

Nr. BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan het Presidium

Den Haag, 29 september 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft aan het Presidium toegezegd om de overdracht van Rijksuitgaventaken naar deze commissie in de zomer van 2016 te evalueren.¹ In deze brief treft u de uitkomsten van deze evaluatie aan. De hoofdconclusie van de evaluatie luidt dat het experiment geslaagd is, omdat het belangrijkste doel daarvan (te weten meer aandacht voor Rijksuitgavenonderwerpen) over het vergaderjaar 2015-2016 is behaald.

Op basis van deze positieve uitkomst heeft de commissie Financiën in haar procedurevergadering van 28 september 2016 besloten het experiment te willen beëindigen en om te willen zetten in een definitieve situatie, waarin de taken van de commissie Rijksuitgaven en het opstellen en uitvoeren van een Werkprogramma Rijksuitgaven via een wijziging van het Reglement van Orde definitief aan de vaste commissie voor Financiën worden toegekend. De commissie zou graag zien dat de beoogde situatie een feit is als de nieuwe zittingsduur van de Kamer aanvangt.

De commissie Financiën verzoekt het Presidium om het voorstel ter instemming aan de Kamer voor te leggen, waarna de commissie een daarmee overeenstemmend voorstel voor wijziging van het Reglement van Orde wil aanbieden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Duisenberg

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Berck

¹ Kamerstukken II, 2015/16, 31 597 nr. 9

EVALUATIE EXPERIMENT SAMENVOEGING COMMISSIES RIJKSUITGAVEN EN FINANCIËN

1. Aanleiding

Met ingang van het parlementaire jaar 2015-2016 is besloten om voor de resterende zittingsduur van de Kamer de taken van de commissie voor de Rijksuitgaven bij wijze van experiment over te dragen aan de vaste commissie voor Financiën.² Het hoofddoel van de samenvoeging van de commissies was om de aandacht voor Rijksuitgavenonderwerpen in de Kamer te vergroten. Aan het Presidium van de Tweede Kamer is toegezegd om deze overdracht van taken in de zomer van 2016 (tussentijds) te evalueren.

De conclusies van de evaluatie staan in paragraaf 2 weergegeven. Deze zijn gebaseerd op een inventarisatie onder de meest betrokken leden (paragraaf 3), een inventarisatie onder extern betrokken partijen (paragraaf 4), een inventarisatie onder de ambtelijke ondersteuning van de commissie (paragraaf 5) en tot slot een kwantitatieve analyse (paragraaf 6). Bijlage 1 bevat een korte omschrijving van de aanpak van de evaluatie en in bijlage 2 staat een beknopte omschrijving van de taken van de commissie voor de Rijksuitgaven volgens het Reglement van Orde en het werkprogramma.

2. Conclusies

De conclusie van deze evaluatie is dat de hoofddoelstelling om de aandacht voor de Rijksuitgavenonderwerpen te vergroten, is behaald. Betrokken leden en de geraadpleegde externe partijen zijn positief over de samenvoeging van de commissies. Cijfers ten aanzien van de opkomst en betrokkenheid van leden bij Rijksuitgavenactiviteiten ondersteunen dit beeld.

Daarbij zijn ook enkele kanttekeningen geplaatst en suggesties gedaan, die kunnen helpen bij het verder vergroten van de aandacht van Rijksuitgavenonderwerpen in de Kamer en het verder borgen van de Rijksuitgavenactiviteiten in de commissie Financiën:

- Leden en externe partijen benadrukken het belang van een goede borging van het werkprogramma Rijksuitgaven na een eventuele definitieve samenvoeging van commissies. Via het werkprogramma geeft de commissie Rijksuitgaven invulling aan de taak die zij namens de Kamer heeft om als de hoeder van het budgetrecht op te treden.
- Thema's uit het werkprogramma Rijksuitgaven zijn doorgaans technisch van aard en kunnen daardoor politiek gezien misschien niet op alle aandacht rekenen, maar voor een goed functionerend parlement wordt het belang van deze onderwerpen zonder meer onderstreept. In dat verband hebben meerdere leden de wens geuit dat de huidige groep van vijf à zes actief betrokken leden wordt verbreed in de nabije toekomst.
- Betrokken externe partijen waarderen de inzet van leden ten aanzien van bijvoorbeeld de nieuwe impuls aan (bekendheid van) Verantwoordingsdag, de evaluatie van de Regeling Grote Projecten, het breder onder de aandacht brengen van het thema Beleidsdoorlichtingen in de Kamer, de inhoudelijke behandeling van de stukken in het Verantwoordingsdebat en het opstellen van de handreiking voor de controle van begroting en jaarverslag. Tegelijkertijd zien ze dat de invulling van het werkprogramma vaak afhankelijk is van de persoonlijke invulling van Kamerleden.
- Als uitvloeisel van het breed gedragen gevoel dat de zichtbaarheid en aandacht voor onderwerpen rond het budgetrecht en de (controle op de) doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsuitgaven niet mag ondersneeuwen, is de wens van zowel leden als externen om de (horizontale) Rijksuitgavenonderwerpen apart zichtbaar te houden via zowel het werkprogramma als op de agenda van de commissie, ten opzichte van de onderwerpen van de 'vakcommissie' Financiën.

3. Visie betrokken leden

Uit een inventarisatie onder de meest betrokken leden blijkt het volgende:

- De betrokken leden zijn zonder uitzondering positief over de samenvoeging van de commissies. Dit heeft volgens hen positief bijgedragen aan het vergroten van de aandacht

² Kamerstukken II, 2015/16, 31 597 nr. 9

van Rijksuitgavenonderwerpen. Dat is bijvoorbeeld te merken aan de hogere opkomst bij procedurevergaderingen en periodieke overleggen met de Algemene Rekenkamer. Ook wordt aangegeven dat op deze nieuwe wijze wordt voorkomen dat bij Rijksuitgavenactiviteiten soms slechts enkele leden aanwezig zijn.

- Het is voor leden efficiënter werken met één procedurevergadering (in plaats van twee, ten tijde van voor de samenvoeging). Dat voordeel geldt niet alleen voor middelgrote en kleinere fracties waarbij één lid in beide commissies zit, maar ook voor grotere fracties waar het woordvoederschap verdeeld was. De betrokken leden zien nu alle onderwerpen in één keer langskomen, wat bovendien synergievoordelen heeft omdat de Financiën- en Rijksuitgavenonderwerpen inhoudelijk in elkaars verlengde liggen.
- Leden zijn positief over de uitvoering van het werkprogramma in de nieuwe setting. Leden hebben als subgroep specifieke taken uit het werkprogramma op zich genomen. In dat verband worden genoemd de begeleiding van de evaluatie Regeling Grote Projecten, het onder de aandacht brengen van beleidsdoorlichtingen in de Kamer en het doen van voorstellen voor het focusonderwerp voor de verantwoording. Aan de andere kant wordt in dit verband ook opgemerkt dat het wenselijk is dat meer leden van een groter aantal fracties zich in de toekomst op deze wijze actief inzetten bij Rijksuitgavenactiviteiten.

4. Visie betrokken externe partijen

Voor deze evaluatie heeft de staf drie gesprekken gevoerd met (vertegenwoordigers van) de Algemene Rekenkamer, het ministerie van Financiën en de Onafhankelijke Begrotingsautoriteit van de Raad van State; de meest betrokken externe partijen bij het werk van de commissie Rijksuitgaven. Zij gaven samengevat het volgende aan:

- Alhoewel het primair om een interne Kameraangelegenheid gaat om de commissies samen te voegen, begrijpen ze vanuit hun perspectief dat besluit gelet op de achterblijvende opkomst en betrokkenheid van leden bij een eerdere aparte commissie voor de Rijksuitgaven.
- Ze hebben onvoldoende zicht op de interne gang van zaken in de Kamer om aan te kunnen geven of de aandacht voor Rijksuitgaventhema's in de dagelijkse praktijk daadwerkelijk is vergroot, maar ze zien wel een positieve tendens. Er zijn nu meerdere woordvoerders betrokken bij deze comptabele vraagstukken, zoals ook de woordvoerders met algemeen financieel beleid in portefeuille, en de opkomst bij Rijksuitgavenactiviteiten is hoger. Recente ontwikkelingen als het feit dat er meer commissies met rapporteurs voor begroting en jaarverslag werken, dat er actief invulling wordt gegeven aan het werkprogramma, initiatieven zoals de handleiding voor controle van begroting en jaarverslag en een hogere opkomst bij periodieke overleggen met de Algemene Rekenkamer worden positief gewaardeerd.
- De samenvoeging en de genoemde activiteiten kunnen ook de doorwerking van Rijksuitgavenvraagstukken naar andere commissies vergroten. Ze onderstrepen het belang van één specifieke commissie die thema's ten aanzien van ontwikkeling, uitvoering en verantwoording van financieel beleid actief behandelt en vervolgens actief doorgeleid naar vakcommissies. In de vakcommissies vindt immers de inhoudelijke behandeling plaats van de individuele begrotingen en jaarverslagen.
- In dit verband wordt onderstreept dat een goede borging van het werkprogramma Rijksuitgaven, waarin deze institutionele taken zijn geoperationaliseerd, van belang is mocht de samenvoeging verder gaan.
- Tegelijkertijd constateren de externe partijen ook dat veel samenhangt met de persoonlijke betrokkenheid en inzet van leden: dit is misschien wel van groter belang om de aandacht voor Rijksuitgaventhema's te vergroten dan de vraag in welke commissie deze zijn belegd.
- De relatie van de commissie voor de Rijksuitgaven met de Algemene Rekenkamer is specifiek geformaliseerd in het Reglement van Orde. In dat verband geeft de Algemene Rekenkamer aan het op prijs te stellen dat er één commissie in de Kamer is die (mede) als taak heeft om de institutionele vraagstukken rondom de Algemene Rekenkamer te behandelen.

5. Waarnemingen vanuit de ambtelijke ondersteuning

Bij het uitvoeren van de evaluatie zijn ook gesprekken gevoerd met Kamerambtenaren die commissie Financiën ondersteunen en voorheen de commissie voor de Rijksuitgaven, te weten de commissiestaf en het BOR. Hieruit komen de volgende punten naar voren:

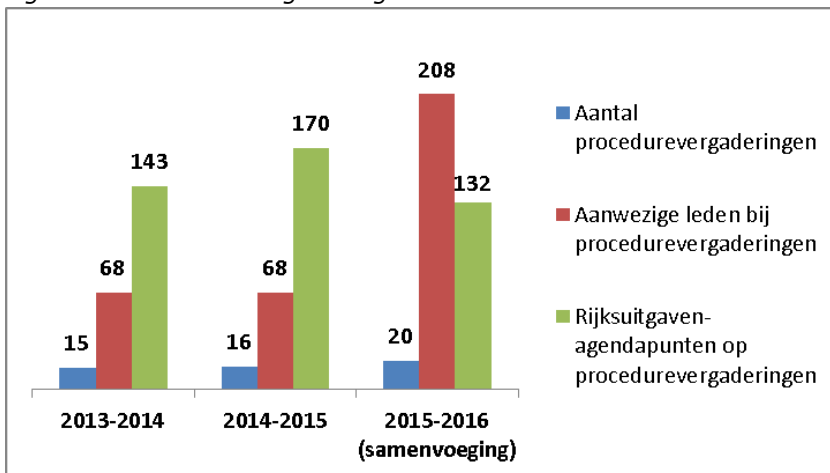
- Een goede inbedding van het werkprogramma Rijksuitgaven binnen de commissie Financiën is van belang. Als de samenvoeging definitief zou worden, is het een optie om in het Reglement van Orde op te laten nemen dat de commissie Financiën een werkprogramma Rijksuitgavenactiviteiten opstelt en actief invulling geeft aan de uitvoering daarvan.
- De samenvoeging van de commissies heeft ook consequenties voor de ondersteuning vanuit de commissiestaf. Het intensiveren van de aandacht voor Rijksuitgavenactiviteiten en de toegenomen aandacht voor het budgetrecht van de Kamer bij zowel de commissie Financiën als de overige vaste commissies (bijvoorbeeld bij beleidsdoorlichtingen of de inzet van rapporteurs) vergt ook een duurzame organisatorische inbedding van deze taken bij BOR en commissiestaf.
- Met de samenvoeging heeft de commissie Financiën ook de adviserende taken van de commissie Rijksuitgaven aan vakcommissies ten aanzien van de Regeling Grote Projecten en verzoeken tot onderzoek aan de Algemene Rekenkamer overgenomen. In het vergaderjaar 2015-2016 is het tweemaal voorgekomen dat deze adviserende rol samenviel met het beleidsinhoudelijke werk van de commissie Financiën.³ In de praktijk heeft dit niet tot problemen geleid omdat beide verzoeken met ambtelijke ondersteuning zijn getoetst op de gangbare criteria die daarvoor staan.
- Het ritme van een tweewekelijkse procedurevergaderingen van de commissie Financiën zorgt ervoor dat andere commissies die een adviesvraag hebben uitstaan over een verzoekonderzoek aan de Algemene Rekenkamer of het aanwijzen van een Groot Project sneller antwoord kunnen krijgen. De commissie voor de Rijksuitgaven hield een procedurevergadering om de drie weken.
- Aangegeven wordt dat de werkwijze om het werkprogramma Rijksuitgaven ten minste twee maal per jaar te bespreken, en bij de uitvoering daarvan gebruik te maken van werkgroepjes die een onderdeel voor hun rekening nemen, goed werkt en voortgezet zou kunnen worden. Daarnaast helpt het bij de uitvoering van de horizontale Rijksuitgaventaken, de commissie Financiën – net zoals de commissie voor de Rijksuitgaven dat deed – richting vakcommissies blijft motiveren en adviseren over bijvoorbeeld de behandeling van begroting en jaarverslag.

³ Het betrof een verzoekonderzoek aan de Algemene Rekenkamer over het handhavingsbeleid van de Belastingdienst en (mogelijkheden voor) het aanwijzen van de Investeringsagenda van de Belastingdienst als groot project.

6. Kwantitatieve analyse

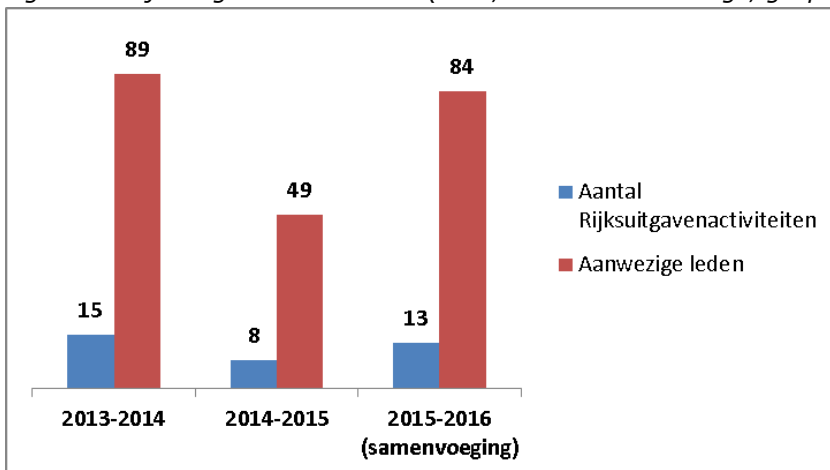
De commissiestaf heeft een beknopte kwantitatieve analyse gemaakt van een aantal Rijksuitgavenactiviteiten en de betrokkenheid van leden daarbij.

Figuur 1: Procedurevergaderingen ⁴



- Omdat de commissie Financiën om de week een procedurevergadering houdt (in plaats van om de drie weken, zoals de commissie Rijksuitgaven voorheen), komen Rijksuitgavenonderwerpen sneller onder de aandacht van Kamerleden en kunnen er vlotter besluiten worden genomen.
- Het aantal leden dat via procedurevergaderingen Rijksuitgavenonderwerpen onder ogen krijgt is meer dan verdrievoudigd.
- Het aantal Rijksuitgavenonderwerpen op de agenda van de procedurevergaderingen is met name ten opzichte van 2014-2015 weer afgenomen, maar dat ligt voor een groot deel buiten de invloed van de Tweede Kamer.

Figuur 2: Rijksuitgavenactiviteiten (AO's, technische briefings, gesprekken) ⁵



- Het aantal Rijksuitgavenactiviteiten en het aantal daarbij aanwezige leden is toegenomen ten opzichte van vorig jaar en daarmee ongeveer terug op het niveau van 2013-2014.
- Daarbinnen is de opkomst bij de periodieke overleggen met de Algemene Rekenkamer ook hoger (van 9 leden per jaar in 2013-2014 en 2014-2015 naar 12 leden in 2015-2016 – blijkt niet uit figuur), waarbij er ook andere woordvoerders aanwezig zijn.

⁴ NB: de inventarisatie van het vergaderjaar 2015-2016 loopt tot het moment van opstellen van deze evaluatie (tot juli), die voor de twee voorgaande jaren tot en met het begin van het volgende vergaderjaar (medio september). De cijfers voor het vergaderjaar 2015-2016 zijn daarmee een lichte onderschatting.

⁵ Zie noot bij figuur 1.

Bijlage 1: Aanpak van de evaluatie

Deze evaluatie is uitgevoerd door de staf van de commissie Financiën. Van vier kanten is gekeken of de doelstelling van het experiment, het vergroten van de aandacht voor Rijksuitgavenonderwerpen, is geslaagd:

1. *Inventarisatie onder leden.*

Zeven leden hebben hun visie gegeven op de samenvoeging aan de hand van de volgende vragen: 1) algemene indruk samenvoeging, 2) mate waarin het doel is gehaald, 3) hoe kan de horizontale taak van Rijksuitgaven goed worden geborgd na de samenvoeging, 4) hoe ziet het vervolg er uit.

2. *Inventarisatie onder externen.*

Er zijn drie interviews afgenomen waarin de meest betrokken externe partijen naar hun visie werd gevraagd op de samenvoeging van de commissies. De gesprekken zijn gevoerd met de Algemene Rekenkamer (directeur Verantwoordingsonderzoek en sectormanager Bestuur en Control), Ministerie van Financiën (directeur Begrotingszaken, hoofd en plv. hoofd afdeling Begrotingsbeheer) en Raad van State (Staatsraad Onafhankelijke Begrotingsautoriteit/voormalig directeur Begrotingszaken Ministerie van Financiën).

3. *Kwantitatieve analyse.*

Op basis van cijfers over de opkomst bij Rijksuitgavenactiviteiten kan bekeken worden in welke mate het doel van het experiment is geslaagd. De commissiestaf heeft daarvoor geïnventariseerd hoe het aantal procedurevergaderingen, de opkomst en het aantal Rijksuitgavenagendapunten zich heeft ontwikkeld. Daarnaast is het aantal Rijksuitgavenactiviteiten en de opkomst daarbij in beeld gebracht.

Hierbij is het vergelijk gemaakt tussen de vergaderjaren 2013-2014, 2014-2015 (twee aparte commissies) en 2015-2016 (samengestelde commissie). Het vergaderjaar 2013-2014 is gekozen als startjaar voor de vergelijking omdat het Werkprogramma van de commissie Rijksuitgaven vanaf dat vergaderjaar is gestart.

De cijfers voor het jaar van de samenvoeging vertonen een lichte onderschatting vergeleken met de daaraan voorafgaande vergaderjaren. De inventarisatie van het vergaderjaar 2015-2016 loopt tot het moment van opstellen van deze evaluatie (tot juli), die voor de twee voorgaande jaren tot en met het begin van het volgende vergaderjaar (medio september).

De bijzondere procedurevergadering in 2014-2015 waarin werd besloten tot het experiment is niet meegenomen in de telling omdat daar slechts één (niet inhoudelijk) punt op de agenda stond.

4. *Opmerkingen vanuit BOR en commissiestaf.*

De meest betrokken medewerkers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) en de commissiestaf hebben hun visie gegeven op de samenvoeging. Het BOR verzorgt de inhoudelijke ambtelijke ondersteuning van de commissie Rijksuitgaven bij de uitvoering van haar werkprogramma.

Bijlage 2: Korte omschrijving Rijksuitgaventaken

Taken commissie voor de Rijksuitgaven

Op basis van art. 21a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is de commissie voor de Rijksuitgaven belast met de volgende taken:

- de begroting- en verantwoordingsystematiek;
- de comptabele wet- en regelgeving;
- de grote-projectenregeling;
- het relatiebeheer met de Algemene Rekenkamer.

Werkprogramma commissie voor de Rijksuitgaven

Om daar invulling aan te geven heeft de commissie Rijksuitgaven een werkprogramma vastgesteld voor de huidige zittingsperiode. Voor het vergaderjaar 2015-2016 staan de volgende werkzaamheden vermeld in het werkprogramma (31 597, nr. 10):

- I. Actieve behandeling van de rapporten van de Algemene Rekenkamer;
- II. De Regeling Grote Projecten onafhankelijk laten evalueren;
- III. Vaststellen van een focusonderwerp voor de verantwoording en bevorderen dat commissies daar op hun terrein nader invulling aan geven;
- IV. De Kamer informeren over de mogelijkheden voor het behandelen van begrotingen en jaarverslagen, inclusief het doen van voorstellen om de aandacht voor Verantwoordingsdag te vergroten;
- V. Actief bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de begrotingen en jaarverslagen, bijvoorbeeld ten aanzien van (inzicht in) budgetflexibiliteit en slotwetmutaties;
- VI. Behandeling van beleidsdoorlichtingen in commissies stimuleren;
- VII. Adviseren over de eigen onderzoeksfunctie van de Kamer
(NB: sinds de TenO-agenda is komen te vervallen is dit geen Rijksuitgaventaak meer);
- VIII. (Laten) organiseren van cursussen over begroten en verantwoorden aan de Kamer;
- IX. Versterken van het budgetrecht/actieve behandeling van de Comptabiliteitswet;
- X. Mogelijkheden verkennen die open data kunnen bieden voor de controlerende taak van de Kamer;
- XI. Verdieping op een aantal meer fundamentele onderwerpen die het budgetrecht en/of het comptabel bestel raken.