

Vergaderjaar 2016–2017

31 597

Werkprogramma van de commissie voor de Rijksuitgaven

Nr. 11

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2016

Jaarlijks brengt de commissie Financiën verslag aan de Kamer uit over de uitvoering van haar werkzaamheden op het terrein van Rijksuitgaven. Bijgaand treft u de actualisatie van het werkprogramma aan, waarin staat aangegeven wat de commissie het afgelopen jaar heeft ondernomen en welke doelstellingen er voor de resterende zittingsduur van deze Kamer zijn.

De commissie Financiën heeft zoals gebruikelijk tevens de jaarrapportage opgesteld over de wijze waarop de Rijksbegroting 2015 in de Kamer is behandeld. Deze jaarrapportage treft u als bijlage bij deze brief aan¹. De belangrijkste uitkomsten van deze jaarrapportage begrotingsbehandeling 2015 zijn meegenomen in de actualisatie van het werkprogramma en hebben betrekking op de volgende punten:

- Alhoewel bij de behandeling van de begroting slechts één commissie rapporteurs heeft aangesteld, zijn er vijf commissies die via dit model de jaarverslagen over 2015 hebben behandeld.
- Er is een impuls gegeven aan Verantwoordingsdag: het ledenontbijt op deze dag kon rekenen op een hoge opkomst en daarnaast heeft de betrokkenheid van scholieren bij de behandeling van jaarverslagen bijgedragen aan het vergroten van de bekendheid van deze dag.
- Tot slot is ook het aantal technische briefings van de Algemene Rekenkamer bij de begroting en met name bij het jaarverslag toegenomen.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

ACTUALISATIE WERKPROGRAMMA RIJKSUITGAVEN

1. Taakopdracht Rijksuitgaven

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in 2013 een werkprogramma vastgesteld voor de periode 2014–2017.² Halfjaarlijks is met een uitvoeringsplan de voortgang gemonitord en bezien welke acties het daaropvolgende half jaar worden ondernomen. Veel van de voornemens uit dit werkprogramma zijn gerealiseerd.

In het geactualiseerde Werkprogramma Rijksuitgaven 2014–2017 heeft de commissie Financiën haar taakopdracht ten aanzien van de rijksuitgavenonderwerpen als volgt geformuleerd:³ *Ondersteuning van de controlerende taak van de Kamer en versterking van het budgetrecht.*

De commissie geeft hier invulling aan door de kennis en kunde ten aanzien van de rijksuitgaven in de Kamer op peil te brengen en te houden, de Kamer te adviseren op het gebied van de uitoefening van budgetrecht en namens de Kamer de comptabele regelgeving te controleren en te versterken. Ook heeft de commissie een rol bij de inhoudelijke toetsing en behandeling van onderwerpen met substantiële budgettaire consequenties, zoals grote projecten. Voor de uitoefening van deze taken werkt de commissie samen met alle vakcommissies, met de Algemene Rekenkamer en voert zij frequent overleg met de Minister van Financiën over het budgetrecht, de kwaliteit van de begrotingscyclus en doelmatigheids- en doeltreffendheidsvraagstukken.

Op operationeel niveau heeft de commissie daarvoor onderstaande doelstellingen en activiteiten geformuleerd. Daarbij staat per doelstelling aangegeven a) welke activiteiten de commissie in het vergaderjaar 2015–2016 heeft ondernomen en b) welke doelstellingen er zijn voor de resterende zittingsduur van deze Kamer.

2. Actualisering Werkprogramma Rijksuitgavenonderwerpen

1. Actieve behandeling van de rapporten van de Algemene Rekenkamer

Gebeurd:

De commissie heeft in het vergaderjaar 2015–2016 de volgende Rekenkamerrapporten op het terrein van Rijksuitgaven, anders dan het Verantwoordingsonderzoek, actief behandeld:

- Raming van de belastingontvangsten
- Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis
- Begrotingsreserves

Doelstelling:

- Actieve behandeling van (aangekondigde) Rekenkamerrapporten op het terrein van het comptabele stelsel. In dit verband zijn de volgende (aangekondigde) Rekenkamerrapporten van belang:
 - Inzicht in publiek geld
 - Kosten en opbrengsten bezuinigingen 2011–2016
 - Belastingfaciliteiten

² Kamerstuk 31 597, nr. 6.

³ Kamerstuk 31 597, nr. 10.

II. De Regeling Grote Projecten

Gebeurd:

- De commissie heeft de Regeling Grote Projecten door een extern onderzoeksbureau laten evalueren. De daarvoor aangestelde begeleidingscommissie presenteert de uitkomsten van deze evaluatie in september 2016 aan de commissie Financiën.
- Daarnaast heeft de commissie Financiën op Verantwoordingsdag de jaarlijkse rapportage Regeling Grote Projecten aan de Kamer aangeboden.⁴
- In het afgelopen vergaderjaar heeft de commissie Financiën positief geadviseerd over de aanvraag van de commissie Defensie over het toepassen van de Regeling op het project Vervanging Onderzeeboten.⁵

Doelstellingen:

- Op basis van de uitkomsten van de evaluatie Regeling Grote Projecten formuleert de commissie verbetervoorstellen voor de toepassing van de regeling, en zo nodig aanpassingen van de regeling. De commissie betreft hierbij relevante aanbevelingen uit afgeronde parlementaire onderzoeken en enquêtes. Bij een eventuele aanpassing van de Regeling zullen de Minister van Financiën en Auditdienst Rijk (ADR), als meest betrokken partijen bij de uitvoering van de regeling, worden geconsulteerd.

III. Vaststellen van een focusonderwerp voor de verantwoording en bevorderen dat commissies daar op hun terrein nader invulling aan geven

Gebeurd:

- De Tweede Kamer heeft, op voordracht van de commissie Financiën, het thema Focus op Beleidstoetsing als overkoepelend focusonderwerp voor de verantwoording over 2016 aangewezen.
- Na overleg met de commissie Financiën heeft de Algemene Rekenkamer tijdens de briefings over het Verantwoordingsonderzoek over afgelopen jaar met de vakcommissies gesproken over mogelijkheden voor het invullen van een nader focusonderwerp op hun specifieke beleidsterrein.
- De commissies Financiën, IenM, VWS, OCW en SZW hebben een nader focusonderwerp voor de verantwoording over 2016 op hun specifieke beleidsterreinen aangewezen.
- De commissie heeft tijdig een voorstel voor het overkoepelende focusonderwerp voor de verantwoording over 2017 aan Tweede Kamer gedaan.

Doelstelling:

- De commissie Financiën doet tijdig een voorstel voor het overkoepelende focusonderwerp voor de verantwoording over 2018 aan Tweede Kamer. De commissie Financiën zal er op toezien dat de nadere focusonderwerpen die vakcommissies aanwijzen, passen binnen het overkoepelende focusonderwerp.

⁴ Kamerstuk 26 399, nr. 16.

⁵ Kamerstuk 34 225, nr. 2.

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

Gebeurd:

- Vijf commissies hebben het advies van de commissie Financiën opgevolgd om bij het wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2015 met rapporteurs en de Handreiking controle en verantwoording te werken.
- In 2016 is er een nieuwe opzet voor Verantwoordingsdag uitgewerkt. Het ledenontbijt in combinatie met de ontvangst van het College van de Algemene Rekenkamer voorafgaand aan het Verantwoordingsdebat kon op een hoge opkomst rekenen. Daarnaast is in samenwerking met ProDemos georganiseerd dat er leerlingen van middelbare scholen een actieve inbreng hebben geleverd bij de wetgevingsoverleggen over de jaarverslagen van OCW, SZW en VWS, met als doel de aandacht voor Verantwoordingsdag te vergroten. Vanuit de Kamerorganisatie is ook een actief communicatietraject opgezet om de bekendheid van Verantwoordingsdag te vergroten en om de rol en de boodschap van rapporteurs uit te leggen aan de media.
- Zoals elk jaar heeft de commissie de behandeling van begrotingen en jaarverslagen geëvalueerd en de resultaten daarvan aan de Kamer aangeboden.⁶
- In het debat over de Raming 2017 heeft de Voorzitter aangegeven een voorstel aan het presidium te zullen doen om de werkwijze voor de behandeling van begrotingen en jaarverslagen middels rapporteurs en de Handreiking controle en verantwoording in het Reglement van Orde op te nemen.

Doelstellingen:

- De commissie zal voorafgaand aan begroting en jaarverslag, de Kamer en commissies actief informeren over de mogelijkheden voor behandeling van begroting en jaarverslag, waaronder inzet van een rapporteur en het gebruik van de Handreiking controle en verantwoording.
- Om de bekendheid van Verantwoordingsdag te vergroten kan in 2017 voortgebouwd worden op de opzet die in 2016 voor deze dag is gekozen (Verantwoordingsontbijt, betrokkenheid scholieren, actief communicatietraject opzetten over Verantwoordingsdag). Daarnaast zal de commissie Financiën ook initiatieven vanuit vakcommissies ondersteunen om de aandacht voor de controle van publieke uitgaven te vergroten.
- De commissie spreekt zich uit zich in te zetten voor een inhoudelijke behandeling van de verantwoordingsstukken in het Verantwoordingsdebat («focus op verantwoording»). Naar aanleiding van de opmerking in het rapport van de commissie Breed Welvaartsbegrip om de Monitor Brede Welvaart te bespreken in het Verantwoordingsdebat kan gezien worden hoe dit kan worden doorvertaald naar de commissies.
- De commissie zal de behandeling van jaarverslagen en begrotingen blijven monitoren en evalueren en daar aan de Kamer over rapporteren, met specifiek ook aandacht voor beleidsdoorlichtingen. Deze evaluaties zijn gericht op het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen gericht op verdere verbetering en versterking van de controlerende taak van de Kamer.
- De commissie ziet het voorstel van de Voorzitter om de werkwijze middels rapporteurs en de Handreiking controle en verantwoording voor de behandeling van begrotingen en jaarverslagen in het

⁶ Kamerstuk 31 865, nr. 71.

Reglement van Orde op te nemen, tegemoet en kan op basis daarvan voorstellen doen hoe commissies dit nader kunnen uitwerken.

V. Actief bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de begrotingen en jaarverslagen, bijvoorbeeld ten aanzien van (inzicht in) budgetflexibiliteit en slotwetmutaties

Gebeurd:

- De commissie heeft een aantal rijksbrede ontwikkelingen inzake begroten en verantwoord en actief behandeld door het houden van een algemeen overleg, technische briefing en een feitelijke vragenronde met de Minister van Financiën over de thema's budgetflexibiliteit, informatievoorziening zbo's en de evaluatie van subsidies. Elementen hiervan worden betrokken bij de behandeling van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016.

Doelstellingen:

- De commissie blijft de voortgang van de kwaliteit van begrotingen en jaarverslagen, bijvoorbeeld ten aanzien van Verantwoord Begroten en budgetflexibiliteit, actief monitoren.
- De Algemene Rekenkamer heeft in haar Verantwoordingsonderzoek over 2015 geconstateerd dat ministeries in dat jaar een groot bedrag aan budgetoverschrijdingen (in totaal € 601,1 miljoen) niet tijdig hebben gemeld aan het parlement. Omdat deze zogenaamde beleidsmatige slotwetmutaties het budgetrecht van het parlement mogelijk uithollen zal de commissie Financiën in het najaar van 2016 hier extra alert op zijn, bijvoorbeeld door het kabinet te verzoeken dergelijke mutaties voor dit jaar tijdig aan het parlement te vermelden.

VI. Behandeling van beleidsdoorlichtingen in commissies stimuleren

Gebeurd:

- Twee leden van de commissie Financiën hebben een presentatie verzorgd in het commissievoorzittersoverleg van 19 april 2016 over het belang van beleidsdoorlichtingen en de in de Kamer afgesproken behandeling daarvan. Daarnaast heeft het vaststellen van het focusonderwerp Focus op Beleidstoetsing op voordracht van de commissie Financiën (zie ad. III) bijgedragen aan het verder onder de aandacht brengen van beleidsdoorlichtingen.
- De commissie volgt de behandeling van beleidsdoorlichtingen in vakcommissies actief en heeft hierover de Kamer, als onderdeel van de evaluatie van de begrotingscyclus 2014, geïnformeerd en geadviseerd.⁷

Doelstellingen:

- De commissie Financiën monitort actief welke voorgenomen beleidsdoorlichtingen er zijn. De commissie informeert betreffende vakcommissies vervolgens actief over de wijze van behandeling om a) vooraf betrokken te zijn bij de opzet en vraagstelling van de doorlichting en b) achteraf de beleidsdoorlichting te laten volgen door een BOR-notitie, feitelijke vragen of een schriftelijk overleg en tenslotte een (apart) algemeen overleg waarin afspraken voor verbetering kunnen worden gemaakt.
- De commissie is voornemens het instrument beleidsdoorlichtingen jaarlijks en systematisch te evalueren en de Kamer hierover te informeren (vergelijkbaar met de werkwijze rond grote projecten en de jaarlijkse evaluatie van de begrotingscyclus).

⁷ Kamerstuk 31 865, nr. 71.

- De commissie Financiën behandelt actief het focusonderwerp voor de verantwoording over 2016, te weten Focus op Beleidstoetsing, waaraan het kabinet extra aandacht zal besteden in het jaarverslag over 2016.
- De commissie Financiën brengt het instrument Beleidsdoorlichtingen actief onder de aandacht van nieuwe Kamerleden, bijvoorbeeld via een cursus (zie ook VIII.)
- De Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd om een *Operatie Inzicht in Kwaliteit* op te starten, die als doel heeft om via een meerjarenplanning het inzicht in doelmatigheid van beleid te verbeteren.⁸ De commissie Financiën zal deze ontwikkelingen voor de resterende zittingsduur nauwgezet volgen.
- Het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 stelt dat elk voorstel, voornemen of toezegging in de toelichting ingaat op de doeltreffendheid en de doelmatigheid die daarmee worden nagestreefd. De commissie Financiën zal zich beraden op de consequenties hiervan voor de controlerende taak van de Kamer en daar zo nodig advies over uit brengen.

VII. Adviseren over de eigen onderzoeksfunctie van de Kamer

Sinds de Toekomst en Onderzoeksagenda van de Tweede Kamer is komen te vervallen is dit geen Rijksuitgavetaak meer.

VIII. (Laten) organiseren van cursussen over begroten en verantwoorden aan de Kamer.

Gebeurd:

- Er zijn cursussen georganiseerd voor Kamerleden en medewerkers over begroten en verantwoorden.

Doelstelling:

- Bij aanvang van de nieuwe zittingsduur van de Kamer organiseert de commissie Financiën, samen met de Algemene Rekenkamer, een cursus over begroten en verantwoorden voor nieuwe Kamerleden.
- Daarnaast zal de commissie zich actief blijven inzetten in het (laten) organiseren van de reguliere cursussen over onder meer de begrotingstechniek en de behandeling van jaarverslagen. Cursussen zullen gericht zijn op zowel Kamerleden als op fractiemedewerkers (bij voorkeur georganiseerd per Kamercommissie) en kunnen samen met de Algemene Rekenkamer worden georganiseerd.

IX. Versterken van het budgetrecht/actieve behandeling van de Comptabiliteitswet

Gebeurd:

- De commissie Financiën heeft op 1 juni 2016 verslag uitgebracht over het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016.⁹ De verdere behandeling van dit wetsvoorstel vindt in het najaar van 2016 plaats.

Doelstelling:

- Veel relevante zaken ten aanzien van het comptabele stelsel zullen concreet moeten worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Afhankelijk van het verloop van de verdere behandeling van het wetsvoorstel, kan de commissie Financiën deze ontwikkelingen voor de resterende zittingsduur nauwgezet volgen in opmaat naar de formulering van een nieuw werkprogramma Rijksuitgaven voor de komende zittingsduur.

⁸ Kamerstuk 34 300, nr. 74 – bijlage p. 48–53.

⁹ Kamerstuk 34 426, nr. 6.

X. Budgetrecht in Europees perspectief

Gebeurd:

- De commissie Financiën heeft in het vergaderjaar 2015–2016 het rapport «Meer aandacht voor resultaten nodig om de verlening van technische bijstand aan Griekenland te verbeteren» van de Europese Rekenkamer actief behandeld.

Doelstelling:

- De commissie zal de ontwikkelingen rondom het budgetrecht in Europees perspectief en daarvoor relevante rapporten van de Europese Rekenkamer actief blijven monitoren.

XI. Mogelijkheden verkennen die open data kunnen bieden voor de controlerende taak van de Kamer

Gebeurd:

- Leden van de commissie hebben deelgenomen aan de «accountability hack» van de Algemene Rekenkamer, de Ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken, Infrastructuur en Milieu, het CBS en de Open State Foundation op 9 september 2016, waarin met open data geldstromen en prestaties van de overheid in kaart zijn gebracht.

XII. Verdieping op een aantal meer fundamentele onderwerpen die het budgetrecht en/of het comptabel bestel raken.

Gebeurd:

- Enkele fundamentele punten die het budgetrecht en het comptabel bestel raken zijn actief aan de orde geweest bij bovenstaande activiteiten, zoals de behandeling van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 en het algemeen overleg, briefing en vragen over rijksbrede ontwikkelingen inzake begroten en verantwoorden.

Doelstelling:

- De Minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer hebben gezamenlijk de ambtelijke Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid ingesteld.¹⁰ Deze adviescommissie rapporteert eind 2016 over de voor- en nadelen van toevoeging van meer batenlasteninformatie aan de huidige wijze van begroten en verantwoorden. De commissie Financiën zal deze ontwikkelingen voor de resterende zittingsduur nauwgezet volgen in opmaat naar de formulering van een nieuw werkprogramma Rijksuitgaven voor de komende zittingsduur.

¹⁰ Kamerstuk 31 865, nr. 85.