

Vergaderjaar 1994–1995

24 160

Taak en positie van de commissie voor de Rijksuitgaven

Nr. 3

TAAKVERVULLING EN WERKPROGRAMMA VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

1. Inleiding

In het nieuwe Reglement van Orde (RvO), dat sinds 17 mei 1994 van kracht is, is geen vaste plaats meer ingeruimd voor een commissie voor de rijksuitgaven met een duidelijk vastgelegd takenpakket, zoals voordien het geval was. Wel heeft de Kamer op basis van artikel 17 van het RvO een algemene commissie voor de Rijksuitgaven ingesteld, evenwel zonder taakomschrijving, en voor een in beginsel beperkte tijd. Het tijdelijke bestaan van de commissie werd in de gedachtengang van de commissie voor de Werkwijze gekoppeld aan het te zijner tijd op een andere wijze voorzien in de ondersteuning en voorlichting op comptabel en budgettair gebied. Dit besluit van de Kamer is voor de algemene commissie voor de Rijksuitgaven de directe aanleiding geweest zich te bezinnen op haar taken en taakvervulling tegen de achtergrond van de meest recente ontwikkelingen en inzichten op het gebied van (de beheersing van) de rijksfinanciën.

Behalve deze directe aanleiding was er nog een reden om zich met deze vragen bezig te houden. De commissie heeft een zekere traditie opgebouwd waar het de evaluatie van haar eigen activiteiten betreft. Met behulp van een dergelijke periodieke herijking kan worden bewerkstelligd dat de inzet van schaarse middelen steeds een zo hoog mogelijk rendement afwerpt. Omdat de laatste uitgebreide evaluatie inmiddels van zes jaar geleden dateert (TK 21 121, nr. 1), en de laatste jaren alleen de begrotingsonderzoeken stelselmatig geëvalueerd zijn, was er alle aanleiding om het gehele takenpakket en de taakvervulling weer eens kritisch tegen het licht te houden. In dit rapport doet de commissie verslag van deze exercitie. Het rapport is voorbereid door een werkgroep uit haar midden onder leiding van de voorzitter van de commissie.

Het rapport begint in paragraaf 2 met een samenvatting en de conclusies en aanbevelingen die uit het rapport voortvloeien. Aan het rapport is een brief van de Algemene Rekenkamer van 4 april jl. bijgevoegd aan de Voorzitter van de werkgroep Rijksuitgaven. In deze brief reageert de Rekenkamer op een eerder concept van deze nota. De brief spreekt voor zich en heeft de commissie op een enkel punt aanleiding gegeven het rapport aan te vullen. Overigens zijn nog twee notities van de staf van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven als bijlage

toegevoegd (betreffende respectievelijk een evaluatie van het begrotingsonderzoek 1995 en een evaluatie van de staf zelf). Deze twee stafnotities zijn door de commissie als bouwstenen voor deze nota gebruikt.

2. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De commissie constateert dat het hoge ambitieniveau van het budgettair beleid van de rijksoverheid (omvangrijke ombuigingen, nieuwe en vooral scherpere normen, het EMU-toetsingskader, bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik, het introduceren van vermogensaspecten in het afwegingskader) het noodzakelijk maken dat de Tweede Kamer haar controlerende taken op financieel/budgettair terrein alert en doortastend ter hand neemt. Door de grotere zekerheid die is ontstaan over de rechtmatigheid van de rijksuitgaven is een accentverschuiving mogelijk en wenselijk naar een grotere aandacht voor de doelmatigheid van uitgaven en beleid van de rijksoverheid. Verder zijn er tal van ontwikkelingen met betrekking tot de organisatie van de rijksoverheid en de wisselwerking tussen publieke en private sferen, die fundamentele vragen oproepen op het gebied van (financieel) controleerbaarheid.

Het zou daarom een verkeerde conclusie zijn te denken dat na het voltooien van de operatie comptabel bestel financiële controle door de Kamer minder noodzakelijk zou zijn. De verschillende instrumenten die de Kamer bij de controle van de regering ter beschikking staan moeten wel opnieuw op hun effectiviteit beproefd worden. Ook is het van belang de rolverdeling tussen de algemene commissie voor de rijksuitgaven en de vaste commissies op enkele onderdelen opnieuw tegen het licht te houden. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderhavige rapport zijn de volgende.

(*) Het begrotingsonderzoek zal zich als financieel controle-instrument van de Kamer wat betreft het primaire aandachtsgebied moeten verleggen van de beoordeling van de rechtmatigheid naar de beoordeling van de output- en doelmatigheidsgegevens bij de uitgaven, en – in samenhang daarmee – de onderbouwing van financiële ramingen. Dit laat onverlet dat er in begrotingsonderzoek ruimte moet blijven voor beoordeling van verschuivingen die in begrotingen besloten liggen. De selectie van onderwerpen voor begrotingsonderzoek zal beter aan moeten sluiten bij de belangstelling van de vaste commissies. Daarbij mag het houden van een begrotingsonderzoek nooit een doel op zich zijn. Het begrotingsonderzoek zal zijn verrassingseffect moeten proberen te herwinnen, enerzijds door te voorkomen dat te voren bij ministeries al informeel bekend wordt wat commissies aan de orde zullen stellen, anderzijds door meer ruimte te creëren voor het stellen van mondelinge vragen door individuele leden bij de artikelsgewijze toelichting.

(*) Teneinde routinematig werken en dreigende verambtelijking van controleprocessen zoveel mogelijk te voorkomen, is het voornemen de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven selectiever in te zetten bij de regelmatig terugkerende werkzaamheden in het kader van de begrotingscyclus. Stafnotities zullen meer analytisch en becommentariërend geformuleerd worden en minder in de vorm van volledig uitgeschreven vraagpunten. Bij slotwetten en rekeningen zullen alleen nog notities worden uitgebracht als de inhoud van die stukken daartoe dringende aanleiding geeft. Bij gewone suppletore begrotingen zal alleen over de wetsvoorstellen met substantiële, relevante mutaties een notitie worden uitgebracht.

(*) De staf van de commissie zal onder meer door de hiervoor genoemde accentverschuiving in het najaar meer tijd kunnen inruimen voor een diepergaande analyse van de Miljoenennota, met als aandachts-

punten onder meer de relatie met de Macro Economische Verkenning, de vermogenspositie van de staat, kasverschuivingen en overhevelingen in de collectieve sector, de belastinguitgaven, intergenerationele aspecten, de begrotingsdiscipline, verborgen beleidsintentioneringen, ramingsrisico's en de aanvullende posten.

(*) De commissie acht het wenselijk dat vaste commissies een actievere rol vervullen in het verlenen van opdrachten aan de staf van de commissie Rijksuitgaven voor het analyseren en becommentariëren van regeringstukken op financieel/comptabele aspecten. Door periodiek planningsoverleg van een commissievoorzitter met de eigen commissiestaf in aanwezigheid van een stafmedewerker Rijksuitgaven zou aan een meer alerte houding ten opzichte van financieel gevoelige en risicovolle onderwerpen bijgedragen kunnen worden.

(*) De commissie meent dat het om praktische redenen ongewenst is het omvangrijke takenpakket van de commissie voor de Rijksuitgaven over te dragen aan een andere commissie van de Kamer. Het gevaar is groot dat het takenpakket en de daarbij behorende functie binnen de Kamer onvoldoende uit de verf zouden komen. Verder acht de commissie het noodzakelijk dat enkele leemtes in het Reglement van Orde van de Kamer op gebied van de financiële controle weggenomen worden. De commissie komt daarom tot de conclusie dat de commissie voor de Rijksuitgaven weer een vaste plaats in het Reglement van Orde zou moeten krijgen.

(*) In het kader van een nader uit te werken werkprogramma voor de periode 1995–1998 zal de commissie voor de Rijksuitgaven zich onder meer bezig gaan houden met:

- het organiseren van actuele cursussen voor Kamerleden over de rijksbegroting en de rijksfinanciën;
- coördinatie binnen de Kamer van verschillende activiteiten op gebied van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- het geven van nieuwe impulsen aan de controle op doelmatigheid en de toepassing van produktiegegevens;
- een reeks activiteiten (voor een deel in samenwerking met de commissies Europese Zaken en Financiën) op het gebied van het beheer van en de controle op de geldstromen in de Europese Unie;
- het geven van impulsen en het kritisch volgen van de regering op gebied van de herinvoering van de kapitaaldienst, de opwaardering van de Staatsbalans en het versterken van vermogens- en intertemporele aspecten van budgettaire afwegingen;
- de uitvoering en toepassing van de voor deze kabinetsperiode afgesproken begrotingsnormen;
- het alerter behandelen van Rekenkamerrapporten;
- de evaluatie van verzelfstandigingen en het samen met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken formuleren van voorwaarden voor toekomstige verzelfstandigingen (controleerbaarheid, doelmatigheidsaspecten, comptabele beheersregels etc.)

3. Taakgebied commissie Rijksuitgaven

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in het verleden op verschillende wijzen haar eigen taak- en werkgebied afgebakend en verkend. In 1989 gebeurde dit aan de hand van een uitgebreide evaluatie van de activiteiten die de commissie had ondernomen nadat zij als vervolg op de discussie in het kader van de Bijzondere commissie Onderzoek organisatie en werkwijze van de Tweede Kamer (commissie-OOW) nieuwe taken en een vaste staf had gekregen. Als uitvloeisel van die evaluatie volgde in

1990 een aanzet voor nadere taakinfilling. Daarin passeerden de vier op dat moment belangrijkste aandachtsgebieden van de commissie de revue:

- ondersteuning van vaste commissies bij de begrotingsbehandeling;
- de procedures binnen de Kamer voor de behandeling van suppletore begrotingen en budgettaire nota's;
- ondersteuning van vaste commissies bij de controle op wetsvoorstellen en beleidsvoornemens met financiële gevolgen en
- de Grote Projectenregeling.

In 1991 bracht de commissie – gedeeltelijk naar analogie van de werkwijze van de commissie-Deetman – een vraagpuntennotitie uit over het onderwerp financiële doelmatigheid. Daarin werden belangrijke thema's geïnventariseerd, en werd nagegaan op welke wijze aan deze thema's aandacht zou kunnen worden besteed. De volgende thema's kwamen aan bod:

- kasbeheer en fondsvorming,
- kwaliteit van begrotingsramingen,
- doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties,
- de loon- en prijsbijstelling,
- de eindejaarsproblematiek,
- de verbetering van begrotingsinformatie en begrotingspresentatie.

De vraagpuntennotitie heeft – deels in de vorm van een werkprogramma – tot een aantal commissie-activiteiten geleid, zoals het onderzoek door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) naar uitvoeringskosten van regelingen.

De commissie wil in de onderhavige rapportage een soortgelijke werkwijze hanteren. Dat wil zeggen dat zij een werkprogramma wil opstellen en dat mede wil baseren op een duiding van enkele belangrijke ontwikkelingen in (het beheer van) de rijksfinanciën en enkele veranderingen in de verhouding tussen Tweede Kamer en Rekenkamer. Aan de hand daarvan zullen de consequenties worden geschetst voor de uitvoering van de controlerende taken door de Tweede Kamer en voor de rol die de commissie Rijksuitgaven daarbij wil vervullen. Daarnaast wordt afzonderlijke aandacht besteed aan de taakvervulling in de afgelopen jaren. Daarbij komen onder meer het begrotingsonderzoek, en de ondersteuning door de staf aan de orde. Tegen de achtergrond van deze analyse zal de commissie haar positie in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer beschouwen en een aantal elementen voor het werkprogramma in de komende jaren concreet benoemen.

4. Ontwikkelingen in (het beheer van) de rijksfinanciën

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft zich sedert het midden van de jaren tachtig intensief bezig gehouden met vraagstukken op gebied van het **financieel beheer en de controle** bij departementen en de **beheersbaarheid van de rijksuitgaven**. Op beide terreinen zijn sedert die tijd belangrijke verbeteringen bereikt, zodanig zelfs dat de Algemene Rekenkamer tegenwoordig het overgrote deel van de rijksuitgaven en -ontvangsten kan goedkeuren. Ook is minder dan vroeger sprake van grote overschrijdingen bij de uitgaven, zij het dat continue aandacht vereist blijft.

Daar waar de rechtmatigheid en de beheersbaarheid van de rijksuitgaven in toenemende mate gewaarborgd kunnen worden, kan en moet meer aandacht besteed worden aan **de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven**. Hoewel ook op dit terrein dankzij onderzoeksinspanningen van de Rekenkamer, de heroverwegingsprocedure en eigen evaluatieprogramma's van ministeries voortgang geboekt wordt, is voor tevredenheid allermindst plaats. Juist doordat veranderingen in de

samenleving zich steeds sneller lijken te voltrekken is het zaak overheidsbeleid en de daarmee gepaard gaande uitgaven regelmatig te (her)ijken op met name de mate van doelbereiking. Daarnaast is blijvende aandacht nodig voor de wijze waarop uitvoering van beleid gestalte krijgt: doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties, uitvoeringskosten in relatie tot programmakosten en uitvoerbaarheid van regelingen zijn in dat verband belangrijke thema's.

De commissie stelt zich daarom ten doel de aandacht van de Tweede Kamer voor de uitkomsten van beleid – in relatie tot de ingezette middelen – te vergroten. Aanknopingspunten daarvoor bieden onder meer de behandeling van Rekenkamerrapporten en de output- en produktiviteitsgegevens in begrotingen.

Nieuwe vraagstukken op budgettair en financieel gebied winnen aan belang. Zo zijn de **normen** en uitgangspunten (behoedzaam ramen) op het gebied van de **omvang van financieringstekort en overheidsuitgaven** in het nieuwe regeerakkoord aanmerkelijk aangescherpt. In de Miljoenennota is door het kabinet een uitgavennorm geïntroduceerd, die het totaal van de collectieve uitgaven voor de komende vijf jaar in reële termen fixeert. In toenemende mate zullen de normen van de Europese Economische en Monetaire Unie (met name die voor de omvang van de overheidsschuld) hun schaduw over het financieel/budgettaire beleid werpen. Deze normen nopen tot een zeer scherpe bewaking van afgesproken taakstellingen.

Budgettaire keuzes zullen in toenemende mate ook worden gemaakt in het licht van kennis over en inzicht in de **vermogensaspecten van het financieel beleid** van de rijksoverheid en de zogenaamde **intergenerationale vraagstukken**: hoe worden lasten en lusten van financiële arrangementen tussen opeenvolgende generaties verdeeld. In het licht van de afgesproken reële uitgavennorm en de micro-lastenverlichting is het van nog groter belang geworden samenstelling en omvang van de **belastinguitgaven** (aftrekposten en faciliteiten in de belastingsfeer) aan parlementaire controle te onderwerpen.

De Tweede Kamer heeft meermalen uitgesproken een alerte houding aan te willen nemen ten opzichte van de **Financiën van de Europese Unie**, de ontwikkeling van bijdragen vanuit Nederland aan de Europese begroting in relatie tot de uitgaven van de EU in Nederland en de controle op de afdrachten van lidstaten en de Europese uitgaven in de lidstaten. Een en ander vergt betrokkenheid van en samenwerking tussen de verschillende commissies in de Kamer die zich met dit onderwerp bezighouden.

In de sfeer van de organisatie van de rijksdienst en de publieke sector worden in toenemende mate discussies gevoerd over **de mate en wijze van verzelfstandiging** van onderdelen van de overheid in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. In dat verband komen nadrukkelijk vraagstukken rond financiële beheersbaarheid en controlemogelijkheden aan de orde (zie ook het rapport van de werkgroep van Secretarissen-Generaal, ofwel het rapport-Sint, TK 21 042, nr. 15, en het Rekenkameronderzoek naar zelfstandige bestuursorganen in het Verslag 1994, 24 130, nr. 3). Het recente advies van de Raad van State over de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de Verzekeringskamer geeft daarenboven aanleiding voor een fundamentele bezinning op de verhouding tussen het publieke domein van de rijksoverheid, het semi-private domein van de verzelfstandigde overheidsorganen (al dan niet met publiekrechtelijke taken) en het private domein, voorzover door subsidierelaties, garantieverhoudingen en deelnemingen vervlochten met ministeriële verantwoordelijkheden.

De aanpak van **misbruik en oneigenlijk gebruik** bij belastingen, subsidies, sociale zekerheid en Europese uitgaven vragen om blijvende aandacht van de Kamer. Het gaat hier om een aspect van de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven waar permanente waakzaamheid geboden is. Door het verdwijnen van de Bijzondere commissie ISMO is deze aandacht op dit moment onvoldoende gewaarborgd. Enkele van de betrokken kamercommissies (Financiën, Europese Zaken) hebben de commissie voor de Rijksuitgaven gesuggereerd als coördinerende commissie op dit gebied op te treden.

De **Grote Projectenprocedure** functioneert thans bijna 9 jaar. Mede door de toename van het investeringsvolume binnen de rijksbegroting krijgt de Tweede Kamer in toenemende mate te maken met besluiten over grote projecten. Naar verwachting zal dit jaar een record-aantal nieuwe grote projecten worden aangewezen. In de procedureregeling grote projecten (zie de bijlage hierover bij het RvO van de Tweede Kamer) is aan de commissie voor de Rijksuitgaven een voorlichtende en adviserende taak toebedeeld. Deze taak zal de komende jaren veel inzet van commissie en staf vergen.

Ten slotte moet nog genoemd worden de **veranderende relatie tussen de Tweede Kamer en de Rekenkamer**. De betrekkingen tussen deze twee Hoge Colleges van Staat zijn veel intensiever dan vroeger. De informatievoorziening over onderzoeken van de Rekenkamer verloopt door briefings, periodiek overleg en vooraankondigingen beter dan voorheen. Toch is de commissie voor de Rijksuitgaven niet tevreden over de behandeling van Rekenkamerrapporten in de Tweede Kamer. Zij wil die behandeling alerter doen verlopen en met de Rekenkamer nader bespreken welke mogelijkheden er zijn (ook door tijdstip en wijze van publiceren) om de follow-up van Rekenkameronderzoek binnen de Kamer te vergroten. Inmiddels heeft de Rekenkamer in de bijgevoegde reactie op deze rapportage al enige voornemens op dit gebied kenbaar gemaakt. De Kamer doet daarnaast frequent een beroep op de Rekenkamer voor het doen van bepaalde onderzoeken. De actievere houding van de Kamer die op veel terreinen zichtbaar is geworden, zal naar verwachting tot meer onderzoeksverzoeken aan de Rekenkamer leiden. De commissie voor de Rijksuitgaven vervult bij het formuleren van dergelijke verzoeken een bemiddelende rol tussen betrokken kamercommissie en Rekenkamer. Deze rol is op dit moment nergens vastgelegd.

5. Evaluatie van het instrument begrotingsonderzoek

Sinds de introductie van begrotingsonderzoeken heeft de commissie voor de Rijksuitgaven vrijwel jaarlijks nagegaan of het verloop ervan beantwoordde aan de verwachtingen. De vraag naar het rendement van het begrotingsonderzoek is in de loop der jaren aktueel gebleven. In deze paragraaf blikt de commissie specifiek terug op de begrotingsonderzoeken 1995, die in het najaar 1994 door de vaste commissies zijn gehouden. Daarbij betreft de commissie ervaringen die bij begrotingsonderzoeken in daaraan voorafgaande jaren zijn opgedaan.

Om te kunnen vaststellen of de begrotingsonderzoeken voldoende toegevoegde waarde hebben gehad, moet eerst gekeken worden welke functies de Kamer voor ogen stonden. Die functies zijn een afgeleide van de controlerende en (begrotings)wetgevende taken van de Tweede Kamer. Begrotingsonderzoek heeft sinds de introductie ervan enerzijds de functie van controle op de departementale financiële huishoudingen (financieel beheer, rechtmatigheid uitgaven); anderzijds heeft begrotingsonderzoek de functie budgettaire afwegingen voor te bereiden die bij de plenaire begrotingsbehandeling gemaakt moeten worden (welke keuzes zitten in

begrotingen, zijn de ramingen deugdelijk). De gedachte achter het begrotingsonderzoek is altijd geweest dat kamerleden bij de begrotingsbehandeling niet alleen het beleid zelf, maar ook de begrotingsgevolgen van dat beleid nadrukkelijk aan de orde zouden moeten stellen.

Op het punt van de **financiële controle** heeft de commissie voor de Rijksuitgaven aan de vaste commissies aanbevolen in het begrotingsonderzoek 1995 waar nodig, d.w.z. selectief, aandacht te schenken aan de kwaliteit van de administratieve organisatie en de accountantscontrole op de departementen. Hierin zijn de laatste jaren dusdanig grote verbeteringen aangebracht, dat nog slechts in bijzondere gevallen parlementaire aandacht nodig is. Deze aanbeveling werd in het algemeen door de vaste commissies opgevolgd. De staf Rijksuitgaven speelde een belangrijke rol in het aandragen van punten uit Rekenkamerrapporten, die in begrotingsonderzoeken aandacht zouden behoeven. Gelet op de bereikte verbeteringen zou in de toekomst dit onderwerp bij veel departementen niet meer in begrotingsonderzoek besproken hoeven te worden. Er kan voor die ministeries volstaan worden met een schriftelijke procedure naar aanleiding van het Rekenkamerrapport bij de financiële verantwoording over resterende punten.

Wat betreft het aspect van de **voorbereiding van budgettaire afwegingen** heeft de commissie voor de Rijksuitgaven getracht bij de commissies belangstelling voor de volgende onderwerpen te wekken:

- doorwerking van het regeerakkoord (bezuinigingen, nieuw beleid) in de begrotingen,
- de ramingenproblematiek,
- de effecten van de ontwikkeling naar kerndepartementen en van verzelfstandigingen op de begrotingen en
- de verwerking van specifieke resultaten van de heroverwegingsrapporten in de begroting.

De eerste twee onderwerpen zijn in de verschillende begrotingsonderzoeken over het algemeen voldoende aan bod gekomen. Dat geldt in veel mindere mate voor de twee laatste onderwerpen. Bij het controleren van en beslissen over de voorgelegde budgettaire afwegingen blijft overigens een belangrijke rol spelen dat regeringsfracties zich (begrijpelijk) sterk gebonden achten aan door het kabinet gemaakte keuzes.

Terugblikkend op de gehouden begrotingsonderzoeken in het afgelopen najaar is het moeilijk over de hele linie precies aan te geven in welke mate de beoogde functies zijn waargemaakt. Op zijn minst is sprake van een wisselend beeld. In de beginjaren van het begrotingsonderzoek kon – los van de specifieke functies van begrotingsonderzoek voor de Kamer zelf – nog het neveneffect onderkend worden van het alert maken en houden van ministeries op het punt van het financiële beheer. Op dit punt lijkt het instrument begrotingsonderzoek een beetje uitgewerkt. Het verrassings-effect van vroegere begrotingsonderzoeken lijkt grotendeels weggeëbd. Sommige ministeries en bewindslieden lijken begrotingsonderzoek in hun huidige vorm te ondergaan als een betrekkelijk spanningloos ritueel, waarbij de Kamer niet echt serieus wordt genomen. Daarmee ontstaat het gevaar dat begrotingsonderzoek zijn doel voorbijschiet, zeker als veel kamerleden die aan het begrotingsonderzoek deelnemen zelf ook openlijk uiting geven aan hun twijfels over het nut ervan. In ieder geval moet geconstateerd worden dat het begrotingsonderzoek met zijn huidige inhoud niet altijd het gewenste rendement oplevert.

De commissie komt daarom tot de conclusie dat het begrotingsonderzoek zich wat betreft het primaire aandachtsgebied moet verleggen naar de boordeling van de output- en doelmatigheidsgegevens bij de uitgaven, en – in samenhang daarmee – de onderbouwing van financiële

ramingen. Een en ander laat onverlet dat in het begrotingsonderzoek (en de ambtelijke advisering daaraan voorafgaand door de staf van de commissie) ruimte moet blijven voor het beoordelen van verschuivingen die in de begrotingen besloten liggen. De selectie van onderwerpen (hoofdbeleidsterreinen, artikelen) voor begrotingsonderzoek zal beter aan moeten sluiten bij de belangstelling van de vaste commissies. Daarbij mag het houden van een begrotingsonderzoek nooit een doel op zich zijn. Het begrotingsonderzoek zal zijn verrassingseffect moeten proberen te herwinnen, enerzijds door te voorkomen dat tevoren bij ministeries al informeel bekend wordt wat commissies aan de orde zullen stellen, anderzijds door meer ruimte te creëren voor het stellen van mondelinge vragen door individuele leden bij de artikelsgewijze toelichting.

Ten aanzien van de meer technische aspecten van het begrotingsonderzoek komt de commissie tot de volgende observaties.

- Ambtelijke briefings, verzorgd door departementen, voorafgaand aan begrotingsonderzoeken, blijken onvoldoende toegevoegde waarde op te leveren. Dergelijke briefings lijken alleen zinvol op het moment dat commissies met veel nieuwe leden zich – los van een begrotingsbehandeling willen oriënteren op organisatie en financiële huishouding van een ministerie.
- Wel zinvol kunnen zijn briefings, verzorgd door de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven en in voorkomende gevallen medewerkers van de Rekenkamer en externe deskundigen. Dergelijke briefings kunnen beter afgestemd worden op de specifieke informatiebehoefte van een vaste commissie in het kader van de voorbereiding van een begrotingsonderzoek.
- De methode van «vragen en direct antwoorden» blijkt goed te werken en verdient voortzetting.
- Samenwerking tussen de commissie Rijksuitgaven en vaste commissies zou zodanig vorm kunnen krijgen dat vaste commissies naar behoefte een lid van de commissie Rijksuitgaven bij de voorbereiding betrekken en uitnodigen tijdens het algemeen overleg als voorzitter te fungeren.
- De schriftelijke voorbereiding van begrotingsonderzoeken dreigt in de praktijk tot verambtelijking te leiden; bovendien is het rendement van de nadere schriftelijke informatie vaak laag, omdat deze pas kort voor een te houden begrotingsonderzoek binnenkomt. Daarom beveelt de commissie aan in de toekomst geen schriftelijke voorbereiding meer te houden, tenzij daar een goede specifieke reden voor is.

6. De ondersteuning van kamercommissies door de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop invulling is gegeven aan de ondersteunende taken die de staf van de commissie in het verlengde van de commissietaken vervult, aan de daarbij gehanteerde werkwijze (met inbegrip van het «opdrachtgeverschap» van commissies), en aan de vraag of teveel automatisen in het werk van de staf Rijksuitgaven geslopen zijn.

- Verhouding staf-commissie Rijksuitgaven

De staf is georganiseerd binnen het commissiebureau Rijksuitgaven waarvan de commissiegriffier chef is, en werkt onder directe (functionele) verantwoordelijkheid van de commissie Rijksuitgaven, in het verlengde van de voorlichtende taak van deze commissie. De (onderzoeks-) werkzaamheden verricht de staf ingevolge besluiten van afzonderlijke Kamercommissies (vaste commissies en commissie Rijksuitgaven). De verantwoordelijkheid van de commissie Rijksuitgaven krijgt gestalte door

het vastleggen van kaders voor het werk van de staf en het achteraf toetsen van aan Kamercommissies toegezonden notities. Bij dit laatste geldt het «piepsysteem»: mochten er vragen of kritiekpunten over uitgebrachte notities zijn, dan wordt dit in de eerstvolgende commissievergadering aan de orde gesteld. De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven wordt bij gevoelige onderwerpen vooraf geconsulteerd over de wijze en inhoud van advisering door de staf. Dit laatste komt in de praktijk slechts sporadisch voor. Deze afspraken functioneren momenteel tot tevredenheid van commissie en staf.

De staf van de commissie werkt al een groot aantal jaren met een voortschrijdende planning voor het in de tijd uitzetten van activiteiten. Teneinde de rol van de commissie voor de Rijksuitgaven als functioneel opdrachtgever voor rijksbrede en meer algemene comptabele onderwerpen te versterken, zal deze planning voortaan enkele malen per jaar in de commissie worden besproken en – waar nodig bijgesteld – worden vastgesteld.

– *Advisering in het kader van de begrotingscyclus*

In de bijna acht jaar dat de staf Rijksuitgaven bestaat, is een werkwijze uitgekristalliseerd, die binnen de Kamer redelijk geaccepteerd wordt. Op elk moment in de begrotingscyclus biedt de staf door middel van notities en mondelinge toelichting advies aan kamercommissies en individuele kamerleden. Het uitbrengen van notities met analyses, commentaren en vraagpunten vindt plaats in het kader van de voorlichtende taak van de commissie voor de Rijksuitgaven. De Kamercommissies (en ook de meeste kamerleden) gaan ervan uit dat de staf notities aanbiedt ten behoeve van met name schriftelijke inbrengen en begrotingsonderzoeken. Deze «opdrachtverlening» vindt dus stilzwijgend en routinematig plaats. Deze werkwijze kent echter ook zijn schaduwzijden. De belangrijkste zijn:

- notities van de staf hebben vaak de vorm van «hapklare brokken», die zonder veel toetsing en eigen aanvullende inbreng van commissies en fracties worden omgezet in een commissie-inbreng ten behoeve van een verslag of een vragenlijst; daardoor dreigt de controle door de Kamer te veel een ambtelijk karakter te krijgen;
- in begrotingsonderzoeken wordt dikwijls intensief gebruik gemaakt van ambtelijke adviezen; doordat het om analyses en ideeën van anderen gaat, is het voor Kamerleden lastig in het debat de juiste vervolgvragen te stellen;
- in het najaar (de periode van de begrotingsbehandeling) besteedt de staf (te) veel tijd en aandacht aan de verantwoordingsstukken (de mutaties in de slotwetten en de Rekenkamerrapporten) ten behoeve van schriftelijke inbrengen, als gevolg waarvan analyse en becommentariering van de ontwerp-begrotingen in het gedrang komen.

Daarom is het voornemen de staf selectiever in te zetten bij de routinematige werkzaamheden. Stafnotities zullen meer analytisch en becommentariërend geformuleerd worden (wel met duidelijke conclusies) en minder in de vorm van volledig uitgeschreven vraagpunten. De meer selectieve inzet houdt in dat slotwetten en rekeningen alleen als daar vanwege de inhoud dringende aanleiding voor bestaat van commentaar zullen worden voorzien. Bij de gewone suppletore begrotingen zal alleen over de wetsvoorstellen met substantiële, relevante mutaties een notitie worden uitgebracht.

– *Grote projectenregeling*

De regeling controle grote projecten wordt regelmatig toegepast. Momenteel zijn er enkele actieve projecten (Stormvloedkering Nieuwe Waterweg, Luchtmobiele Brigade – met name de aanschaf van gevechts-

helicopters –, de Betuwelijn, de PKB Schiphol en het Deltaplan rivierdijken), zijn enkele projecten vrijwel voltooid (Willemsspoortunnel, Reorganisatie Politie) en is één project in afwachting van nadere besluitvorming (Rekening rijden). De Hoge Snelheidslijn-Zuid zal waarschijnlijk in de loop van het komend jaar als afzonderlijk groot project worden aangewezen.

Tijdens de uitvoering van projecten is de gewoonte ontstaan de staf 'routinematig' om commentaar te vragen op halfjaarlijkse voortgangsrapportages, waarna daaruit voortvloeiende vragen worden voorgelegd aan de betrokken ministers. Deze werkwijze brengt het gevaar mee van verambtelijking, d.w.z. dat de betrokkenheid van de desbetreffende commissie bij de controle op die projecten te afstandelijk wordt. De commissie vraagt daarvoor de aandacht van de betrokken vaste commissies. Door middel van ambtelijke briefings door de desbetreffende projectorganisaties kan de belangstelling van kamercommissies voor het volgen van grote projecten gestimuleerd worden. Overigens heeft de commissie de overtuiging dat de grote projectenregeling als zodanig, mede dankzij de gestandaardiseerde voortgangsrapportages, positief bijdraagt aan een beheerste uitvoering van de projecten.

– Advisering over budgettaire nota's

De Voorjaars- en Najaarsnota's krijgen doorgaans voldoende aandacht van de staf. Ze verschijnen op momenten in het jaar dat er voldoende aandacht aan kan worden besteed. Wat eerder is opgemerkt voor de ontwerp-begrotingen, geldt ook voor de Miljoenennota: doordat in de periode september-oktober prioriteit gegeven wordt aan andere onderwerpen (met name de verantwoordingsstukken), blijft te weinig tijd over voor een grondige analyse van met name de meerjarenramingen en de omvang en aard van de zogenaamde aanvullende posten. De bijdrage van de staf aan de behandeling van de Miljoenennota is daardoor beperkt gebleven tot het op schrift stellen van enkele vragen. Door een accentverschuiving in de werkzaamheden van de staf in het najaar (minder routineproductie) zal de staf een meer diepgaand commentaar op de miljoenennota kunnen leveren. Daarbij kan wat betreft de inhoudelijke aandachtspunten gedacht worden aan:

- verschillen tussen MEV en Miljoenennota (o.a. definitieproblemen, incidentele componenten in de uitgaven en inkomsten);
- ontwikkeling van de vermogenspositie van de staat (opwaardering staatsbalans) en het aandeel van investeringsuitgaven;
- kasverschuivingen en grote overhevelingen binnen de collectieve sector;
- de omvang en samenstelling van de belastinguitgaven;
- informatie over intergenerationele aspecten van financiële arrangementen;
- het respecteren van de verschillende begrotingsnormen en de nieuwe afspraken die voortvloeien uit de brief over begrotingsproces en -systematiek;
- het beheer van de verschillende fondsen;
- de mate waarin bezuinigingen onderbouwd en ingevuld zijn;
- verborgen beleidsintensiveringen of uitgavenoverschrijdingen in de meerjarenramingen;
- de aanvullende posten: omvang, inhoud, budgetrecht Kamer;
- risico's in de uitgaven- en ontvangstenramingen.

Voor onderdelen van een dergelijke analyse danwel het doen van specifieke onderzoeken ter voorbereiding van begrotingsonderzoeken zal zo nodig specifieke expertise ingehuurd kunnen worden. Hiervoor zou geput kunnen worden uit de vrije ruimte binnen de formatie-uren van de staf danwel uit het onderzoeksbudget van de Kamer zelf.

– *Overige adviezen en opdrachtverlening*

In 1990 (21 121, nr.4) heeft de commissie voor de Rijksuitgaven voornemens bekend gemaakt over de ondersteuning vanuit de staf aan Kamercommissies bij de beoordeling van wetsvoorstellen en andere beleidsvoornemens met financiële gevolgen, niet zijnde grote projecten. De ambitie toen was dat de vaste commissies in toenemende mate de staf van de commissie zouden gaan inschakelen voor beoordeling van wetsvoorstellen, beleidsnota's en andere voornemens. Thans moet worden vastgesteld dat deze doelstelling slechts op bescheiden schaal is gerealiseerd. Een enkele vaste commissie doet relatief vaak een beroep op de staf Rijksuitgaven (bijvoorbeeld Verkeer en Waterstaat), bij de meeste commissies is slechts sporadisch sprake van verzoeken om ondersteuning. Daar staat tegenover dat de staf in overleg met de betrokken voorzitter en griffier in veel gevallen zelf het initiatief neemt tot het geven het uitbrengen van adviezen, hetgeen overigens doorgaans op prijs wordt gesteld.

De commissie meent dat het **functioneel opdrachtgeverschap van vaste commissies** ten opzichte van de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven duidelijker tot zijn recht moet komen. Commissievoorzitters en griffiers van vaste commissies zouden uit eigen beweging alerter kunnen zijn op financieel gevoelige en risicovolle onderwerpen (nieuw beleid, reorganisaties, automatiseringsprojecten etc.) en op de mogelijkheid om de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven daarbij in te schakelen. Periodiek planningsoverleg van een commissievoorzitter met de eigen commissiestaf in aanwezigheid van een stafmedewerker Rijksuitgaven zou aan deze alertheid bij kunnen dragen.

– *Onderzoek en andere bijzondere werkzaamheden*

Van tijd tot tijd worden stafmedewerkers Rijksuitgaven ingeschakeld bij parlementaire onderzoeken (enquête uitvoering sociale zekerheid, besluitvorming volksgezondheid, Vie d'Or). Soms kunnen deze werkzaamheden worden ingepast in de reguliere tijdsbesteding, soms is full-time inzet voor een langere tijd nodig en moet door detachering van een onderzoeker van buiten een oplossing worden gezocht. Als zich een onderzoeksbehoefte voordoet (ook bij grote projecten), wordt over het algemeen direct een beroep gedaan op de expertise bij de staf Rijksuitgaven. In dat verband moet een aanbeveling van de commissie-Buurmeijer in herinnering worden geroepen. Die commissie bepleitte een permanente voorziening binnen de Kamer op het gebied van ondersteuning bij onderzoek. Op dit moment vervult de staf Rijksuitgaven in zekere zin die rol, zonder dat een en ander overigens formeel geregeld is. Probleem bij ambtelijke inzet vanuit de staf Rijksuitgaven bij onderzoek is dat de behoefte eraan zich doorgaans plotseling voordoet en dat een en ander weer leidt tot capaciteitsproblemen bij de staf, die vervolgens weer een oplossing door detachering vanuit een ministerie of de Rekenkamer vergt. Op dit punt doet de Rekenkamer overigens de suggestie tot een meer permanente uitwisseling van medewerkers door middel van detachering te komen. Hoewel de commissie deze gedachte zeker sympatiek voorkomt, constateert de commissie wel dat het gelet op de beperkte omvang van de staf Rijksuitgaven (slechts drie formatieplaatsen voor stafmedewerkers) slechts in specifieke omstandigheden tot een detachering vanuit de staf van de commissie bij de Rekenkamer kan worden overgegaan.

7. De commissie Rijksuitgaven en het Reglement van orde

Door de invoering van het nieuwe Reglement van Orde in mei 1994 en het nieuwe commissiestelsel is een aantal belangrijke regelingen en voorzieningen op gebied van de financiële controle binnen de Kamer vervallen. Genoemd kunnen worden:

- de inhandenstelling van Rekenkamerrapporten en comptabele stukken van de regering;
- het bestaan van de commissie Rijksuitgaven als vanzelfsprekend aanspreekpunt voor de Rekenkamer en als intermediair tussen Kamer en Rekenkamer;
- de coördinatie binnen de Kamer van de fraudebestrijding;
- de kapstok voor het afstemmen van voorgenomen verzoeken tot onderzoek tussen commissie Rijksuitgaven en Rekenkamer;
- de basis voor de betrokkenheid van de commissie voor de Rijksuitgaven bij de nog wel bestaande procedureregeling grote projecten;
- betrokkenheid van de commissie Rijksuitgaven bij het begrotingsonderzoek van vaste commissies.

Met het oog op de positie van de commissie in het RvO heeft de commissie laten nagaan of in andere landen voorzien is in commissies à la Rijksuitgaven. Daartoe is eind november van het afgelopen jaar een vragenlijst aan een groot aantal parlementen voorgelegd. Ook is door bemiddeling van de Algemene Rekenkamer op een soortgelijke vraagstelling antwoord ontvangen van zusterinstanties van de Rekenkamer in een aantal landen.

Hoewel niet van alle landen antwoord is ontvangen, en de ontvangen informatie ook niet altijd specifiek de gestelde vragen beantwoordt, is er voldoende informatie voorhanden om een redelijk compleet beeld te kunnen presenteren.

Onderbrenging taken op rijksuitgavengebied bij verschillende parlementaire organen

	Alg. Begr.Cie	Taak Cie Financiën	«vaste» (sub)cie-RU	Parl.auditors
België	+		+	
Denemarken		+		+
Duitsland	+		+	
Europees Parlement	+		+	
Ierland			+	
Nederland			+	
Nieuw Zeeland		+		
Noorwegen			+	
Oostenrijk	+		+	
Portugal		+	+	
Spanje			+	
Verenigd Koninkrijk			+	
Zweden				+
Zwitserland	+			+

In het overzicht wordt in de eerste kolom aangegeven of in het desbetreffende parlement een soort Algemene Begrotingscommissie bestaat. In de tweede kolom is aangegeven of (een deel van) de rijksuitgavetaken onder de (vaste) commissie voor Financiën vallen. De derde kolom geeft aan of er een vaste commissie voor de Rijksuitgaven of een afzonderlijke subcommissie bestaat. De laatste kolom geeft aan of er een systeem bestaat van Parliamentary Auditors, een parlementaire rekeningencommissie die tevens als rekenkamer fungeert.

De grote verschillen in politiek systeem, parlementair stelsel, commissiestelsel e.d., die er tussen de diverse landen bestaan, maken een goede vergelijking met betrekking tot taak en positie van een commissie Rijksuitgaven tussen de diverse landen bijzonder moeilijk. De conclusie

kan niettemin zijn, dat elk parlement op enigerlei wijze geregeld heeft dat dergelijke taken door een commissie worden uitgeoefend.

Zoals in de inleiding al is gesteld, is de tijdelijke instelling van de Algemene commissie voor de Rijksuitgaven in de gedachtengang van de commissie voor de Werkwijze gekoppeld aan het mogelijk overdragen van het takenpakket van deze commissie aan een andere commissie in de Kamer. De commissie voor de Rijksuitgaven meent dat dit laatste, gelet op de omvang van het takenpakket en taakgebied zoals zich dat voor de langere termijn aandient, om praktische redenen ongewenst is. Het gevaar is dan groot dat dit takenpakket en de daarbij behorende functie binnen de Kamer onvoldoende uit de verf zouden komen. Verder acht de commissie het noodzakelijk dat de geconstateerde leemtes in het Reglement van Orde worden weggenomen. Een en ander brengt de commissie tot de conclusie dat de commissie voor de Rijksuitgaven weer een vaste plaats in het Reglement van Orde zou moeten krijgen. De commissie heeft op dit punt een separaat voorstel aan de Kamer gedaan.

8. Elementen voor het werkprogramma 1995–1998

Uit de voorgaande paragrafen heeft de commissie een aantal elementen gestedilleerd voor een werkprogramma dat de komende jaren zal worden uitgevoerd. De commissie is voornemens over dit werkprogramma-inwording overleg te voeren met de minister van Financiën. Verder zal het werkprogramma geagendeerd worden voor het periodiek overleg tussen commissie en Algemene Rekenkamer.

– Actuele cursussen rijksfinanciën en rijksbegroting

In vervolg op het introductieprogramma voor nieuwe kamerleden van vorig jaar, neemt de commissie het initiatief voor het regelmatig organiseren van actuele verdiepingscursussen begrotingsinformatie voor Kamerleden en fractiemedewerkers. In mei van dit jaar wordt de eerste actuele cursus gegeven.

– Misbruik en oneigenlijk gebruik

Over het algemeen bestaat meer zekerheid dan vroeger over de rechtmatigheid van de besteding van via de rijksbegroting gevoteerde middelen. Zoals in paragraaf 2 gesignaleerd blijft evenwel waakzaamheid geboden daar waar bij zowel uitgaven als (belasting)ontvangsten risico's bestaan op het punt van misbruik en oneigenlijk gebruik. In het kader van de haar toebedeelde coördinerende rol in de Kamer op dit gebied, zal de commissie samen met de betrokken andere Kamercommissies de verschillende activiteiten op dit gebied van de regering kritisch blijven volgen.

– Doelmatigheid en productiegegevens

Zoals in paragraaf 2 is gesignaleerd, is in de controlerende taak van de Tweede Kamer een accentverlegging van rechtmatigheid naar doelmatigheid mogelijk en wenselijk. Voor een deel had deze accentverlegging al gestalte gekregen. Zo heeft de commissie de afgelopen jaren de minister van Financiën behalve op diens coördinerende en toezichthoudende taken op het gebied van subsidiebeheer (eerste spoor subsidiebeleid) aangesproken op het gebied van de periodieke doorlichting van subsidies op effectiviteit en actualiteit. De inbedding van dit tweede spoor van het subsidiebeleid in de departementale beleidsevaluatieprogramma's en de interdepartementale heroverwegingsprocedure belemmeren het zicht op de voortgang enigszins. Bovendien lijkt daardoor de vaart uit het tweede

spoor gehaald te zijn. De commissie neemt zich voor om een vervolgaanpak voor dit onderwerp te ontwikkelen.

Daarnaast zal de commissie nieuwe initiatieven nemen op het punt van de verbetering productie- en doelmatigheidsgegevens in de begroting en de uitvoeringskosten van regelgeving.

– *Beheer en controle van EU-uitgaven en -ontvangsten*

Over de organisatie en het functioneren van controle op EU-uitgaven en ontvangsten is op initiatief van de commissie in november 1992 een notitie uitgebracht door de minister van Financiën. Het politieke belang van dit onderwerp is sindsdien verder toegenomen. De commissie voor de Rijksuitgaven zal op dit terrein nieuwe initiatieven nemen, waar mogelijk en nodig in samenwerking met andere betrokken commissies. Deze commissies hebben de commissie voor de Rijksuitgaven gevraagd een coördinerende rol te vervullen bij de aanpak van de fraudebestrijding in het algemeen, waaronder die in Europa, dat laatste in onderlinge afstemming met de commissie Europese Zaken.

De commissie heeft reeds enkele activiteiten ondernomen die gericht zijn op een verkenning van de controleproblematiek binnen de Europese Unie, op de knelpunten daarin, en op mogelijkheden voor oplossing daarvan. Een belangrijk onderdeel van deze terreinverkenning was het bezoek eind maart jl. aan de Europese Rekenkamer in Luxemburg. Inmiddels is door de staf van de commissie naar aanleiding van dit werkbezoek een aanzet gegeven voor een plan van aanpak voor de commissie-activiteiten op dit complexe werkterrein. De commissie is in ieder geval van plan om in overleg met de regering het initiatief te nemen tot een meer uitgewerkt actieprogramma voor de Nederlandse inbreng in discussies en besluitvorming over controle en beheer van de EU-financiën. Naar analogie van de Nederlandse operatie Comptabel Bestel zou gestreefd kunnen worden naar een soortgelijke aanpak op Europees niveau.

– *Kapitaaldienst*

In het regeerakkoord is vastgelegd dat de basis wordt gelegd voor invoering op termijn van de kapitaaldienst. Gelet op de discussie die in de afgelopen periode over dit onderwerp door de commissie is geïnitieerd, ligt het voor de hand dat de commissie de voorbereiding van de invoering van een dergelijk begrotingsstelsel volgt, over de vormgeving ervan overlegt met de minister van Financiën, en daarover verslag uitbrengt aan de Kamer. Daarbij zal uiteraard de samenhang met de opwaardering van de staatsbalans, de vermogensaspecten van het begrotingsbeleid en de intertemporele aspecten van het begrotingsbeleid niet uit het oog verloren worden. Deze activiteit zal in het tweede deel van de zittingsperiode van de Kamer meer aandacht gaan opeisen.

– *Staatsbalans en vermogensaspecten van het financieel beleid van de rijksoverheid*

Bij de financiële beschouwingen over de begroting 1995 is uitvoerig van gedachten gewisseld over de opwaardering van de staatsbalans en het vergroten van het inzicht in de intertemporele dimensies en vermogensaspecten van het financieel beleid. De minister van Financiën heeft toegezegd hierover met nadere informatie te komen, waarin ook aandacht besteed wordt aan de analyses van Arthur Andersen & Co (congres over financiële verslaglegging). Volgens de antwoorden op de door de commissie voor de Rijksuitgaven gestelde vragen over de brief met betrekking tot begrotingsproces en -systematiek zal pas in de komende Miljoenennota nader op deze onderwerpen worden ingegaan. De

commissie overweegt met behulp van haar staf zelf nader onderzoek in te stellen op het gebied van staatsbalans en vermogensaspecten.

– *Begrotingsnormen en -proces*

De Kamer heeft een beleidsbrief van het kabinet ontvangen over nieuwe regels voor het begrotingsproces en de begrotingssystematiek, voortvloeiend uit regeerakkoord en Miljoenennota 1995 (normen, procedures, regels budgetdiscipline etc.). De commissie heeft deze brief en het algemeen overleg daarover inmiddels als aanknopingspunt gebruikt om enkele onderwerpen aan de orde te stellen die in de brief onvoldoende aan bod komen, zoals de functie van aanvullende posten en de controlebaarheid van de uitvoering van bezuinigingstaakstellingen. Als taakverdeling tussen de commissies Financiën en Rijksuitgaven ziet de commissie voor de vaste commissie voor Financiën primair de taak om zich te richten op de normstelling. De commissie voor de Rijksuitgaven zal zich richten op de controle van de handhaving van de normen (budgetdiscipline) en het begrotingsproces.

– *Verzelfstandigingen/organisatie rijksdienst en financiële beheersregels*

De organisatie van de rijksoverheid heeft veel raakvlakken met zuinig financieel beheer, doelmatigheid en effectiviteit, invalshoeken die van oudsher door de commissie voor de Rijksuitgaven worden benadrukt. Over de noodzaak en de vormgeving van verzelfstandigingen en privatiseringen is de laatste jaren veel discussie ontstaan. Mede gezien de relatie met differentiatie van (financiële) beheersregels wil de commissie zich verdiepen in de mogelijkheden om de inhoudelijke discussie over deze thema's verder te structureren. Ook is er een relatie met het concept van de produktenbegroting, vanwege het grote belang van kengetallen, prestatiegegevens en produktinformatie bij verzelfstandigingsprocessen. Betrokkenheid van de commissie Rijksuitgaven bij de behandeling van het onlangs verschenen regeringsstandpunt over het rapport «verantwoord verzelfstandigen» ligt daarom voor de hand. Daarover is inmiddels een afspraak gemaakt met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. De commissie voor de Rijksuitgaven zal zelf in overleg met de vaste commissie Binnenlandse Zaken aanvullend onderzoek ter hand nemen teneinde de toetsing door het parlement op verzelfstandigingsprocessen te verbeteren. Het centraal thema in het Verslag 1994 van de Algemene Rekenkamer over zelfstandige bestuursorganen biedt hiervoor aanknopingspunten. De staf van de commissie zal de mogelijkheid van pilotstudies op dit gebied onderzoeken. In afwachting van het overleg met de regering over verzelfstandigingen heeft de commissie inmiddels besloten te wachten met het in behandeling nemen van recent door de regering ingediende voorstellen tot het instellen van agentschappen (een vorm van interne verzelfstandiging).

Een verwant thema is manifest geworden door de gerezen problemen bij het onderzoek van de Rekenkamer naar het functioneren van het toezicht door de Verzekeringkamer op Vie d'Or. Het is niet uitgesloten dat in het verleden bij verzelfstandigingen/decentralisatie in onvoldoende mate rekening is gehouden met het waarborgen van controle- en verantwoordingseisen in het algemeen en met de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in het bijzonder. De commissie acht het gewenst dat genventariseerd wordt in hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, en welke consequenties daaruit getrokken moeten worden.

– *Behandeling Rekenkamerrapporten*

In het kader van de uitbouw van de intermediaire functie van de commissie tussen de Kamer en de Algemene Rekenkamer wil de

commissie de behandeling van Rekenkamerrapporten door de Tweede Kamer meer zin en inhoud geven. De behandeling van de rapporten van de Rekenkamer bij de financiële verantwoordingen van ministeries is ingebed in het proces van begrotingsonderzoek en -behandeling. Daarin zijn redelijke waarborgen voor een goede follow-up door het parlement opgenomen.

De behandeling van de overige rapporten van de Rekenkamer behoeft verbetering. Daartoe stelt de commissie de volgende maatregelen voor:

- in beginsel wordt kort voor elke meer omvangrijke publikatie van een Rekenkamerrapport een briefing door de Rekenkamer verzorgd;

- de commissie voor de Rijksuitgaven beslist binnen een week na het uitbrengen van een Rekenkamerrapport, waar nodig in samenspraak met de betrokken vaste Kamercommissie, wat er met een rapport gebeurt; door een goede communicatie met de Rekenkamer over het tijdstip van publiceren van de rapporten kan, vooruitlopend op een eventuele mede-inhandenstelling door het Presidium van een andere commissie, een procedurevergadering over die rapporten al een tot twee weken voor verschijning worden aangekondigd;

- in beginsel zal de commissie kiezen uit één van de volgende mogelijkheden voor behandeling van een Rekenkamerrapport¹:

- (1) op korte termijn (binnen twee tot drie weken) een algemeen of nota-overleg (in beginsel zonder voorafgaande schriftelijke voorbereiding), ofwel bij zeer belangrijke aangelegenheden direct een plenaire behandeling;

- (2) het sturen van een brief aan de desbetreffende minister(s), waarin opvattingen kenbaar worden gemaakt en aangegeven wordt op welke punten actie van de regering wordt gevraagd; beantwoording zou binnen drie weken moeten plaatsvinden;

- (3) geen behandeling.

- er worden in beginsel geen schriftelijke vragenrondes over Rekenkamerrapporten gehouden, tenzij noodzakelijk ten behoeve van een te houden overleg, waarvan de datum gefixeerd is, zodat een snelle beantwoording door het ministerie gewaarborgd is. Denkbaar is ook dat in zo'n situatie alleen vragen aan de Algemene Rekenkamer worden voorgelegd, ter opheldering van het uitgebrachte rapport.

Deze nieuwe aanpak vergt wel dat de Rekenkamer niet meer kort voor kerst- of zomerreces een rapport uitbrengt, tenzij een en ander in te passen is in een lopende procedure van behandeling binnen de Kamer.

– *Normen bij rechtmatigheidsonderzoek*

Naar aanleiding van de rapporten bij de financiële verantwoording over 1993 heeft de commissie intensief van gedachten gewisseld met de Rekenkamer over de normen die de Rekenkamer bij de controle hanteert. In dit gesprek werd benadrukt dat normen op gebied van rechtmatigheid in een voortdurende wisselwerking tussen Rekenkamer (de controleur) en Parlement (in zekere zin de opdrachtgever) tot ontwikkeling moeten komen. Afgesproken werd dat de commissie zich met een brief tot de Rekenkamer wendt, teneinde haar wensen met betrekking tot de aard van de te hanteren normen op een aantal specifieke terreinen duidelijk te maken. In die brief zal aandacht besteed worden aan:

- enkele vraagstukken rond de afbakening van misbruik en oneigenlijk gebruik;

- verantwoordings- en controle-eisen bij specifieke uitkeringen (single-information-problematiek);

¹ Als het gaat om een verslag of rapport waarin over meerdere onderwerpen wordt gerapporteerd, zal over elk onderwerp afzonderlijk een dergelijke beslissing genomen worden.

- normen op het punt van (belasting)ontvangsten;
 - de externe werking van oordelen van de Rekenkamer.
- *Verantwoordingsstukken*

In de loop van 1995 zal het ministerie van Financiën nadere richtlijnen voorbereiden voor de vormgeving van de verantwoordingsstukken van de ministeries, voortvloeiend uit de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet. Tijdens de behandeling van de zesde wijziging heeft minister Zalm toegezegd in het voorjaar met een brief met nadere voorstellen te komen. De commissie voor de Rijksuitgaven acht het van belang dat:

- waar mogelijk informatie gestroomlijnd wordt;
- overlap in artikelsgewijze toelichtingen bij slotwetten, rekeningen en ontwerp-begrotingen zoveel mogelijk voorkomen wordt;
- bij rekeningen zinvolle informatie wordt aangeboden over meer algemene aspecten van het financieel beheer van departementen;
- verantwoording wordt afgelegd over de verbetering van de aansturing binnen ministeries en van uitvoeringsorganisaties op basis van produktinformatie.

Bijlagen ter inzage gelegd etc.

- Brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 4 april 1995
- Notitie van de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven betreffende evaluatie begrotingsonderzoek 1995 (N.14.95)
- Notitie evaluatie staf Rijksuitgaven (N.18.95)