

Vergaderjaar 2013–2014

31 597

Werkprogramma van de commissie voor de Rijksuitgaven

Nr. 6

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2013

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft uitgesproken een impuls te willen geven aan de eigen werkzaamheden. De ambitie is, op basis van een aantal criteria, inhoudelijke keuzen te maken voor de werkzaamheden de periode 2014 – 2017.

Het werkprogramma 2014–2017 bouwt voort op het werkprogramma 2012–2014. De commissie heeft op 31 maart 2013 verslag uitgebracht over de door haar verrichtte werkzaamheden in 2011 en 2012. Medio 2013 heeft de commissie de eigen werkzaamheden geëvalueerd met een zelfevaluatie (een brainstorm en een sterkte/zwakte analyse).

Mede op basis van de uitkomsten daarvan is het nieuwe werkprogramma opgesteld. De commissie zal jaarlijks verslag uitbrengen van de uitvoering van de onderdelen in het werkprogramma.

1. Bestaansrecht en ambitie van de commissie voor de Rijksuitgaven

De commissie voor de Rijksuitgaven houdt zich onder meer bezig met de behandeling van aangelegenheden van rechtmatigheid en doelmatigheid van besteding van collectieve middelen, alsmede met de voorlichting, advisering en ondersteuning van de Kamer en de commissies bij de uitoefening van het budgetrecht en de financiële controle. Hieruit vloeit het horizontale karakter van de commissie voort. De specifieke taken van de commissie zijn opgenomen in artikel 21a van het Reglement van Orde Tweede Kamer, de uitvoering daarvan door een afzonderlijke (horizontale) commissie staat voor de leden niet ter discussie.

Gezien de aan de orde zijnde veranderingen op het gebied van de rijksbegroting achten de leden juist een impuls in de werkzaamheden gewenst, waarbij de ambitie is om op basis van duidelijke criteria vooraf

inhoudelijke keuzes te maken voor de periode 2014 – 2017 (selectieve inzet). Daaraan gekoppeld heeft de commissie de ambitie om specifieke taken aan leden toe te delen. De commissie wil daarbij de relatie met de Algemene Rekenkamer intensiveren. De commissie zal bij de uitvoering van haar taken uiteraard gebruik maken van de mogelijkheden die zij heeft conform het Reglement van Orde en daarbij een open en actieve werkwijze hanteren. Zo kan ook het werk van de commissie beter over het voetlicht worden gebracht.

Uitvoering:

- Als gevolg van de taakopdracht van de commissie is er een veelheid aan onderwerpen mogelijk waar de commissie zich op kan richten. De commissie zal daarom de volgende criteria hanteren om te komen tot een selectie van mogelijke onderwerpen. Deze criteria zijn als volgt:
 - majeure vraagstukken met groot financieel belang voor de Rijksbegroting,
 - onderwerpen die kabinetsbreed aandacht vergen,
 - grote beleidswijzigingen met risico's voor de uitvoerbaarheid,
 - spreiding over beleidsdossiers in meerjarig perspectief.
- De commissie is van oordeel dat een actieve invulling van haar taakopdracht met zich meebrengt dat de selectie van mogelijke onderwerpen een continu proces is. De commissie zal in ieder geval twee keer per jaar aan de hand van beschikbare overzicht bepalen welke onderwerpen zij actief op zal pakken. Het kan gaan om overzichten met:
 - wetgevingsvoorstellen met een groot financieel beslag
 - te verwachten publicaties van de Algemene Rekenkamer en van de Europese Rekenkamer
 - te ontvangen beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken
 - lopende grote projecten in de Tweede Kamer
 - aanbevelingen uit uitgevoerde parlementaire enquêtes of onderzoek.
- Ten slotte is de commissie voornemens de komende periode aandacht te besteden aan ontwikkelingen op het vlak van open data en openheid bij de besteding van overheidsgeld. Ook de regering (Kamerstuk 33 400, nr. 1, blz. 102, Kamerstuk 33 750, nr. 1, blz. 59) en de Algemene Rekenkamer (website verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl) hebben aangekondigd de nodige stappen op dit vlak te ondernemen. De commissie voor de Rijksuitgaven wil de goede praktijken bij deze ontwikkelingen stimuleren.

2. Verbetering verantwoording en begroting (Verantwoord Begroten)

In 2011 is een nieuwe begrotingssystematiek geïntroduceerd: Verantwoord Begroten (VB). In deze systematiek ligt de nadruk meer op input: financiële instrumenten en doelmatigheid. Daarvoor (in de begrotingssystematiek VBTB) lag de nadruk meer op beleidseffecten en effectiviteit (output en outcome). De nieuwe begrotingsopzet moet het inzicht vergroten in de uitgaven, budgettaire verschuivingen, kostprijzen, apparaatsuitgaven, etc. Naar de beleidsverantwoording wordt in begroting en jaarverslag vooral verwezen: naar onderbouwde beleidsnota's en beleidsdoorlichtingen waarin beleidseffecten worden gemeten.

De commissie Rijksuitgaven heeft zich diverse keren (bij de start en tussenevaluatie) gebogen over de voors- en tegens van de nieuwe systematiek en daarmee ingestemd. Daarbij is wel een aantal aandachtspunten geformuleerd door de commissie. Het is zaak hier de komende

periode op te blijven letten, alsmede de ervaringen van de diverse vakcommissies hierbij te betrekken. Daarbij zijn de diverse werkmethoden bij het behandelen van begroting en jaarverslag van de commissies het vergelijken waard, opdat van goede ervaringen kan worden geleerd.

Uitvoering:

- De commissie stelt een lijst met toetspunten op aan de hand waarvan ze jaarlijks toetst in hoeverre Verantwoord Begroten voldoet aan de verwachtingen en eigen wensen. In de jaarlijkse evaluaties van het begrotings- en verantwoordingsproces zal aandacht worden besteed aan de ervaringen van de vakcommissies en de aandachtspunten van de commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie zal de Kamer jaarlijks adviseren naar aanleiding van de opgedane inzichten.
- De commissie zal apart aandacht besteden aan het inzicht in beleidseffecten en effectmeting bij de overheid (zie hieronder bij «beleidsdoorlichtingen en effectmeting»)

3. Beleidsdoorlichtingen en effectmeting

Op basis van beleidsdoorlichtingen kan de Kamer periodiek toetsen welke effecten het beleid heeft gehad. Minimaal eens per zeven jaar dient elk beleidsterrein te worden doorgelicht en wordt bekeken welke effecten het ingezette beleid heeft gehad in termen van resultaten (output) en (maatschappelijke) effecten (outcome). Met het kabinet, in het bijzonder met de coördinerend Minister, de Minister van Financiën, zijn afspraken gemaakt over verbetering van frequentie en kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is per 1 januari 2013 onder meer daartoe aangepast.

In de evaluatie van het eigen jaarprogramma heeft de commissie voor de Rijksuitgaven geconcludeerd dat de (behandeling van de) beleidsdoorlichtingen beter moet(en), door:

- het verbeteren van de werkwijze van de Kamer opdat beleidsdoorlichtingen de aandacht krijgen die ze verdienen (adequate behandeling, beoordelen kwaliteit, beoordelen kabinetsreactie, toetsen en volgen van beleidsconclusies in de jaarcyclus (zie ook Kamerstuk 31 597 nr. 5));
- verbeterde periodiciteit en volledigheid (betrekking hebbend op het gehele beleidsterrein en niet een willekeurig deel daarvan) van verschijnen van de doorlichtingen;
- door verbetering van de kwaliteit. De Minister van Financiën heeft bij de introductie van Verantwoord begroten namens het kabinet aangekondigd de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen fors te willen verbeteren. Hiertoe zijn reeds enkele maatregelen getroffen. Gevolgd zal worden in hoeverre deze maatregelen effect sorteren.

Ten slotte is er – zeker ook in vakcommissies – geregeld discussie over hoe de Kamer de effectiviteit moet beoordelen. Recent heeft de Algemene Rekenkamer¹ vastgesteld dat de kwaliteit van het effectiviteitsonderzoek van de overheid te wensen overlaat en dat er vaak niet voldoende kennis ten grondslag ligt aan het beleid. Dit laatste spoor zou kunnen leiden tot een bredere discussie over effectmeting door de overheid en controle op beleidseffecten door de Kamer.

¹ Kamerstuk 33 269, nr. 3

Uitvoering:

- De commissie voor de Rijksuitgaven komt met voorstellen om de behandeling van beleidsdoorlichtingen in de Kamer te verbeteren.
- De commissie zal in overleg treden met de Algemene Rekenkamer opdat de Kamer haar advies mag ontvangen over een selectie van afzonderlijke beleidsdoorlichtingen. De Kamer kan dan bij de behandeling van een beleidsdoorlichting gebruik maken van het advies van de Algemene Rekenkamer.
- De commissie behandelt de komende periode een aantal beleidsdoorlichten ook zelf. Het gaat daarbij om doorlichtingen met een commissie-overstijgend karakter, die voldoen aan de hiervoor genoemde criteria voor horizontale onderwerpen. Er kan daarbij voor worden gekozen een aantal deskundigen in een hoorzitting een oordeel te laten geven over de (kwaliteit van de) doorlichting en de Kamer te adviseren over uit de doorlichtingen te leren lessen. Hierbij zal worden samengewerkt met de desbetreffende vakcommissie(s).
- De commissie is voornemens de Minister van Financiën te zijner tijd een brief te vragen over de voortgang van de verbeteringen in periodiciteit en kwaliteit van beleidsdoorlichtingen.
- Rondetafelgesprek met deskundigen over effectiviteitsmeting bij de overheid en de rol die de Kamer speelt bij het beoordelen van effecten van beleid (controlefunctie) (voorjaar 2014). Hierbij kan het rapport Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek (Kamerstuk 33 269, nr. 3) worden betrokken.

4. Algemene Rekenkamer

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft specifieke taken bij het onderhouden van de relatie tussen de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Het betreft hier enerzijds een regisserende en activerende taak bij het in behandeling nemen van rapporten van de Algemene Rekenkamer², anderzijds een adviserende taak bij verzoeken van de Kamer aan de Algemene Rekenkamer. De commissie doet de volgende voorstellen om deze taken optimaal vorm te geven de komende periode.

Uitvoering:

- De commissie wil bewerkstelligen dat de Kamer de ondersteuning van de Algemene Rekenkamer ten volle benut door informele en formele bijeenkomsten goed voor te bereiden en door de producten van de Rekenkamer waar mogelijk te betrekken bij de parlementaire controlewerkzaamheden. De commissie bevordert binnen de Kamer het gebruik van Rekenkamerrapporten over doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid (functioneren en presteren van de rijksoverheid).
- De commissie wil met ingang van 2014 het experiment met het direct in handen stellen van Rekenkamerrapporten aan meest aangewezen commissies beëindigen en wil weer de regie in handen nemen en daarbij rapporten selecteren die de commissie zelf in behandeling wil nemen. De commissie zal hieromtrent aan de Kamer, door tussenkomst van het Presidium, voor het einde van het jaar een voorstel doen.
- De commissie zal de komende jaren met de Algemene Rekenkamer en met het kabinet afstemming plegen over focus in de jaarlijkse verantwoording (Kamerstuk 31 865, nr. 53).

² Artikel 21a, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer stelt dat rapporten van de Algemene Rekenkamer direct in handen van de commissie worden gesteld. Het derde lid van artikel 21a stelt dat over een verzoek van de Kamer, de Algemene Rekenkamer te verzoeken een onderzoek in te stellen, niet wordt beslist dan na advies van de commissie.

- De commissie zoekt de samenwerking met de Algemene Rekenkamer bij het behandelen van beleidsdoorlichtingen.

5. Toekomst- en onderzoekagenda

De commissie is door de Kamer bij de toekomst- en onderzoekagenda in 2009 taken toebedeeld als regisseur, kwaliteitsbewaker, selecteur en evaluator (Kamerstuk 31 845, nr. 9). De commissie regisseert het jaarlijkse proces om tot een nieuwe agenda te komen, toetst door commissies ingediende voorstellen en selecteert ten hoogste drie voorstellen ter besluitvorming aan de Kamer. Daarbij evalueert de commissie de jaarlijkse totstandkoming en uitvoering van de agenda en evalueert de commissie het instrument toekomst- en onderzoekagenda als zodanig.

Uitvoering:

- De commissie zal scherp toezien op de uitvoerbaarheid van onderzoeksvoorstellen voor 2014, 2015 en 2016. De commissie zal de Kamer een spiegel voorhouden indien zij van oordeel is dat ambitie en randvoorwaarden (draagvlak, tijd, geld, mensen) voor uitvoering van onderzoek door de Kamer onvoldoende met elkaar in evenwicht zijn.
- De commissie zal de toekomst- en onderzoekagenda, zijnde een relatief nieuw controle-instrument van de Kamer, in 2014 evalueren.

6. Comptabiliteitswet

In het vergaderjaar 2013/14 is een tweetal wijzigingen van de Comptabiliteitswet te verwachten. De eerste wijziging betreft de zogenaamde «zesde wijziging» van de Comptabiliteitswet 2001. In die wijziging, zo blijkt uit de recent door de Minister van Financiën aan de Kamer gezonden hoofdlijnennotitie, is een aantal wijzigingen te vinden over onder andere de verbreding van de zogenoemde voorhangprocedure, de procedure met betrekking tot zogenoemde «vooruitlopende begrotingsinformatie» bij aanvullende beleidsmatige uitgaven met een spoedeisend karakter en de introductie van agentschappen die een verplichtingen-kasstelsel voeren.

Voorts is met het toezenden van de hoofdlijnennotitie – deze werd hierboven reeds aangehaald – de aanzet gegeven tot een volledige herziening van de Comptabiliteitswet. Deze herziening zal de nadrukkelijke aandacht van de commissie krijgen.

Uitvoering:

- De commissie voor de Rijksuitgaven zal de zesde wijziging van de CW behandelen volgens de procedure die gebruikelijk is voor wetswijzigingen. Naar alle waarschijnlijkheid wordt het wetsvoorstel medio dit najaar bij de Kamer ingediend. Het BOR zal, samen met de Staf Rijksuitgaven, een wetgevingsrapport opstellen over deze wijziging.
- Voor de op handen zijnde integrale wijziging van de CW zal de commissie zich inhoudelijk voorbereiden door het houden van een rondetafelgesprek met wetenschappers, wordt de Algemene Rekenkamer om advies gevraagd en worden technische briefings georganiseerd. Zo kunnen de discussies rond budgetrecht en informatievoorziening aan de Kamer worden benoemd en kan in een later stadium beter worden beoordeeld in hoeverre kabinetsvoorstellen aan deze gesignaleerde problemen tegemoetkomen. De commissie zal de hoofdlijnennotitie van de Minister van Financiën bespreken tijdens een notaoverleg.
- Naar aanleiding van de uitkomst van de rondetafelgesprekken en de inbreng van de Rekenkamer zal de commissie besluiten hoe zij de

herziening van de Comptabiliteitswet verder zal behandelen. Hierbij kan gedacht worden aan het benoemen van een rapporteur op grond van artikel 93a van het Reglement van Orde.

7. Europese aangelegenheden

De taken en verantwoordelijkheden van de commissie beperken zich niet enkel tot het nationale terrein. De nationale begrotings- en verantwoordingscyclus staan niet los van de ontwikkelingen in de Europese Unie, een van de recente ontwikkelingen is bijvoorbeeld het Europees Semester. De afgelopen jaren heeft de commissie reeds een aantal activiteiten en instrumenten ingezet op het Europese dossier, bijvoorbeeld via versterking van de contacten met de Europese Rekenkamer.

De commissie spreekt de ambitie uit, dat zij zich zal inzetten voor de versterkte controle en verantwoording over Europese middelen. Dit mede in het licht van het komende Nederlandse voorzitterschap van de Europese Raad (voorjaar 2016). Ook zal zij bestaande goede praktijken blijven uitvoeren.

Uitvoering:

- De commissie zal anticiperen op het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de EU in het voorjaar van 2016:
 - Ter voorbereiding op het Nederlandse EU-Voorzitterschap in 2016 zal de commissie een visie voor de Kamer opstellen over het budgetrecht in Europees perspectief. Deze visie kan in de vorm van een Engelstalige position paper een bijdrage leveren aan de meningsvorming in de lidstaten. De commissie zal zich in 2014 nader beraden op welke wijze een te ontwikkelen visie het beste kan worden uitgedragen.
 - De commissie zal zich blijvend inzetten om de goede praktijk van de Nederlandse lidstaatverklaring actief uit te dragen in de EU, in samenwerking met de commissie Europese Zaken. Hiertoe wordt een notitie opgesteld, die in de vorm van een Engelstalige position paper een bijdrage levert aan de meningsvorming in de lidstaten. Net als bij het voorgaande punt zal de commissie zich vervolgens beraden over het moment en de wijze waarop een Engelstalige position paper het beste kan worden uitgedragen. De commissie vindt het noodzakelijk de Europese begrotingssystematiek te wijzigen, om zo de controle en verantwoording over Europese middelen te verbeteren. In dat kader neemt de commissie zich voor om het kabinet actief te bewegen, om de tussentijdse herziening van de Europese meerjarenbegroting en de herziening van het Financieel Reglement van de EU-begroting (Europees equivalent van de Comptabiliteitswet) hiervoor aan te grijpen. De commissie roept het kabinet op om hierover nog in 2013 een strategische visie met Europese beleidsopties aan de Kamer te zenden.
 - De commissie is zich bewust van de ontwikkelingen op het gebied van open data en het digitale domein, en neemt zich voor om te onderzoeken hoe deze ontwikkelingen kunnen bijdragen aan een verbeterde verantwoording over (Europese) uitgaven en beleid.
 - De commissie neemt zich voor om altijd te zorgen voor een afvaardiging naar interparlementaire bijeenkomsten op het terrein van de commissie voor de Rijksuitgaven. In dit verband zal de commissie een roulatieschema hanteren.
- De commissie heeft met belangstelling de ontwikkelingen gevolgd met betrekking tot de recente Europese wetgeving op het terrein van begrotingsdiscipline en macro-economisch toezicht, ook wel genoemd het Europees Semester. De commissie ziet het als haar taak, dat een

adequate integratie van het Europees Semester in het nationale begrotingsproces door de Kamer wordt geborgd, opdat tijdig en zichtbaar politiek debat plaatsvindt over de consequenties voor het nationale beleids- en begrotingsproces. Hiertoe wordt actief samengewerkt met de overige betrokken commissies.

- De commissie zet de goede samenwerking met de Europese Rekenkamer voort en blijft de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer behandelen. De jaarverslagen van de Europese Rekenkamer zullen door de Kamer worden gebruikt bij het bepalen van de Nederlandse positie bij het dechargeadvies van de Europese jaarbegrotingen. In het geval van evidente beleidsimportantie voor Nederland zal de commissie de rapporten van de Europese Rekenkamer actief in behandeling nemen. De commissie zal relevante rapporten van de Europese Rekenkamer betrekken bij de geselecteerde horizontale dossiers.
- Tevens zal de commissie de EU-tendrapporten van de Algemene Rekenkamer jaarlijks behandelen, met het doel de ontwikkelingen in het financieel management van EU-gelden in de EU, de lidstaten en in Nederland nauwgezet te kunnen volgen en te controleren. De commissie acht het inzicht in de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de Europese bestedingen essentieel voor een goede verantwoording van die uitgaven.
- Ook de jaarlijkse lidstaatverklaring van Nederland over de besteding EU-middelen (opgesteld door het kabinet) en de rapporten hierover van de Algemene Rekenkamer zullen door de commissie worden behandeld. Hiermee blijft Nederland voorop lopen met het op transparante wijze afleggen van politieke verantwoording op nationaal niveau over de in Nederland uitgegeven Europese gelden.

8. Capaciteit

De ambitie van de commissie zoals neergelegd in het werkprogramma scheidt verwachtingen. De ambitie vergt capaciteit in termen van mensen, tijd en geld. De commissie zal de eigen inzet en de gevraagde ambtelijke ondersteuning monitoren en aan de hand van de ervaringen daarmee op een later moment conclusies trekken.

De commissie zal bij de ontvangst van inkomende buitenlandse delegaties en bij het samenstellen van afvaardigingen naar interparlementaire conferenties gaan werken met een roulatieschema. Verder zal de commissie waar mogelijk werken met rapporteurs en met het verdelen van taken bij het voorbereiden van hoorzittingen en rondetafelgesprekken.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Harbers

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen