

Vergaderjaar 2013–2014

33 128

Inhandenstelling rapporten van de Algemene Rekenkamer

Nr. 3

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 6 februari 2014

Het Presidium heeft op 23 januari 2014 een brief ontvangen van de commissie voor de Rijksuitgaven met de uitkomsten van een evaluatie betreffende het in 2012 en 2013 uitgevoerde experiment met het direct in handen stellen van rapporten van de Algemene Rekenkamer aan meest aangewezen commissies (zie bijlage 1).

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft eind 2011 van de Kamer toestemming gekregen¹ om – in afwijking van artikel 21a, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer – te mogen experimenteren met de inhandenstelling van rekenkamerrapporten². Doel van het experiment was om te beproeven of betrokkenheid van commissies bij de aanbidding van rekenkamerrapporten vergroot zou worden en of rapporten vlotter in behandeling genomen zouden kunnen worden.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft het experiment in het najaar van 2013 geëvalueerd (zie bijlage 2) en op basis hiervan conclusies getrokken. Deze zijn op 12 december 2013 in een periodiek overleg besproken met het college van de Algemene Rekenkamer. Het college kon zich vinden in de conclusies van de commissie.

De commissie concludeert dat artikel 21a, tweede lid, van het Reglement van orde van de Tweede Kamer ongewijzigd kan blijven, waarbij de commissie aangeeft een vernieuwde aanpak te willen toepassen die er uit bestaat dat zij in een zo vroeg mogelijk stadium³ zal besluiten over enerzijds rekenkamerrapporten waarvoor de commissie zelf het voortouw bij de behandeling neemt en anderzijds rapporten waarvoor het voortouw,

¹ Kamerstukken 33 128, nr. 1 en nr. 2

² Vaste commissie, algemene commissie dan wel tijdelijke commissie waarbij het voortouw voor de behandeling van het desbetreffende rapport van de Algemene Rekenkamer het meest aangewezen is.

³ Dat wil zeggen op het moment waarop bij de commissie bekend is dat aanbidding van een rapport van de Algemene Rekenkamer bij de tweede Kamer te verwachten is (op basis van een aankondiging door de Algemene Rekenkamer).

voortuitlopend op de feitelijke aanbieding, wordt overgedragen aan de meest aangewezen commissie.

Het Presidium stelt u voor hiermee in te stemmen en de uitkomsten van de evaluatie voor kennisgeving aan te nemen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

Aan het Presidium

Den Haag, 23 januari 2014

Geachte dames en heren,

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft eind 2011 van de Kamer toestemming gekregen⁴ om – in afwijking van artikel 21a, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer – te mogen experimenteren met het direct in handen stellen van rapporten van de Algemene Rekenkamer van de meest aangewezen commissies⁵. Doel van het experiment was om te beproeven of de directe betrokkenheid van commissies bij de aanbidding van rapporten over specifieke beleids-terreinen van die commissies vergroot zou worden en of rapporten vlotter in behandeling genomen zouden kunnen worden.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft het experiment in het najaar van 2013 geëvalueerd en op basis hiervan voorlopige conclusies getrokken. Deze zijn vervolgens op 12 december 2013 in een periodiek overleg besproken met het college van de Algemene Rekenkamer. Het college kon zich vinden in de conclusies van de commissie.

De commissie concludeert dat artikel 21a, tweede lid, van het Reglement van orde van de Tweede Kamer ongewijzigd kan blijven, waarbij de commissie een vernieuwde aanpak wil toepassen die er uit bestaat dat zij in een zo vroeg mogelijk stadium⁶ zal besluiten over enerzijds rekenkamerrapporten waarvoor de commissie zelf het voortouw bij de behandeling neemt en anderzijds rekenkamerrapporten waarvoor het voortouw, vooruitlopend op de feitelijke aanbidding, wordt overgedragen aan de meest aangewezen commissie.

De commissie verzoekt het Presidium, de Kamer naar aanleiding van dit schrijven te informeren over de beëindiging van het experiment.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
M.G.J. Harbers

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven
E.A.J. Groen

⁴ Kamerstuk 33 128, nrs. 1 en 2

⁵ Vaste commissie, algemene commissie dan wel tijdelijke commissie waarbij het voortouw voor de behandeling van het desbetreffende rapport van de Algemene Rekenkamer het meest aangewezen is.

⁶ Dat wil zeggen op het moment waarop bij de commissie bekend is dat aanbidding van een rapport van de Algemene Rekenkamer bij de tweede Kamer te verwachten is (op basis van een aankondiging door de Algemene Rekenkamer).

Evaluatie experiment aanbieding rapporten Algemene Rekenkamer 2012 en 2013

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft conform afspraak⁷ het in 2012 en 2013 uitgevoerde experiment in de Tweede Kamer met de inhandenstelling van rapporten van de Algemene Rekenkamer beëindigd. Tijdens het experiment zijn rapporten van de Algemene Rekenkamer, in afwijking van artikel 21a, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer⁸, zoveel mogelijk rechtstreeks in handen gesteld van meest aangewezen commissies, veelal vaste Kamercommissies⁹ (in deze evaluatie verder vakcommissies genoemd).

De commissie heeft het voornemen om deze evaluatie van het experiment en daarop conclusies – door tussenkomst van het Presidium – aan de Kamer aan te bieden.

Vraagpunten bij de evaluatie

Om het experiment te evalueren en deze evaluatie-uitkomst te bespreken tijdens het halfjaarlijkse informeel overleg tussen Rijksuitgaven en het college van de Algemene Rekenkamer is een korte vragenlijst opgesteld door de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven en voorgelegd aan de griffiers van de vakcommissies:

1. Wat is het verschil geweest in behandeling van de rapporten vooraf (dus behandeling eerst door de commissie voor de Rijksuitgaven) en ten tijde van het experiment (behandeling zonder tussenkomst van de commissie voor de Rijksuitgaven)? Graag een toelichting voor de verschillende fasen van behandeling van een rapport:
 - a. het plannen van de briefing (ambtelijke afstemming met de Algemene Rekenkamer om tot een datum te komen),
 - b. het verloop van de briefing (voorzitter/aanwezigheid leden van de commissies),
 - c. verdere behandeling van het rapport (feitelijke vragenlijsten, agenderen van rapporten voor overleggen van de commissies).
2. Welke negatieve en positieve ervaringen hebben griffiers van vaste commissies opgedaan met het aanbieden van rapporten in de jaren 2012 en 2013, vergeleken met de jaren daarvoor (2010 en 2011)?

Ervaringen in de commissies

Uit de ontvangen reacties van commissiegriffiers kan het volgende worden afgeleid. In het algemeen kan worden gesteld dat de griffiers positief zijn over het experiment; het feit dat rapporten niet meer door tussenkomst van de commissie Rijksuitgaven worden behandeld, draagt bij aan de betrokkenheid van de commissies bij de behandeling van die rapporten. Ook ervaren griffiers de rechtstreekse contacten met de Algemene Rekenkamer over het algemeen positief. Tevens blijkt de wens dat, indien de commissie voor de Rijksuitgaven zou besluiten zelf weer meer de regie in handen te nemen voor de behandeling van de Rekenkamerrapporten, een duidelijke keuze gemaakt zou moeten worden over de rolverdeling tussen de commissies. Uit de ontvangen antwoorden blijkt dat indien de commissie voor de Rijksuitgaven rapporten zelf niet inhoudelijk zal behandelen haar rol zo beperkt mogelijk zou moeten zijn.

⁷ Zie hiervoor Kamerstuk 33 128, nrs. 1 en 2.

⁸ Artikel 21a, tweede lid, RvO over de commissie voor de Rijksuitgaven luidt: «Rapporten van de Algemene Rekenkamer en regeringsstukken van comptabele aard worden direct in handen van de commissie gesteld. Het Presidium kan nader besluiten een dergelijk stuk mede in handen van een andere commissie te stellen; artikel 119, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing».

⁹ Een rapport kan ook in handen worden gesteld aan een bijzondere commissie (bijvoorbeeld een parlementaire onderzoekscommissie).

Bovenstaande analyse sluit aan bij het voornemen dat de commissie voor de Rijksuitgaven bij het opstellen van het werkprogramma 2014–2017 heeft verwoord, namelijk dat zij op basis van criteria die aansluiten bij de opdracht van de commissie vroegtijdig¹⁰ rekenkamerrapporten selecteert die zij zelf zal behandelen op basis van criteria¹¹. Voor de behandeling van de overige rapporten laat zij het voortouw dan over aan de vaste commissies. Hiermee worden de goede ervaringen van het experiment behouden, niettemin behoudt ook de commissie voor de Rijksuitgaven haar coördinerende rol. Deze rol is van belang, niet alleen in contact met de Algemene Rekenkamer maar ook richting de vaste commissies. Zo blijkt uit de antwoorden van de griffiers dat er verschillen ontstaan in behandeling van de rapporten. Deze verschillen hoeven geen probleem op te leveren, maar een mogelijke bijsturing door de commissie voor de Rijksuitgaven al dan niet na overleg met de Algemene Rekenkamer sluit dan aan bij een coördinerende rol.

Feedback van commissiegriffiers per vraagpunt

1. Wat is het verschil geweest in behandeling van de rapporten vooraf (dus behandeling eerst door de commissie voor de Rijksuitgaven) en ten tijde van het experiment (behandeling zonder tussenkomst van de commissie voor de Rijksuitgaven)? Graag een toelichting voor de verschillende fasen van behandeling van een rapport:

- a. *het plannen van de briefing (ambtelijke afstemming met Rekenkamer om tot een datum te komen)*
De griffiers geven zonder uitzondering aan dat het rechtstreeks afstemmen met de Algemene Rekenkamer zorgt voor grip op het proces en goede inpassing in de commissieagenda. Voordeel is dat er betere aansluiting kan worden gezocht bij de overige dossiers die binnen een commissie lopen. Een kanttekening wordt geplaatst bij de planning van de Rekenkamer. Het wordt als positief ervaren wanneer de Algemene Rekenkamer actief afstemming zoekt inzake de publicatiedata om zo te bevorderen dat de timing van publicatie van een rapport zo goed mogelijk aansluit bij de activiteiten van de commissie.
- b. *het verloop van de briefing (voorzitter/aanwezigheid leden van de commissies)*
De briefings verlopen prima en worden goed bezocht. Het is voor de commissiestaven makkelijker leden aan te sporen een briefing bij te wonen wanneer het een «eigen» commissieactiviteit is in plaats van een Rijksuitgaven activiteit. Commissies hanteren soms verschillende criteria voor het laten doorgaan van een briefing, bijvoorbeeld het benodigde aantal leden dat zich vooraf aanmeldt.
- c. *verdere behandeling van het rapport (feitelijke vragenlijsten, agendaren van rapporten voor overleggen van de commissies).*
Griffiers geven aan weinig verschillen te zien. Rapporten van de Algemene Rekenkamer wordt veelal betrokken bij geplande commissieactiviteiten (bijvoorbeeld een algemeen overleg) of bij een plenaire activiteit. Een voordeel van het experiment is het sneller betrokken zijn van de meest aangewezen Kamercommissies. Feitelijke schriftelijke vragenrondes worden niet standaard voorgesteld als start van een behandelprocedure. Uit de statistieken van de behandelde rapporten blijkt dit ook; het inplannen van een feitelijke vragenronde over een rekenkamerrapport komt minder vaak voor dan voor het experiment.

¹⁰ Op basis van het publicatieoverzicht in het werkprogramma van de Algemene Rekenkamer, zoals dat jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt aangeboden en dat door de Algemene Rekenkamer regelmatig wordt geactualiseerd op haar website.

¹¹ Zie hiervoor het Werkprogramma van de commissie voor de Rijksuitgaven voor de periode 2014–2017 (Kamerstuk 31 597, nr. 6, blz. 6).

2. Welke negatieve en positieve ervaringen hebben commissiegriffiers opgedaan met het aanbieden van rapporten in de jaren 2012 en 2013, vergeleken met de jaren daarvoor (2010 en 2011)?

Een aantal commissiegriffiers maakt een opmerking over de samenwerking en contacten met de Algemene Rekenkamer. Bij sommige commissiestaven vinden met regelmaat gesprekken plaats met de Algemene Rekenkamer over bijvoorbeeld de (voortgang van) voorgenomen onderzoeken door de rekenkamer en het moment van aanbieden van het rapport aan de commissie. Dit draagt bij aan de mogelijkheden voor de behandeling van het rapport. Uit de antwoorden van de griffiers blijkt dat de frequentie en inhoud van het overleg wel verschilt.

Wat betreft een mogelijk einde van het experiment wijzen sommige griffiers op het belang van het voorkomen van een vertragende rol indien de commissie voor de Rijksuitgaven een selectie gaat maken van te behandelen rapporten. De positieve ervaringen van het experiment zouden zoveel als mogelijk behouden moet blijven.

Feedback Algemene Rekenkamer per vraagpunt

Analoog aan de aan commissiegriffiers gestelde vragen staan hieronder opmerkingen over de ervaringen aan de zijde van de Algemene Rekenkamer met dit experiment.

1. Wat is het verschil geweest in behandeling van de rapporten vooraf (dus behandeling eerst door de commissie RU) en ten tijde van het experiment (behandeling zonder tussenkomst van de commissie RU)? Graag een toelichting voor de verschillende fasen van behandeling van een rapport:

Ad 1a. het plannen van de briefing (ambtelijke afstemming met Rekenkamer om tot een datum te komen),

Direct in behandeling nemen van een publicatie van de Rekenkamer door de betreffende vakcommissie, heeft in de praktijk ertoe geleid dat sneller duidelijk is of en hoe de Rekenkamerinformatie betrokken wordt in de parlementaire behandeling. Het plannen van een briefing in de Tweede Kamer vergde ambtelijk voor de Algemene Rekenkamer meer inspanning. Redenen hiervoor zijn meer contactpersonen bij de staven van (vak)commissies – griffier en stafmedewerkers. Voordeel is dat de sectormanagers van de Algemene Rekenkamer hun contacten met hun ambtelijke counterparts in de Tweede Kamer hebben kunnen uitbouwen. Het stijgend aantal publicaties van de Algemene Rekenkamer (inclusief brieven en webproducties) en de trend van meer parlementair onderzoek zorgt überhaupt voor een intensiever (ambtelijk) verkeer tussen Rekenkamer en parlement.

Meer publicaties leidt de laatste jaren tot meer briefings in de Tweede Kamer. Afstemming vanwege de dynamische agenda van de Tweede Kamer en veelal lange planning voor Rekenkameronderzoek blijft een aandachtspunt. Timing van publicaties is van groot belang gebleken, dat geldt ook voor de briefings.

Ad 1b. het verloop van de briefing (voorzitter/aanwezigheid leden van de commissies)

Geen coördinerende rol van de commissie voor de Rijksuitgaven bij de meeste van de Rekenkamerbriefings betekent dat de voorzittersrol veelal gecombineerd werd met inhoudelijke inbreng van het betreffende Kamerlid tijdens de briefing. Lang niet altijd is de voorzitter van de

betreffende commissie beschikbaar om de briefingsbijeenkomst voor te zitten. Dit heeft voor de Rekenkamer niet tot problemen geleid. De vakcommissies hanteren uiteenlopende werkwijzen bij de registratie van het aantal commissieleden die prijs stellen op een briefing van de Algemene Rekenkamer. Waar bepaalde commissies vooraf strikt nagaan of de animo groot genoeg is bij fracties c.q. leden (de ene commissie hanteert een ondergrens van vier voorinschrijvers, de ander drie), convoceren andere vakcommissies de briefing nadat overeenstemming over het moment is bereikt en stelt men ter plekke vast hoe groot de belangstelling is. Deze laatste werkwijze heeft soms geleid tot een opkomst van een of twee Kamerleden. De staven van deze Kamercommissies kunnen vooraf niet aangeven welke Kamerleden verwacht worden.

In twee gevallen is op een erg laat moment door de Kamer een aangekondigde briefing afgeblazen, vanwege te weinig belangstelling. Uiteraard is de presentatie en toelichting dan wel voorbereid. Dat werk kan soms ook voor andere doeleinden ingezet worden (congres, publiekspresentatie, briefing in de Eerste Kamer).

Ervaring leert dat een actieve benaderingswijze van de staf van Kamercommissies de animo bij Kamerleden kan vergroten. Ook bestuurlijke contacten dragen hiertoe bij. Een goed verlopen briefing in de Tweede Kamer wordt – wederzijds! – ervaren als een effectieve en waardevolle wijze van informatieoverdracht. In een uur zijn parlementariërs bijgepraat over de jongste bevindingen van de Algemene Rekenkamer.

Ad 1c. verdere behandeling van het rapport (feitelijke vragenlijsten, agenderen van rapporten voor overleggen van de commissies).

Voor de Algemene Rekenkamer is geen groot verschil merkbaar voor en tijdens het experiment over de vervolgstappen die de Kamer zet ná een briefing. Wel is de Algemene Rekenkamer opgevallen dat het aanleveren van feitelijke vragen aanvankelijk niet altijd correct verliep. In een aantal gevallen heeft de Algemene Rekenkamer – mede vanwege de vele publicaties en soms lange vragenlijsten uit de Kamer – grote inspanning gepleegd om tijdig de antwoorden bij de Kamer aan te leveren.

2. Welke negatieve en positieve ervaringen heeft de Algemene Rekenkamer opgedaan met het aanbieden van rapporten in de jaren 2012 en 2013, vergeleken met de jaren daarvoor (2010 en 2011)?

Ad 2. Het experiment heeft voor de Algemene Rekenkamer het bijeffect gehad dat de ambtelijke contacten verbreed zijn. Dit wordt als positief ervaren.

Het risico van het experiment is dat Kamercommissie-overschrijdende boodschappen van de Algemene Rekenkamer niet op een centraal punt in de Tweede Kamer landen. Daarom wordt een zekere coördinerende rol door de commissie voor de Rijksuitgaven door de Algemene Rekenkamer toegejuicht.

Conclusies voor een vervolgaanpak

Het door de Tweede Kamer in 2012 en 2013 uitgevoerde experiment met het aanbieden en in behandeling nemen van rekenkamerrapporten heeft in de bestaande praktijk verandering aangebracht door vanaf het moment van aanbieding, meestal gepaard gaande met een technische briefing, het voortouw voor de behandeling direct in handen te leggen van de Kamercommissie op het desbetreffende beleidsterrein¹².

¹² Dit is meestal een van de vaste Kamercommissies, maar het kan ook een tijdelijke commissie betreffen, zoals een parlementaire onderzoekscommissie.

De aanbieding en behandeling van een brief of rapport door de Algemene Rekenkamer kent verschillende fasen.

De aankondigingsfase: voorafgaand aan de aanbieding kondigt de Algemene Rekenkamer een publicatie aan. De publicatie wordt aangekondigd in het werkprogramma van de Algemene Rekenkamer en de lijst met daarin aangekondigde publicaties wordt bijgehouden op de website van de Algemene Rekenkamer. Op het moment dat de publicatie aanstaande is neemt de woordvoerder van de Algemene Rekenkamer contact op met de commissiegriffier die het aangaat. Tot en met 2011 was dat standaard de griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven. Tijdens het experiment was dat de griffier van de desbetreffende Kamercommissie. In dat contact wordt naar een geschikt moment gezocht voor een technische briefing.

Vanaf begin 2014 zal de commissie voor de Rijksuitgaven in het kader van haar eigen werkprogramma aan de hand van publicatieoverzicht in het werkprogramma van de Algemene Rekenkamer en van het actuele publicatieoverzicht op de website van de Algemene Rekenkamer in een procedurevergadering bepalen welke aangekondigde rapporten zij zelf wil behandelen en voor welke rapporten het voortouw kan worden belegd bij een meest aangewezen Kamercommissie.

De fase voorafgaand aan de briefing inventariseert de commissiegriffier bij Kamerleden of voldoende belangstelling bestaat voor een briefing en wie de briefing kan voorzitten (bij voorkeur de voorzitter van die Kamercommissie).

De briefing zelf kent een zeker standaardverloop. De Algemene Rekenkamer prepareert zich op een presentatie door een collegelid en een projectleider, waarna de voorzitter Kamerleden gelegenheid geeft vragen te stellen in een of twee vragenrondes. Dit alles veelal binnen het tijdsbestek van een uur.

De commissie voor de Rijksuitgaven zal periodiek bij de andere commissies bij de andere commissies het belang van behandeling van rapporten van de Algemene Rekenkamer onder de aandacht brengen.

De besluitvorming over de behandeling van de brief of het rapport vindt plaats in de eerstvolgende procedurevergadering na de briefing.

In de hiervoor beschreven procedure worden rapporten zoveel mogelijk direct in handen gesteld van meest aangewezen commissies.

Regie en monitoring. De commissie voor de Rijksuitgaven zal het aanbieden en behandelen van brieven en rapporten van de Algemene rekenkamer regisseren en monitoren. Het regisseren door middel van het selecteren via periodieke aanpassing van het werkprogramma (twee maal per jaar) en het monitoren door alle brieven en rapporten ter informatie in een voortschrijdend overzicht op de agenda van de commissie voor de Rijksuitgaven op te nemen. De commissie zal de behandeling van brieven en rapporten periodiek bespreken met het college van de Algemene Rekenkamer.

Feiten en cijfers over briefings in 2011, 2012 en 2013.

Conclusies 2011

- In 2011 heeft de Algemene Rekenkamer 20 maal een technische briefing verzorgd over een rekenkamerproduct (brief of rapport).
- Gemiddelde opkomst (inclusief voorzitter Rijksuitgaven): 6 leden per technische briefing.

Conclusies 2012

- In 2012 heeft de Algemene Rekenkamer 32 maal een technische briefing verzorgd over een rekenkamerproduct (brief of rapport).
- Gemiddelde opkomst (inclusief commissievoorzitter): 8 leden per technische briefing.

Conclusies 2013

- In 2013 heeft de Algemene Rekenkamer 30 maal een technische briefing verzorgd over een rekenkamerproduct (brief of rapport).
- Gemiddelde opkomst (inclusief voorzitter): 6 leden per technische briefing.