

Evaluatie van de parlementaire behandeling van de jaarverslagen over 2007

Samenvatting

Deze notitie bevat de jaarlijkse evaluatie die de commissie voor de Rijksuitgaven uitvoert van de wijze waarop de Tweede Kamer de jaarverslagen (i.c. de jaarverslagen 2007) heeft behandeld.

Aanpassingen opzet verantwoording

Naar aanleiding van kritische opmerkingen van de woordvoerders tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat van 22 mei 2007 over het verantwoordingsproces, heeft de Kamer begin 2008 nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet over wijze waarop de verantwoording over het begrotingsjaar 2007 en verder vorm wordt gegeven. De bedoeling hiervan was de verantwoording een meer beleidsinhoudelijke focus te geven en politieker te maken.

Kern van de concrete afspraken voor de verantwoording over 2007 waren de introductie van een Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet en de aanwezigheid van de minister-president en de minister van Financiën bij het Algemeen Verantwoordingsdebat. Daarnaast is afgesproken dat in de jaarverslagen over 2007 wordt ingegaan op de voorlopige resultaten van het huidige kabinetsbeleid, mede aan de hand van duidelijke beleidsconclusies, en dat in drie jaarverslagen wordt geëxperimenteerd met een meer gefocuste beleidsmatige verantwoording in het beleidsverslag.

Opvallend was dit jaar dat het kabinet al op de vrijdag voor de formele aanbieding aan de Kamer op Verantwoordingsdag (woensdag 21 mei) de jaarverslagen openbaar maakte. De Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet en de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer werden net als vorig jaar pas openbaar na aanbieding aan de Kamer op Verantwoordingsdag zelf. De Rekenkamerrapporten en de Algemene Verantwoordingsbrief waren op dinsdag 20 mei onder embargo verkrijgbaar voor de Kamerleden.

Algemeen Verantwoordingsdebat

Het Algemeen Verantwoordingsdebat vond dit jaar weer plaats op de gebruikelijke dag na Verantwoordingsdag. Het debat werd gevoerd door de fractievoorzitters en van de zijde van het kabinet zoals afgesproken door de minister-president en de minister van Financiën. Het merendeel van de woordvoerders beoordeelde de doorgevoerde veranderingen in het verantwoordingsproces als een positieve stap voorwaarts naar een meer beleidsinhoudelijk gefocuste en politiekere verantwoording. Opvallend was het, in vergelijking met voorgaande jaren, aantal moties (15, waarvan 1 is aangenomen) dat tijdens het verantwoordingsdebat werd ingediend.

Er werden tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat ook verdere verbeteringen voorgesteld voor de jaarverantwoording, zoals de afrekenbaarheid van de kabinetsdoelstellingen uit het Beleidsprogramma, duidelijke beleidsconclusies op basis van de behaalde resultaten en verdieping van de controlefunctie van de Kamer door het benoemen van enkele onderwerpen per begrotingsjaar waar de Kamer zelf onderzoek naar doet. Het kabinet gaf aan verdere verbeteringen in het begrotings- en verantwoordingsproces te onderschrijven en over de wijze waarop in overleg te treden met de commissie voor de Rijksuitgaven.

Commissiegewijze behandeling jaarverslagen

De Kamerleden hadden net als vorig jaar opnieuw veel aandacht voor de commissiegewijze behandeling van de jaarverslagen. De opkomst bij de wetgevingsoverleggen was in vergelijking met voorgaande jaren weer hoog. Dit geldt ook voor het aantal schriftelijke vragen, de gemiddelde duur van de overleggen en het aantal ingediende moties.

Daar waar vorig jaar bijna alle commissies tijdens de overleggen werkten met een rapporteur kwaliteit jaarverslag, gebeurde dat nu in 8 van de 12 gevallen, ondanks een zeer positieve evaluatie van het fenomeen rapporteurschap vorig jaar. In de overleggen waar een rapporteur namens de commissie optrad, was opnieuw sprake van meer en een gestructureerde aandacht voor de kwaliteit van het jaarverslag.

Tijdens de commissiegewijze behandeling van de jaarverslagen werd in alle overleggen in kritische zin aandacht gevraagd voor ontbrekende prestatie- en effectindicatoren in de begroting en het jaarverslag en daarmee het gebrek aan afrekenbaarheid van het beleid. Daarbij werd, net als in het Algemeen Verantwoordingsdebat, ook gewezen op het ontbreken van duidelijke beleidsconclusies. Op beide punten werden door veel bewindspersonen toezeggingen gedaan voor verdere verbeteringen.

Het aantal moties dat werd ingediend tijdens de wetgevingsoverleggen was, in historisch perspectief, evenals vorig jaar hoog (27, waarvan 9 werden aangenomen). Een aanzienlijk deel van de moties ging in op de politieke actualiteit. Enkele moties waren gericht op de verdere verbetering van de kwaliteit van de jaarverslagen.

In navolging van de introductie vorig jaar van briefings van de Algemene Rekenkamer over haar rapporten bij het jaarverslag, verzorgde Rekenkamer dit jaar desgevraagd zes briefings voor de verschillende commissies (was vorig jaar twee).

Experimentele jaarverslagen

Van de drie commissies die de experimentele jaarverslagen hebben behandeld (BuZa, VWS en LNV) waren met name de commissie BuZa en VWS kritisch over het informatiegehalte van deze jaarverslagen. Het vervallen van de informatie over de bereikte resultaten op artikelniveau werd daarbij als een achteruitgang gezien, die niet werd gecompenseerd door een verbetering van het beleidsverslag in het jaarverslag (meer en betere informatie in combinatie met duidelijke beleidsconclusies). De commissie LNV was veel positiever over het experimentele jaarverslag van het Ministerie van LNV, met name over de opzet van het beleidsverslag. Ook de commissie LNV wenste echter verdere uitwerking in prestatie- en effectindicatoren van de beleidsdoelstellingen van het kabinet in de begroting en de verantwoording.

Afronding van de begrotingscyclus 2007

Zoals elk jaar, nam de Kamer op de laatste dag voor het zomerreces de slotwetten zonder stemming en de jaarverslagen ter kennisgeving aan.

0. Inleiding

Deze notitie bevat een evaluatie van de parlementaire behandeling van de jaarverslagen over 2007, zoals die in de periode mei tot en met juni 2008 heeft plaatsgevonden in de Tweede Kamer. Deze evaluatie is gebaseerd op een analyse van de stenografische verslagen van de overleggen tussen kabinet en Kamer over de jaarverslagen over 2007 en feitelijke waarnemingen van de medewerkers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, die nauw betrokken waren bij de parlementaire behandeling.

In paragraaf 1 wordt ingegaan op de aanloop naar de verantwoording over 2007 en de veranderingen ten opzichte van voorgaande jaren in de doorlopen behandelingsprocedure. In paragraaf 2 wordt ingegaan op het verloop van Verantwoordingsdag en het Algemene Verantwoordingsdebat.

In paragraaf 3 komt de behandeling van de jaarverslagen in de commissies aan de orde.

In paragraaf 4 wordt kort ingegaan op de wijze waarop de parlementaire afronding van de jaarverantwoording op dit moment verloopt.

1. De aanloop naar de verantwoording over 2007

Kritische geluiden en suggesties tijdens voorgaande Verantwoordingsdebat

Tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat van 22 mei 2007 over de verantwoording over het begrotingsjaar 2006 is door de Kamer uitvoerig stilgestaan bij de status van het verantwoordingsdebat en bij het proces van verantwoorden zelf. Er werden kritische opmerkingen gemaakt over de opzet van het begrotings- en verantwoordingsproces en suggesties gedaan voor verbeteringen.¹ Het debat was aanleiding voor de Voorzitter van de Tweede Kamer om samen met de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven het initiatief te nemen tot verdere verbetering van het verantwoordingsproces.

Overleg en voorstellen voor verbetering begrotings- en verantwoordingsproces

In de aanloop naar Verantwoordingsdag van mei 2008 is daarom intensief overleg gevoerd tussen Tweede Kamer (i.c. de commissie voor de Rijksuitgaven), de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer over mogelijke verbeteringen in het begrotings- en verantwoordingsproces. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft op 6 februari 2008 hierover een afsluitend algemeen overleg gevoerd met de minister van Financiën.²

Uitkomsten van dit overleg voor de verantwoording over 2007 waren:

1. In aanvulling op de jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk biedt de minister-president op Verantwoordingsdag een Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet aan. In deze brief wordt ingegaan op het algemene beeld van de resultaten van het beleid in het voorgaande jaar. De bedoeling is dat hiermee meer focus wordt aangebracht in het Algemene Verantwoordingsdebat.
2. In het Algemeen Verantwoordingsdebat zal het kabinet worden vertegenwoordigd door de minister-president en de minister van Financiën.
3. De verantwoording over 2007 heeft een bijzonder karakter, aangezien de begroting voor 2007 is opgesteld door het vorige kabinet. Afgesproken is dat in de jaarverslagen over 2007, waar mogelijk, geprobeerd wordt om de eerste resultaten van het huidige kabinetsbeleid op te nemen. Ook is afgesproken dat in de beleidsconclusies in de jaarverslagen een vooruitblik wordt gegeven op het jaar 2008, waarbij de doelstellingen voor 2008 nader worden geconcretiseerd.
4. In de jaarverslagen 2007 van drie departementen (VWS, BuZa en LNV) wordt geëxperimenteerd met een meer selectieve en daarmee gefocuste wijze van rapporteren over de niet-financiële resultaten van het beleid: alleen over de prioritaire doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet of waar opvallende verschillen tussen planning en realisatie zijn opgetreden. De experimentele opzet houdt tevens in dat de verantwoording over de niet-financiële informatie plaats vindt in het beleidsverslag en niet langer in de artikelsgewijze toelichting in de jaarverslagen. Daarentegen zal in het beleidsverslag meer informatie over de bereikte resultaten worden opgenomen dan voorheen en zullen duidelijke beleidsconclusies worden getrokken.

¹ Zie voor een overzicht van deze uitspraken en suggesties de Evaluatie van de parlementaire behandeling van de jaarverslagen 2006 (Kamerstukken II, 31 212, nr.1).

² Een overzicht van het overlegproces is opgenomen in de bijlage van Kamerstukken II, 31 428 nr. 1.

5. Vanuit het oogpunt van minder controledruk en administratieve last is afgesproken om gedurende twee jaar een experiment uit te voeren met het verruimen van de tolerantiegrenzen die worden gehanteerd om fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering vast te stellen (rechtmatigheidscontrole). Hierdoor krijgen de departementale auditdiensten meer ruimte om risicogericht te controleren. Reeds voor het jaarverslag 2007 wordt gewerkt met de aangepaste experimentele tolerantiegrenzen.
6. Het kabinet heeft toegezegd dat bij elk departementale jaarverslag ook minstens één beleidsdoorlichting over een beleidsartikel naar de Kamer wordt gestuurd. Deze beleidsdoorlichtingen worden aangekondigd in de begroting en moeten af zijn bij de indiening van de verantwoording over het betreffende begrotingsjaar.³

Procedurele voorstellen voor de verantwoording 2007

In haar brief van 15 april 2008 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven op basis van de uitkomsten van het overleg met de minister van Financiën ook een aantal voorstellen gedaan voor de behandelingsprocedure van de verantwoording over 2007.⁴ De Kamer heeft met deze voorstellen ingestemd. De belangrijkste voorstellen waren:

- Het Algemeen Verantwoordingsdebat plaats te laten vinden op de donderdag na Verantwoordingsdag (derde woensdag);
- Een goede embargoregeling met het kabinet overeen te komen, noodzakelijk voor een goede voorbereiding van het Algemeen Verantwoordingsdebat. Bij voorkeur het onder embargo kunnen beschikken over de verantwoordingsstukken op de vrijdag voorafgaand aan Verantwoordingsdag.

2. Verantwoordingsdag 2007 en het Algemeen Verantwoordingsdebat

2.1. Gevolgde procedures

Aanbieding

Net als voorgaande jaren ontving de Voorzitter van de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei (dd. 21 mei 2008) het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de jaarverslagen, alsmede de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij deze jaarverslagen. Nieuw was dat op dat moment ook een Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet werd aangeboden.

Openbaarmaking en embargo

Voorafgaand op vrijdag 16 mei 2008 werden de jaarverslagen door het kabinet reeds openbaar gemaakt. Er was derhalve geen sprake van embargoregeling voor deze documenten.

De rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer werden om tien uur 's ochtends op dinsdag 20 mei (de dag voor Verantwoordingsdag) onder embargo verstrekt aan de Kamerleden, en werden openbaar gemaakt na aanbieding aan de Voorzitter van de Kamer op Verantwoordingsdag.

De Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet kon op dinsdag 20 mei vanaf 17.00 onder embargo door de Leden worden opgehaald. Ook deze brief werd pas openbaar op het moment van aanbieding aan de Voorzitter op Verantwoordingsdag.

Plenair debat

Het Algemeen Verantwoordingsdebat vond plaats op de (donder)dag na Verantwoordingsdag. Het Verantwoordingsdebat werd door alle fractievoorzitters gevoerd. Namens het kabinet voerden de minister-president en de minister van Financiën het woord.

³ Kamerstukken II, 31 031 en 29 949, nr. 19.

⁴ Kamerstukken II, 31 428, nr. 1.

In onderstaande tabel wordt aangegeven welke verschillende procedures de afgelopen jaren werden gehanteerd voor Verantwoordingsdag en het Algemeen Verantwoordingsdebat.

	2005	2006	2007	2008
Verantwoordingsdag	18 mei	17 mei	16 mei	21 mei
Regeling	vrijdag voor verantwoordingsdag stukken beschikbaar voor Voorzitter, fractievoorzitters en voorzitter cie. Rijksuitgaven	geen embargoregeling: stukken beschikbaar na aanbidding aan Kamer	16 mei 's ochtends om 6.00 uur stukken beschikbaar; embargo tot aanbidding om 13.00u	- Jaarverslagen openbaar gemaakt op vrijdag 16 mei (embargo n.v.t.) - Rapporten bij de jaarverslagen van Algemene Rekenkamer vanaf 10.00 uur 20 mei beschikbaar (embargo tot aanbidding 21 mei) - Algemene Verantwoordingsbrief vanaf 17.00 uur 20 mei beschikbaar (embargo tot aanbidding 21 mei)
Dat	19 mei	Afsluitend op 22 juni	22 mei (i.v.m. Hemelvaartsdag)	22 mei
Leid kabinet en Verantwoordingsdebat	Voltallige kabinet	Minister-president & vice-MP's (waaronder minister Financiën)	minister van Financiën (tevens vice-premier)	Minister-president en minster van Financiën
Voordrers	Fractievoorzitters	Fractievoorzitters coalitiepartijen en financieel woordvoerders	Financieel woordvoerders en enkele (vice-)fractievoorzitters	Fractievoorzitters

2.2. Algemeen Verantwoordingsdebat

2.2.1. Huidige kabinet legt verantwoording af over begroting vorige kabinet

De verantwoording over 2007 was, net als vorig jaar, bijzonder omdat het de verantwoording betrof over de begroting 2007, die was ingediend door het vorige kabinet (Balkenende III). Door zowel fractievoorzitters als de minister-president en de minister van Financiën werd op deze ietwat ambigue situatie tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat gewezen. Maar dit werd onvermijdelijk geacht. In de Algemene Verantwoordingsbrief gaf het kabinet wel aan dat zij in de jaarverslagen en in de Algemene Verantwoordingsbrief ook verantwoording af zou leggen over de vorderingen in 2007 ten aanzien van het Beleidsprogramma van het huidige kabinet.⁵ Voor de inhoud van het debat betekende dit dat zowel de resultaten van het oorspronkelijke beleid (realisatie begroting 2007) als de resultaten/vorderingen van het huidige Beleidsprogramma van het kabinet (gepubliceerd medio 2007) ter sprake kwamen.

Bij de Regeling van Werkzaamheden van 21 mei werd door het lid Pechtold het verzoek gedaan aan het kabinet om voor de start van het Algemeen Verantwoordingsdebat op systematische wijze de voortgang in het eerste jaar op de 74 doelstellingen uit het Beleidsprogramma van het kabinet inzichtelijk te maken. De Kamer steunde dit verzoek. Het kabinet antwoordde diezelfde dag met een brief, waarin zij aangaf dat de 74 doelstellingen aan de orde komen in de departementale jaarverslagen. Zij gaf ook aan dat het kabinet streeft naar verdere verbetering van de verantwoording: "Onderdeel daarvan is het uitwerken van de doelstellingen en projecten in zo concreet mogelijke effecten en prestaties. De begrotingscyclus 2009 is de eerste waarbij alle doelstellingen in de systematiek zijn opgenomen".⁶

⁵ Kamerstukken II, 31 472, nr. 1.

⁶ Kamerstukken II, 31 472, nr. 17.

2.2.2. *Nieuwe opzet verantwoording in meerderheid positief beoordeeld*

De nieuwe opzet van de verantwoording (met een Algemeen Verantwoordingsdebat met de minister-president en de minister van Financiën, op basis van de gebruikelijke stukken, maar ook met een aparte Verantwoordingsbrief van het kabinet) werd door een ruime meerderheid van de woordvoerders als positief ervaren. Het werd over het algemeen gezien als een goede stap in de richting om de jaarverantwoording verder te verbeteren, met name om meer politieke focus in het verantwoordingsdebat te krijgen. Een aantal uitspraken gedaan tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat van 22 mei jl. zijn hierna als voorbeeld opgenomen:

Hamer (PvdA)

Het doet ons plezier om dit keer niet alleen de minister van Financiën maar ook de minister-president te zien in deze Kamer om verantwoording af te leggen over het in 2007 gevoerde beleid. Het is ook verheugend dat bovenop het financieel jaarverslag een algemene verantwoordingsnota ligt waarmee dit debat een echt politiek debat kan worden. Zo hoort het ook..... Regeren is verantwoordelijkheid nemen, heb ik vanochtend gezegd, en regeren is ook verantwoordelijkheid afleggen, en dat is wat hier vandaag is gebeurd. Ik was er vorig jaar ook bij. Toen was het een debat dat half wel en half niet door fractievoorzitters werd gevoerd en het was een debat zonder de minister-president. Ik moet zeggen dat het vandaag in ieder geval een heel ander debat is geweest dan vorig jaar. Of wij nu tevreden zijn met de antwoorden of niet, het is in ieder geval een politiek debat geweest.

Slob (CU)

Ik constateer dat die brief aanleiding heeft gegeven tot het politieker maken van dit debat. Ik denk dat dit winst is.

Pechtold (D66)

Wat mij betreft was dit debat stukken beter dan vorig jaar. Ik heb alleen het debat van vorig jaar als graadmeter, maar ik vind dat het verantwoorden op cijfers, en daarover discussiëren, naar meer smaakt.

Vlies (SGP)

Vandaag houden wij een verantwoordingsdebat-nieuwe stijl, naar aanleiding van de vorig jaar gevoerde discussie. Ook ik deed toen voorstellen om meer kwaliteit, emotie, politiek en bevlogenheid in het verantwoordingsdebat te krijgen. Ik ben blij dat dit lijkt te zijn gelukt. Dat mag aan het eind van de dag tot nu toe wel een beetje de conclusie zijn.

2.2.3. *Voorstellen voor verdere verbeteringen/veranderingen*

Net als vorig jaar werd tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat ook gesproken over verdere verbetering (of verandering) van het verantwoordingsproces.

Verdieping controlerende taak beleidsverantwoording

In navolging van zijn kritische beoordeling van de huidige verantwoordingssystematiek, deed de fractievoorzitter van de SP hetzelfde voorstel als vorig jaar voor een verdere verdieping van de controlerende taak van de Kamer.

Marijnissen (SP)

Ik zal maar meteen met de deur in huis vallen: wat mijn fractie betreft mogen wij dit fenomeen, dit ritueel afschaffen. Wij hebben het nu een aantal jaren geprobeerd maar het was niks en het wordt niks, ook niet wanneer het debat gevoerd wordt door de fractieleiders in aanwezigheid van de premier. Want dat is het probleem niet.... Wanneer de Kamercommissies hun controlerende taak goed uitoefenen en wij Prinsjesdag en de algemene beschouwingen niet alleen gebruiken om de begroting te bespreken maar ook om te kijken naar wat er in het verleden is toegezegd en naar wat er van terechtgekomen is, dan hebben wij de continuïteit van de jaarlijkse cyclus die wij zoeken.

De Kamer heeft de grondwettelijke plicht het kabinet te controleren, 365 dagen per jaar. Kan die

controle beter? Jazeker. Mijn idee zou zijn dat de Kamer jaarlijks een of twee beleidsterreinen uitzoekt, bij voorkeur terreinen waar maatschappelijk de grootste problemen zijn, en er een Kamerbrede commissie op zet die na diepgravend onderzoek verslag doet aan de Kamer, waarop dan natuurlijk een debat met de regering volgt.....Daar gaat u dan in, mijnheer Pechtold, daar ga ik in, daar gaan de heer Van Geel, de heer Rutte en vertegenwoordigers van andere fracties uit de Kamer in. Dan gaan wij het ter plekke onderzoeken en dan komen wij met een rapport naar de Kamer. Vervolgens halen wij de minister hiernaar toe en zeggen wij: en nu wordt het opgelost.....

Net als tijdens het voorgaande Algemeen Verantwoordingsdebat van vorig, kreeg dit voorstel van verschillende fracties bijval.

Verdere uitwerking/verbetering afrekenbaarheid kabinetsdoelstellingen

Door verschillende fracties werd, mede op basis van de oordelen van de Algemene Rekenkamer daarover ⁷, gewezen op het gebrek aan afrekenbaarheid van de doelstellingen uit het Beleidsprogramma van het kabinet.

Pechtold (D66)

Vorig jaar begon dit kabinet met de 74 doelstellingen en 10 projecten. In de inleiding van de desbetreffende prospectus staat dat het kabinet daarop aangesproken en afgerekend wil worden. Ik heb mijn uiterste best gedaan, maar sommige van die 74 zijn niet te vinden. Ik heb de minister op Prinsjesdag gevraagd of hij daarover systematisch verantwoording wil afleggen. Gisteren, toen ik zijn brief ontving, heb ik gevraagd dat alsnog te doen. De minister doet dat niet.

Rutte (VVD)

Wij kennen inderdaad die drie doelstellingen, die tien projecten, alsmede die 74 projecten en die zes pijlers. Het lijkt mij verstandig dat de minister-president ons een zo kort mogelijke brief stuurt waarin hij uiteenzet hoe hij in de toekomst over de voortgang van die 74 projecten meent te moeten rapporteren.

Halsema (GroenLinks)

Ik sluit mij graag aan bij de woorden van de heren Pechtold en Rutte. Ik ben van mening dat het kabinet straks niet moet komen met een doosje met aparte beleidsstukken. Zoals de heer Pechtold zei, willen wij een overzichtelijke spreadsheet waaruit wij precies kunnen opmaken wat er al dan niet is gebeurd. Wij vragen dus niet om zeer uitgebreide informatie, maar die moet wel duidelijk zijn.

Wilders (PVV)

Volgens de Algemene Rekenkamer zijn de doelen van het kabinet over 2007 weinig specifiek, inconsistent en onhaalbaar....De Kamer kan dus onvoldoende controleren of er aan de voorafgestelde doelen, voor zover die al helder zijn, is voldaan. In de verantwoordingsbrief van de minister-president staan evenmin concrete resultaten.

Van der Vlies (SGP)

De Algemene Rekenkamer meldde gisteren terecht dat veel van de 74 doelen zo algemeen zijn geformuleerd dat het onmogelijk is om te controleren of de regering ook werkelijk iets heeft bereikt. Ik verzoek de regering daarom dringend deze boodschap te verwerken en dus de doelen daar waar nodig en mogelijk te actualiseren en vooral ook te concretiseren. Men leert studenten leerdoelen altijd SMART te formuleren, dus Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Voor een kabinet dat goed onderwijs hoog in het vaandel heeft, overigens terecht, is dit een uitgelezen kans om het goede voorbeeld te geven.

⁷ Kamerstukken II, 31 456, nrs. 1-2.: *“Meer samenhang nodig in uitwerking kabinetsplannen*

Het kabinet-Balkenende IV slaagt er nog niet in op alle prioriteiten van beleid voldoende concreet te zijn. Dat is wel de ambitie van dit kabinet. Wat het kabinet wil doen, is helder. Waarmee het die prestaties wil leveren en waarmee bereikt moet worden, en welke financiën ervoor in welk jaar beschikbaar zijn, is niet altijd duidelijk. De Tweede Kamer heeft betere informatie nodig over de samenhang tussen doelen, prestaties en uitgaven om het kabinet te kunnen controleren.”

De minister-president en de minister van Financiën zijn op de opmerkingen van de verschillende woordvoerders over de uitwerking van het Beleidsprogramma in het Algemeen Verantwoordingsdebat ingegaan. Hierbij werden een aantal toezeggingen gedaan.

Balkenende (minister-president)

Ik zeg de heer Pechtold het volgende toe. Wij zullen bij de nieuwe begrotingsvoorbereiding opnieuw terugkomen op de 74 doelen. Wanneer wij het volle eerste jaar hebben gehad – dat is dit begrotingsjaar – zullen wij bezien hoe wij daar volgend jaar recht aan kunnen doen. Dat lijkt mij de beste methode. Wel zal de minister van Financiën nog contact hebben met de commissie voor de Rijksuitgaven om precies te bezien hoe dat het beste vorm en inhoud kan krijgen. Dat raakt namelijk ook de vraag of wij in die zin opnieuw een verantwoordingsbrief zullen uitbrengen. Dat is onder andere afhankelijk van de wensen van de Kamer.

Bos (minister van Financiën)

Wij formuleren doelstellingen en leggen verantwoording af over resultaten. De doelstellingen zijn inderdaad algemeen gedefinieerd naar het einde van de kabinetsperiode toe. Sommige hebben naar ik meen ook op eerdere jaren betrekking, maar in het algemeen zijn de doelstellingen gedefinieerd naar het laatste jaar van de kabinetsperiode toe. Wij leggen echter elk jaar verantwoording af over de mate waarin wij dichterbij de doelstellingen zijn gekomen. Wij zijn ten volle bereid om elk jaar verantwoording af te leggen over de deelresultaten, in de zin van hoe snel en hoe ver wij opschieten in de richting van het beoogde eindresultaat. Het lijkt ons echter weinig toegevoegde waarde hebben om iedere doelstelling uit te gaan splitsen naar een jaar-op-jaardoelstelling.

Aanwezigheid en kwaliteit beleidsconclusies terugkerend thema

In het Algemeen Verantwoordingsdebat, en met nadrukkelijk ook in de commissiegewijze behandeling van de departementale jaarverslagen (zie hierna), werd opnieuw aandacht gevraagd voor de wijze waarop beleidsmatige conclusies worden getrokken door het kabinet over de gepresenteerde resultaten.

Halsema (GroenLinks)

Heeft de minister-president de indruk dat hij de motie-Vendrik over de verantwoordingsbrief heeft uitgevoerd?..... De verantwoordingsbrief is een uitvloeisel van de motie-Vendrik. Daarin wordt gevraagd om beleidsmatige conclusies per departement en een rijksbrede conclusie over het gevoerde beleid. De verantwoordingsbrief is een aaneenschakeling van intenties en ambities die wij natuurlijk al kenden uit het regeerakkoord en het beleidsprogramma. Het kabinet trekt echter geen heldere conclusies per departement en het doet dat evenmin rijksbreed over de stand van zaken in 2007. Die hebben wij echter wel nodig om het kabinet te controleren.

Balkenende (minister-president)

Wij hebben een poging gedaan om in deze verantwoordingsbrief aan te geven wat bijvoorbeeld in het kader van die tien projecten is gedaan en wat wij op de rails hebben gezet. Dat kunnen wij in dit stadium doen. Volgend jaar zal er ongetwijfeld sprake zijn van verdieping. Uiteraard luister ik ook naar het oordeel van de Kamer..... Zijn er nadere wensen, dan zullen wij dat graag met de commissie voor de Rijksuitgaven bespreken, dat heb ik net aangegeven.

Bos (minister van Financiën)

Ten slotte kan ik zeggen dat ik, terwijl de minister-president aan het woord was, even de tijd heb kunnen nemen omnavraag te doen naar de motie - Vendrik. Er is echt gevolg gegeven aan wat er in die motie wordt gevraagd. Aan het kabinet werd gevraagd om te proberen niet slechts te rapporteren, maar om uit de verantwoording ook lessen te trekken. Hoe kunnen wij dingen anders doen? Er zijn hiervan in een fors aantal begrotingen voorbeelden te vinden..... Er zijn echt op tal van plekken in de jaarverslagen voorbeelden te vinden waar niet alleen verslag wordt gedaan van wat goed gaat en wat niet, maar waar wij ook echt geprobeerd hebben daaruit met elkaar lessen te trekken. Wellicht is dit nog niet overal of niet overal voldoende consistent gebeurd, maar de voorbeelden zijn er. De laatste vernieuwing die wij in het proces hebben aangebracht, is uiteraard het schrijven van de verantwoordingsbrief en het voeren van dit debat. Hoe wij daarop met elkaar terugkijken, zal ongetwijfeld in het debat met de commissie voor de Rijksuitgaven uitgebreid aan de orde komen.

Vanuit het perspectief een betere operationalisatie van de doelstellingen van het kabinet en de doorvertaling daarvan in de begroting en de verantwoording is met name het debat over de doelstellingen voor dierenwelzijn illustratief. Het lid Thieme wees tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat op de kritische opmerkingen die de Algemene Rekenkamer hierover heeft gemaakt in het rapport bij het jaarverslag van LNV.⁸ Zij diende hierover tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat vervolgens een motie in.⁹ Van de 15 moties die tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat zijn ingediend, werd alleen deze motie aangenomen (zie voor een overzicht van de ingediende moties bijlage 1).

Thieme (PvdD)

In aanvulling op de leden Halsema en Pechtold, wil ik het nog hebben over het gebrek aan effectiviteitsindicatoren en instrumenten om te bekijken welke resultaten de beleidsdoelstellingen hebben opgeleverd met betrekking tot duurzaamheid, waaronder dierenwelzijn, natuur en milieu horen. De kritiek van de Algemene Rekenkamer is helder. Ik hoor alleen maar van de ministers, bijvoorbeeld die van EZ en LNV, dat de Algemene Rekenkamer niet zo vervelend moet doen, "want het is zo vervelend om negatieve kritiek te horen omdat dit niet motiverend is voor de medewerkers van de ministeries". Dat lijkt mij toch een vreemde reactie op dergelijke kritiek van de Algemene Rekenkamer. Ik mis van u een echt inhoudelijke reactie op de kritiek dat zulke indicatoren niet bestaan. Ten slotte dien ik een motie in.

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de Algemene Rekenkamer stelt:

- dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit niet beschikt over een betrouwbaar meetinstrument om de naleving van bestaande dierenwelzijnsnormen vast te kunnen stellen;

- dat het niet duidelijk is hoe de beleidsdoelstelling van 5% integraal diervriendelijke stallen zich verhoudt tot de nalevingsnorm van 70% wat betreft welzijnsnormen;

- dat onduidelijk is wat wordt verstaan onder «integraal diervriendelijke stallen»;

constaterende, dat beoordeling van de resultaten op het gebied van dierenwelzijn hierdoor wordt bemoeilijkt;

verzoekt de regering concrete indicatoren en afrekenbare doelstellingen te formuleren die een eenduidig inzicht verschaffen in de voortgang van het kabinetsbeleid dat erop is gericht en grotere mate van dierenwelzijn te bereiken en de Kamer hierover vóór de begrotingsbehandeling van 2009 te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

2.2.4. Inhoudelijk onderwerpen Algemeen Verantwoordingsdebat

De insteek van de inbrengen van de fractievoorzitters in het Algemeen Verantwoordingsdebat was in alle gevallen in eerste instantie gericht op de verantwoording over het begrotingsjaar 2007. Dit gebeurde dan onder verwijzing naar de informatie in de jaarverslagen en de informatie in de begeleidende rapporten van de Algemene Rekenkamer. Belangrijke onderwerpen waren daarbij bijvoorbeeld de inhuur van externen door het Rijk, de problemen in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Defensie en de Belastingdienst en de transparantie van de verantwoording over het Koninklijk Huis.

De aanvliegroute van de meeste inbrengen was weliswaar vaak de verantwoording over het begrotingsjaar 2007, maar hieraan werd wel vaak de politieke actualiteit gekoppeld. Veel tijd werd tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat besteed aan actuele onderwerpen, zonder dat er een duidelijke relatie lag met de verantwoording over 2007. Enkele onderwerpen die daarbij de revue uitgebreid passeerden waren: kinderopvang, koopkrachtontwikkeling in 2008

⁸ Kamerstukken II, 31 444 XIV, nr. 4.

⁹ Kamerstukken II, 31 472, nr. 14.

e.v., recente vertrouwenscijfers van het kabinet, het leiderschap van het huidige kabinet, de voorjaarsnota 2008, krachtwijken, anders betalen voor mobiliteit, kilometerheffing, de film Fitna, onderzoek naar Irak en het ontslagrecht.

Daarnaast werden tijdens het debat ook uitgebreid discussies herhaald die bij de begrotingsbehandeling 2008 ook waren gevoerd (met name verschillen tussen de begrotingsvoorstellen van het kabinet en de tegenbegrotingen van de oppositie).

Op enkele momenten spraken de woordvoerders elkaar aan op het feit dat het debat over 2007 ging. De voorzitter greep eenmaal duidelijk in toen het debat ging over de vrijheid van meningsuiting, een onderwerp van een specifiek debat dat een week eerder was gevoerd.

Zoals gezegd werden in totaal 15 moties ingediend tijdens het Algemeen Verantwoordingsdebat. Dat is duidelijk meer dan in de afgelopen jaren (zie onderstaande tabel). Het merendeel van de 15 ingediende moties ging over actuele onderwerpen, een paar over lessen uit de verantwoording voor de toekomst en een enkele over de wijze waarop verantwoording werd afgelegd. Zie voor een overzicht van de moties die zijn ingediend bijlage 1.

Moties ingediend tijdens Algemeen Verantwoordingsdebat (aantal ingediende moties, aantal aangenomen moties tussen haakjes)				
Algemeen Verantwoordingsdebat	over 2004 (voorjaar 2005)	over 2005 (voorjaar 2006)	over 2006 (voorjaar 2007)	over 2007 (voorjaar 2008)
	2 (0)	0	0	15 (1)

3. De commissiegewijze behandeling van de jaarverslagen

3.1. Rapporteurs kwaliteit jaarverslag

Van de 12 commissies die een wetgevingsoverleg hebben gevoerd met de bewindspersonen over de jaarverslagen, hebben er acht gewerkt met een zogenaamde rapporteur kwaliteit jaarverslag. Deze rapporteur gaat tijdens het wetgevingsoverleg namens de commissie in op de kwaliteit van het jaarverslag. Het gaat daarbij om de mate waarin in het jaarverslag de zogenaamde drie H-vragen werden beantwoord:

- Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Soms kwamen ook de rechtmatigheid van de uitgaven in 2007 en de bedrijfsvoering van het betreffende ministerie aan de orde in de inbreng van de rapporteur.

Vorig jaar werd het fenomeen rapporteur kwaliteit jaarverslag als een nieuwe variant van het rapporteurschap gepresenteerd. Toen kozen op één na alle commissies voor een dergelijke rapporteur.

De rapporteurs werden dit jaar opnieuw direct ondersteund door de ambtelijke staf van de Kamer (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, soms in samenwerking met de commissiestaf). De inbreng van de rapporteur werd daarbij besproken.

Bij alle jaarverslagen werd daarnaast door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, al dan niet in samenwerking met de commissiestaf, een ondersteunende notitie opgesteld voor de behandeling van de jaarverslagen. Hierin werd met name aandacht besteed aan de kwaliteit van het jaarverslagen, maar ook aan bedrijfsvoeringsaspecten. Daarnaast werd in sommige

van de ondersteunende notities aandacht besteed aan enkele inhoudelijke thema's, die soms door de commissie van tevoren waren aangedragen. Alle rapporteurs maakten voor hun inbreng dankbaar gebruik van de ambtelijke notities bij het jaarverslag. Dat gold in meer of mindere mate ook voor andere commissieleden.

De precieze invulling van het rapporteurschap wordt door de commissies zelf bepaald. Hierdoor ontstonden opnieuw enkele verschillen tussen de commissies in de wijze waarop. De belangrijkste verschillen hadden betrekking op:

- De afstemming van de inbreng van de rapporteur in de commissie.
Sommige commissies bespraken de inbreng van de rapporteur in een (extra) procedurevergadering. In andere commissies werd de inbreng per mail afgestemd of werden door de rapporteur enkele aandachtspunten rond gemaild. Het kwam dit jaar in tegenstelling tot vorig jaar niet voor dat de inbreng van de rapporteur niet met de commissie op enigerlei wijze werd afgestemd.
- De volgorde van sprekers tijdens het wetgevingsoverleg.
Alle wetgevingsoverleggen startten met de inbreng van de rapporteur. Soms werd de inbreng van de rapporteur gevolgd door een antwoord van de minister, waarna de rest van de eerste termijn van de Kamer begon. Meestal was de inbreng van de rapporteur onderdeel van de eerste termijn van de Kamer. In dat geval ging de minister in zijn of haar eerste termijn, nadat alle Kamerleden aan het woord waren geweest, in op de door de rapporteur en op de door de overige leden gestelde vragen.

In alle wetgevingsoverleggen waarin een rapporteur namens de commissie optrad, werd door de andere aanwezige commissieleden deze rapporteur expliciet bedankt voor zijn inbreng namens de commissie. Het instellen van een rapporteur leidde opnieuw tot meer structuur en helderheid, tot meer aandacht voor de kwaliteit van het jaarverslag en tot toezeggingen van verschillende ministers met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit van de jaarverslagen. De rapporteurs spraken regelmatig hun dank uit voor de ambtelijke ondersteuning door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven en de commissiestaf bij de voorbereiding van hun inbreng.

3.2. Kwantitatieve gegevens

Al enkele jaren wordt een aantal kerngegevens bijgehouden commissiebehandeling van de jaarverslagen. Deze kerngegevens zijn:

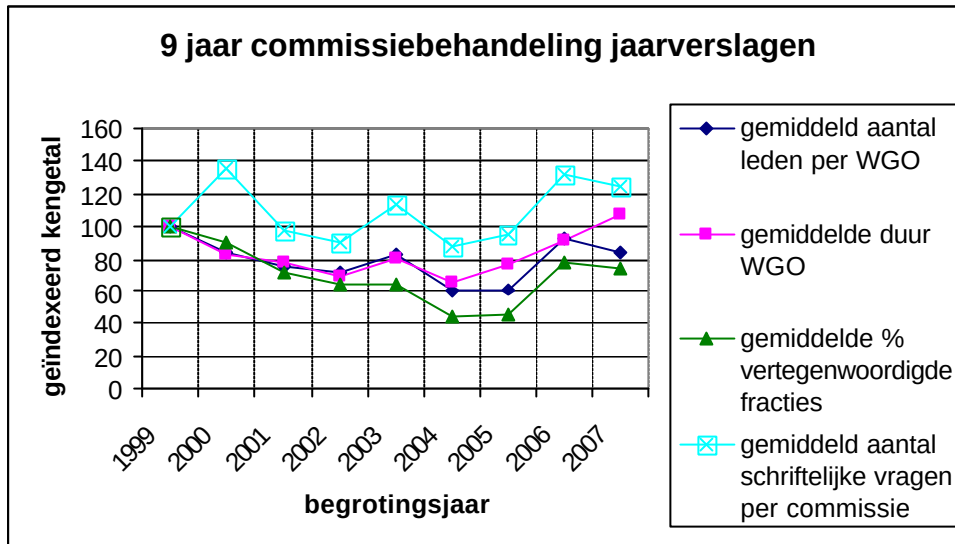
- 1) het aantal aanwezige leden bij de wetgevingsoverleggen.
- 2) het percentage vertegenwoordigde fracties in de wetgevingsoverleggen.
- 3) de tijdsduur van de wetgevingsoverleggen.
- 4) het aantal schriftelijke vragen over de jaarverslagen.

Deze kerngegevens worden per commissie weergegeven in bijlage 2 van deze evaluatie. Hier zal alleen worden ingegaan op de ontwikkelingen in deze kerngegevens ten opzichte van voorgaande jaren.

Onderstaande grafiek met geïndexeerde kengetallen¹⁰ laat zien dat voor drie kengetallen sprake was van een lichte daling ten opzichte van vorig jaar: het gemiddelde aantal leden bij

¹⁰ Omdat het aantal fracties door de jaren heen verandert, is het voor de vergelijkbaarheid van de cijfers over de jaren noodzakelijk om de jaarlijkse cijfers te indexeren naar een basisjaar. Dit betekent dat de situatie in 1999 als standaardsituatie is genomen (score 100). De latere jaren zijn naar dit jaar geïndexeerd. De grafiek geeft

de wetgevingsoverleggen daalde licht, net als het gemiddelde aantal vertegenwoordigde fracties en het aantal feitelijke vragen. Overigens lagen de waarden van deze kengetallen nog steeds ver boven het niveau van de jaren voor vorig jaar (bij de behandeling van de jaarverslagen 2006 werd op alle kengetallen het hoogste niveau ooit behaald). De gemiddelde duur van de wetgevingsoverleggen steeg licht ten opzichte van vorig jaar.



3.3. De inhoud van de wetgevingsoverleggen

Focus van het overleg

In alle wetgevingsoverleggen was de focus van het overleg de verantwoording over het begrotingsjaar 2007, ondanks dat op enkele overleggen ook andere, actuele, onderwerpen op de agenda waren geplaatst. Naar aanleiding van de behaalde resultaten in het afgelopen begrotingsjaar werd uiteraard ook naar de toekomst gekeken. Het algemene beeld is dat de behandeling in de commissies minder dan in voorgaande jaren werd aangegrepen om stil te staan bij de actuele politieke dossiers van het moment of de uitvoering van het lopende of de voorbereiding van het volgende begrotingsjaar.

Rapporteur kwaliteit jaarverslag

Met name in de wetgevingsoverleggen waarin een rapporteur namens de commissie optrad werd veel tijd besteed aan de kwaliteit van het jaarverslag, in termen van transparantie en afrekenbaarheid. Hierbij ging het dan met name over (het ontbreken van) prestatie- en effectgegevens in het jaarverslag, de doorvertaling van de doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet in begroting en jaarverslag en de aanwezigheid van beleidsconclusies in het jaarverslag. Deze onderwerpen kwamen in de wetgevingsoverleggen waarin geen rapporteur was aangesteld vaak in mindere mate aan de orde, met als uitzondering het wetgevingsoverleg van de commissie Defensie.

Andere verantwoordingsonderwerpen

In de wetgevingsoverleggen wordt over het algemeen meer aandacht besteed aan de al dan niet bereikte beleidsresultaten, dan aan de financiële realisaties. Alleen als sprake was van omvangrijke problemen in de rechtmatigheid van de uitgaven (wat weinig voorkomt) of in de

daardoor de ontwikkeling aan ten opzichte van 1999. Er staan dus geen absolute getallen voor de duur van de overleggen of het aantal vragen in de grafiek. Deze absolute uitkomsten zijn wel opgenomen in bijlage 2.

bedrijfsvoering (materieelbeheer Defensie, functioneren Belastingdienst) van een departement, werd hier relatief meer aandacht aan besteed.

Er werd tijdens de wetgevingsoverleggen niet ingegaan op het twee-jarige experiment met de verruiming van de tolerantiegrenzen voor de rechtmatigheid (zie paragraaf 1 en 3.5).

Twee commissies hadden een beleidsdoorlichting geagendeerd op het wetgevingsoverleg over de jaarverslagen (Buitenlandse Zaken en Justitie). Aan het uitgangspunt dat bij elk departementaal jaarverslag een beleidsdoorlichting aan de Kamer wordt aangeboden (die paragraaf 1) werd daarmee maar beperkt invulling gegeven. Overigens werden hierover geen vragen of opmerkingen gemaakt door de Kamerleden.

Toezeggingen

In de verschillende wetgevingsoverleggen werden door de aanwezige bewindslieden vaak toezeggingen gedaan. Voor groot deel beleidsmatig (verbeteringen/aanpassen beleid, belofte tot verbeterde resultaten), maar ook ten aanzien van verdere verbetering van de kwaliteit van de verantwoording en de jaarverslagen. Voor wat betreft dat laatste ging het dan vaak om:

- Verder verbeteren van de afrekenbaarheid/meetbaarheid door het verder operationaliseren van doelstellingen met prestatie- en effectindicatoren;
- Veel bewindspersonen zeiden toe in het volgende jaarverslag expliciet beleidsconclusies op te nemen (cf. de motie Vendrik).¹¹

Moties

De sterke opkomst van vorig jaar in het aantal moties dat tijdens de wetgevingsoverleggen werd ingediend, zette zich dit jaar voort. Er werden in totaal 27 moties ingediend tijdens de wetgevingsoverleggen, waarvan er uiteindelijk 9 werden aangenomen door de Kamer. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de verdeling van de moties over de verschillende overleggen.

Overzicht ingediende moties tijdens wetgevingsoverleggen over de jaarverslagen (tussen haakjes het aantal moties dat is aangenomen)				
<i>jaarverslag</i>	<i>JV 2004</i> <i>(voorjaar 2005)</i>	<i>JV 2005</i> <i>(voorjaar 2006)</i>	<i>JV 2006</i> <i>(voorjaar 2007)</i>	<i>JV 2007</i> <i>(voorjaar 2008)</i>
BuZa			7 (5)	3 (2)
Justitie	1 (0)			
BZK			3 (0)	5 (2)
OCW			9 (0)	1 (0)
Financiën				
Defensie	1 (1)	1 (0)	8 (5)	6 (3)
VROM / WWI				1 (1)
V&W				1 (0)
EZ			2 (2)	5 (0)
LNV				2 (0)
SZW			1 (0)	1 (1)
VWS			1 (0)	2 (0)
Overige				
Totaal	2 (0)	1 (0)	31 (12)	27 (9)

¹¹ Kamerstukken II, 28 380 nr. 81.

In bijlage 1 is een uitgebreider overzicht opgenomen van de verschillende moties en welke precies zijn aangenomen of verworpen. Een aantal van de moties die uiteindelijk zijn aangenomen gaan over (het verbeteren van) de kwaliteit van de verantwoording.

Zo werd een motie aangenomen die de regering verzoekt om in het komende jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het beleidsverslag een duidelijke relatie te leggen tussen doelen, prestaties en middelen. In de motie wordt daarbij verwezen naar de Algemene Rekenkamer, die geconstateerd zou hebben, “dat er in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen informatie is opgenomen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van de beleidsartikelen.”¹²

Een andere aangenomen motie, ingediend tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag van het Ministerie van Defensie, verzoekt de regering de begroting en het jaarverslag van dit ministerie in het vervolg VBTB-conform in te richten (zie hierna).

31 444 X

**Jaarverslag en slotwet ministerie van Defensie
2007**

Nr. 10

MOTIE VAN DE LEDEN EIJSINK EN KNOPS

Voorgesteld tijdens het Notaoverleg van 30 juni 2008

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de begroting en het jaarverslag van Defensie nog steeds onvoldoende inzicht geven in specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen en de daarvoor begrote middelen enerzijds en de daarbij behorende prestaties anderzijds;

tevens overwegende, dat dit bij het beleidsartikel 24 «Koninklijke Marechaussee», als uitzondering, wel mogelijk blijkt te zijn onder de beschikbare systemen;

van mening, dat Defensie zich niet langer kan onttrekken aan de VBTBconformiteit voor begroting en jaarverslag;

verzoekt de regering ter zake in de begroting voor 2009 substantiële verbeteringen aan te brengen en de begroting voor 2010 geheel VBTBconform op te stellen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Eijsink
Knops

3.4. Experimentele jaarverslagen

3.4.1. Achtergrond

Zoals in paragraaf 1 al is vermeld, heeft de Kamer in het kader van verdere verbetering van de begroting- en verantwoordingscyclus begin 2008 afspraken gemaakt met het kabinet.¹³

Onderdeel van deze afspraken is dat een experiment wordt uitgevoerd met de jaarverslagen van drie departementen, VWS, BuZa en LNV, te beginnen met de jaarverslagen voor 2007.

¹² Kamerstukken II, 31 444 V, nr. 11.

¹³ Kamerstukken II, 31 308 nrs. 3-4.

Dit experiment houdt het volgende in. In de jaarverslagen 2007 van deze departementen wordt, als het gaat om de niet-financiële resultaten van het beleid (prestaties en effecten), slechts actief gerapporteerd over de beleidsdoelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet en eventueel enkele andere beleidsprioriteiten. Over andere, in de begroting 2007, afgesproken resultaten wordt alleen gerapporteerd als deze zich niet conform deze afspraken hebben ontwikkeld.

Experimenteel is daarbij ook dat de *resultaten* van het beleid alléén in het *beleidsverslag* van het jaarverslag worden behandeld, en niet zoals voorheen in de afzonderlijke artikelsgewijze toelichtingen. In de artikelsgewijze toelichting staan uitsluitend nog de *financiële* realisaties. Afgesproken is ook dat in het beleidsverslag méér informatie over de bereikte resultaten zal worden opgenomen dan voorheen het geval was, en dat duidelijke beleidsconclusies worden getrokken op basis van de gepresenteerde informatie.

Met dit experiment wordt beoogd een meer beleidsinhoudelijke focus te krijgen in de jaarverslagen. Overigens wordt daarmee wel de samenhang tussen de drie H-vragen enigszins doorbroken: de vragen *Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?* en *Hebben we gedaan wat we zouden doen?* staan, voor de benoemde beleidsprioriteiten, in het beleidsverslag, en de vraag *Heeft het gekost wat het zou kosten?* staat alleen in de artikelsgewijze toelichting.

De leden van de drie betrokken Kamercommissies konden voorafgaand aan de behandeling van de experimentele jaarverslagen een technische briefing bijwonen gegeven door het betreffende ministerie. Deze bijeenkomsten werden goed bezocht.

3.4.2. Beoordeling experimentele jaarverslagen door commissies

Buitenlandse Zaken

Tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een tweetal commissieleden kritische uitspraken gedaan over de opzet van het experimentele jaarverslag dat voorlag. Enerzijds werd er door de woordvoerder van de VVD gewezen op de afwezigheid van informatie over resultaten (prestaties en effecten) op artikelniveau en dat er geen koppeling te maken was tussen de financiële resultaten (in de beleidsartikelen) en de beleidsresultaten (in het beleidsverslag). Hierbij werd verwezen naar het jaarverslag van het Ministerie van LNV, waar in een tabelvorm de relatie tussen de beleidsdoelstellingen en de beleidsartikelen is weergegeven. De woordvoerder van de CDA gaf aan dat het experiment wat haar fractie betreft nog niet had geleid meer politieke focus: “Dit [het experiment] heeft bepaald nog niet gebracht wat mijn fractie graag zou zien.”¹⁴ De bewindspersonen van Buitenlandse Zaken hebben tijdens het overleg aangegeven dat zij in het kader van het experiment, gelet op de ervaringen van dit jaar, op elementen het jaarverslag zullen aanpassen.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Ook tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag van het Ministerie van VWS werd door de verschillende woordvoerders kritisch ingegaan op het experimentele karakter van het jaarverslag.

De Vries (CDA)

Eerst wil ik ingaan op de kwaliteit van het jaarverslag. De CDA-fractie vindt dat het experiment een leesbaar en toegankelijk jaarverslag oplevert. Daar zijn wij tevreden over, maar tegelijkertijd vragen

¹⁴ Kamerstukken II, 31 444 V, nr. 12.

wij ons af of die beperkte verantwoording de controletaak van de Kamer in voldoende mate mogelijk maakt. Over de evaluatie van de experimenten komen wij nog uitgebreid te spreken, samen met de commissie voor de Rijksuitgaven. Dus enerzijds vinden wij het een leesbaarder en toegankelijker jaarverslag en anderzijds vragen wij ons af of wij onze controletaak goed kunnen uitvoeren. Dat is een vraag die de bewindslieden zichzelf ook moeten stellen ten aanzien van hun verantwoordelijkheid voor de controle van de uitgaven en het behalen van de beleidsdoelen. In hoeverre hebben de bewindslieden van het ministerie van VWS zelf een oordeel over dit experiment en de uitkomsten daarvan? Wat betekent het voor hun eigen sturings- en controlemogelijkheden? Het is spijtig dat er nog geen vergelijkingstabel is waarin begroting en realisatie naast elkaar worden gezet en die is aangepast aan de nieuwe beleidsprioriteiten. In het jaarverslag 2008 moet dat echt op orde zijn.

Van der Veen (PvdA)

Kan verder worden aangegeven of het experiment volgens VWS een verbetering heeft opgeleverd, want daar gaat het uiteindelijk toch om? Staat er meer niet-financiële informatie in die het politieke debat ten goede komt? Vindt de minister dat er nu ook sprake is van meer transparantie in de richting van de Kamer?

Van Gerven (SP)

De wens was dat het jaarverslag politieker zou worden: meer beleid en niet alleen cijfers. De vraag is of dat gelukt is. De conclusie van mijn fractie is dat dit toch niet het geval is. Het is namelijk een erg beschrijvend en voortkabbelend stuk.

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De rapporteur kwaliteit jaarverslag en andere woordvoerders waren in het wetgevingsoverleg over het jaarverslag van het Ministerie van LNV positief over de wijze waarop invulling was gegeven aan het verantwoordingsexperiment. Er was wel kritiek op het ontbreken van een verdere uitwerking/operationalisatie van de beleidsdoelstellingen in afrekenbare, jaarlijkse prestatie- en effectindicatoren. De minister van LNV gaf aan dat wat haar betreft het experiment nog moet groeien, en dat het traject in de jaren 2007-2008-2009 moet worden geoptimaliseerd.

3.5 Rol Algemene Rekenkamer

Bij ieder departementaal jaarverslag brengt de Algemene Rekenkamer ieder jaar een rapport uit (het Rapport bij het Jaarverslag – RJV), waarin zij de resultaten van haar rechtmatigheidsonderzoek presenteert. De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen uit de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer onderzoekt ook de bedrijfsvoering van de ministeries en rapporteert ook daarover in de RJV's.

In het kader van het tweejarige experiment met de verruiming van de tolerantiegrenzen voor de rechtmatigheidscontrole gaf de Algemene Rekenkamer in haar rapporten bij de jaarverslagen ook hoe de rapportering van fouten en onzekerheden er onder de oude tolerantiegrenzen uit had gezien. Zij constateerde dat het gevolg van de nieuwe experimentele tolerantiegrenzen is dat het aantal overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op artikelniveau beduidend minder was dan in 2006. Was er in 2006 nog sprake van 33 artikelen waarbij de tolerantiegrens was overschreden, voor 2007 is dat bij 4 artikelen het geval. Bij toepassing van de oude tolerantiegrenzen zou sprake zijn geweest van 27 artikeloverschrijdingen.¹⁵

Vorig jaar hadden de commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie de Algemene Rekenkamer verzocht om een nadere toelichting te geven bij het RJV. In beide commissies vond voorafgaand aan het wetgevingsoverleg een briefing over het RJV door de Algemene

¹⁵ Kamerstukken II, 31 444, nr. 2.

Rekenkamer plaats. Deze noviteit kreeg dit jaar navolging: maar liefst zes commissies gaven aan een dergelijke briefing op prijs te stellen. De Algemene Rekenkamer heeft briefings gegeven over haar rapporten bij het jaarverslag van het Ministerie van BZK, BuZa, Financiën, OCW en VWS en VROM.

4. Parlementaire afronding van de budgettaire verantwoording

In tegenstelling tot de behandeling van de begrotingsvoorstellen, vindt er geen verdere plenaire behandeling meer plaats van de jaarverslagen (en de bijbehorende slotwetten). De departementale begrotingen worden na de commissiegewijze behandeling (begrotingsonderzoeken) plenair besproken met het kabinet, waarna eind december per begrotingsvoorstel en eventuele amendementen wordt gestemd.

De slotwetten en de jaarverslagen worden na de commissiegewijze behandeling niet meer plenair besproken. De Voorzitter doet in de laatste week voor het zomerreces het voorstel de slotwetten zonder stemming aan te nemen en de jaarverslagen voor kennisgeving aan te nemen. Hiermee wordt het kabinet gedechargeerd voor het afgelopen begrotingsjaar. De Kamer gaat hier altijd mee akkoord. Uiteraard wordt er wel plenair gestemd over de tijdens de commissiegewijze wetgevingsoverleggen over de jaarverslagen ingediende moties. Er vindt echter geen afsluitende plenair debat plaats over de departementale jaarverslagen.

Tweede Kamer, 105e vergadering, Donderdag 3 juli 2008

Regeling van Werkzaamheden

Voorzitter:

Ik stel voor de slotwetten over 2007, te weten het *Kamerstuk* 31444, de hoofdstukken I tot en met XIIX en de fondsen A tot en met F zonder stemming aan te nemen.

Voorts stel ik voor de bij de jaarverslagen over het jaar 2007 van de ministeries en fondsen behorende rapporten van de Algemene Rekenkamer voor kennisgeving aan te nemen en de desbetreffende ministers decharge te verlenen voor het door hen gevoerde financiële beheer.

A = Aangenomen
V = Verworpen
I = Ingetrokken
Aang = aangehouden

	Aantal moties	Onderwerp	Aangenomen/ Verworpen
<i>Plenair verantwoordingsdebat</i>			
		• Maximumbedragen voor inhuur externen op het niveau van uitgaven 2005 • Onderzoek starten naar de effectiviteit van besteding van re-integratiegelden • Onderzoeken of in Algemene wet bestuursrecht (Awb) beroep en bezwaar beperkt kan worden tot uitsluitend direct belanghebbenden • Geen verhogen van of invoering van nieuwe belastingen op autogebruik • Presenteren van programma in de Miljoenennota 2009 inzake realiseren van 25% reductie administratieve lasten • Afschaffing van de verpakkingbelasting • Deel FES-gelden aanwenden voor verlaging van de accijnzen op benzine en diesel • Afzien van 10% salarisverhoging voor ministers en staatssecretarissen • Presidium wordt verzocht om kunstenwerken van Hera, Nekschot en Vroegh mooie plek te geven in gebouwen Tweede Kamer • Reservering van € 2,2, mrd. voor Antillen investeren in Nederlandse verpleeg- en verzorgingshuizen • Uitvoeren van tussentijdse evaluatie van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin • Uitvoering van een midtermreview met betrekking tot de veronderstelling die aan het Coalitieakkoord ten grondslag liggen • Formuleren van duidelijke indicatoren en afrenbare doelstellingen met betrekking tot het beleid gericht op dierenwelzijn • In verantwoordingstukken voortaan, naast de eindresultaten in 2011, ook deelresultaten per jaar formuleren • Bevriezen van uitgaven voor generaal pardon en deze middelen aan te wenden voor kinderopvang of belastingverlaging	V V V V V V V V V V V V A V V
Totaal	15		1 A, 14 V
<i>Commissiebehandeling jaarverslagen</i>			
ZW	1	• Transparantie aangaande de financiële situatie en reserves van de sociale fondsen	A
NV	2	• Formulering concrete indicatoren en afrekenbare doelstellingen ten aanzien van verduurzaming van de productie en consumptie van eiwitten • Besteding van 30% van het onderzoeksbudget 2009 aan onderzoek ter verbetering van het welzijn van dieren	V V
Uiten-zuidse nalen	3	• Opnemen in jaarverslag 2009 van doelen en prestaties op het niveau van de beleidsartikelen • Specifiek, meetbaar en tijdgebonden maken van het project ‘de millenniumontwikkelingsdoelen dichterbij’ • Nadruk leggen op versterking van (basis)gezondheidssystemen	A V A
Defensie	6	• De kwaliteit van de bedrijfsvoering meenemen in de Verkenningen • Onderzoeken van overbodige regelgeving inzake materieelbeheer bij uitvoering van operaties • Verbetering van de VBTB-kwaliteit van de begroting 2009 en de begroting 2010 geheel VBTB-conform • Helderheid verschaffen in begroting en jaarverslag 2009 inzake de personele bezetting • Aanpakken van onvolkomenheden op het gebied van het wapenbeheer • In het jaarverslag 2008 inzichtelijk maken van de defensiebrede beleidsprioriteiten binnen de huidige beleidsartikelen	I A A I A I

enW	1	• Ombouwen keersluis bij Zwartsluis tot schutsluis	Aang
ZK	5	• Aannemen van honderd personen uit WSW/Wajong in rijksdienst • Terugdringing inhuur externen bij rijksoverheid met 25% • Plan van aanpak voor stapsgewijze terugdringing inhuur externen bij rijksoverheid • Dwingende afspraken maken met korpsbeheerders over boetequota • Ontwikkelen integrale visie op privacy	A V A V Aang
Z	5	• Onderzoeken van het tegen betaling aanbieden van verlengde garantie binnen de wettelijk verplichte garantietermijn • Onderzoeken van het berekenen van onnodige hoge vergoedingen aan consumenten voor bepaalde betalingswijzen • Start van de bouw voor 2010 van een derde generatie kerncentrale • Merkbare administratieve lastenverlichting • Onafhankelijk onderzoeken van de mogelijkheden, haalbaarheid en rendement van een ondergrondse pompaccumulatie centrale (OPA C)	I I V V V
CW	1	• Heldere registratie van het aantal bevoegde docenten	V
ROM	1	• Terugdringing geluidsoverlast AWACS-vliegtuigen	A
WS	2	• 10 miljoen euro onderbesteding te blijven reserveren voor het opleidingsfonds • Inzichtelijk maken hoe het bedrag van € 14,9 mln. voor inhuur externen is besteed	V V
otaal	27		9 aangenomen

Bijlage 2 Moties ingediend bij wetgevingsoverleggen jaarverslagen

erngegevens commissiebehandeling jaarverslagen 2007				
Ministerie	Wetgevingsoverleg			Feitelijke vragen
	aantal leden aanwezig	aantal fracties aanwezig	tijdsduur in uren	aantal
NAAZ	nvt	nvt	nvt	40
BuiZa	4	4	2 1/2	86
Justitie	6	5	2 1/2	150
BZK	6	5	2 1/3	66
OCW	6	6	3 1/2	132
Financiën	8	7	4 1/2	22
Defensie	5	4	3 1/3	37
VROM	6	5	1 3/4	72
V&W	8	6	2 1/3	40
EZ	6	5	2	89
LNV	6	5	2	110
SZW	5	4	2 1/4	64
VWS	6	5	3	135
WWI	6	5	2	75
HdK	nvt	nvt	nvt	15
S-G	nvt	nvt	nvt	0
HCvS	nvt	nvt	nvt	12
AZ	nvt	nvt	nvt	10
NS	nvt	nvt	nvt	2
IF	nvt	nvt	nvt	1
GF	nvt	nvt	nvt	0
PF	nvt	nvt	nvt	0
FES	nvt	nvt	nvt	8
AOW sf	nvt	nvt	nvt	5
DGF	nvt	nvt	nvt	8
BTW cf	nvt	nvt	nvt	16
JB Zorg	nvt	nvt	nvt	nvt
JV Rijk	nvt	nvt	nvt	0
taal	78	66	34	1195

