

Vergaderjaar 2014–2015

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 66

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2015

Op verzoek van de commissie voor de Rijksuitgaven heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de suppletore begrotingswetten bij de Najaarsnota 2014.

In haar procedurevergadering van 12 februari 2015 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven besloten de notitie, waarin de bevindingen en aanbevelingen van het BOR zijn neergelegd, tot haar notitie te maken (als bijlage bij deze brief opgenomen) en de Minister van Financiën om een beleidsmatige reactie op de notitie te vragen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Harbers

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Inleiding

Suppletoire begrotingswetten zijn belangrijk omdat de Kamer via deze wetten gevraagd wordt goedkeuring te geven aan wijzigingen in de begroting. Suppletoire begrotingswetten moeten daarom goed leesbaar zijn en duidelijkheid geven over de aard, omvang, achtergrond en gevolgen van de voorgestelde begrotingsmutaties.

In de procedurevergadering van 4 september 2014 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer gevraagd een analyse te maken van de kwaliteit van de suppletoire begrotingswetten bij de Najaarsnota 2014. De bevindingen en aanbevelingen van het BOR vindt u in deze notitie.

Box 1. Wat zijn suppletoire begrotingswetten?

Als een Minister wil afwijken van de bedragen die in een begrotingswet zijn vastgesteld, dan is een suppletoire begrotingswet nodig. Suppletoire wetten zijn begrotingsaanpassingen die aan de Kamer worden voorgelegd.

De 1^e suppletoire begrotingswet van ieder ministerie geeft de veranderingen weer ten opzichte van de (na Prinsjesdag) goedgekeurde begrotingen. Deze wet hoort bij de Voorjaarsnota, die de Minister van Financiën uiterlijk op 1 juni bij de Kamer indient.

De 2^e suppletoire begrotingswet geeft de veranderingen weer ten opzichte van de 1^e suppletoire wet. De 2^e suppletoire begroting hoort bij de Najaarsnota, die de Minister van Financiën uiterlijk op 1 december naar de Kamer stuurt.

Leeswijzer

Deze analyse bestaat uit vijf paragrafen:

- §1 gaat in op de verschillende ondergrenzen waarboven ministeries begrotingsmutaties al dan niet toelichten;
- §2 behandelt de noodzaak van het toelichten van technische mutaties;
- §3 gaat in op de vraag welke overzichtstabellen de meest gewenste informatie bieden om mutaties gedurende het begrotingsjaar in beeld te brengen;
- §4 behandelt de informatie over agentschappen in suppletoire begrotingswetten;
- §5 gaat in op de kwaliteit van toelichtingen op de mutaties.

1. Ondergrenzen voor het toelichten van mutaties**Samenvatting**

Ministeries bepalen zelf of zij een ondergrens hanteren voor het toelichten van mutaties. Er bestaan grote verschillen tussen ministeries. Het Ministerie van V&J licht bijvoorbeeld alleen mutaties toe wanneer deze meer dan € 5 miljoen bedragen; het Ministerie van OCW licht alle mutaties boven de € 2,2 miljoen toe. Het hanteren van ondergrenzen vergroot de focus en leesbaarheid van suppletoire wetten, maar leidt er ook toe dat de Kamer geregeld geen inzicht krijgt in grote financiële verschuivingen.

De commissie I&M heeft naar aanleiding van het rapport van de tijdelijke commissie Onderhoud en Innovatie Spoor afspraken gemaakt over de bij het Infrafonds en Deltafonds te hanteren ondergrenzen (zie §1.3). Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de methodiek bij deze fondsen ook toegepast kan worden bij andere ministeries, zodat een uniforme richtlijn geldt voor alle mutaties in suppletoire begrotingswetten.

Aanbeveling 1

De Minister van Financiën verzoeken a) te analyseren of en zo ja, op welke wijze de bij het Infrastructuurfonds en Deltafonds gehanteerde methodiek van ondergrenzen kan worden toegepast bij andere ministeries en b) de Kamer hierover een voorstel te doen.

1.1 Ministeries kiezen zelf ondergrenzen voor het toelichten van mutaties

Bij het opstellen van de suppletoire begrotingswetten volgen ministeries door het Ministerie van Financiën aangereikte regels en richtlijnen omtrent de inhoud en de vormgeving. Deze staan in de Rijksbegrotingsvoorschriften. De Rijksbegrotingsvoorschriften worden niet aan de Kamer voorgelegd, maar zijn wel via internet te raadplegen.¹

Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften moeten beleidsmatig relevante mutaties aan de Kamer worden voorgelegd en waar zinvol en relevant ook worden toegelicht. Mutaties met een kleine omvang hoeven niet te worden toegelicht. De afzonderlijke ministeries bepalen zelf de ondergrens die zij hiervoor hanteren. Zij hoeven niet aan te geven welke overwegingen aan de keuze van de ondergrens ten grondslag liggen.

Het toelichten van alle mutaties in een suppletoire wet geeft de Kamer veel informatie. Door een ondergrens te hanteren krijgt de informatie daarentegen weer meer focus en wordt de leesbaarheid van de wet vergroot.

¹ www.rbv.minfin.nl.

Tabel 1 geeft een overzicht van de gehanteerde ondergrenzen voor de toelichtingen bij uitgavenmutaties in de 2^e suppletoire begrotingen van 2014.

Tabel 1: Gehanteerde ondergrenzen voor mutaties bij 2^e suppletoire begrotingswetten 2014

Begroting	Ondergrens (x € 1 mln.)	Begrotingstotaal uitgaven ¹ (x € 1 mln.)
IV. KR	1	262
V. BuiZa	2	9.446
VI. V&J	5	12.185
VII. BiZa en KR	1	786
VIII. OCW	2,2	36.010
IX. Financiën	«grote mutaties»	10.508
X. Defensie	alle mutaties	7.887
XII. I&M	Alle verplichtingen mutaties	10.027
XIII. EZ	3	5.112
XV. SZW	alle mutaties	33.361
XVI. VWS	3	14.852
XVII. BuHa-OS	2	2.673
XVIII. WenR	1	3.508
A. Infrafonds	aangepast	6.267
B. Gemeentefonds	alle mutaties	18.485
C. Provinciefonds	alle mutaties	1.247
F. Diergezondh. fonds	alle mutaties	20
H. BES-fonds	1	32
J. Deltafonds	aangepast	1.217

¹ Stand 1^e suppletoire begrotingen behorende bij de Voorjaarsnota 2014.

1.2 Ondergrenzen belemmeren soms het inzicht in mutaties

De meeste ministeries houden een ondergrens aan voor het toelichten van mutaties, variërend van € 1 miljoen tot € 5 miljoen. Andere ministeries, zoals Defensie, SZW en I&M lichten daarentegen alle mutaties toe.² Hoewel de ondergrenzen ogenschijnlijk niet veel van elkaar afwijken, kunnen deze in relatieve zin wel erg verschillen tussen departementen. De volgende alinea's gaan hierop in.

- Het Ministerie van V&J kiest er bijvoorbeeld voor een ondergrens van € 5 miljoen te hanteren (en voorziet mutaties daarom enkel van een toelichting wanneer deze meer dan € 5 miljoen bedragen), terwijl het Ministerie van OCW juist kiest mutaties boven de € 2,2 miljoen toe te lichten. Dit is opvallend, omdat de begrotingsuitgaven van het Ministerie van OCW drie keer hoger zijn dan die van het Ministerie van V&J.
- Bij de suppletoire begrotingswet van BuHa-OS geeft de Minister aan een mutatie pas toe te lichten wanneer deze ten minste 10 procent omvat van het artikel en minimaal € 2 miljoen bedraagt. Deze gekozen grens zorgt ervoor dat zeer weinig mutaties worden toegelicht. Zo is er bij artikel 2 «Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water» slechts één toelichting opgenomen en wordt de verlaging van de bijdrage aan Duurzame Handel en Solidaridad van € 25 naar € 0 miljoen niet toegelicht. Bij artikel 3 «Sociale vooruitgang» staat geen enkele toelichting, terwijl er omvangrijke mutaties zijn zoals het met € 15 miljoen verlagen van de bijdrage aan een programma voor reproductieve gezondheid (van € 48 miljoen naar € 33 miljoen). In beide gevallen wordt de 10% grens niet gehaald waardoor de mutaties niet worden toegelicht.

² Voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geldt dit voor de mutaties bij verplichtingen, niet bij uitgaven.

- Het Ministerie van Financiën geeft aan mutaties toe te lichten wanneer dit «grote programmamutaties» betreft. Wat de definitie van groot is, is niet duidelijk.

1.3 De commissie I&M heeft afspraken gemaakt over ondergrenzen

Het Infrastructuurfonds en het Deltafonds kennen een ondergrens die gedetailleerder is dan die bij begrotingen. Deze ondergrens vloeit voort uit een aanbeveling van de Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor.³ Deze commissie heeft in haar rapport gesteld dat de Kamer door de vele verschuivingen van budgetten op de onderwerpen beheer en onderhoud het overzicht verloor. Daarop hebben zij aanbevolen de ondergrens zoals gehanteerd bij aanlegprojecten ook op beheer en onderhoud toe te passen. De commissie I&M heeft deze aanbeveling overgenomen. De norm die bepaalt of een mutatie wordt toegelicht is als volgt:

Begrotingsbedrag	Vershil
< € 4,5 miljoen	> 50%
€ 4,5 – € 22,5 miljoen	> € 2,5 miljoen
> € 22,5 miljoen	> 10%
> € 50 miljoen	> € 5 miljoen

1.4 Mogelijk is de methode van I&M ook toepasbaar bij andere ministeries

Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de methodiek bij het Infrastructuurfonds en het Deltafonds ook toepasbaar is bij andere ministeries, en wat hierbij de voor- en nadelen zijn. Daarbij zou goed bekeken moeten worden welke bedragen en percentages bij de verschillende departementen gehanteerd moeten worden om de in deze paragraaf genoemde bezwaren (zoals weinig toelichtingen bij BuHa-OS) weg te nemen.

2. Mutaties van technische aard

Samenvatting

In suppletore begrotingswetten staan niet alleen beleidsintensive-ingen, bezuinigingen, mee- en tegenvallers, maar ook mutaties van technische aard. Technische mutaties worden nu niet toegelicht, terwijl deze dikwijls van substantiële omvang zijn. Daarmee accordeert de Kamer een (als technisch gekwalificeerde) mutatie zonder daarvan enige achtergrond te kennen, en zonder het technische karakter vast te kunnen stellen.

Aanbeveling 2

De Minister verzoeken bij substantiële⁴ technische mutaties duidelijk te motiveren waarom het een technische mutatie betreft, via een korte toelichting.

³ Kamerstuk 32 707, nr. 9, p. 22.

⁴ Voor de afweging van «substantieel» zouden de normen kunnen gelden zoals voorgesteld in §1.

2.1 Geen toelichting bij technische mutaties: onduidelijk wat Kamer accordeert

Technische mutaties zijn mutaties zonder beleidsmatige of financiële consequenties en hoeven volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften niet te worden toegelicht. Ministers bepalen zelf wanneer ze de kwalificatie «technisch» aan een mutatie geven. Omdat zij niet verplicht zijn een toelichting op deze mutaties te geven, kan de Kamer niet controleren of een technische mutatie ook daadwerkelijk technisch van aard is. De Kamer accordeert daarmee (als technisch gekwalificeerde) mutaties zonder de achtergrond ervan te kennen. Een voorbeeld uit de 2^e suppletoire begroting van Financiën:

- «Het BTW Compensatiefonds kent een mutatie van € 85,7 miljoen als gevolg van enkele overhevelingen naar het Gemeente- en Provinciefonds en een «*technische mutatie*».⁵

Een korte toelichting, met een uitleg over de achtergrond van de technische mutatie, geeft de Kamer meer inzicht in wat zij accordeert. Een voorbeeld waar dit wel gebeurt is de technische mutatie bij de belasting- en invorderingsrente uit de 2^e suppletoire begroting van Financiën. De technische mutatie, waarbij er zowel € 160 miljoen minder ontvangsten als € 160 miljoen minder uitgaven zijn, wordt als volgt toegelicht:

- «De belasting- en invorderingsrente wordt zowel bij de uitgaven als de (niet-belasting)ontvangsten bijgesteld. (...) De rente-taakstelling uit het Regeerakkoord Rutte I is indertijd per abuis als één gesaldeerde mutatie verwerkt in de begroting, terwijl de maatregel feitelijk tot mutaties bij zowel de rente-ontvangsten als de rente-uitgaven heeft geleid. In 2015 zal een meerjarige herijking van de ramingen plaatsvinden.»⁶

Alhoewel bovenstaande toelichting nog wel vereenvoudigd en verduidelijkt kan worden (zie §5), geeft de Minister in ieder geval wel informatie over de achtergrond van de technische mutatie, zonder dat hier veel extra toelichting voor nodig is.

3. Overzichtstabellen

Samenvatting

Ministeries gebruiken in de suppletoire begrotingswetten verschillende overzichtstabellen om de mutaties gedurende het begrotingsjaar in beeld te brengen. De tabel die het Ministerie van I&M momenteel gebruikt (zie §3.1, tabel «Artikel 15 OV-keten»), biedt betere informatie dan die van andere ministeries. Het overnemen van deze I&M-tabel bij andere ministeries leidt niet tot extra administratieve lasten.

Aanbeveling 3

De Minister van Financiën verzoeken bij alle suppletoire wetten het uitgebreidere overzichtsmiddel van het Ministerie van I&M te gebruiken.

⁵ Kamerstuk 34 085 IX, nr. 2, p. 13.

⁶ Kamerstuk 34 085 IX, nr. 2, p. 5–6.

3.1 Verschillende overzichtstabellen

Ministeries gebruiken in de suppletore begrotingswetten verschillende overzichtstabellen. Vrijwel alle ministeries hanteren het hier onderstaande model.

Artikel 3. Voortgezet onderwijs

Budgettaire gevolgen van beleid

Budgettaire gevolgen van beleid artikel 3 (bedragen x € 1.000)

	Stand oorspronkelijk vastgestelde begroting 2014	Stand 1 ^e suppletore begroting 2014	Mutaties 2 ^e suppletore begroting 2014	Stand 2 ^e suppletore begroting 2014
Verplichtingen	7.263.617	7.553.803	295.539	7.849.342
Waarvan garantieverplichtingen		22.898	3.475	26.373
Totale uitgaven	7.263.617	7.286.168	28.864	7.315.032
Waarvan juridisch verplicht	99,92%			99,9%
Bekostiging	7.132.667	7.136.381	21.032	7.157.413
• Hoofdbekostiging	6.755.902	6.760.414	21.032	6.781.446
– Bekostiging voortgezet onderwijs lumpsum	6.743.095	6.745.141	23.256	6.768.397
– Bekostiging Caribisch Nederland	12.807	15.273	– 2.224	13.049

Het Ministerie van I&M gebruikt een ander model dat meer en betere informatie geeft.

Artikel 15 OV-keten

Budgettaire gevolgen van beleid: Najaarsnota 2014 (Bedragen in EUR 1.000)

15	OV-keten	Stand ontwerp-begroting	Mutaties via NvW en amendement	Mutaties 1 ^e suppletore begroting	Mutaties 2 ^e suppletore begroting:		Mutaties 2 ^e suppletore begroting	Stand 2 ^e suppletore begroting
					Milj.nota	Najaarsnota		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(3)+(6)
Verplichtingen		5.734	0	3.107	7.209	17.451	24.660	33.501
Uitgaven:		7.531	0	1.500	7.209	906	8.115	17.146
Waarvan juridisch verplicht		33%						90%
15.01	Openbaar vervoer	7.531	0	1.500	7.209	906	8.115	17.146
15.01.01	Opdrachten	5.252	0	1.625	7.640	906	8.546	15.423
15.01.02	Subsidies	1.284	0	0	– 575	0	– 575	709
15.01.03	Bijdrage aan agentschappen	995	0	– 125	144	0	144	1.014
	– waarvan bijdrage aan RWS	995	0	– 125	144	0	144	1.014
	Ontvangsten	0	0	0	0	122	122	122

3.2 Voordelen van het I&M-model

Alhoewel de tabel van het Ministerie van I&M ingewikkelder oogt, heeft deze tabel enkele voordelen. Alvorens hierop in te gaan, geven we in

box 2 eerst een nadere uitleg over de informatie die in de 2^e suppletore wet staat en de samenhang daarmee met de begroting.

Box 2. Informatie in de 2^e suppletore wet 2014 staat deels al in begroting 2015

Voorjaar 2014: Kamer accordeert 1^e wijziging van de begroting
Door akkoord te gaan met de 1^e suppletore begroting 2014 wijzigt de Kamer de begroting 2014 (ingediend in september 2013) voor de eerste keer.

Zomer 2014: Kamer ontvangt nieuwe uitvoeringsinformatie, maar accordeert nog niet

In september 2014 ontvangt de Kamer de begrotingen voor 2015, waarin de plannen voor 2015 en verder staan. De Kamer accordeert dan alleen de uitgaven voor 2015. In de begroting 2015 staat – naast voorstellen voor 2015 en verder – ook uitvoeringsinformatie over het jaar 2014. De Kamer accordeert deze uitvoeringsinformatie dan nog niet, maar kan er uiteraard al wel over debatteren.

Najaar 2014: Kamer accordeert 2^e wijziging van de begroting

De Kamer wijzigt in december 2014 – door akkoord te gaan met de 2^e suppletore begroting – de begroting 2014 voor de tweede keer. In deze 2^e suppletore begroting accordeert de Kamer dus de uitvoeringsmutatie over 2014 die reeds in de begroting 2015 was gemeld, plus de aanvullende uitvoeringsmutaties die na Prinsjesdag zijn opgetreden.

Door in de 2^e suppletore begrotingswet 2014 aan te geven welke uitvoeringsmutaties al in de ontwerpbegroting 2015 hebben gestaan (zie bovenstaande tabel, kolom 4) wordt inzichtelijk welke informatie nieuw is voor de Kamer (kolom 5) en welke informatie mogelijk al betrokken is bij eerdere debatten of feitelijke vragen (kolom 4).

De Kamer kan daarnaast gemakkelijker nagaan welke meerjarige consequenties een mutatie heeft; meerjarige consequenties staan immers wel in de begroting (waarnaar dan wordt verwezen), maar niet in de 2^e suppletore wet (die alleen over uitvoeringsmutaties van het lopende jaar gaat).

De tabel van I&M geeft bovendien een beter overzicht van *mutaties* die eerder het jaar zijn geaccordeerd (kolom 2 en 3), zodat de Kamer gemakkelijker kan zien in hoeverre de middelen van een beleidsartikel reeds eerder dat jaar zijn gewijzigd. De tabel van OCW geeft alleen de *standen* van de 1^e suppletore wet weer, waardoor dit overzicht ontbreekt.

4. Informatie over agentschappen

Samenvatting

De meeste ministeries geven in de suppletore begrotingswetten geen apart overzicht van de mutaties bij agentschappen; EZ en I&M doen dit bijvoorbeeld wel. Een overzicht van de mutaties die bij de agentschappen plaatsvinden kan nuttig zijn als deze – zoals bij sommige agentschappen nu het geval is – verspreid in de suppletore wet worden weergegeven. Bij agentschappen die uit één begrotingsartikel worden gevoed, biedt dit minder meerwaarde.

Aanbeveling 4

De Minister van Financiën vragen om bij agentschappen die vanuit verschillende begrotingsartikelen worden gevoed, een extra bijlage in de supplettoire wet op te nemen waarin de totale mutatie van het agentschap staat, inclusief een toelichting hierop.⁷

Bestaande afspraken tussen vakcommissies en ministeries hieromtrent handhaven, als deze reeds verder gaan dan de bovenstaande aanbeveling (zoals bij de commissie EZ).

4.1 Informatie over agentschappen niet altijd inzichtelijk

Bijna alle departementen hebben één of meer agentschappen.

Box 3. Wat is een agentschap?

Een agentschap is een uitvoerend onderdeel van een ministerie dat intern verzelfstandigd is. Er zijn momenteel 38 agentschappen.⁸ Agentschappen hebben een bepaalde mate van autonomie, maar de ministeriële verantwoordelijkheid is niet ingeperkt. Ze hebben een eigen administratie en een resultaatgericht sturingsmodel.⁹ Er is een financiële relatie tussen het agentschap en het moederdepartement. Bekende voorbeelden van agentschappen zijn Rijkswaterstaat, KNMI (I&M), Dienst Justitiële Inrichtingen (V&J) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (EZ).

De budgettaire positie van agentschappen wordt uitvoerig beschreven in alle departementale begrotingen en jaarverslagen via een aparte agentschapsparaagraaf. De meeste ministeries geven in de supplettoire begrotingswetten geen actualisatie van deze agentschapsparaagraaf, andere ministeries doen dit wel (zie de tabel voor enkele voorbeelden). Bij het Ministerie van EZ was de aparte agentschapsparaagraaf in iedere supplettoire begroting het gevolg van een toezegging van de voormalige Staatssecretaris in een debat over voortdurend stijgende uitgaven bij enkele agentschappen van het ministerie.¹⁰ De commissie EZ wenste meer informatie om de grip op de financiën te vergroten.

Departement	Agentschappen, o.a. ¹	Agentschapsparaagraaf
BuZa/BuHa-OS	CBI	nee
V&J	IND, DJI	nee
BZK	RGD, Logius	nee
OCW	DUO	nee
Financiën	DRZ	nee
Defensie	DTO, Paresto	nee
I&M	Rijkswaterstaat, KNMI	ja
EZ	RVO, NVWA	ja
SZW	Agentschap SZW	nee
VWS	CIBG	nee
W&R	SSC-ICT Haaglanden	ja

¹ Per ministerie zijn in deze tabel een of twee agentschappen opgenomen.

⁷ Voor een ondergrens hierbij zouden de normen kunnen gelden zoals voorgesteld in §1.

⁸ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen/lijst-agentschappen>.

⁹ Uit: Toegang tot de Rijksbegroting (2013). Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.

¹⁰ Kamerstuk 33 000 XIII, nr. 156, p. 5.

4.2 Een extra overzicht kan in sommige gevallen nuttig zijn

Is het nuttig voor alle 38 agentschappen een aparte agentschapsparaagraaf op te nemen in iedere supplettoire begrotingswet? Dit hoeft niet per se het geval te zijn.

Bij agentschappen waar de bijdrage van het moederdepartement aan dit agentschap op één begrotingsartikel verantwoord wordt, is de informatie over dit agentschap reeds samenhangend (binnen dat begrotingsartikel) weergegeven. Een extra bijlage in de supplettoire wet heeft dan minder toegevoegde waarde.

Als de bijdrage van het moederdepartement aan het agentschap op verschillende begrotingsartikelen staat (zie box 4 voor een voorbeeld), dan kan een extra overzicht de informatievoorziening aan de Kamer verbeteren. De informatie over het agentschap wordt dan immers samenhangend en op één plek weergegeven in de supplettoire begrotingswet. Het BOR is overigens niet nagegaan bij welke van de 38 agentschappen hiervan sprake is.

Box 4. De bijdrage van EZ aan RVO staat op verschillende begrotingsartikelen

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert voor het Ministerie van EZ uiteenlopende taken uit: taken op het gebied innovatie (artikel 12), het ondernemingsklimaat (artikel 13), energie (artikel 14), agro- en voedselketens (artikel 16), groen onderwijs (artikel 17) en natuur (artikel 18).

De RVO ontvangt haar financiering via de hier bovenstaande begrotingsartikelen. Omdat er aanvankelijk in de supplettoire begroting van EZ geen totaaloverzicht was bij de (voorganger van de) RVO, had de Kamer geen inzicht in de totale financiële mutatie die er in de supplettoire wet optrad. De financiële informatie werd verspreid gepresenteerd. Nu dit overzicht er wel is, kan de Kamer de geldstromen van EZ aan de RVO beter volgen.

5. Toelichtingen op de mutaties

Samenvatting

De toelichtingen in de supplettoire wetten zijn over het algemeen duidelijk. Toch zijn er mutaties waarbij de toelichting beter kan. Het kan hierbij helpen meer te verwijzen naar eerdere Kamerstukken. Dit geeft de Kamer een completer beeld.

Aanbeveling 5

Opnieuw bij de Minister aandacht vragen voor de kwaliteit van toelichtingen in de supplettoire begrotingswetten en verzoeken welke concrete actie hij hierbij gaat ondernemen.

5.1 Toelichtingen veelal duidelijk, maar verbeteringen wenselijk

Begrotingswijzigingen moeten een zodanige toelichting krijgen dat voor de Kamer duidelijk is wat de aard, omvang, achtergrond en gevolgen ervan zijn. De toelichtingen in de supplettoire wetten zijn over het algemeen duidelijk. Desondanks zijn er nog heel wat mutaties waarbij de toelichting beter kan. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

Weinig inzicht in achtergrond mutatie

- Bij de 2^e suppletoire begroting van Defensie wordt bij een afname van de ontvangsten van € 43 miljoen naar € 26 miljoen de volgende toelichting gegeven: «de lagere verwachte personele en materiële ontvangsten werken door op het uitgavenkader».¹¹ De Kamer krijgt hiermee geen informatie over de achtergrond van deze achterblijvende ontvangsten.
- In de 2^e suppletoire van het Deltafonds wordt op een aantal plekken gesproken over een vertraging op een project, zonder dat de redenen daarvan worden toegelicht. Bijvoorbeeld: «De onderprogrammering leidt in 2014 tot een kasoverschot van € 81 miljoen op het realisatieprogramma waterveiligheid en van € 8 miljoen op de verkenningen en planstudies. Daarnaast is bij maatregelen in relatie tot rivierverruiming sprake van vertraging (€ –11 miljoen)».¹²
- De daling van de kosten voor het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen wordt in artikel 1 van de 2^e suppletoire begroting van OCW als volgt toegelicht: «Tevens zijn door een dalend aantal plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen de kosten voor het onderwijs in deze inrichtingen gedaald.»¹³ Het is onduidelijk of de daling van het aantal plaatsen het gevolg is van een afname in het hiervoor beschikbare budget of een gevolg van een daling van het aantal kinderen dat instroomt binnen het primair onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen.

Weinig inzicht in gevolgen mutatie

- In de 2^e suppletoire begroting van BuHa-OS dalen de uitgaven op beleidsartikel 2 met € 10 miljoen. Deze daling van € 25 miljoen naar € 15 miljoen is het gevolg van «vertragingen in een project in de Grote Meren-regio.»¹⁴ Welk specifiek project het betreft en de gevolgen van deze vertraging voor de doelen daarvan worden niet toegelicht.
- Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen in de 2^e suppletoire begroting van V&J wordt de volgende toelichting gegeven: «Als gevolg van capaciteitsgerelateerde maatregelen, aanpassingen in kostprijzen en andere maatregelen vindt een herschikking plaats binnen het budget van DJI zodat de financiële kaders aansluiten bij de beschikbare capaciteit.» Het is onduidelijk wat de capaciteitsgerelateerde maatregelen inhouden, evenals wat de gevolgen hiervan zijn.
- Het Ministerie van I&M meldt in de 2^e suppletoire begroting bij het project Partners voor Water: «Bij Najaarsnota worden de verplichtingen verhoogd als gevolg van hogere uitgaven Partners voor Water (HGIS). Dit wordt met name veroorzaakt door een versnelling van betalingen die in 2014 voldaan moeten worden».¹⁵ Niet duidelijk is waarom deze betalingen naar voren worden gehaald en wat dit voor de meerjarige uitgaven betekent.
- Bij het agentschap KNMI meldt de 2^e suppletoire begroting van I&M: «De investeringskasstroom daalt als gevolg van vertraging in de realisatie van investeringen».¹⁶ Onduidelijk is wat de oorzaak van deze vertraging is en welke gevolgen dit met zich meebrengt voor de investeringen.

¹¹ Kamerstuk 34 085 X, nr. 2, p. 19.

¹² Kamerstuk 34 085 J, nr. 2, p. 13.

¹³ Kamerstuk 34 085 VIII, nr. 2.

¹⁴ Kamerstuk 34 085 XVIII, nr. 2, p. 3.

¹⁵ Kamerstuk 34 085 XII, nr. 2, p. 5.

¹⁶ Kamerstuk 34 085 XII, nr. 2, p. 50.

5.2 Verwijzingen naar Kamerstukken kunnen helpen

Toelichtingen bij mutaties in suppletoire begrotingswetten moeten zelfstandig leesbaar zijn. Omdat het moeilijk is een ingewikkelde beleidskwestie in een korte toelichting uiteen te zetten, kan het helpen in de toelichting te verwijzen naar eerdere Kamerstukken. De Kamer krijgt dan een beter overzicht van de informatie. Zie bijvoorbeeld de suppletoire begroting van BZK over de verkiezingen:

- Dit betreft een budget neutrale herschikking om e-overheidsvoorzieningen van de Generieke Digitale Infrastructuur beschikbaar te houden voor 2014. De middelen voor vereenvoudiging van de procedures voor kiezers die stemmen vanuit het buitenland zou niet geheel tot besteding komen. Hierover bent u in mijn brief van 21 maart 2014 jl. geïnformeerd (Kamerstuk 33 829, nr. 3).¹⁷

Dergelijke verwijzingen zouden in de suppletoire begrotingen meer toegepast kunnen worden. Het gebruik ervan is in lijn met afspraken die hierover in het kader van de huidige begrotingssystematiek Verantwoord Begroten zijn gemaakt.

¹⁷ Kamerstuk 34 085 VII, nr. 2, p. 5.