

Vergaderjaar 2010–2011

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 33

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2011

Hierbij biedt de commissie voor de Rijksuitgaven u de evaluatie aan van het Verantwoordingsdebat in mei 2011 en de behandeling van de jaarverslagen over het begrotingsjaar 2010. Deze brief beperkt zich tot de hoofdlijnen van de evaluatie en de zaken die aanbeveling verdienen voor het volgende verantwoordingsproces.

Algemene bevindingen

De verantwoording over 2010 kan niet als regulier worden aangemerkt, omdat het kabinet Rutte-Verhagen maar zeer ten dele verantwoording kon afleggen over het eigen beleid, daar zij in oktober 2010 is aangetreden. Hoewel dit staatsrechtelijk gezien geen belemmering vormt voor de verantwoording, heeft de Kamer dit jaar relatief minder aandacht besteed aan de verantwoording dan gemiddeld. Meer specifiek kon de Kamer de effecten van de bezuinigingen van het nieuwe kabinet moeilijk isoleren van de eerder in het verslagjaar 2010 ingezette bezuinigingen door het (demissionaire) kabinet Balkenende IV.

Een laatste verklaring voor de verminderde intensiteit van de verantwoording wordt gevonden in de op handen zijnde nieuwe begrotingssystematiek «Verantwoord begroten». De invoering van deze systematiek heeft mogelijk nieuwe doelstellingen en andere verantwoordingsmaatstaven tot gevolg. Dit maakt een discussie over de realisatie van doelstellingen uit 2010 «ongemakkelijk». In de Jaarverslagen over 2010 en in de kabinetsbrief voor Verantwoordingsdag werd hierin immers nog geen inzicht verschaft.

Op basis van de analyse van Verantwoordingsdag en de analyse van de behandeling van jaarverslagen in de vakcommissies resteert echter over de breedte – ondanks de eigenheid van dit «verslagjaar» – geen negatief beeld. Het Verantwoordingsdebat werd gevoerd door alle fractievoorzitters, met de premier en de minister van Financiën en ging in grote mate over het jaar 2010. Bij vrijwel alle jaarslagen werden feitelijke vragen gesteld en meer dan de helft van de jaarverslagen kwam aan de orde in

een wetgevingsoverleg. De commissie voor de Rijksuitgaven betreurt het dat enkele commissies besloten dit jaar geen wetgevingsoverleg te houden over het jaarverslag en het bijbehorende Rekenkamerrapport, temeer omdat dat in het recente verleden nog niet eerder was voorgekomen.

Verantwoordingsdag en verantwoordingsbrief

Verantwoordingsdag verliep zoals gebruikelijk. Het ontbreken van een embargoregeling droeg bij aan een goede voorbereiding door de Kamer van het verantwoordingsproces. De Algemene Rekenkamer heeft met de presentatie van de reguliere rapporten bij de Jaarverslagen, maar met name ook met de Bezuinigingsmonitor weer een belangrijke bijdrage geleverd aan (de inhoud van) het verantwoordingsdebat, zowel plenair als in de diverse commissies. De technische briefing door de Algemene Rekenkamer, voorafgaand aan Verantwoordingsdag werd gewaardeerd.

Aandachtspunten

De bij deze brief gevoegde procesevaluatie en de aanstaande wijzigingen van de begrotingssystematiek en het verantwoordingsproces, geven de commissie voor de Rijksuitgaven aanleiding om vier punten onder de aandacht van de Tweede Kamer te brengen:

- I. Met het oog op de komende begrotings- en verantwoordingscyclus, waarin het kabinet zijn voornemens uit «Verantwoord begroten» voor het eerst in de begrotingen verwerkt is extra aandacht van de Kamer voor de (kwaliteit van de) informatievoorziening geboden. Omdat zowel de aard als de inhoud van begrotingen en jaarverslagen sterk zal veranderen zal de commissie voor de Rijksuitgaven de komende periode monitoren welke wijzigingen er zullen optreden in de informatievoorziening aan de Kamer en zo nodig hierover met de minister van Financiën in overleg te treden.
- II. Met het oog op het Verantwoordingsdebat over 2011 (te houden in mei 2012) is het van belang dat de Kamer goed kijkt naar wat ze verwacht van de Verantwoordingsbrief. Kamer heeft om die reden inmiddels enkele thema's vastgesteld waarop zal worden gefocust in het Verantwoordingsdebat en de daaraan voorafgaande verantwoordingsstukken (Kamerstuk 31 428, nr. 4). De commissie voor de Rijksuitgaven zal bewerkstelligen dat de Kamer adequate informatie krijgt over deze focusonderwerpen.
- III. Met het oog op de majeure veranderingen in begrotingsopzet en begrotingsinhoud zal de commissie voor de Rijksuitgaven de verschillende commissies met nadruk wijzen op de mogelijkheid een rapporteur aan te wijzen. De rapporteur kan de meer technische discussie over de informatiewaarde van de begrotingen of andere onderwerpen die verdieping vergen en/of een technischer karakter hebben, faciliteren. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven speelt daarbij een ondersteunende rol.
- IV. De commissie voor de Rijksuitgaven adviseert de commissies met ingang van volgend jaar om na de behandeling van de departementale jaarverslagen op commissieniveau (na feitelijke vragen of na feitelijke vragen in combinatie met een wetgevingsoverleg) en voor de plenaire behandeling (doorgaans stemmingen over de slotwetten), expliciet in commissieverband te besluiten over het advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Dat kan in aparte of reguliere procedurevergadering (als de tijd het toelaat) of aan het eind van het wetgevingsoverleg. De commissie voor de Rijksuitgaven wordt op de hoogte gebracht van het advies van elke commissie en van eventuele bezwaren tegen (onverkorte) dechargeverlening. De commissie voor de Rijksuitgaven

informeert vervolgens de Voorzitter – zoals te doen gebruikelijk – voor de plenaire afronding over het totale beeld. Over de dechargeverlening wordt vervolgens plenair besloten.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

1. Inleiding

De commissie voor de Rijksuitgaven evalueert jaarlijks het verantwoordingsproces en rapporteert hierover aan de Kamervoorzitter. In bijgaande procesevaluatie wordt het verantwoordingsproces geëvalueerd over het begrotingsjaar 2010, zoals dat in de periode van de aanbidding van het Financieel Jaarverslag Rijk en de departementale jaarverslagen aan de Kamer medio mei 2011 tot en met de zogeheten dechargeverlening eind juni 2011 plaatsvond.

In deze evaluatie wordt allereerst ingegaan op de aard van het verantwoordingsproces, gegeven het recente aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen (paragraaf 2). Vervolgens wordt het verantwoordingsproces beschreven in paragraaf 3. Een analyse van Verantwoordingsdag en het verantwoordingsdebat volgt in paragraaf 4, waarna in paragraaf 5 de behandeling van de jaarverslagen door de diverse vakcommissies aan de orde komt. In de slotparagraaf worden enkele conclusies getrokken (paragraaf 6).

2. «Verantwoording door een nieuw kabinet»

De verantwoording over het jaar 2010 was – evenals vorig jaar¹ – niet als «regulier» aan te merken. Het kabinet Rutte-Verhagen trad in november 2010 aan, waardoor de verantwoording hoofdzakelijk betrekking had op de daden van het vorige kabinet (Balkenende IV) en het demissionaire (minderheids-) kabinet na de val van Balkenende IV op 23 februari 2010. Hoewel dit staatsrechtelijk beschouwd geen beletsel is voor de verantwoording – de nieuwe bewindslieden zijn staatsrechtelijk immers ook verantwoordelijk voor de daden van hun voorgangers – gaf dit de wat ongemakkelijke situatie dat een nieuw kabinet aangesproken zou moeten worden op de daden van een vorig kabinet.

Twee andere factoren leidden er toe dat het verantwoordingsproces anders verliep dan gebruikelijk. In de eerste plaats bestond op het moment van de verantwoording nog geen duidelijkheid over de methodiek en maatstaven waarmee het nieuwe kabinet verantwoording zou gaan afleggen. Dit kwam enerzijds door de aangekondigde fundamentele wijziging van de begrotingssystematiek (waarmee de Kamer op 18 april 2011 heeft ingestemd), waarvan de precieze gevolgen nog niet duidelijk waren (VBTB wordt vervangen door Verantwoord Begroten). Daarnaast had de Kamer aan de vooravond van Verantwoordingsdag nog geen volledig inzicht in de beleidsprioriteiten van het nieuwe kabinet. Doordat de meetlat (doelen, beoogde resultaten, te bereiken effecten) nog ontbrak, was het voor de Kamer niet eenvoudig de eerste prestaties van het kabinet te toetsen.

De laatste factor betreft het feit dat het door het recente aantreden van het kabinet niet eenvoudig was om te verantwoorden over de stand van zaken rond de overheidsfinanciën en de «bezuinigingsprestaties», daar zij vooralsnog nog maar heel beperkt zijn toe te rekenen aan het nieuwe kabinet. Een deel van de bezuinigingen was reeds door het vorige kabinet in gang gezet. Het «isoleren» van de effecten van het aanvullend (bezuinigings)beleid van het nieuwe kabinet was in het vroege stadium complex. Daar kwam bij dat veel bezuinigingen weliswaar technisch waren ingeboekt, maar dat de daadwerkelijke realisatie nog sterk afhangt van de beleidskeuzes die deels nog moeten worden gemaakt. De Algemene Rekenkamer heeft met de bezuinigingsmonitor een belangrijke eerste stap gezet om de voortgang scherp te monitoren. Pas in de

¹ Ook vorig jaar vond de verantwoording plaats onder bijzondere omstandigheden. In 2010 werd het verantwoordingsdebat over 2009 gevoerd aan de vooravond van de Tweede Kamerverkiezingen. Wat de «finale verantwoording» had moeten zijn van het kabinet Balkenende IV, kreeg het karakter van een verkiezingsdebat. De departementale jaarverslagen over 2009 werden bovendien na het zomerreces geagendeerd voor een gecombineerde behandeling met de departementale begrotingen voor 2011. Hierdoor sneeuwde de behandeling van de departementale jaarverslagen in veel gevallen onder (zie: evaluatie van de commissie voor de Rijksuitgaven van het verantwoordings- en begrotingsproces van 2010, 31 865, nr. 27).

begrotingen voor 2012 zal echter duidelijk worden welke precieze beleidsprestaties en te boeken resultaten het kabinet voorstaat om de bezuinigingsdoelstelling te bereiken.

Ondanks het feit dat er diverse aanleidingen waren voor terughoudendheid in de verantwoording, kan in algemene zin worden geconcludeerd dat de Kamer serieus werk heeft gemaakt van het verantwoordingsproces. Weliswaar minder intensief dan in vorige jaren (blijkens het aantal jaarverslagen dat in wetgevingsoverleggen aan de orde is geweest), maar vrijwel alle departementale jaarverslagen zijn onderworpen aan een reeks feitelijke vragen en ongeveer de helft van de jaarverslagen is uiteindelijk behandeld in een wetgevingsoverleg met de betreffende bewindspersoon. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

3. Gevolgde procedures (tot het verantwoordingsdebat)

Brief commissie voor de Rijksuitgaven over verantwoordingproces

Op 26 april 2011 zijn de voorzitters van de vaste en algemene Kamercommissies geïnformeerd over het verantwoordingsproces. Men is geïnformeerd over de relevante data in het proces, de mogelijkheden voor behandeling van de jaarverslagen in de commissies (al dan niet na de benoeming van een rapporteur), de dechargeverlening en de mogelijkheid om een technische briefing te laten verzorgen door de Algemene Rekenkamer.

Embargo, aanbidding jaarverslagen en rapporten bij de jaarverslagen

De jaarverslagen werden bijna een week voor de derde dinsdag van mei aan de Kamer aangeboden, namelijk op donderdag 12 mei 2011. Hierbij was – net als vorig jaar – geen sprake van een embargo. De Kamervoorzitter memoreerde hier ook aan bij de aanbidding in de Kamer: «het vooraf beschikbaar stellen van al die documenten is een goede zaak. Daardoor heeft de Kamer zich grondig kunnen voorbereiden op het debat dat hier morgen de hele dag zal worden gevoerd. Omdat de stukken al eerder openbaar waren, is het ook voor de buitenwereld gemakkelijker om het debat te volgen.»¹

De Algemene Rekenkamer bood de rapporten bij de jaarverslagen aan op dinsdag 17 mei 2011 (om 12 uur), een dag voor de officiële aanbidding in de Kamer. Diezelfde middag (op 17 mei) vond een technische briefing plaats over de bijdragen van de Algemene Rekenkamer aan het verantwoordingsproces.

Officiële aanbidding

Op 18 mei 2011 werden het Financieel Jaarverslag Rijk en de departementale jaarverslagen officieel aan de Kamer aangeboden door de minister van Financiën. Daaropvolgend bood de president van de Algemene Rekenkamer de rapporten aan bij de jaarverslagen en de «Staat van de Rijksverantwoording 2010».

Minister De Jager stond in zijn bijdrage stil bij de economische crisis en de gevolgen daarvan voor de overheidsfinanciën. De minister uitte zijn zorg over het «behoud van goed kwalitatief financieel management» in tijden van taakstellingen en bezuinigingen.

De president van de Algemene Rekenkamer oordeelde positief over de rechtmatigheid, de beperkte omvang van de fouten en onzekerheden in de jaarverslagen en kon mededelen dat door de Algemene Rekenkamer

¹ Handelingen, 18 mei 2011, 82-4-16.

(onder het voorbehoud van goedkeuring door de Staten-Generaal) goedkeuring was verleend aan de saldibalans en rijksrekening. Minder positief oordeelde zij over de kwaliteit van de beleidsinformatie, hier was geen progressie gemaakt. Ten aanzien van de bedrijfsvoering werd bericht over algehele vooruitgang, maar ook twee zorgpunten: het subsidie-beheer bij VWS (leidend tot een formeel bezwaaronderzoek van de Algemene Rekenkamer) en het financieel en materieel beheer bij het ministerie van Defensie (onvolkomenheden geconstateerd). Ook het rijksbrede personeelsbeheer is niet op orde.

In de Staat van de Rijksverantwoording heeft de Algemene Rekenkamer de financiële verschuivingen in beeld gebracht die het gevolg zijn van de departementale herinrichting die dit kabinet heeft doorgevoerd. Ook is hierin een zogeheten nulmeting personeel opgenomen die de basis zal vormen voor systematische registratie van de vorderingen van het kabinet om het ambtenarenapparaat af te slanken. Daarnaast werden aangeboden: het *Rapport bij de EU-lidstaatverklaring*, het *Vijfde voortgangsbericht over ontwikkelingen op het gebied van de EU-landencrisis*, een *Overzicht over kwesties rond de staatsbalans*¹ en de *Bezuinigingsmonitor 2011*.

Het verantwoordingsdebat

Het verantwoordingsdebat werd zoals te doen gebruikelijk gehouden op de dag na de aanbieding van de jaarverslagen, te weten donderdag 18 mei 2011. Aan het debat namen alle fractievoorzitters deel. De beantwoording van regeringszijde vond plaats door de minister-president en de minister van Financiën. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de inhoud en vorm van het verantwoordingsdebat.

4. Verantwoordingsdag en het (plenaire) verantwoordingsdebat

4.1. Briefing door de Algemene Rekenkamer

Het ontbreken van een embargoregeling voor de jaarverslagen had tot gevolg dat de politieke discussie daarvoor reeds begon. Met name na de openbaarmaking van de rapporten van de Algemene Rekenkamer, kwamen verschillende politieke partijen reeds met een stellingname. Daarbij was vooral de Bezuinigingsmonitor onderwerp van debat in de media (zie verder 4.4)

Tijdens een briefing op 17 mei 2011 heeft de Algemene Rekenkamer een toelichting gegeven op de Staat van de Rijksverantwoording, de rapporten bij de jaarverslagen, het Rapport over de Staatsbalans, de Bezuinigingsmonitor 2011 en de Rapporten bij de EU-lidstaatverklaring 2010 en het 5^e Rapport kredietcrisis en EU-landencrisis. Bij de briefing waren vijf leden van de commissie voor de Rijksuitgaven aanwezig.

4.2. Focus in het verantwoordingsdebat

In het verantwoordingsdebat van vorig jaar werd voor het eerst uitvoering gegeven aan de motie Koşer Kaya (32 123, nr. 30). Deze motie beoogt meer focus in het verantwoordingsdebat, door voorafgaand aan het debat een keuze te maken voor een aantal focusonderwerpen die in het debat een centrale plaats moeten krijgen.

Vorig jaar is deze systematiek voor het eerst toegepast. Vanwege de demissionaire status van het kabinet was toen echter niet vast te stellen of de systematiek heeft bijgedragen aan de politieke zeggingskracht van het debat.

¹ Hiermee werd tegemoet gekomen aan de motie Van Geel c.s. (32 360, nr. 4) waarmee de Algemene Rekenkamer bij het verantwoordingsdebat van vorig jaar is verzocht om ook een toets uit te voeren op de Staatsbalans die deel uit maakt van het Financieel Jaarverslag Rijk.

Dit jaar is niet «gewerkt» in lijn met de motie Koşer Kaya in verband met het recent aangetreden kabinet. In een extra procedurevergadering op 28 juni 2011 van de commissie voor de Rijksuitgaven werd wel besloten aan de Kamer voor te stellen om in 2012 (verantwoording over 2011) de volgende onderwerpen centraal te stellen: veiligheid (aanscherping strafrecht, toegang tot de rechtsstaat); bereikbaarheid (fileproblematiek), natuurbeleid en duurzaamheid (klimaat en milieu)¹.

4.3. Geen verantwoordingsbrief, maar wat wel?

Ruim voor het verantwoordingsdebat kondigde de premier aan geen afzonderlijke Verantwoordingsbrief naar de Kamer te sturen in verband met de (nog) korte zittingsduur van het kabinet Rutte-Verhagen. In de onderstaande boxtekst wordt ingegaan op de verantwoordingsmethodiek die door het vorig kabinet werd gehanteerd ten behoeve van de Verantwoordingsbrief.

Box 1 – Verantwoordingsbrief vorig kabinet, delivery-systematiek

Met de Verantwoordingsbrief werd door het vorige kabinet jaarlijks inzage gegeven in de mate waarin de kabinetsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Het coalitieakkoord is aan het begin van de kabinetsperiode uitgewerkt in een Beleidsprogramma. De doelstellingen en belangrijkste resultaten uit dit programma werden vertaald in een set van 74 concrete doelstellingen en maatstaven, op basis waarvan aan de Kamer werd gerapporteerd over de doelrealisatie. Jaarlijks werd in de Verantwoordingsbrief door middel van een stoplichtrapportage op hoofdlijnen verantwoording afgelegd over het kabinetsbeleid. Een en ander was sterk geïnspireerd op de zogeheten delivery-systematiek, die in Groot Brittannië onder voormalig premier Blair is gehanteerd. Hoewel verschillend gedacht wordt over de effecten van deze methode en niet alle beleidsresultaten goed meetbaar bleken; heeft deze systematiek bijgedragen aan focus en scherpheid in de verantwoordingsdebatten van de afgelopen jaren.

De minister van Financiën gaf op 14 april 2011 aan dat het kabinet met ingang van *volgend* jaar (2012) weer jaarlijks een Verantwoordingsbrief zou sturen (weliswaar op een andere leest geschoeid dan het vorige kabinet). Ten behoeve van het verantwoordingsdebat dit jaar zou het kabinet met een brief wel inzage bieden in de hervormingen en stelselherzieningen die ze door wil voeren. In het debat over de Regeringsverklaring (27 oktober 2010) gaf de premier in antwoord op vragen van de heer Blok (VVD) aan te komen met een plan van aanpak met concrete maatregelen en tijdstippen. Daarbij zou het kabinet de motie Pechtold van 28 mei 2009 (Kamerstuk 31 951, nr. 11) als leidraad hanteren, waaruit volgt dat het kabinet inzage geeft in doelen, budget en beoogde effecten bij de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid.

Het kabinet stuurde voor het verantwoordingsdebat van dit jaar een brief naar de Kamer inzake de zogeheten 17 hervormingen. In de brief ontbrak echter informatie over de te bereiken doelen en effecten van het beleid en werd hoofdzakelijk inzage gegeven in de in gang gezette activiteiten. In het verantwoordingsdebat werd veelvuldig gesproken over de wijze waarop het kabinet Rutte-Verhagen inzage gaf in de effecten van het beleid op hoofdlijnen. Hieronder volgt een overzicht van enkele uitspraken.

¹ Kamerstuk 31 428, nr. 4.

De heer Cohen (PvdA)

«Ook premier Rutte maakt weinig werk van Verantwoordingsdag. Dat is vreemd, want bij de presentatie van zijn regeerakkoord zei hij dat hij afgerekend kon worden op zijn daden. (...) Twee A4'tjes. Dat is best lang voor een brief waar niks in staat. (...) Niks over een plan van aanpak. Niks over de uitgangspositie, de zogenaamde nulmeting (...). Helemaal niks ook over de doelstelling die het kabinet beoogt met de zogenaamde hervormingen.»

De heer Blok (VVD)

«In de interrupties ben ik er al op ingegaan dat je als politicus mijns inziens steeds een afweging moet maken tussen de kosten van al die informatie die je vraagt en de vraag of je die informatie eigenlijk wel echt nodig hebt. (...) Wat mij betreft mag er dan ook matiging in acht genomen worden bij de vraag om nog meer cijfers.»

De heer Van Haersma Buma (CDA)

«Tegelijkertijd moeten wij politiek niet verenigen tot een financiële planning en afrekening. Dat is ook niet zo voor de Nederlanders. (...) Het is de vraag hoe wij met elkaar samenleven. (...). Die kwaliteit van de samenleving laat zich niet vatten in een doos stukken met nietjes erdoorheen. Die kwaliteit kan ook niet zomaar met overheidsgeld worden gekocht.»

De heer Pechtold (D66)

«Nederland moet op de schop. (...) Behalve die beloftes deed de premier er nog een: afspraak wordt weer afspraak. Zo kende ik hem ook. (...) Als de feiten namelijk uit het zicht verdwijnen, resteert slechts de macht van emotie. In 2007 deed ik samen met collega Rutte een voorstel waarin wij het kabinet-Balkenende IV vroegen om voor de 74 zelfgekozen plannen aan te geven welke instrumenten, welke nulmeting en welk tijdpad werden gebruikt en daarnaast welke middelen beschikbaar zouden zijn. (...) Des te groter was de teleurstelling toen ik de rest van de brief las: vaagheid en vrijblijvendheid troef.»

De heer Slob (CU)

«We hebben in de jaarverslagen ook een aantal heel mooie resultaten teruggezien. De verbeterde asielpprocedure bijvoorbeeld (...). De geweldscriminaliteit is in 2010 met 19% afgenomen ten opzichte van 2006. Dat zijn heel afrekenbare doelen, mooie doelen ook. Dit kabinet moet het een eer vinden om ervoor te zorgen dat het in ieder geval volgend jaar, als er verslagen liggen over een vol jaar waarin dit kabinet regeringsverantwoordelijkheid heeft gedragen (...) ook met afrekenbare doelen komt.»

Mevrouw Thieme (PVDD)

«Ik schets u de situatie waarin we het verantwoordingsdebat moeten houden: niet op «woensdag gehaktdag», zoals in andere jaren, maar op «donderdag zonderdag», zoals onze zuiderburen zeggen. De vraag is: zonder wat? Zonder visie? Zonder vertrouwen? Zonder verantwoording? Om te beginnen zonder een deugdelijke verantwoording. Waar is de Mark Rutte die in 2009 op Verantwoordingsdag

nog tegen het kabinet zei: «Het gaat ook om de resultaten. Kunnen wij de minister nu op één punt ook op het resultaat afrekenen?»

In zijn reactie gaf de premier aan met ingang van de eerste «beleidsrijke» begrotingen van het kabinet Rutte-Verhagen inzicht te geven in de concrete doelen en resultaten. De minister-president deed (of herhaalde) de volgende toezeggingen:

- het regeerakkoord is leidend voor de verantwoording, het kabinet is aanspreekbaar op alle daarin opgenomen afspraken en ambities.
- de verantwoording moet ten principale plaatsvinden in de reguliere begrotings- en beleidscyclus en de daarbij behorende systematiek. Hierbij horen ook doelstellingen, indicatoren en mogelijke nulmetingen.
- de 17 hervormingen krijgen een vertaling in de reguliere verantwoordingsstukken
- er komt jaarlijks een verantwoordingsbrief van de minister-president met daarin een politieke verantwoording over een viertal nader te selecteren thema's.
- het al dan niet hanteren van indicatoren of nulmetingen behoort tot de verantwoordelijkheid van de vakminister.

4.4. Inhoud van het verantwoordingsdebat

Zoals in de vorige paragraaf beschreven stond dit eerste verantwoordingsdebat van het kabinet Rutte-Verhagen voor een deel in het teken van de verantwoordings*systematiek*. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het verloop van het debat. Daarbij wordt gekeken in welke mate werd «teruggekeken» naar het begrotingsjaar 2010, het gebruik van de verantwoordingsstukken in het debat en wordt een overzicht gegeven van ingediende moties.

Terugblik?

Veel Kamerleden gaven aan dat het niet eenvoudig was om terug te kijken tijdens dit verantwoordingsdebat:

De heer Van der Staaij (SGP)

«Zo is het ook met de Verantwoordingsdag ten opzichte van de algemene politieke beschouwingen. Het is niet de bedoeling dat het een kopie is in het vooruitblikken op toekomstige plannen. De kern en de meerwaarde van dit debat ligt in de kritische terugblik, de verantwoording over het afgelopen jaar.»

De heer Slob (CU)

«Het is een bijzondere verantwoording, ook voor de fractie van de ChristenUnie, want wij praten over een jaar waarin wij tot de nacht van 19 op 20 februari deel uitmaakten van een missionair kabinet. (...) Met die wetenschap voel ik mij ook voor een groot gedeelte verantwoordelijk voor de resultaten die over het jaar 2010 zijn gepresenteerd. Mocht de minister-president bij de beantwoording in eerste termijn wat in de problemen komen, dan ben ik altijd bereid om even bij te springen.»

De heer Cohen (PvdA)

«De eerste Verantwoordingsdag van een nieuw kabinet is altijd een beetje merkwaardig. In de jaarverslagen legt het kabinet vooral verantwoording af over het beleid van het vorige kabinet. En wat blijkt? 2010 is een mooi jaar om verantwoording over af te leggen.»

Het verantwoordingsdebat had – zoals ook al in de tweede paragraaf werd gesteld – slechts voor een deel het karakter van reflectie. Met name de oppositiepartijen zagen kans om in het algemeen stevige kritiek te uiten op het (huidig en aanstaande) kabinetsbeleid.

Gebruik van de verantwoordingsstukken

Op drie «fronten» kwamen de verantwoordingsstukken ter sprake, met name de bijdragen van de Algemene Rekenkamer kregen veel aandacht. In de eerste plaats gingen diverse woordvoerders in op de geconstateerde tekortkomingen in de bedrijfsvoering bij de ministeries van Defensie en VWS:

De heer Cohen (PvdA)

«Maar de situatie bij Defensie is al jaren zorgwekkend. Minister Hillen heeft die zorgen allerminst kunnen wegnemen. (...) De Rekenkamer noteert maar liefst 22 onvolkomenheden. Daar komt nog bovenop dat Hillen over 600 mln. geen verantwoording kan afleggen en dat het op orde brengen van de financiële en materiële puinhoop veel te traag gaat.»

De heer Van Haersma Buma (CDA)

«Dan kom ik op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer. We moeten daar eerlijk over zijn: ook dit jaar heeft de Rekenkamer weer een aantal serieuze tekortkomingenesignaleerd. Het meest in het oog springen die bij VWS en bij Defensie. We moeten tot onze spijt constateren dat het niet de eerste keer is dat juist deze ministeries te kampen hebben met deze problemen.»

De heer Slob (CU)

Het subsidiebeleid van VWS is voor het twaalfde jaar achter elkaar niet op orde. Voor de twaalfde keer is, nu door minister Schippers, er weer beterschap beloofd. Het wordt nu echt tijd om een keer door te pakken.»

Daarnaast werd een aantal keren de constatering van de Algemene Rekenkamer aangehaald dat de kwaliteit van de beleidsinformatie niet is verbeterd. Enkele citaten:

Mevrouw Sap (GL)

«De Rekenkamer heeft voor 2011 met heel veel moeite voor ons achterhaald welk beleid er allemaal geschrapt wordt. Het blijft echter onduidelijk welke doelen daar precies mee gediend zijn.»

De heer Pechtold (D66)

«Dit is de relatie tussen de beloften, het geld en wanneer iets tot stand komt. Dit was eigenlijk ook de kritiek die ik hier gisteren van de president van de Rekenkamer hoorde. De beleidsinformatie is niet toegenomen, was haar letterlijke tekst.»

Mevrouw Thieme (PvdD)

«Ook concludeert de Algemene Rekenkamer dat de beleidsinformatie, dus de informatie over de effecten van de uitgaven, een aandachtspunt blijft. Om het beleid van dit kabinet goed te kunnen beoordelen, is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer van essentieel belang.»

De heer Van Haersma Buma (CDA)

«Dan Defensie. Er zijn lichte verbeteringen in het jaarverslag 2010 ten opzichte van 2009, maar ook hier is het niet voor het eerst dat de Rekenkamer aan de bel trekt. Specifieke, meetbare en tijdgebonden beleidsinformatie ontbreekt nu bij 600 miljoen euro van de uitgaven.»

Ten slotte werd meer dan eens verwezen naar de Bezuinigingsmonitor. De Algemene Rekenkamer publiceerde op de dag voor Verantwoordingsdag een overzicht van de stand van zaken van ingeboekte bezuinigingen in de rijksbegroting. Daarbij wordt inzicht geboden in de uitvoering van het regeerakkoord, nog een slag dieper dan het beleidsartikel niveau in de begroting. Bij de presentatie van de Bezuinigingsmonitor heeft de Algemene Rekenkamer het kabinet verzocht vanaf heden zelf systematisch inzage te geven over de vorderingen van de rijksbrede bezuinigungsoperatie. De Algemene Rekenkamer zou dan vervolgens de juistheid en volledigheid hiervan kunnen beoordelen.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft op 26 mei 2011 besloten eerste een schriftelijke vragenronde te houden over de monitor en vervolgens de vaste commissie voor Financiën te verzoeken de behandeling over te nemen. Er zijn uiteindelijk vijf feitelijke vragen gesteld over de monitor. Op 29 juni 2011 heeft de commissie Financiën besloten de Bezuinigingsmonitor te betrekken (desgewenst) bij de algemeen financiële beschouwingen, dan wel de algemeen politieke beschouwingen.

Een aantal citaten, betrekking hebbend op de Bezuinigingsmonitor:

De heer Blok (VVD)

«Ik ben het eens met de Algemene Rekenkamer waar die zegt: wij hebben nu als Rekenkamer een overzicht moeten maken van de voortgang van de bezuinigingen maar dit is nu iets wat gewoon in de jaarverslagen had moeten staan. Dus ik wil echt de toezegging van het kabinet dat ieder departement ieder jaar binnen deze cyclus, dus zonder extra rapporten, gewoon aangeeft hoeveel het zelf heeft bezuinigd om aan dat totaal benodigde bedrag te komen.»

De heer Van Haersma Buma (CDA)

«Maar wij moeten met zijn allen wel opletten, want het halen van een uitgave of het halen van een bezuinigingspost is geen doel op zich. Het is een middel. Ik citeer het regeerakkoord, ik fris het maar even op.»

De heer Pechtold (D66)

Deze tijden staan in het teken van bezuinigingen. Nu lijkt harde munt heel tastbaar en afrekenbaar, maar dat is niet vanzelfsprekend. Dat bleek al bij de CPB-berekeningen en de Rekenkamer maakt dat nogmaals duidelijk. Ik vraag dan ook aan de minister van Financiën om die monitor over te nemen als integraal onderdeel van begrotingsstukken, zodat die 18 mld., toch een paradepaardje van dit kabinet, goed te volgen is. (...) De Rekenkamer laat zien dat na de eerste tweeënhalve maand van 2011 het kabinet al 10% achterloopt op het rooster voor dit jaar terwijl de makkelijke opties vergeven zijn en er nog grote risico's in het verschiet liggen, zoals – het blijft een terugkerend thema – de zorg.

Minister De Jager deed ten aanzien van het «inzichtelijk maken van de bezuinigingsdoelstelling van het kabinet» de volgende toezeggingen in het verantwoordingsdebat:

- het kabinet rapporteert halfjaarlijks (Financieel Jaarverslag Rijk en bij de Miljoenennota) over de voortgang van de bezuinigingsmaatregelen en alle tekortreducerende maatregelen uit het regeerakkoord.
- het kabinet gaat daarbij verder dan het rapport van de Rekenkamer omdat ook inzicht wordt geboden in de maatregelen die zijn vertraagd of uitgesteld en in alternatieve maatregelen
- er komt geen overzicht per departement (verzoek van de heer Blok (VVD), maar in het integrale overzicht wordt aangegeven welk aandeel elk departement heeft in de bezuinigingen

Ten slotte werden groot deel van het debat besteed aan het thema van de eventuele financiële steun aan Griekenland (niet direct gerelateerd aan 2010). In de media bleef deze discussie het meest prominent «hangen».

Ingediende moties

Er werden tijdens het verantwoordingsdebat 17 moties ingediend, waarvan er uiteindelijk 14 in stemming werden gebracht. Drie moties werden aangenomen.

Moties verantwoordingsdebat (32 710)

| Nummer | Indiener | Strekking | Aangenomen? |
|--------|-----------------|---|-------------|
| 3 | Cohen (PvdA) | Jaarlijkse rapportage tussendoelen | verworpen |
| 4 | Cohen (PvdA) | Aantal zorgleerlingen | aangenomen |
| 5 | Cohen (PvdA) | Deltaplan bedrijfsvoering Defensie | aangenomen |
| 6 | Cohen (PvdA) | Openbaarheid van informatie | aangenomen |
| 7 | Roemer (SP) | Sanering Griekse schulden | verworpen |
| 8 | Roemer (SP) | Schaalverkleining in het onderwijs | verworpen |
| 9 | Roemer (SP) | Opnieuw onderhandelen met de VNG | verworpen |
| 10 | Pechtold (D66) | 17 Hervormingen van het kabinet | verworpen |
| 11 | Wilders (PVV) | Geen cent naar Griekenland | verworpen |
| 12 | Wilders (PVV) | Probleemlanden uit de Eurozone | verworpen |
| 15 | Wilders (PVV) | Geleidelijk toekennen van rechten aan migranten | verworpen |
| 16 | Voordewind (CU) | Voortzetten btw-verlaging bouw | verworpen |
| 17 | Voordewind (CU) | Optimale benutting Borgstelling MKB-kredieten | verworpen |
| 18 | Voordewind (CU) | Niet méér bezuinigingen Defensie | verworpen |

5. Behandeling departementale jaarverslagen

In het navolgende wordt ingegaan op de behandeling van de jaarverslagen in de vakcommissies. Hiervoor is het proces per commissie geanalyseerd en is gekeken naar de inhoud en aard van de debatten die in de vakcommissies zijn gevoerd.

5.1. Departementale herindeling en nieuwe commissiestructuur

Met het aantreden van het nieuwe kabinet en de daarmee gepaard gaande departementale herinrichting ontstond bij de behandeling van de jaarverslagen een procedurele complexiteit: welke commissie dient welk jaarverslag te behandelen, met welke bewindspersoon? Dat kon leiden tot verschillende situaties:

1. Een commissie (niet altijd overeenkomend met de nieuwe departementale indeling) behandelt meerdere jaarverslagen in het WGO dan gebruikelijk. Zo werd het jaarverslag van WWI behandeld in de commissie BZK; VROM in de commissie I&M, J&G in de commissie VWS.
2. Een nieuw ingerichte vaste Kamercommissie besluit over de behandeling van een deel uit enkele jaarverslagen volgens de oude indeling. Dat was het geval bij de commissie Integratie & Asiel. Deze commissie agendeerde een deel van de voormalig Justitiebegroting (het vreemdelingenbeleid) en een deel van de begroting van WWI (het integratiedeel). De commissie I&A liet het besluit om al dan niet een WGO te houden afhangen van de antwoorden op de feitelijke vragen. Eventuele behandeling zou dan plaatsvinden in een WGO van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Uiteindelijk werd besloten hier van af te zien.
3. Een nieuw gevormde vakcommissie besluit de behandeling van de jaarverslagen conform de oude indeling te laten plaatsvinden. Zo behandelde de commissie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het EZ-jaarverslag en het jaarverslag van LNV apart.
4. Expliciet wordt afgesproken dat de bewindspersoon slechts verantwoording aflegt over de zaken die tot zijn nieuwe portefeuille behoren (werd bijvoorbeeld in de vaste commissie voor BiZa vastgelegd). Dat leidde er toe dat de minister van BZK bijvoorbeeld geen verantwoording hoefde af te leggen over het gevoerde «politiebeleid» (overgeheveld naar Veiligheid en Justitie). Dit terwijl wel feitelijke vragen werden gesteld over het politiebeleid door de leden van de commissie BiZa.
5. Het jaarverslag kreeg reeds de naam van het nieuw gevormde departement (zo kreeg het jaarverslag van V&W de naam van het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hierin werd echter geen verslag gedaan van de bevoegdheden die overkwamen vanuit het oude ministerie van VROM. Dit jaarverslag stond apart op de agenda van de vaste commissie BiZa.

Het is moeilijk vast te stellen of dit bewust is gebeurd, maar het lijkt er op dat sommige (delen) van jaarverslagen na een feitelijke vragenronde, zonder expliciet besluit in de betreffende commissie, uiteindelijk niet zijn geagendeerd voor een wetgevingsoverleg. Voorbeelden zijn het «politiedeel» in het jaarverslag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het integratiedeel in het jaarverslag van het voormalig ministerie van WWI.

Naar alle waarschijnlijkheid zal een departementale herverkaveling met de omvang zoals die het afgelopen jaar heeft plaatsgevonden, zich niet vaak meer voordoen. Het verdient echter aanbeveling om bij een nieuwe wijziging van departementale verantwoordelijkheden en/of verandering in de commissiestructuur van de Kamer, nog systematischer te kijken naar

de volledigheid van de verantwoording. Zo wordt voorkomen dat onbedoeld (delen uit) jaarverslagen niet aan de orde komen in wetgevingsoverleggen.

5.2. Proces

Op 26 april 2011 heeft de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven de voorzitters van vaste en algemene commissies geïnformeerd over het verloop van het verantwoordingsproces. Daarbij is aandacht gevraagd voor verantwoordingsdag, de feitelijke vragenrondes bij jaarverslagen, slotwetten en rapporten bij het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer. Ook is gewezen op de mogelijkheid van het behandelen in een wetgevingsoverleg, het vragen van de Algemene Rekenkamer om een technische briefing bij het rapport over het departementale jaarverslag en het aanwijzen van een rapporteur. Ten slotte is aandacht besteed aan de dechargeverlening.

Alle jaarverslagen, slotwetten en rapporten bij de jaarverslagen zijn geagendeerd voor procedurevergaderingen en schriftelijke vragenrondes. Bij vrijwel alle jaarverslagen werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het stellen van feitelijke vragen, met uitzondering van: de jaarverslagen van de Staten-Generaal, het Gemeentefonds, het AOW-spaarfonds, het Diergezondheidsfonds en het BTW-compensatiefonds.

In totaal werden er over de departementale jaarverslagen, de slotwetten en rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen, 1 477 feitelijke vragen gesteld. Hiervan hadden 1 136 vragen betrekking op de departementale jaarverslagen, 79 op de slotwetten en 262 op de rapporten bij de jaarverslagen. In navolgende tabel is een vergelijking van de feitelijke vragen bij de jaarverslagen opgenomen met voorgaande jaren.

Aantal feitelijke vragen

| | 2007 | 2008 | 2009 ¹ | 2010 |
|---------------|-------|-------|-------------------|-------|
| Jaarverslagen | 1 195 | 1 635 | 200 | 1 136 |

¹ gelijktijdig behandeld met de departementale begrotingen voor 2011.

Er werden 7 wetgevingsoverleggen gehouden waarin 16 (van de 27) jaarverslagen aan de orde kwamen. (Vraag: eventueel overzicht commissies opnemen en moet er niets bij over deelname van de fracties hieraan, waaruit wellicht conclusies kunnen worden getrokken?) Een vergelijking met de verantwoordingscyclus van vorig jaar loopt hier opnieuw mank (vanwege een gecombineerde behandeling met de begrotingen). In 2009 werden nog 14 wetgevingsoverleggen gehouden. Hieruit mag maar deels worden afgeleid dat er dit jaar minder animo was voor mondeling overleg over de verantwoording ten opzichte van 2008, omdat dit jaar door de samenvoeging van departementen een aantal jaarverslagen gecombineerd is behandeld. Anderzijds is het niet vaak voorgekomen dat commissies als SZW en Justitie besloten geen wetgevingsoverleg te houden.

Door de departementale herverkaveling werden er relatief meer jaarverslagen per commissie behandeld dan gebruikelijk. «Koploper» was daarbij de commissie BiZa met 5 jaarverslagen. De commissie ELI hield twee WGO's: één voor de behandeling van het jaarverslag van het voormalig ministerie van LNV, één voor de onderwerpen op het terrein van Economische Zaken en Innovatie (met de twee verschillende bewinds-

lieden). De commissie Buitenlandse Zaken hield een schriftelijk overleg, na aanvankelijk wel een WGO te hebben gepland. Het WGO Justitie werd voortijdig geannuleerd.

Bij 8 van de 20 slotwetten werden feitelijke vragen gesteld, in totaal 79. Bij de rapporten over de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer werden 262 vragen gesteld (bij 14 rapporten), waarbij de vaste commissie van Defensie met 76 vragen de meeste vragen stelde aan de regering. Ook over het rapport bij het jaarverslag van VWS werden relatief veel feitelijke vragen gesteld, 47.

Er werd in twee gevallen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om extra technische informatie te verkrijgen van de Algemene Rekenkamer. De commissie Defensie stelde feitelijke vragen aan de Algemene Rekenkamer over het rapport bij het jaarverslag. De commissie VWS organiseerde een technische briefing van de Algemene Rekenkamer op 25 mei (en daarna nog een ambtelijke briefing op 1 juni).

5.3. Inhoud debatten

Per commissie is door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) bekeken welk type onderwerpen aan de orde is geweest in de wetgevings-overleggen. Daarbij is in de eerste plaats gekeken of de focus vooral op politieke zaken lag, op meer technische punten (verheldering), de begrotingssystematiek (VBTB/verantwoord begroten) en /of er juist veel aandacht is besteed aan de financiële kant van de zaak. Dit blijkt sterk te verschillen.

Was sprake van een verantwoordingsdebat?

De vraag kan gesteld worden in hoeverre in de commissies daadwerkelijk is teruggekeken en is getracht beleidsconclusies te trekken (het doel van de verantwoordingscyclus).

Uit een analyse van de wetgevingsoverleggen blijkt dan ook een wisselend beeld. Daar waar er concrete aanleidingen waren – bijvoorbeeld blijkend uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer – werd veel teruggekeken (VWS, DEF). Dat gebeurde ook in de commissies die vooraf een themakeuze maakten, zoals de commissie ELI (landbouwsubsidies). In veel commissies werd juist door te spreken over de nieuwe doelen van het kabinet (ten opzichte van het vorige) geschakeld van verantwoording naar de toekomst.

Begrotingssystematiek

In vrijwel alle wetgevingsoverleggen werd aandacht besteed aan de begrotingssystematiek (EZ, LNV, BZK, I&M, VWS, OCW). Herhaaldelijk werd verzocht om meer concrete doelstellingen en het verbeteren van het verantwoorden over beleidseffecten en het werken met concrete beleidsconclusies. In het verlengde hiervan werd geregeld gesproken over de gevolgen van de introductie van een nieuwe begrotingssystematiek («Verantwoord begroten»), waarmee de nadruk zal verschuiven van verantwoording over beleid naar het verantwoorden over financiële aspecten. Vijf citaten:

De heer Koopmans (CDA), wetgevingsoverleg LNV

«Ik maak deze opmerking vooraf omdat ik hier nu negen jaar zit en ik elke keer weer nieuwe systemen zie, op verzoek van het kabinet, de Rekenkamer of de Kamer. Elke keer is er weer iemand die zegt dat

het op een nieuwe manier moet. Het ministerie van ELI gaat dat nu ook weer doen. Dat leidt ertoe dat in ieder geval ik in negen jaar nog nooit het gevoel heb gehad dat ik er inzicht in had, dat ik wist wat er gebeurde en dat ik er echt aan kon sturen.»

De heer Elias (VVD), wetgevingsoverleg OCW

«Allereerst heb ik een vraag over de kwaliteit van de beleidsinformatie. Hoe gaat de minister uitvoering geven aan het advies van de Algemene Rekenkamer om beleidsdoelstellingen en nieuwe beleidsdoelstellingen in de komende begroting zodanig te formuleren dat in de verantwoording een duidelijk inzicht gegeven kan worden in de prestaties en de effecten? (...) In het jaarverslag over 2010 van het ministerie van OCW zijn net als in 2009 geen echte beleidsconclusies opgenomen.»

De heer Hernandez (PVV), wetgevingsoverleg DEF

«Het kabinet wil inhoud en opzet van de begroting en het jaarverslag veranderen. Kern van deze nieuwe systematiek, Verantwoord Begroten genaamd, is dat niet langer beleidsdoelstellingen en beleidsresultaten centraal staan, maar zaken waarvoor de minister directer verantwoordelijk voor is. Op welke wijze zullen begroting en jaarverslag van Defensie worden gewijzigd? Kan de minister de topprioriteiten noemen waarover hij aan de Kamer verantwoording denkt te gaan afleggen?»

De heer Koopmans (CDA) wetgevingsoverleg BZK

Ik denk dat het goed is dat we ervoor kiezen om te stoppen met het experiment van de nieuwe begroting en jaarverslaglegging. Ik zit inmiddels negen jaar in de Kamer. Ik geloof dat elke anderhalf tot twee jaar de systematiek gewijzigd wordt.

De heer Van der Veen (PvdA), wetgevingsoverleg VWS

«Tijdens het lezen van het jaarverslag 2010 stel ik vast dat het ontzettend lastig is om een beeld te krijgen van de manier waarop het bedrijf gezondheidszorg zich het afgelopen jaar heeft ontwikkeld. Het jaarverslag is ontoegankelijk, zeker het cijfermatige gedeelte van het financieel beeld zorg. (...) Wij hebben niet voor niets om een ambtelijke briefing gevraagd – waarvoor overigens dank – maar ook toen bleek dat wij niet de enigen waren die niet zo snel doorhadden wat er stond. Ik zeg het nu nog heel eufemistisch.»

Het appèl van het lid Van der Veen (PvdA) leidde tot een motie¹ waarin het kabinet werd verzocht de kwaliteit van het jaarverslag te verbeteren. De minister van VWS informeerde de Kamer eind juni nog met een brief over de gevolgen van de invoering van de nieuwe begrotingssystematiek «Verantwoord Begroten». In het wetgevingsoverleg over het jaarverslag van het ministerie van OCW antwoordde de minister op vragen over de gevolgen van de gewijzigde begrotingssystematiek.

Bedrijfsvoering en financiële beheer

Daar waar concrete zaken waren geconstateerd door de Algemene Rekenkamer kregen debatten een meer financieel-technisch/bedrijfsvoeringstechnisch karakter. Dit was bijvoorbeeld het geval in het wetgevingsoverleg over het Defensie-jaarverslag waar ter sprake kwam dat een fors deel van de uitgaven (ca. € 600 mln.) niet gekoppeld bleek

¹ 32 710 XVI nr. 7.

aan operationele doelstellingen en gesproken werd over de geconstateerde tekortkomingen in het financieel en materieel beheer.

In het wetgevingsoverleg van VWS kwam het subsidiebeleid prominent aan de orde en de daarbij door de Algemene Rekenkamer geconstateerde problemen.

Ook bij de behandeling van het jaarverslag van het ministerie van BZK – rijksbreed verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en het personeelsbeleid – kwamen tal van bedrijfsvoeringskwesties aan de orde. Zo werd aandacht geschonken aan de voortgang van de rijksbrede personele taakstelling (op basis van de eindrapportage Vernieuwing rijksdienst), de mate waarin wordt voldaan aan de motie Roemer (reductie percentage externen) en de geconstateerde tekortkomingen in het rijksbrede personeelssysteem P-direkt. Ten slotte ging aandacht uit naar de «beheersbaarheid» van grote ICT-projecten bij het Rijk.

In het wetgevingsoverleg over het LNV-jaarverslag werd uitgebreid gesproken over het subsidiebeleid. Zie hiervoor verder de subparagraaf hieronder over het rapporteurschap.

Rol feitelijke vragen in wetgevingsoverleggen

Uit de debatten blijkt dat de (antwoorden op) feitelijke vragen die eerder zijn gesteld doorgaans wel een rol spelen in de debatten. Het is niet eenvoudig vast te stellen of alle Kamerleden in de voorbereiding van een wetgevingsoverleg systematisch kijken naar de antwoorden op de feitelijke vragen. De commissie voor Veiligheid en Justitie besloot voordat feitelijke vragen beantwoord waren het wetgevingsoverleg te annuleren.

Het rapporteurschap (ELI, landbouw) lijkt te bevorderen dat de antwoorden op meer technische vragen op een systematische wijze terug kunnen komen in het debat. Het BOR kan hierbij een goede rol spelen in de voorbereiding (zie verder hieronder, rapporteurschap).

Deelname en tijdstuur

Voor de wetgevingsoverleggen werd een verschillende tijdsduur gehanteerd, variërend van 2 tot 4 uur. Doorgaans hadden de commissies niet de volledig gereserveerde tijd nodig.

De opkomst bij de wetgevingsoverleggen is redelijk tot goed: 4 tot 7 leden (gemiddeld ten opzichte van voorgaande jaren). De kleinere fracties waren minder vaak aanwezig bij de wetgevingsoverleggen.

Rapporteurschap

In één commissie werd gekozen voor een rapporteur: de commissie ELI benoemde een rapporteur bij de behandeling van het jaarverslag van het voormalig ministerie van LNV, de heer Koopmans. De rapporteur – ondersteund door het BOR – gaf veel aandacht aan de (technische) discussie over het subsidiebeleid. Omdat dit een sterk technisch karakter kreeg ook in het wetgevingsoverleg, zegde de minister toe later nog schriftelijk terug te komen op een aantal vragen.

Advisering door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR)

Het BOR heeft acht notities geschreven ter voorbereiding op de diverse wetgevingsoverleggen. De notitie voor de commissie V&J werd niet gebruikt voor het wetgevingsoverleg, omdat het overleg werd geannu-

leerd. Het BOR koos ervoor de notitie toch te versturen, om de commissie te informeren over de op handen zijnde veranderingen in de begrotings-systematiek.

Moties en toezeggingen

In totaal werden 13 moties ingediend bij de gehouden wetgevingsoverleggen. Hiervan werden 6 moties aangenomen.

| Moties ingediend bij wetgevingsoverleggen | | | | |
|---|-----------------------------|-----------------|---|-------------------------|
| | Indiener | Nummer | Onderwerp | Aangenomen / verworpen? |
| Infrastructuur en Milieu | De Jong (PVV) | 32710-XII nr 9 | verlagen van de filtsmarge | afgevoerd van de agenda |
| Volksgezondheid, welzijn en sport | Voortman (GL) | 32710-XVI nr 6 | tolkendienst in de zorg | verworpen |
| Volksgezondheid, welzijn en sport | Van der Veen (PvdA) | 32710-XVI nr 7 | meer inzichtelijk jaarverslag | aangenomen |
| Volksgezondheid, welzijn en sport | Uitslag (CDA) | 32710-XVI nr 8 | LFB | aangenomen |
| BZK en eindrapportage vernieuwing rijksdienst | Koopmans/Van Hijum (CDA) | 31490 nr 61 | criterium 'social return' | aangenomen |
| BZK en eindrapportage vernieuwing rijksdienst | Hachchi (D66) | 31490 nr 62 | personeelsbestand | aangenomen |
| BZK en eindrapportage vernieuwing rijksdienst | Heijnen (PvdA) | 31490 nr 63 | werknemers met een WSW- of Wajong-indicatie | verworpen |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | Ouwehand/Thieme (PvdD) | 32710 XIV nr 7 | verbod vergassing van ganzen | verworpen |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | Ouwehand/Thieme (PvdD) | 32710 XIV nr 8 | massaal afschieten van ganzen | verworpen |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | Ouwehand/Thieme (PvdD) | 32710 XIV nr 9 | leerstoel Faunabeheer | verworpen |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | Ouwehand/Jacobi (PvdD/PvdA) | 32710 XIV nr 10 | effectgericht beheer | verworpen |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | Van Gerven (SP) | 32710 XIV nr 11 | alternatieven voor afschot ganzen | aangenomen |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | Çelik (PvdA) | 32710-VII nr 6 | budgetverschuivingen | aangenomen |

Dechargeverlening

In de brief van 26 april 2011 van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven over het verantwoordingsproces, is expliciet aandacht besteed aan de dechargeverlening. Aangegeven is dat de goedkeuring van de slotwetten en dechargeverlening voor het gevoerde beheer van de betreffende minister door de Kamer dient plaats te vinden na advies van de commissie voor de Rijksuitgaven. Deze commissie geeft advies aan de Kamer op basis van de uitkomsten van de diverse behandelingen van de jaarverslagen in de vakcommissies. De vakcommissies zijn in de gelegenheid gesteld de commissie Rijksuitgaven te informeren over eventuele belemmeringen voor (onverkorte) dechargeverlening. Wanneer de commissie Rijksuitgaven geen informatie uit een vakcommissie ontvangt zal ze het advies aan de Kamer baseren op de verslagen van de behandeling van de jaarstukken en het betreffende rapport van de Algemene Rekenkamer.

In slechts twee commissies is *het informeren* van de commissie voor de Rijksuitgaven over dechargeverlening aan de orde geweest. De commissie I&M heeft in het wetgevingsoverleg daarbij de conclusie getrokken dat «sprake kan zijn van het verlenen van decharge». De commissie VWS heeft in een procedurevergadering (na het WGO) besloten de commissie Rijksuitgaven te informeren met een positief signaal over de dechargeverlening. In de commissie V&J werd bij het besluit om het wetgevingsoverleg geen doorgang te laten vinden de conclusies getrokken dat er daarmee sprake kon zijn van een positief signaal over de dechargeverlening.

In een aantal andere commissies is decharge wel zijdelings ter sprake gekomen. Dit gebeurde dan in de sfeer van politieke vragen van leden aan de minister of onderling, over de ultieme consequenties van uitspraken over geconstateerde «problemen» in de jaarverslagen. In de commissie ELI (wetgevingsoverleg over het jaarverslag van het voormalig ministerie van Economische Zaken) dreigde de PVV bijvoorbeeld aanvankelijk niet in te stemmen met dechargeverlening wanneer de minister niet zou toezeggen dat het FES-fonds deel zou gaan uitmaken van de begroting. In het wetgevingsoverleg werd de SP gevraagd of zij – gezien een zwaarwegend oordeel over Agentschap NL – overwoog niet in te stemmen met

dechargeverlening door de Kamer. Uiteindelijk werd hierop niet meer teruggekomen.

In de commissie voor Defensie bracht het lid Bosman (VVD) het instrument van dechargeverlening ter sprake in verband met de zorgen over de bedrijfsvoering¹. Het lid Beertema² (PVV) toonde zich in de commissie OCW verbaast over de lage opkomst bij het WGO, refererend aan het belang dat de Kamer uiteindelijk goed gefundeerd besluit over de dechargeverlening.

Samengevat bleek er voor geen van de commissies aanleiding om de commissie voor de Rijksuitgaven een negatief signaal af te geven over de dechargeverlening. Op 28 juni 2011 heeft de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven (32 710, nr. 21) de Kamer met een brief aan de Voorzitter dan ook als volgt geadviseerd over de dechargeverlening: positief met in acht name van de toezeggingen van de bewindspersonen aan de commissies ter verbetering van het financieel beheer.

Bovenstaande roept de vraag op of het wenselijk is dat commissies wat meer expliciet stil staan bij het overbrengen van signalen aan de commissie voor de Rijksuitgaven. In de eerste plaats omdat nu vaak niet in commissieverband aan de orde komt of er op basis van de feitelijke vragenronde en/of het wetgevingsoverleg bezwaren te verwachten zijn voor de dechargeverlening. In de tweede plaats is dit ook van belang ten behoeve van het bewustzijn van de Kamer over het controlemiddel van dechargeverlening, waarmee het kabinet – indien onverhoopt nodig – kan worden aangespoord tot toezeggingen en/of verbetering van de verslaglegging.

Nu is de praktijk dat bij geen bericht en/of het niet houden van een wetgevingsoverleg, de commissie voor de Rijksuitgaven uitgaat van een positief signaal over dechargeverlening. In theorie kan echter zelfs dan nog een individuele fractie bij de vaststelling van de Slotwet in de Kamer het debat over het jaarverslag heropenen en een motie in stemming brengen waarmee voorbehouden worden gemaakt voor dechargeverlening.

Een mogelijkheid om systematischer aandacht te geven aan de dechargeverlening is dat elke commissie in een procedurevergadering voorafgaand aan de procedurevergadering van de commissie Rijksuitgaven waarin besloten wordt over het advies aan de Kamer, het informeren van de commissie Rijksuitgaven expliciet wordt geagendeerd. De commissie Rijksuitgaven ontvangt vervolgens van alle commissies een bericht over de dechargeverlening, is dan op de hoogte van alle eventuele geluiden die tegen onvoorwaardelijke dechargeverlening pleiten en kan op basis van dit totaalbeeld de Kamer middels een brief aan de Voorzitter adviseren.

¹ Bosman (VVD): «Dit overleg is voor de VVD een belangrijk instrument om de regering te controleren en te bevragen over het financiële beleid van het afgelopen jaar. Er wordt gevraagd om dechargeverlening; we hebben het dus over een serieuze zaak. In dat licht wil ik de historie die Defensie heeft ten aanzien van de afgelopen rapportages en het voldoen aan de eigen eisen als een punt van zorg memoreren».

² Beertema (PVV): «Nou ja, nee, ik vind het geen nabrander. Ik vind het belangrijk dat we hier als commissie met zo'n jaarverslag en een slotwet bezig zijn. Dat geeft een soort dechargegevoel. Ik verbaas me erover dat niet alle fracties dat kennelijk even belangrijk vinden».

6. Conclusie en vooruitblik

Ondanks dat dit jaar sprake was van een verantwoordingsproces met een wat van het reguliere proces afwijkend karakter door het recente aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen, is serieus werk gemaakt van de verantwoording. Het verantwoordingsdebat werd gevoerd door fractievoorzitters, de premier en de minister van Financiën. Het aantal departementale jaarverslagen dat in een wetgevingsoverleg werd behandeld lag maar iets lager dan gebruikelijk.

Het verantwoordingsproces over het jaar 2011 zal weer een meer volwaardig karakter hebben, aangezien het kabinet dan is te beoordelen op de eerste beleidsresultaten. Lastig element daarbij is echter dat de begrotingen (die in 2010 door de Kamer zijn geaccordeerd) voor een deel

nog beleidsarm waren. Bij het terugkijken op 2011 zullen evenwel de nieuwe doelstellingen van het kabinet (uit het regeerakkoord en de begroting voor 2012) maatstaven vormen voor de verantwoording. Daar komt bij dat de Kamer reeds heeft besloten vier thema's centraal te stellen in het verantwoordingsdebat van volgend jaar (Kamerstuk 31 428, nr. 4). Met ingang van de begroting voor 2012 zal bovendien meer duidelijkheid ontstaan over de gevolgen van de nieuwe verantwoordingssystematiek.

Op basis van de bevindingen uit deze procesevaluatie, heeft de commissie voor de Rijksuitgaven vier aandachtspunten in de brief aan de Kamervoorzitter geformuleerd:

- Aandacht bij de behandeling van de begroting en het jaarverslag in de toekomst voor de aanstaande wijzigingen in begrotingsstructuur en -inhoud.
- Borging van de goede informatievoorziening in de Verantwoordingsbrief 2011 (met het oog op de gekozen focusonderwerpen en gewijzigde begrotingssystematiek).
- Bewerkstelligen dat commissies gebruik maken van de mogelijkheid tot het aanstellen van een rapporteur, bij de behandeling van de begroting en de departementale jaarverslagen.
- Het procedureel steviger inbedden van de dechargeverlening door elke commissie (ongeacht het advies) na behandeling van het jaarverslag aan de commissie voor de Rijksuitgaven te laten rapporteren over de dechargeverlening.