

Vergaderjaar 1994–1995

24 160

Taak en positie van de commissie voor de Rijksuitgaven

Nr. 4

VERSLAG VAN DE COMMISSIE VOOR DE WERKWIJZE DER KAMER

Vastgesteld 31 augustus 1995

Inleiding

De commissie voor de Werkwijze heeft aan het Presidium advies gevraagd over dit voorstel. Het Presidium heeft hierop gereageerd bij brief van 29 juni die als eerste bijlage bij dit verslag is gevoegd. De Commissie voor de Werkwijze zou het op prijs stellen als de commissie voor de Rijksuitgaven hierop zou reageren.

Op verzoek van de commissie heeft de griffier der commissie een rapport uitgebracht naar aanleiding van het voorstel (bijlage twee). De leden van de CDA-fractie zijn geïnteresseerd in een reactie van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven op dit rapport.

Algemeen

Met belangstelling hebben leden van de gezamenlijke fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, AOV, RPF, SGP, GPV en SP kennis genomen van het aanhangige voorstel en van de daaraan ten grondslag liggende rapportage. Zij betrekken daarbij de notitie van de griffier van de Commissie voor de Werkwijze (d.d. 8 juni 1995). Alleen die delen van de genoemde notitie zijn bij de inbreng betrokken, die volgens de gezamenlijke fracties relevant zijn voor het feitelijke onderwerp.

Allereerst merken leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, AOV, RPF, SGP, GPV en SP op dat ze waardering hebben voor de uitvoerige rapportage, opgesteld door de commissie voor de Rijksuitgaven over taken en werkwijze. Het lijkt geen twijfel dat controle op besteding van de collectieve middelen van zodanig groot belang is dat het noodzakelijk is om een permanente commissie voor de Rijksuitgaven te hebben die duidelijk is opgenomen in het Reglement van Orde, zowel ten aanzien van de naam als vooral ook ten aanzien van de taken. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft daarbij een overkoepelend karakter ten opzichte van de diverse vaste Kamercommissies, en staat tevens op enige afstand van deze functionele commissies. Ook is onder meer van

belang dat de Algemene Rekenkamer behoefte heeft aan een vast aanspreekpunt in de Tweede Kamer.

In 1993 is gekozen voor een heroverweging van het aantal commissies en de indeling ervan. Daarbij is in het nieuwe Reglement van Orde onderscheid gemaakt naar benoemde vaste commissies, onbenoemde algemene commissies, tijdelijke commissies en overige commissies. Volgens het vigerende Reglement van Orde is de commissie voor de Rijksuitgaven een algemene commissie, die derhalve niet concreet wordt benoemd, laat staan dat haar taken worden opgesomd. Tevens is de commissie tijdelijk, zelfs in dubbele betekenis, enerzijds tot het einde van de zittingsperiode van deze Kamer (tot het voorjaar van 1998) en anderzijds tot dat het comptabel en budgettair beleid op orde is. De gezamenlijke fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, AOV, RPF, SGP, GPV en SP achten het noodzakelijk dat de commissie permanent in het Reglement van Orde wordt verankerd, hetgeen zeer wel kan als benoemde en van taken voorziene «overige commissie», net als de andere wel benoemde «overige commissies» die veelal ook van belang zijn voor alle departementen, en als zodanig ook een overkoepelend karakter hebben en deels ook van inhoudelijke aard zijn.

Taken van de commissie

Meer in het bijzonder kunnen de gezamenlijke fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, AOV, RPF, SGP, GPV en SP in beginsel ook instemmen met de voorgestelde taken voor de commissie, zoals op te nemen in het Reglement van Orde. In dit opzicht leven er echter wel enkele vragen, te weten:

- kan nader de samenhang worden verduidelijkt met art. 119, waar het gaat om de in handen stellingsprocedure?
- kan een nadere definitie worden gegeven van de in lid 2 genoemde: «...regeringsstukken van comptabele aard...»?
- lid 4: Waarom is deze bepaling nodig?
- is het niet gewenst om de behandelingsprocedures van rapporten van de Algemene Rekenkamer nader in het Reglement van Orde te regelen, indien de opmerking van de griffier juist is dat steeds een verslag zou moeten worden uitgebracht? (Punt 4 van de notitie van de griffier).

Overigens hechten de gezamenlijke fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, AOV, RPF, SGP, GPV en SP eraan dat bijvoorbeeld begrotingen niet in handen van de commissie Rijksuitgaven worden gesteld. Oftewel: er wordt van uitgegaan dat de werkwijze niet wijzigt ten opzichte van die van het vorige Reglement van Orde.

Ambtelijke ondersteuning

Voorts wordt in de notitie van de griffier nogal uitvoerig aandacht besteed aan de ambtelijke organisatie en de eventuele invloed van het voorstel daarop. De gezamenlijke fracties zijn van mening dat het onderhavige voorstel de ambtelijke organisatie volstrekt onverlet laat. Het voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven is een politiek voorstel en niet een ambtelijk voorstel. De verantwoordelijkheid voor de ambtelijke structuur ligt bij de griffier, alsmede bij de directeuren, en dit voorstel verandert daar niets aan. Het door de griffier gestelde dat de ambtenaren van het stafbureau Rijksuitgaven door het voorstel een andere status zouden krijgen, achten de gezamenlijke fracties dan ook geheel onjuist.

Slotopmerkingen

Afsluitend wensen de gezamenlijke fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, AOV, RPF, SGP, GPV en SP nog enige opmerkingen te maken over de verdere procedure. Mede redenerend vanuit het politieke primaat en gelet op het vele dat reeds over het voorstel is gezegd en geschreven, achten de fracties het noodzakelijk om spoed en kordaatheid te betrachten bij de verdere afhandeling. In dit verband bepleiten de gezamenlijke fracties nadrukkelijk dat de definitieve besluitvorming voor 1 oktober 1995 wordt afgerond. Daarna kan weer tot de orde van de dag worden overgegaan, hetgeen zeker ook een voordeel is voor het ambtelijk apparaat.

De voorzitter van de commissie,
W. J. Deetman

De griffier van de commissie,
W. H. de Beaufort

's-Gravenhage, 29 juni 1995

Aan de Commissie voor de Werkwijze

Het Presidium heeft in zijn vergadering van 28 juni jl. uw verzoek besproken om advies over het voorstel van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven tot reglementswijziging (stuk 24 160) met bijlagen.

Het Presidium ziet vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de Kamer aanleiding tot de opmerking dat geen onduidelijkheid moet bestaan over de status van het personeel dat door de Griffier aan de commissie Rijksuitgaven is toegewezen. Ingevolge het delegatiebesluit dat ik aan het begin van mijn voorzitterschap ondertekende (13 december 1989) zijn de Griffier en namens hem de Directeur Constitutioneel Proces ten volle verantwoordelijk tegenover het Presidium voor het ter beschikking stellen van een plv. griffier, stafmedewerkers en ander personeel aan commissies.

Het Presidium meent dat de ambtelijke leiding de vrijheid moet houden om de ambtelijke capaciteit op elk moment zo goed mogelijk in te zetten.

Overigens heeft de Directeur Constitutioneel Proces het Presidium verzekerd dat het in haar voornemen ligt om de ondersteuning van de Kamer en de Kamercommissies op comptabel en budgettair gebied, op het huidige niveau te handhaven. Als de Kamer besluit om de algemene commissie voor de Rijksuitgaven te handhaven dan zal de Griffier dus dit personeel ter beschikking van die commissie stellen. Dit sluit echter niet uit dat deze ambtenaren ook voor bepaalde opdrachten ten behoeve van andere commissies werken.

Hierbij aansluitend meent het Presidium dat het misverstanden kan wekken als het Reglement aan bepaalde commissies taken toedeelt die door ambtenaren plegen te worden vervuld.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de inhandenstelling van stukken heeft het Presidium geen behoefte aan specifieke reglementsbepalingen daarover. Mocht de Kamer besluiten om de algemene commissie voor de Rijksuitgaven te handhaven, dan zal het Presidium zijn beleid bij de inhandenstelling voortzetten zoals dat in het verleden is geweest. Het Presidium heeft er nooit bezwaar tegen gemaakt dat commissies stukken die niet in handen waren gesteld van enigerlei commissie, in behandeling nemen. Ook in dat opzicht kan de algemene commissie voor de Rijksuitgaven haar huidige werkwijze dus handhaven.

Ten slotte merkt het Presidium op dat een reglementsbepaling over de contacten met de Rekenkamer misschien misverstanden kan wekken. Op dit moment geeft de relatie met de Rekenkamer geen aanleiding tot speciale problemen die een reglementsbepaling nodig maken.

Namens het Presidium,
W. J. Deetman

Notitie betreffende het voorstel van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven tot wijziging van het Reglement van Orde

1. Het voorstel van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven doorbreekt het systeem van het Reglement van Orde, omdat artikel 17 gehandhaafd blijft. Volgens dit artikel kan «De Kamer algemene commissies instellen voor onderwerpen die van bijzonder belang zijn voor de uitoefening van haar taken dan wel vrijwel alle ministeries aangaan». Door verderop in het Reglement een bepaling over de Commissie voor de Rijksuitgaven op te nemen, wordt de suggestie gewekt dat die beide criteria niet op die commissie van toepassing zijn, terwijl dit bij uitstek wél het geval lijkt te zijn.

Ook in een ander opzicht doorbreekt het voorstel het systeem van het Reglement van Orde. De commissie zou namelijk volgens het voorstel terecht komen in de categorie «overige commissies» (paragraaf 3 van hoofdstuk VII van het Reglement) samen met de commissies geloofs-brieven, verzoekschriften, werkwijze, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, toezicht griffie Interparlementaire Betrekkingen en toezicht Stenografische Dienst. Dit zijn dus vier interne, min of meer huishoudelijke commissies en twee commissies die nooit in het openbaar vergaderen. Van deze zes commissies is slechts de commissie voor de Verzoekschriften enigszins vergelijkbaar met de commissie voor de Rijksuitgaven, doordat zij contacten onderhoudt met een ander Hoog College van Staat (Ombudsman) en doordat zij voorstellen aan de Kamer doet (conclusies). De commissie voor de Verzoekschriften is echter vooral ingesteld om de taak van de Kamer bij het recht van petitie (artikel 5 Grondwet) te vervullen, terwijl het niet de bedoeling is de taak van de Kamer ten aanzien van een ander grondwettelijk recht – bijvoorbeeld het budgetrecht – geheel aan de commissie voor de Rijksuitgaven toe te vertrouwen.

Resumerend is de Commissie voor de Rijksuitgaven een vreemde eend in de bijt van de «overige» commissies, maar juist geheel op haar plaats temidden van de «algemene» commissies.

2. Als de commissie voor de Rijksuitgaven apart in het Reglement van Orde wordt geregeld, blijft er nog slechts één commissie over die is ingesteld (eveneens vooralsnog tijdelijk) als algemene commissie, te weten de commissie voor Europese Zaken. Dit is dan zelfs de enige Kamercommissie die niet in het Reglement van Orde genoemd wordt. Een belangrijk doel van de vorige reglementswijziging was het tegengaan van proliferatie van commissies, omdat die tot versnippering en verkokering leidt. Dit is gebeurd door het met name noemen van alle commissies in het Reglement zelf behalve de tijdelijke commissies en de algemene commissies. Het aanhangige voorstel trekt die lijn in zekere zin door door ook een algemene commissie met name te noemen in het Reglement en zo het instellen van nieuwe algemene commissies te bemoeilijken. De vraag rijst of dan niet eveneens de commissie voor Europese Zaken door het Reglement zelf zou moeten worden ingesteld en of de mogelijkheid tot het instellen van nog weer andere «algemene commissies» (artikel 17) dan niet uit het Reglement kan verdwijnen.

Deze opzet is natuurlijk rigide, omdat zowel het afschaffen van commissies als het veranderen van het takenpakket als het opheffen van commissies dan reglementswijziging vergt. Bij het opstellen van het Reglement is die rigiditeit echter uitdrukkelijk gewild. Het voordeel is in ieder geval dat het Reglement een compleet beeld geeft van alle niet-tijdelijke commissies.

3. De Kamer heeft destijds de commissie voor de Rijksuitgaven als algemene commissie *tijdelijk* opnieuw ingesteld en wel tot het moment waarop de informatievoorziening op comptabel/budgettair gebied genoegzaam geregeld is. Deze clause hing samen met het voornemen de ambtelijke structuur van de commissiebureaus flexibeler te maken. Intussen is hierover een extern onderzoek ingesteld. Volgens het advies, dat de Directeur Constitutioneel Proces op dit punt in ieder geval zal volgen, is permanente ondersteuning op budgettair/comptabel gebied onmisbaar voor het goed functioneren van de Kamer.

Het betreft specialisten die voor de gehele Kamer en voor alle Kamercommissies beschikbaar zijn, zoals de algemene commissie voor de Rijksuitgaven zelf opmerkt. Op zichzelf kunnen zij deze taak vervullen zonder speciaal verbonden te zijn aan één bepaalde commissie. De wens om deze ambtelijke ondersteuning te continueren, maakt op zichzelf dus het voortbestaan van de Commissie voor de Rijksuitgaven niet nodig. De vraag of die commissie al dan niet uitdrukkelijk in het Reglement is vermeld, staat dan ook geheel los van het voortbestaan van deze ambtelijke ondersteuning.

Uiteraard kan de Kamer afwijken van haar besluit en de commissie voor de Rijksuitgaven definitief instellen, omdat zulks nodig wordt geacht los van de ambtelijke ondersteuning, met name voor het contact met de Rekenkamer. Deze taak komt in het voorgestelde nieuwe artikel echter pas in het tweede lid aan bod. Het eerste lid spreekt van «voorlichting, advisering en ondersteuning», begrippen waarvan vooral het laatste eerder doet denken aan een ambtelijke taak dan aan een politieke. Ik meen dat ambtelijke «voorlichting, advisering en ondersteuning inzake begrotingsstukken, grote projecten, budgettaire en comptabele aspecten van beleidsvoornemen en beslissingen van de Regering» in ieder geval zullen doorgaan of zulks nu in het Reglement van Orde is opgenomen als taak van een commissie of niet.

4. *Het voorgestelde tweede lid past niet in de opzet van het nieuwe Reglement. Automatische inhandenstelling op basis van het Reglement of categorale inhandenstelling (bijvoorbeeld alle belastingontwerpen in handen van de vaste commissie voor Financiën) komen niet meer voor. Volgens de artikelen 90, eerste lid, en 119, eerste lid, beslist het Presidium over alle inhandenstellingen.*

Het is onduidelijk of het voorgestelde tweede lid nu nog een rol voor het Presidium laat of niet. Ik neem aan van wél, omdat immers beoordeeld moet worden of een regeringsstuk «van comptabele aard» is. Men zou zelfs kunnen redeneren dat het Presidium op grond van artikel 119, eerste lid, bevoegd blijft om een Rekenkamerrapport niet (mede) in handen te stellen van de Commissie voor de Rijksuitgaven. Artikel 119 sluit overigens niet uit dat commissies ook als het Presidium niet – of nog niet – tot inhandenstelling is overgegaan een (regerings)stuk in behandeling nemen. Stukken gaan vaak rond onder leden van een commissie, terwijl de formele indiening en inhandenstelling nog moeten volgen.

Een tweede probleem is hierin gelegen dat artikel 32, eerste lid, van het Reglement van Orde bepaalt dat een commissie aan de Kamer verslag uitbrengt omtrent de in haar handen gestelde stukken. Dit betekent dat de commissie voor de Rijksuitgaven volgens het door haar zelf voorgestelde tweede lid omtrent alle rapporten van de Algemene Rekenkamer en omtrent alle regeringsstukken van comptabele aard aan de Kamer verslag moet uitbrengen. De commissie schijnt zich hier zelf niet van bewust te zijn. Op blz. 16 van de notitie over haar taakvervulling somt zij namelijk de mogelijkheden voor behandeling van een Rekenkamerrapport op en

noemt daarbij o.a. de mogelijkheid van een direct openbaar debat en de mogelijkheid van in het geheel geen behandeling. Deze mogelijkheden bestaan echter slechts voor niet inhandengestelde stukken.

De woorden «direct» (in de eerste volzin van het tweede lid) en «nader» (in de tweede volzin) zijn m.i. overbodig en kunnen dus vervallen.

5. Heeft *het derde lid* als gevolg dat vaste commissies of de Kamer zelf nooit rechtstreeks contact met de Rekenkamer mogen opnemen zonder de Commissie voor de Rijksuitgaven in te schakelen?

6. De algemene commissie voor de Rijksuitgaven acht op dit moment geen reglement nodig. De vraag rijst waarom dit dan toch in *het voorgestelde vierde lid* moet worden mogelijk gemaakt.

7. *De notitie over de taak van de commissie* (stuk 24 160 nr. 3) kan los worden behandeld van het voorstel tot reglementswijziging. Ik neem aan dat die notitie door de commissie zelf al als leidraad wordt gevolgd, terwijl de commissie niet in het reglement is genoemd en dat zij dus leidraad kan blijven als de reglementswijziging achterwege zou blijven. Toch ligt het voor de hand om bij de behandeling van het voorstel tot reglementswijziging ook op die notitie in te gaan. Dit is te meer noodzakelijk, omdat ook die notitie door bepaalde formuleringen ingaat tegen het Kamerbesluit om de commissie slechts te laten voortbestaan totdat de informatievoorziening op comptabel/budgettair gebied structureel goed is geregeld.

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven merkt immers in paragraaf 6 van haar notitie (blz. 8 onderaan) op dat de staf van de commissie «werkt onder directe (functionele) verantwoordelijkheid van de commissie voor de Rijksuitgaven». De vraag rijst of die staf met deze stelling een andere status krijgt dan ambtenaren van de Kamer die de leden terzijde staan op andere terreinen, zoals het wetgevingsproces (bureau wetgeving). Kan deze staf nooit opdrachten krijgen binnen de ambtelijke lijn zonder dat de commissie voor de Rijksuitgaven hierbij betrokken wordt? Is de commissie voor de Rijksuitgaven verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ondersteuning ook als die wordt geboden aan andere commissies of individuele leden of ligt die verantwoordelijkheid binnen de ambtelijke lijn? Al deze vragen kunnen ontkennend worden beantwoord als men artikel 15, tweede lid van het Reglement van Orde zo uitlegt dat de griffier van de Kamer altijd bevoegd is Kamerambtenaren aan commissies toe te wijzen. De uitspraak buiten het Reglement om van één commissie dat zij zich «functioneel verantwoordelijk» acht voor bepaalde ambtenaren, kan dan aan die reglementsbepaling niets afdoen.

Moeilijker ligt het met de volgende vraag waarop ook artikel 15 geen antwoord geeft: Is de commissie voor de Rijksuitgaven (vertegenwoordigd door haar voorzitter) gehouden om de staf van de commissie te beschermen tegen beschuldigingen van eenzijdige voorlichting, bevooroordeelde analyse of is dat de taak van de desbetreffende Directeur, dan wel de griffier dan wel uiteindelijk het Presidium dat aan de griffier het beheer van het ambtelijk apparaat heeft gedelegeerd, o.m. inhoudende de mogelijkheid van disciplinaire maatregelen? Het lijkt wenselijk om ervan uit te gaan dat in ieder geval de verantwoordelijken in de ambtelijke lijn (dus Directeur en griffier) deze taak hebben (niet alleen achteraf maar ook preventief). (Voorzitters van) commissies kunnen niet meer doen dan bevestigen dat bepaalde notities op hun verzoek zijn vervaardigd.

Op blz. 11 van haar notitie spreekt de algemene commissie voor de Rijksuitgaven van een «functioneel opdrachtgeverschap» van andere

vaste commissies, ten aanzien van de staf Rijksuitgaven. Hoe verhoudt zich dat tot de «directe functionele verantwoordelijkheid» van de commissie voor de Rijksuitgaven zelf voor haar staf? Wie bepaalt prioriteiten als het aantal functionele opdrachten van vaste commissies en directe opdrachten van de commissie voor de Rijksuitgaven de capaciteit van de staf overtreft? Ik meen dat het antwoord weer gegeven wordt door artikel 15, tweede lid van het Reglement van Orde: de Griffier wijst weliswaar bepaalde ambtenaren toe aan bepaalde commissies, maar dit sluit niet uit dat hij diezelfde ambtenaren ook ter beschikking stelt aan andere commissies of andere vormen van ondersteuning. Hij moet daarbij letten op de totale capaciteit en zich, zo nodig, voor zijn beslissingen verantwoorden tegenover het Presidium.

Op blz. 9 van de notitie kondigt de Algemene commissie voor de Rijksuitgaven aan dat de notities van de staf in het kader van de ondersteuning bij de begrotingsbehandeling (met name de begrotingsonderzoeken) meer «analytisch en becommentariërend geformuleerd zullen worden en minder in de vorm van uitgeschreven vraagpunten». Op zichzelf is dit een verstandige aanpak, omdat de leden en hun fractie-medewerkers dan zelf de te stellen vragen zullen moeten formuleren. De vraag rijst echter of het verzoek van een andere commissie om toch concrete vragen te formuleren dan door de staf geweigerd moeten worden. Wie beslist of een slotwet of rekening – waarover de Commissie verderop in dezelfde alinea op blz. 9 spreekt – dringend aanleiding geeft tot commentaar: de staf zelf, de Commissie voor de Rijksuitgaven, een andere commissie of de ambtelijke lijn? Hetzelfde geldt de gewone suppletioire begrotingen waarover volgens de notitie alleen dan een notitie zal worden uitgebracht als het «substantiële, relevante mutaties» betreft?

8. *Samenvattend* meen ik dat de commissie voor de Rijksuitgaven niet past bij de groep «overige commissies» en beter een algemene commissie kan blijven. Wil de Kamer af van de tijdelijkheid dan zou artikel 17 de bestaande algemene commissies met name moeten noemen, zoals artikel 16 dat doet voor de vaste commissies. Bijvoorbeeld:

1. De Kamer kent een algemene commissie voor de Rijksuitgaven.
2. De Kamer kent een algemene commissie voor Europese aangelegenheden.

Eventueel zou naar analogie van artikel 20 (commissie Verzoekschriften) een bepaling kunnen worden toegevoegd volgens welke de werkwijze van beide commissies bij afzonderlijk door de Kamer vast te stellen reglement wordt geregeld. Het is niet wenselijk om alléén voor de commissie voor de Rijksuitgaven regelingen over de inhandenstelling in het Reglement van Orde zelf op te nemen.

Ten slotte meen ik dat de ambtenaren toegewezen aan de commissie dezelfde status hebben als andere ambtenaren van de Kamer.