantal begrotingen zou worden samengevoegd (EZ en LNV, VW en Milieu, BZ en Volkshuisvesting).

In oktober 2010 heeft de Kamer voor (vrijwel) alle begrotingen nota's van wijziging ontvangen. Deze nota's van wijziging betreffen de begrotingsaanpassingen voor 2011, die voortvloeiden uit het regeerakkoord. Voor de meeste begrotingen zijn dat vooral technische verwerking van besluiten (bijvoorbeeld verdeling van taakstellingen binnen een begroting of het overboeken van gelden die tot nu toe via het FES liepen). De nota's van wijziging bevatten nog niet de zogenaamde «beleidsherverkavelingen»

¹ d.d. 11 september 2009, 32 057 nr. 1.

² d.d. 14 december 2010, 32 360 nr. 10.

die voortvloeien uit de nieuwe verdeling van onderwerpen over de verschillende ministeries (zoals bijvoorbeeld de overgang van Kinderopvang naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de overheveling van Politie naar Veiligheid en Justitie. Pas na debat en stemming in de Tweede Kamer over de begrotingen in de «oude indeling», zijn in januari 2011 incidentele suppletore wetten aan de Kamer aangeboden ter wijziging van verschillende vastgestelde begrotingen. Met deze incidentele suppletore is er voor gezorgd dat de geautoriseerde budgetten 2011 ook in de juiste begroting, conform de nieuwe indeling terecht komen (beleidsherverkaveling).

Naast de afzonderlijke nota's van wijzigingen van de verschillende begrotingen is op 9 november door het ministerie van Financiën een totaalbeeld in de vorm van een startbrief (32 500, nr. 29) aan de Kamer toegezonden. Daarin heeft de minister van Financiën een compleet overzicht gegeven van de begrotingsaanpassingen voor 2011 en een uitwerking van de nieuwe begrotingsregels.

2.3 Schriftelijke behandeling

Alle vaste commissies hebben schriftelijke vragen gesteld over de ontwerpbegrotingen 2011 (zie tabel 4). In totaal zijn 3 737 vragen gesteld en dat zijn er 1 072 meer dan in het voorgaande jaar. Na twee jaren waarin het aantal schriftelijke vragen bij de begroting was gedaald, is het aantal schriftelijke vragen in 2010 fors gestegen.

Tabel 4 Schriftelijke vragen begroting

Commissie	Begrotingsjaar			
	2008	2009	2010	2011
NAAZ	80	64	24	95
BuiZa	325	208	233	320
Justitie	286	253	355	303
Immigratie en Asiel				297
BZK	191	203	182	463
OCW	318	308	213	125
Financiën	17	45	44	17
Defensie	121	195	237	270
VROM	271	167	198	
V&W	122	234	157	
I&M				496
EZ	185	161	137	191
LNV	204	275	127	428
ELI				
SZW	275	199	164	303
VWS	323	246	306	261
WWI	150	157	207	114
J&G	154	115	81	54
Totaal	3 022	2 830	2 665	3 737

Bij het indienen van de vragen is de naamstelling van de commissies ten tijde van indiening van de schriftelijke vragen aangehouden. Tijdens de periode waarin schriftelijke vragen konden worden ingediend zijn namelijk een aantal commissies komen te vervallen, zijn er nieuwe commissies gevormd en bestaande commissies samengevoegd. De aard van de vragen loopt evenals andere jaren zeer uiteen, van technische vragen tot politieke vragen.

2.4 Modaliteiten voor begrotingsbehandeling

In onderstaande tabel zijn de gekozen modaliteiten vanaf de begroting 2008 tot en met de begroting 2011 in kaart gebracht.

Tabel 5 Wijze van de begrotingsbehandeling (naast schriftelijke vragen)

Commissie	2008	2009	2010	2011
NAAZ/ KR BuZa	Alleen plenair Alleen plenair	Alleen plenair Alleen plenair	Alleen plenair WGO ¹ Ontwikkelingssamen- werking	Alleen plenair WGO Ontwikkelingssamen- werking
Justitie BZK	Alleen plenair WGO Politie	Begrotingsonderzoek WGO Politie WGO Binnenlands Bestuur	Begrotingsonderzoek WGO Politie WGO Binnenlands Bestuur WGO Provincie- en Gemeentefonds	WGO Politie WGO Binnenlands Bestuur, Provincie- en Gemeentefonds WGO Overheids- personeel
OCW	Begrotingsonderzoek WGO Media WGO Cultuur	Begrotingsonderzoek WGO Media WGO Cultuur WGO Hoger Onder- wijs	WGO Cultuur WGO Media	WGO Hoger onderwijs WGO Cultuur WGO Media
Financiën	Alleen Plenair (onderdeel van de AFB ²)	Alleen Plenair (onderdeel van de AFB)	Alleen plenair	WGO Belastingplan 2011
Defensie	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel
VROM V&W I&M	Begrotingsonderzoek Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek VenW
EZ ELI	Alleen plenair	Alleen plenair	Alleen plenair	WGO Natuur WGO Visserij Begrotingsonderzoek Energie
SZW VWS	Begrotingsonderzoek Begrotingsonderzoek	Begrotingsonderzoek Begrotingsonderzoek WGO Sport	Alleen plenair WGO Sport	WGO Kinderopvang WGO Sport
J&G	Alleen plenair	Technische Briefing Begrotingsonderzoek	Alleen plenair	
WWI LNV	Begrotingsonderzoek Begrotingsonderzoek; WGO Visserij WGO Natuur	Begrotingsonderzoek Begrotingsonderzoek; WGO Visserij	Alleen plenair Begrotingsonderzoek; WGO Visserij WGO Natuur	
Totaal	6 alleen plenair 7 begrotings- onderzoeken 7 WGO's	4 alleen plenair 9 begrotings- onderzoeken 9 WGO's	7 alleen plenair 4 begrotings- onderzoeken 11 WGO's	1 alleen plenair 2 begrotings- onderzoeken 14 WGO's

¹ In deze evaluatie wordt de afkorting WGO gebruikt voor een wetgevingsoverleg over een onderdeel van de begroting.

² Algemene Financiële Beschouwingen.

Evenals in de vier voorgaande jaren is in 2010 door geen van de vaste commissies gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid om een begrotingsoverleg te houden. Wel zijn er twee begrotingsonderzoeken (V&W en het beleidsthema «energie») en 14 wetgevingsoverleggen over een specifiek onderdeel van de begroting georganiseerd.

Opnieuw is te zien dat er een toename is van het aantal wetgevingsoverleggen over specifieke onderdelen van de begroting.

2.5 Gebruik van rapporteurs

Bij de begrotingsbehandeling is dit jaar door één commissie gekozen om een rapporteur het woord te laten voeren over de kwaliteit van de begroting (V&W). In de voorgaande jaren werden door meerdere

commissies rapporteurs aangesteld. Het aantal rapporteurs is in vier jaar tijd van 5 naar 1 teruggelopen.

Tabel 6 Rapporteurs

Begrotingshoofdstuk	Begroting 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011
BuiZa				
Justitie				
BZK				
OCW	X	X		
Financiën				
Defensie				
V&W	X	X	X	X
VROM	X	X		
EZ				
LNV	X	X	X	
SZW				
VWS				
WWI	X	X		
J&G				

2.6 Amendementen op de begroting

Nieuw in deze evaluatie is een overzicht van ingediende amendementen op de ontwerpbegrotingen (tabel 7). Uit deze tabel blijkt dat na een stijging van het aantal ingediende amendementen in de periode 2001–2004 een periode van stabiele aantallen optreedt van rond de 100 amendementen. De laatste twee jaar is het totaal aantal ingediende amendementen weer ruim onder de 100.

Tabel 7 Ingediende amendementen op de begroting (begrotingen 2001 t/m 2011)

Begroting	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
HcvS en Kdk											
AZ					1	1					
NAAZ										1	
BuiZa	5	4	1	5	8	9	9	6	7	4	17
Justitie	3	4	8	15	17	16	17	4	10	3	2
BZK			2	6	1	7	2		4	1	1
OCW	1	7	13	28	16	21	10	9	10	4	12
Nationale Schuld											
Financiën					1		1	1	1		5
Defensie	1			1			2	1	1	8	2
VROM		1	5	2	3	11	11	12	2	4	1
V&W	5	3	1	7	5	3	4	3	6	3	6
EZ	1	1	1	5		4	3	1	6	4	3
LNV	3	2	4	7	1	10	6	13	23	11	5
SZW			1	9	5	8	16	14	5	7	5
VWS	4	2	18	12	27	10	15	19	11	6	8
WWI						3			0	2	1
J&G									3	2	2
ISF	2	7	1	6	2		10	7	21	7	5
Gemeente Fonds			1		3		3		0		
Provincie Fonds				1			1		1		
FES				1			5		1	2	
DGF			1								
Totaal	25	31	57	105	90	103	115	90	113	69	75

In aanvulling op een overzicht van ingediende amendementen op de begroting is een overzicht van het resultaat van de stemming over deze amendementen in tabel 8 gegeven.

Tabel 8 Resultaat stemmingen amendementen op begrotingen

Begroting	Begrotingsjaar							
	2008		2009		2010		2011	
	A*	V	A	V	A	V	A	V
HcvS en Kdk								
AZ				1				
NAAZ					1			
BuiZa	1	5	2	5	2	2	7	10
Justitie	4		5	5	2	1	2	
BZK			2	2		1		1
OCW	6	3	2	8	1	3		12
Nationale Schuld								
Financiën		1		1			1	4
Defensie		1		1	2	6	2	
VROM	2	10	1	1	2	2		1
V&W	1	2	3	3	1	2		6
EZ	1		1	5	2	2		3
LNV	6	7	8	15	5	6	2	3
SZW	4	10	3	2	2	5		5
VWS	4	15	6	5	1	5	1	7
WWI						2		1
J&G			1	2		2		2
ISF	2	5	18	3	3	4	2	3
Begroting	Begrotingsjaar							
	2008		2009		2010		2011	
	A*	V	A	V	A	V	A	V
Gemeente Fonds								
Provincie Fonds				1				
FES				1	1	1		
DGF								
Totaal	31	59	52	61	25	44	17	58

*A= aangenomen
V=Verworpen

Het aantal ingediende amendementen op de begroting wisselt van jaar op jaar. Bij de aangenomen amendementen blijkt het lastig een duidelijk patroon te herkennen in bijvoorbeeld aantallen, indieners of bedragen die er mee gemoeid zijn. Het resultaat van de stemming is toch vooral de uitkomst van een politiek proces en hangt onder meer af van de verhoudingen tussen coalitie en oppositie en de indieners van de amendementen. Wel blijkt uit de cijfers dat de meerderheid van de ingediende amendementen uiteindelijk niet wordt aangenomen.

Uit de ervaringen van bij begrotingsamendementen betrokken ambtelijk diensten (griffiers, Bureau Wetgeving, BOR) blijkt dat de begrotingen door Kamerleden en fractiemedewerkers vaak als technisch worden ervaren en te weinig inzicht bieden in concrete uitgavenbudgetten en in de flexibiliteit van de budgetten. De presentatie van de ruimte die een begroting nog kent in termen van niet verplichte middelen (budgetflexibiliteit) wordt in begrotingen op uiteenlopende wijze gepresenteerd. De technische bijstand die ministeries kunnen leveren aan indieners of aan diensten van de Tweede Kamer zou op dit punt verder kunnen worden uitgebreid en verbeterd. Naar analogie van de werkwijze bij «gewone wetten» waarbij er voor de Kamer vaste aanspreekpunten zijn bij de juridische afdelingen van ministeries, zou ook gestreefd kunnen worden naar vaste aanspreekpunten bij de financiële afdelingen die fracties en ambtelijk diensten van de Tweede Kamer desgevraagd van technische assistentie kunnen voorzien.

3. Verantwoordingssystematiek in de nieuwe kabinetsperiode

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet dat het jaar 2010 vanwege de demissionaire status van het kabinet vanaf februari 2010 en het aantreden van een nieuw kabinet in oktober 2010 consequenties had voor de behandeling van de «lopende» verantwoording en begroting. Maar ook voor de opzet en procedures van de verantwoording en begroting in de komende kabinetsperiode heeft dit gevolgen. Voor de begrotingen is inmiddels een nieuwe hoofdstukindeling tot stand gekomen en zijn budgetten soms binnen en tussen begrotingen verschoven. Over de opzet en indeling van de begroting ontvangt de Tweede Kamer eind maart 2011 nadere voorstellen van het kabinet, waarover 20 april 2011 een Algemeen Overleg is voorzien tussen de minister van Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven.

Over de toekomst van de verantwoordingssystematiek heeft de Tweede Kamer al eenmaal gedebatteerd. Op 18 november 2010 heeft de Kamer een plenair debat gehouden met de minister-president over de afrekenbaarheid van de 17 hervormingen en stelselherzelingen¹.

Enkele relevante passages uit dit debat:

Pechtold (D66)

Om deze voortgang adequaat te kunnen controleren, is het nodig dat de premier de regie voert, zodat het kabinet eenduidig verantwoording aflegt over de doelen. Daarvoor is het nodig dat de premier concreet uitgewerkte doelstellingen definieert, met duidelijke nulmetingen en tussenstappen; aan de start en niet pas bij de finish.

De doelstellingen moeten concreet en toetsbaar zijn door de Algemene Rekenkamer en door de Kamer zelf.

...dat we op een of andere manier transparant en afrekenbaar maken wat er in het regeer- en gedoogakkoord staat.

Blanksma (CDA)

Ook wij willen het kabinet op daadkracht kunnen aanspreken en afrekenen. Een goed moment daarvoor is het verantwoordingsdebat in het voorjaar van 2011, zoals de minister-president in zijn brief stelt. Het is goed om de reguliere cyclus van verantwoording te doorbreken en de verantwoording over de hervormingen eenmalig naar voren te halen.

Mijn fractie hecht eraan dat uit de verantwoording de stand van zaken van het totale regeerakkoord blijkt. Zij wil geen zoekplaatje binnen de departementale verslagleggingen; zij wil gewoon in één oogopslag de stand van zaken op de ladder van de daadkracht zien.

Mijn fractie hecht er tevens aan, de voortgang van belangrijke thema's uit het regeerakkoord met elkaar en misschien zelfs met vakministers te bespreken, al hoeft dat niet noodzakelijkerwijs tijdens Verantwoordingsdag. Mijn fractie denkt dan bijvoorbeeld aan thema's als een slagvaardige overheid, innovatie, onze internationale positie en duurzaamheid.

¹ Brief van MP d.d. 5 november 2010 (32 417 nr. 48). Ten behoeve van dit debat is door het BOR een notitie opgesteld die naderhand door de commissie BZK openbaar is gemaakt («Verantwoording over doelstellingen regeerakkoord», 10-BOR-N-096, bijlage bij 32 417 nr 56).

Harbers (VVD)

Wij zullen nauwgezet kijken hoe wij bij 2015 uitkomen. Wat mij betreft, loopt dat gewoon via de reguliere begroting- en verantwoordingscyclus. Ik heb ook aangegeven dat ik de forse hoop heb dat de begrotingen op Prinsjesdag volgend jaar helder en duidelijk zijn en dat wij dan exact weten wat het kabinet van plan is voor het jaar erna. Dat helpt ons vanzelf aan het inzicht in de periode tot 2015.

Van Dijck (PVV)

Wil het parlement zijn controlerende taak goed uitvoeren, dan moeten de hervormingen vertaald worden naar concrete en toetsbare doelstellingen. De drie W's moeten nog worden ingevuld door dit kabinet: wat willen wij bereiken, wat gaan wij daarvoor doen en wat mag het kosten?

De PVV wil graag zo snel mogelijk een overzicht van concrete, kwantificeerbare doelen ontvangen, inclusief de stand van zaken en een plan van aanpak om de voortgang te kunnen controleren.

Halsema (GroenLinks)

Het moet eenvoudig en transparant zijn, maar het moet wel helder zijn en controleerbaar. Wij vinden ook dat, als je beloftes doet, je met nulmetingen moet beginnen die betrekking hebben op verplegenden en de politie. Wij vinden dat je heldere doelen moet stellen die worden nageleefd. Dat hoeft niet heel gefragmenteerd te gebeuren, maar wel duidelijk.

Minister-president Rutte

Ik zeg toe dat dit kabinet de motie-Pechtold (31 951 nr. 11) uitvoert. Daarom zullen wij in overleg met de vaste commissie voor de Rijksuitgaven, de Algemene Rekenkamer en het kabinet te werk gaan. Langs die lijnen is die motie namelijk verder vormgegeven en wij zullen op basis daarvan in de verantwoording op drie assen werken.

Dat is de uitwerking van de motie-Pechtold die ik mij voorstel. In de eerste plaats moeten wij zorgen voor een aansluiting tussen de doelstellingen en de daarvoor beschikbare budgetten; het moet goed in beeld worden gebracht. Ik zeg tegen de heer Van der Staaij dat dit het pakket van 18 mld. raakt, maar ik ga hierbij in het bijzonder even in op de hervormingen die ik in mijn brief heb gemeld. In de tweede plaats moeten tussenstappen in de tijd per doelstelling worden vermeld. In de derde plaats moet er inzicht worden geboden in de te hanteren indicatoren.

Laten we er nu voor zorgen dat we de komende maanden de kans krijgen om die zaken op een goede manier aan de Kamer te presenteren en dat vervolgens in mei niet alleen de verantwoording over 2010 voorligt, maar dat de Kamer ook ten aanzien van deze zeventien hervormingsvoorstellen duidelijk inzicht heeft, langs de lijnen van de motie-Pechtold, in wat de stand van zaken is, zodat een en ander kan landen in het normale proces.

Tijdens dit debat is door het lid Pechtold een motie ingediend (32 417 nr. 50) over het meetbaar en controleerbaar maken van kabinetsdoelen. Deze motie is verworpen met stemverhouding 74 vóór/76 tegen. In het vervolg op dit debat zijn in december 2010 door een aantal fractievoorzitters 47 schriftelijke vragen gesteld aan het kabinet waarin gevraagd om

verschillende plannen in meetbare en controleerbare doelstellingen te presenteren. Medio 2011 zullen naar verwachting alle vragen zijn beantwoord.

De kwestie die in het debat van 18 november jl. en in de nadien gestelde schriftelijke vragen centraal staat is over welke doelen het kabinet zich in mei 2011 en de jaren daarna precies gaat verantwoorden en hoe de Kamer de realisatie ervan kan controleren.

De minister-president heeft op dit punt (zoals ook blijkt uit de voorgaande boxtekst met de letterlijke tekst van het stenogram) toegezegd dat het kabinet:

- in overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven, de Algemene Rekenkamer en het kabinet te werk zal gaan langs de lijnen van de motie Pechtold uit 2009¹ (31 951 nr. 11), dat wil zeggen:
 - (1) zorgen voor een aansluiting tussen de doelstellingen en de daarvoor beschikbare budgetten (waaronder het pakket van 18 mld. ombuigingen en de in de brief van de minister-president vermelde hervormingen)
 - (2) tussenschappen moeten in de tijd per doelstelling worden vermeld
 - (3) er inzicht wordt geboden in de te hanteren indicatoren.
- deze zaken op een goede manier aan de Kamer zal presenteren en te zorgen dat in mei 2011 niet alleen de verantwoording over 2010 voorligt, maar dat de Kamer ook ten aanzien van de hervormingsvoorstellen duidelijk inzicht heeft, langs de lijnen van de motie-Pechtold, in wat de stand van zaken is, zodat een en ander kan landen in het normale proces.

Het door de minister-president genoemde overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven heeft nog niet plaatsgevonden, maar de thematiek kan betrokken worden in het overleg dat in april 2011 is voorzien. Voor de Tweede Kamer is dan de vraag aan de orde wat de stand van zaken is. Zo kan bijvoorbeeld nog meer helderheid gevraagd worden over aard en inhoud van de jaarlijkse Verantwoordingsbrief.

Een punt van afweging binnen de Tweede Kamer is of er in de toekomst opnieuw gekozen wordt om, naar analogie van de behandeling in 2010, vooraf een aantal onderwerpen te selecteren en het kabinet te verzoeken die centraal te stellen in de algemene Verantwoordingsbrief.

¹ Motie Pechtold 31 951 nr. 11. Het dictum luidt: overwegende, dat het kabinet controleerbaar en afrekenbaar wil zijn op de doelstellingen uit het Beleidsprogramma 2007–2011; overwegende, dat de Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven de voortgang op deze doelstellingen niet konden verifiëren; overwegende, dat er een link moet zijn tussen de begroting en de verantwoordingsbrief; verzoekt de regering in samenwerking met de commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer te komen met voorstellen om de realisatie van de kabinetsdoelstellingen beter controleerbaar en afrekenbaar te maken en de Kamer hier voor Prinsjesdag 2009 over te informeren (...)

1. Inleiding

Beleidsdoorlichtingen zijn een relatief nieuw evaluatie-instrument voor departementen. Het periodiek doorlichten van de effectiviteit van beleidsartikelen in de vorm van beleidsdoorlichtingen is een cruciaal onderdeel van de begroting- en verantwoordingscyclus zoals deze nu is vormgegeven in het kader van de operatie «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB). De kernvraag waarop beleidsdoorlichtingen antwoord zouden moeten geven is: «Is het door de minister gevoerde beleid effectief?». Hoewel het instrument de laatste paar jaar steeds meer tot zijn recht komt, is er discussie over de vraag in hoeverre beleidsdoorlichtingen in de praktijk antwoord geven op deze vraag.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in haar werkprogramma 2009–2011¹ aangekondigd het gebruik van het instrument «beleidsdoorlichtingen» in de Tweede Kamer te zullen evalueren. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft de commissie in maart 2011 geassisteerd bij het uitvoeren van een analyse. De resultaten van deze evaluatie worden geschetst in paragraaf 3. Paragraaf 2 schetst eerst de achtergrond en voorgeschiedenis van het instrument beleidsdoorlichtingen.

2. Achtergrond en voorgeschiedenis

Beleidsdoorlichtingen zijn in 2006 geïntroduceerd met de «regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE)». Met deze regeling werd beoogd de effectiviteit van beleid zichtbaar te maken op het niveau van de operationele doelstellingen uit de rijksbegroting. Het evaluatieonderzoek ging daarmee verder dan de tot dan toe uitgevoerde instrumentevaluaties.

Naar aanleiding van de eerste beleidsdoorlichtingen heeft de commissie voor de Rijksuitgaven in juni 2007 haar zorgen geuit over de vraag of de beleidsdoorlichtingen wel voldoende betrouwbare informatie geven over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het kabinetsbeleid. De vraag was of de Kamer met de beleidsdoorlichtingen haar controlerende taak al dan niet kon versterken. De commissie heeft daarom de minister van Financiën – als coördinerend minister voor beleidsdoorlichtingen – gevraagd zorg te dragen voor een verbetering van de bruikbaarheid van de beleidsdoorlichtingen, onder meer door aanscherping van de RPE. In reactie daarop heeft de minister eind 2007 het voornemen aangekondigd om – als een substantieel aantal beleidsdoorlichtingen beschikbaar was – te bezien of een aanscherping van de RPE noodzakelijk was.

In 2008 heeft de minister van Financiën daartoe een tussenevaluatie laten uitvoeren. Uit deze tussenevaluatie² kwam naar voren dat beleidsdoorlichtingen over het algemeen wel voldoen aan de formele eisen van de RPE, maar de doorlichtingen daarmee nog niet automatisch goede informatie geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De bruikbaarheid van de beleidsdoorlichtingen voor de Kamer was op cruciale aspecten veelal beperkt: vaak werd niet duidelijk hoe doeltreffend het beleid was geweest, of werd de onafhankelijke oordeelsvorming niet goed gewaarborgd. Desondanks gaf de minister aan dat de uitkomsten van de tussenevaluatie voor hem geen reden waren om de regelgeving op majeure punten aan te passen. Hij beschouwde de gesignaleerde tekortkomingen vooral als aanloopproblemen.

¹ Kamerstuk 31 597, nr. 2.

² Kamerstuk 31 308, nr. 5.

3. Analyse beleidsdoorlichtingen 2009–2010

In de analyse die recentelijk is gemaakt, zijn de beleidsdoorlichtingen onderzocht die in de periode 2009–2010 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. Een overzicht hiervan is te vinden in paragraaf 4. Bij deze analyse is voornamelijk gekeken naar 1) de effectiviteit van het geëvalueerde beleid; 2) de onafhankelijkheid van het onderzoek; 3) de aansluiting van de kabinetsreactie op de conclusies van de beleidsdoorlichting; en 4) de wijze waarop de Kamer de beleidsdoorlichtingen heeft behandeld. De paragrafen hieronder gaan nader in op deze aspecten.

3.1 Effectiviteit van het beleid

De belangrijkste vraag waarop beleidsdoorlichtingen antwoord behoren te geven is vanuit het oogpunt van de Tweede Kamer: «hoe effectief is het beleid?». Uit de analyse blijkt dat het voor departementen niet eenvoudig is deze cruciale vraag te beantwoorden. Uitspraken over de effectiviteit van het beleid worden vaak niet gedaan, en de uitspraken die wel worden gedaan zijn doorgaans niet erg hard. De redenen hiervan lopen uiteen.

Sommige beleidsdoorlichtingen zijn meer een analyse van knelpunten, en geven een overzicht van de stand van de zaken van de uitvoering. De beleidsdoorlichting is dan meer een inventarisatie van het beleid over de afgelopen jaren. Dergelijke analyses gaan voorbij aan het doel waarvoor beleidsdoorlichtingen ooit zijn opgestart: het meten van de effectiviteit. Bij andere beleidsdoorlichtingen wordt weldegelijk geprobeerd de effectiviteit van het beleid in kaart te brengen. Maar omdat bij de analyse meetbare doelen en concrete prestatie-indicatoren (over de maatschappelijke effecten) ontbreken, is het vaak niet mogelijk de behaalde resultaten toe te schrijven aan de ingezette middelen (causaliteit). Verder gebeurt het dat de operationele doelstelling niet over de volle breedte wordt doorgelicht, waardoor er geen totaalbeeld over het hele beleidsterrein ontstaat. In een enkel geval zijn de methoden van onderzoek mager, bijvoorbeeld wanneer de effectiviteit van een financiële bijdrage wordt gemeten aan de klanttevredenheid van de ontvanger.

Concluderend kan worden gesteld dat beleidsdoorlichtingen in de meeste gevallen niet de informatie bieden die ze zouden moeten bieden: het meten van de effectiviteit van beleid. Een groot aantal beleidsdoorlichtingen bevatten geen uitspraken over de mate waarin het effect tot stand is gekomen *dankzij* het beleid. Om de bruikbaarheid van beleidsdoorlichtingen voor het debat in de Kamer te vergroten, zou het inzicht in de effectiviteit verbeterd moeten worden, ook al is deze relatie bij bepaalde beleidsterreinen wellicht niet altijd eenvoudig te leggen.

3.2 Onafhankelijkheid van het onderzoek

De Tweede Kamer moet erop kunnen vertrouwen dat de beleidsdoorlichtingen een juist beeld geven van de feiten, dat alle aspecten aan bod zijn gekomen en dat alle relevante informatie is verwerkt. Een goede borging van een onafhankelijke oordeelsvorming is daarbij onontbeerlijk. In de regelgeving is bepaald dat bij iedere beleidsdoorlichting ten minste één onafhankelijke deskundige moet worden betrokken. Daarnaast is voorgeschreven dat beleidsdoorlichtingen een toelichting bevatten over de betrokkenheid en de inbreng van deze onafhankelijke bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting.

Uit de analyse die recentelijk is uitgevoerd ontstaat een gemêleerd beeld. De meeste beleidsdoorlichtingen lijken formeel te voldoen aan de eisen die de RPE stelt aan de onafhankelijkheid van onderzoek: de betrok-

kenheid van een onafhankelijke deskundige die een onafhankelijke toets doet. Een paar beleidsdoorlichtingen voldoen echter niet aan deze eis en maken de resultaten van de onafhankelijke toets niet of nog onvoldoende zichtbaar.

Ook zijn bij de doorlichtingen die voldoen aan de formele eisen kanttekeningen te plaatsen bij de onafhankelijkheid. Zo voeren sommige «onafhankelijke deskundigen» vaker opdrachten uit voor hetzelfde ministerie dat ze doorlichten, waardoor – in een aantal gevallen – de vraag kan worden gesteld of hun betrokkenheid bij het departement niet te groot is om te kunnen spreken van onafhankelijke deskundigen. Daarnaast gaan sommige onafhankelijke deskundigen niet in op de kwaliteit van het beleidsonderzoek of geven ze weinig inhoudelijk commentaar. In een aantal gevallen blijkt de onafhankelijke deskundige pas laat in het proces betrokken te zijn en spelen deze een beperkte rol in de beleidsdoorlichting, meestal in de vorm van een verklaring achteraf. En een enkele keer heeft de minister de bevindingen van de onafhankelijke deskundige niet bij de kabinetsreactie bijgevoegd, of deze onvoldoende expliciet gemaakt.

Een mogelijkheid om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichtingen te vergroten zou zijn om een onafhankelijke en deskundige beleidsevaluator te vragen een standaard toets uit te voeren op de (methodologische) kwaliteit en volledigheid van iedere beleidsdoorlichting. Deze beleidsevaluator zou – naast onafhankelijk en deskundig op het gebied van evaluatieonderzoek – rijksbrede onderwerpen moeten kunnen behandelen en qua omvang voldoende capaciteit moeten hebben om dergelijke standaardtoetsen te kunnen uitvoeren. Men zou hierbij kunnen denken aan een organisatie als de Algemene Rekenkamer.

3.3. Kabinetsreactie

Voor de Kamer is het van belang dat de bewindspersoon aangeeft welke beleidsconclusies hij/zij verbindt aan de beleidsdoorlichting. Uit de beleidsdoorlichting of uit de kabinetsreactie zou verder moeten blijken in hoeverre het beleid geschikt is voor de komende periode.

Uit de analyse blijkt dat ook de kabinetsreacties een gemêleerd beeld laten zien. In sommige gevallen onderschrijft de bewindspersoon de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting en neemt hij/zij de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting over. Maar vaker roepen kabinetsreacties de vraag op wat er nu precies verbeterd gaat worden. Bewindspersonen doen dan weinig concrete toezeggingen en kondigen nauwelijks nieuwe maatregelen aan. Dit kan een logisch gevolg zijn van het feit dat er in een heel aantal beleidsdoorlichtingen geen harde uitspraken gedaan (kunnen) worden over de relatie tussen de ingezette middelen en de effecten op het beleid.

Er zijn ook kabinetsreacties naar de Kamer gestuurd waarbij de bewindspersoon niet of slechts gedeeltelijk ingaat op de conclusies die in de beleidsevaluatie worden getrokken. En in een enkel geval wordt gesteld dat het beleid adequaat is geweest, terwijl uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de effectiviteit van het beleid juist niet te meten of niet gemeten is. In zo'n geval haalt de bewindspersoon geen leerpunten uit de beleidsdoorlichting en wordt alleen het tot dan toe gevoerde beleid nogmaals verwoord. Het uitvoeren van een beleidsdoorlichting lijkt dan slechts een formaliteit te zijn.

Het nut van het instrument «beleidsdoorlichting» zou vergroot kunnen worden als de bewindspersonen alle aanbevelingen aan de orde laten komen in de kabinetsreactie.

3.4. Behandeling Tweede Kamer

In de analyse is onderzocht op welke wijze de Kamercommissies de beleidsdoorlichtingen hebben geagendeerd en behandeld. Paragraaf 4 geeft hiervan een overzicht.

De afgelopen twee jaar zijn de Kamercommissies bij een groot aantal aangeboden beleidsdoorlichtingen met de regering in debat gegaan door een schriftelijk overleg te houden, schriftelijke vragen te stellen of door de beleidsdoorlichting te betrekken bij een Algemeen Overleg. Bij een klein aantal beleidsdoorlichtingen is een notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven openbaar gemaakt en heeft de Kamercommissie de bewindspersoon verzocht om een inhoudelijke reactie. Overige beleidsdoorlichtingen zijn geagendeerd in wetgevingsoverleggen bij de begroting. In deze analyse is niet onderzocht of, en zo ja op welke wijze, de beleidsdoorlichtingen in deze wetgevingsoverleggen ook daadwerkelijk aan de orde zijn gekomen.

Hoewel sinds de invoering in 2006 van beleidsdoorlichtingen een groeiende aandacht voor dit relatief nieuwe instrument waarneembaar is, is het nog geen gemeengoed om beleidsdoorlichtingen standaard in een AO te behandelen. Het nut van beleidsdoorlichtingen zou verder vergroot kunnen worden door Kamercommissies in overleg met de minister de programmering van de beleidsdoorlichtingen (zowel de onderwerpselectie als het moment van de aanbieding) te laten vaststellen. Hiermee zouden beleidsdoorlichtingen beter kunnen aansluiten bij het debat in de Tweede Kamer.

4. Overzicht geanalyseerde beleidsdoorlichtingen 2009–2010*

Beleidsdoorlichting	Ontvangen:	Van	Hoe behandeld in de Kamer ¹
Kwaliteit overheidsmanagement	10-03-2009	BZK	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO Vernieuwing Rijksdienst
Wapenexportbeleid	02-04-2009	BUZA	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO Wapenexport, voorjaar 2011 Schriftelijk overleg
Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	15-04-2009	FIN	
Voedselveiligheid / Voedselkwaliteit en diergezondheid	29-04-2009	VWS/ LNV	Beleidsdoorlichtingen geagendeerd bij wetgevingsoverleg over jaarverslagen.
Bodemsanering	18-05-2009	VROM	Geagendeerd bij het AO Bodem
Medefinancieringsprogramma's	19-05-2009	BUZA	Geagendeerd bij het AO over rol maatschappelijke organisaties ontwikkelingssamenwerking.
Huurgeschillenbeslechting	27-05-2009	WWI	Geagendeerd door beleidsdoorlichting desgewenst te betrekken bij de behandeling van het wetsvoorstel «huurprijzen woonruimte».
Kwaliteitszorg	21-09-2009	OCW	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO
Onderwijsachterstanden	21-09-2009	OCW	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO

Beleidsdoorlichting	Ontvangen:	Van	Hoe behandeld in de Kamer ¹
Crisisbeheersing	28-10-2009	BZK	Beleidsdoorlichting geagendeerd bij AO
Schatkistbankieren	12-11-2009	FIN	Crisisbeheersing en rampenbestrijding Schriftelijk overleg dat vervolgens is geagendeerd bij een AO.
Begrotingssystematiek	01-04-2010	FIN	Nog geen kabinetsreactie ontvangen.
Kennisinfrastructuur Hoger Onderwijs	07-04-2010	OCW	N.a.v. beleidsdoorlichting heeft de Kamercommissie de staatssecretaris gevraagd een beleidsreactie te doen toekomen op de kosten-batenanalyse van het investeringsplan «kwaliteit als opdracht».
Artikel 49	29-04-2010	SZW	Geagendeerd door beleidsdoorlichting te betrekken bij de behandeling van het jaarverslag 2009 van SZW.
Jeugdstelsel	03-05-2010	VWS	Geagendeerd door beleidsdoorlichting desgewenst te betrekken bij ontwerpbegroting 2011 Jeugd en Gezin
Ondersteuning bestuurlijke veiligheidspartners	19-05-2010	BZK	Geagendeerd door beleidsdoorlichting desgewenst te betrekken bij begrotingsbehandeling 2011 van BZK
Duurzaam ondernemen	19-05-2010	LNV	Geagendeerd bij begrotingsoverleg LNV 2011
Mediabeleid	10-06-2010	OCW	Geagendeerd door beleidsdoorlichting desgewenst te betrekken bij begrotingsbehandeling OCW 2011, onderdeel media.
Internationale financiële betrekkingen	16-06-2010	FIN	Geagendeerd door beleidsdoorlichting desgewenst te betrekken bij begrotingsbehandeling.
Jeugdsancties	28-06-2010	JUS	Geagendeerd door beleidsdoorlichting te betrekken bij begrotingsbehandeling Justitie.
Evaluatie belastinguitgaven	30-06-2010	FIN	Schriftelijk overleg. Evt. vervolg Kamerbehandeling nog niet bekend ten tijde van de evaluatie
Internationaal ondernemen	09-07-2010	EZ	Schriftelijke vragen gesteld. Antwoorden geagendeerd bij begrotingsbehandeling EZ.
BTW-compensatiefonds	17-09-2010	FIN	Kabinetsreactie recentelijk ontvangen. Nadere agendering nog vast te stellen.
Algemene doelstelling Belastingdienst	23-10-2010	FIN	Kamer heeft staatssecretaris verzocht reactie te geven op openbare BOR-notitie. Reactie niet ontvangen ten tijde van de evaluatie.

¹ Stand van zaken op 1 maart 2011

* Beleidsdoorlichtingen zoals gepubliceerd door het ministerie van Financiën, excl. waterkwantiteit (betreft 2008) en incl. meest recente beleidsdoorlichtingen (<http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/overzichten/Beleidsdoorlichtingen.html>).