

Vergaderjaar 2021–2022

33 670

Modernisering van de Comptabiliteitswet

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2022

Tijdens het Verantwoordingsdebat van 9 juni 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 86, items 5 en 8) en de daaropvolgende Kamerbrief op 2 november jl. (Kamerstuk 31 865, nr. 199) heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om uw Kamer per brief te informeren over de opzet van de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016. Met de voorliggende brief geef ik invulling aan deze toezegging. In deze brief ga ik in op de volgende punten:

- A. Achtergrond
- B. Scope
- C. Aanpak
- D. Inrichting Onderzoek
- E. Plannning

A. Achtergrond

De Comptabiliteitswet 2016 (CW) is gebaseerd op artikel 105, vierde lid, van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat de wet regels stelt omtrent het beheer van de financiën van het Rijk. Dit betekent dat de Comptabiliteitswet in de eerste plaats de inrichting en organisatie van het Rijk vanuit een financiële invalshoek regelt. De wet regelt daarnaast het beheer van publieke financiële middelen van organisaties buiten het Rijk, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak. Ook geeft de CW invulling aan artikel 78 van de Grondwet, door in hoofdstuk 7 de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer te regelen. De CW stelt hiermee regels die de werking van het parlementair budgetrecht raken.

Samen met lagere regelgeving bepaalt de CW de processen en spelregels over het begroten en verantwoorden van de inkomsten en uitgaven van het Rijk, inclusief de controle hierop door de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR). Hiermee heeft de CW vooral betrekking op de staatsinrichting (het is een zogenoemde organieke wet). Ook regelt de CW onderwerpen die raken aan de private sector, zoals wanneer private organisaties een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten met de Staat, en de regels omtrent schatkistbankieren.

De eerste versie van de CW stamt uit 1927. De huidige CW 2016 verving de wet uit 2001 en trad op 1 januari 2018 in werking. Op grond van artikel 10.1 CW 2016 moet de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding (i.e. uiterlijk 1 januari 2023) door de Minister van Financiën zijn geëvalueerd. De inzet is om de conclusies van het onderzoek ruim voor deze tijd naar uw Kamer te sturen.

De CW heeft betrekking op verschillende stakeholders. Allereerst hebben de Staten-Generaal, vanuit het budgetrecht en als controleur en medewetgever, een grote rol. De AR en de ADR controleren een groot aantal zaken die de CW regelt. Het Ministerie van Financiën is betrokken als wetgever, maar ook als uitvoerder van de wet. Tot slot heeft de wet grote invloed op het werk van de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) van de departementen. Zij fungeren als uitvoerders van en als toezichthouders op de wet. Daarmee heeft de wet gevolgen voor het werk van alle rijksambtenaren waar het de rijksfinanciën aangaat.

B. Scope onderzoek

Doelstellingen CW

Het onderzoek betreft een evaluatie van de werking van de CW en dan meer specifiek hoe de wijziging van de CW in 2016 heeft uitgewerkt in de praktijk. Daarbij staan de doelen van de CW centraal; wat willen we met de wet bereiken?

De drie hoofddoelen van de CW zijn:

1. bijdragen aan het parlementaire budgetrecht;
2. sturen en beheersen van de financiën van beleids- en bedrijfsvoering van de rijksoverheid;
3. inrichten van het governance-stelsel omtrent de rijksfinanciën, inclusief het inrichten van de Algemene Rekenkamer en haar bevoegdheden conform artikel 78 van de Grondwet.

Het evaluatieonderzoek gaat na welke operationele doelen de CW nog meer heeft. Vervolgens is de vraag welke instrumenten de CW bevat om die doelen te bereiken, en in hoeverre deze instrumenten bijdragen aan het bereiken van de doelen. De doelen van de CW worden gedestilleerd uit diverse stukken, zoals de memorie van toelichting, de Hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet 2001 (Kamerstuk 33 670, nr. 1), en diverse brieven en stukken daaromheen. Ook onderzoekt de evaluatie of er mogelijkheden zijn om het bereiken van de doelen effectiever of doelmatiger te doen. En, hoewel strikt genomen de evaluatie voorbij, of er aanleiding is om doelen van de CW aan te passen.

Afbakening

Het doel van de evaluatie is leren: heeft de modernisering van de CW gebracht wat was beoogd? De evaluatie kijkt daarmee terug. Dat terugkijken gebeurt naar de CW in het algemeen, en naar de aanpassingen van de CW per CW 2016 in het bijzonder. De evaluatie kan leiden tot de conclusie dat het wenselijk is om de CW aan te passen. In dat geval zal dat leiden tot een separaat wetstraject.

De evaluatie richt zich met het oog op artikel 10.1 van de CW op de CW zelf en niet op de lagere regelgeving (zoals bijvoorbeeld de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften). Dat betekent echter niet dat de lagere regelgeving als zodanig bij de evaluatie niet aan de orde komt: de CW regelt immers dat er lagere regelgeving kan zijn. De bevindingen en aanbevelingen kunnen daarom gevolgen hebben voor de onderliggende regels.

Onderwerpselectie

Op hoofdlijnen zijn de onderwerpen die aan de orde komen in de evaluatie de zaken die gewijzigd zijn per CW 2016, en onderwerpen die de aandacht hebben gehad omdat er discussie over was afgelopen jaren. Omdat de CW ook een aantal zeer praktische en technische zaken regelt, die de laatste jaren ook geen onderwerp van discussie zijn geweest, stel ik voor om die niet mee te nemen. De precieze onderwerpselectie vindt plaats in afstemming met de begeleidingscommissie (zie onder D).

Een aantal onderwerpen verdient specifieke aandacht, vanwege toezeggingen daarover. De volgende onderwerpen blijven in deze evaluatie buiten beschouwing vanwege overlap met andere projecten. Bij een mogelijk wetgevingstraject komen de evaluatie en deze zaken weer bij elkaar.

- De Raad van State heeft in het advies bij de ontwerpMiljoenennota 2022 (Kamerstuk 35 925, nr. 4) ingebracht Prinsjesdag te verplaatsen. Een reactie op dit advies volgt begin 2022.
- Tevens heeft de Raad van State geadviseerd om wellicht een Operatie Comptabel Bestel 2.0 uit te gaan voeren. De reactie hierop volgt een separaat traject, omdat deze zaken effect hebben op meer wet- en regelgeving dan alleen de CW. Een brief hierover volgt ruim voor Verantwoordingsdag 2022.
- Artikel 3.1 van de CW gaat over de operatie Inzicht in Kwaliteit. Wat betreft artikel 3.1 CW loopt op dit moment een separaat monitoring- en evaluatietraject van de nieuwe Rijksbrede werkwijze in de naleving van artikel 3.1 (Kamerstuk 31 865, nr. 198), die sinds 1 november 2021 is ingegaan.
- Ook kom ik separaat terug op hoe we in het begrotingsproces en in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten de bredewelvaartsindicatoren kunnen integreren, zoals verwoord in de gewijzigde motie van het lid Hammelburg c.s (Kamerstuk 35 925, nr. 122). Een Kamerbrief hierover volgt ruim vóór Verantwoordingsdag 2022.

Andere onderwerpen die afgelopen jaar aan de orde zijn geweest in toezeggingen komen wel terug in de evaluatie:

- Over het uitwerken van de (juridische) verplichtingen, zoals toegezegd in het debat over Begroten en verantwoorden (Kamerstuk 31 865, nr. 194), komen vragen in de vragenlijst (zie onder C). In het Financieel Jaarverslag Rijk kom ik terug op de eerste uitwerking van de informatievoorziening rond de mate waarin uitgaven juridisch verplicht zijn.
- In het Verantwoordingsdebat heeft mijn ambtsvoorganger met uw Kamer van gedachten gewisseld over het budgetrecht naar aanleiding van de motie van het lid Nijboer (Kamerstuk 35 830, nr. 11) waar het gaat om private overeenkomsten, en hoe dat te regelen. In de evaluatie wil ik de probleemstelling hierover toetsen, om daarna te kunnen beoordelen in hoeverre dit aanpassing behoeft.
- Bij het WGO jaarverslag Financiën 2020 (Kamerstuk 35 830 IX, nr. 10) was er discussie over hoe om te gaan met verschillen van inzicht tussen de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën, over de interpretatie van de CW. Dit komt terug in de evaluatie. De verschillen van inzicht gingen over de rol van het Ministerie van Financiën op het terrein van begrotingsbeheer en financieel beheer, ook dit zal onderdeel uitmaken van de evaluatie van de CW.

C. Aanpak

De evaluatie past verschillende onderzoeksmethoden toe:

- een vragenlijst onder zoveel mogelijk mensen van de stakeholders, gericht op een eerste impressie van de doeltreffendheid;

- interviews, met stakeholders en wetenschappers om de resultaten uit de vragenlijst te valideren en uit te werken;
- focusgroepen, om met de stakeholders gezamenlijk uit te diepen wat de implicaties zijn.

De aanpak van de evaluatie kenmerkt zich hiermee door een nauwe betrokkenheid van de stakeholders. Deze mix van methoden geeft de mogelijkheid om op steeds nauwkeuriger manieren te filteren waar de CW2016 goed en minder goed presteert, en waar het gesprek over moeten gevoerd. Daarnaast levert het toepassen van de drie methoden op dat de uitkomsten elkaar kunnen valideren (zogenoemde triangulatie). Bijlage 1¹ bevat een nadere uitwerking van de drie methoden.

D. Inrichting onderzoek

Artikel 10.1 schrijft voor dat de Minister van Financiën de CW evalueert. Uw Kamer heeft onlangs verzocht de evaluatie extern uit te laten voeren en om in te gaan op hoe de Staten-Generaal betrokken worden. Voor de externe uitvoering is het nodig om een partij te vinden die én de verscheidenheid aan onderwerpen in de CW beheerst, én kan inschatten hoe die de samenwerking tussen de stakeholders in de praktijk beïnvloeden. Gelet op het voorgaande zie ik meerwaarde in een onderzoek vanuit de expertise van mijn ministerie en andere betrokken overheidspartijen, met waarborgen voor de onafhankelijkheid van het onderzoek. Deze waarborgen heb ik concreet uitgewerkt. Ik heb een onafhankelijk voorzitter bereid gevonden om de evaluatie te begeleiden, namelijk de DG Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De voorzitter stuurt een begeleidingscommissie aan die zorgdraagt voor het verloop van het proces en bewaking van planning en inhoud van de evaluatie. In de commissie vraag ik een aantal ter zake kundige academici:

- Prof. mr. dr. Solke Munneke, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, gespecialiseerd in parlementaire controle en toezicht, in overheidsorganisatierecht en in wetgevingsvraagstukken;
- Prof. dr. Heinrich Winter, hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, en expert op het gebied van (wets)evaluatieonderzoek;
- Dr. Tjerk Budding, Opleidingsdirecteur Public Control aan het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit Amsterdam, expert op het gebied van publieke verantwoording;
- Dr. Johan de Kruijf, universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, en expert op het gebied van verzelfstandigingen.

De wetenschappelijk experts krijgen, naast hun rol in de begeleidingscommissie, het verzoek om bij de afronding van het rapport een verslag van hun bevindingen op te leveren, over de kwaliteit van het onderzoek en hun betrokkenheid en input bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. Dit verslag dient om het onderzoek vanuit een onafhankelijk perspectief te valideren. De voorliggende opzet is ook met hen afgestemd. Overigens, en wellicht ten overvloede, is deze evaluatieopzet gestoeld op de normen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Ik vind het belangrijk dat bij het onderzoek de perspectieven van alle stakeholders worden betrokken. Voor de stakeholders is daarom veel ruimte om input te geven:

- In de begeleidingscommissie kan men meedenken over de inhoud en uitvoering van het onderzoek. Vanuit de ADR, het Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel-Economische Zaken (IOFEZ) en de directie

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Juridische Zaken van het Ministerie van Financiën zal worden deelgenomen aan de begeleidingscommissie.

- In vragenlijst, enquêtes en focusgroepen is vervolgens ruim gelegenheid om in te gaan op de effectiviteit van de CW. Alle stakeholders worden uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek.

Het college van de AR heeft mij laten weten dat zij vanwege haar onafhankelijke positie en rol geen zitting zal nemen in de begeleidingscommissie, maar dat zij wel graag schriftelijk input aanlevert voor de evaluatie. Ook de Raad van State neemt geen deel aan de begeleidingscommissie, maar wel aan overige delen van het onderzoek.

Graag ontvang ik ook van uw Kamer een reactie op welke manier u wilt deelnemen aan of betrokken wilt worden bij deze evaluatie.

E. Planning

Het is de bedoeling de evaluatie in het najaar 2022, maar uiterlijk vóór 1 januari 2023 naar uw Kamer te sturen. Ik zal de evaluatie doen vergezellen van een kabinetsreactie die ingaat op welke consequenties het kabinet verbindt aan de aanbevelingen uit het rapport in het juridisch vervolgtraject.

Indien daar in uw Kamer behoefte aan bestaat, ben ik graag bereid een toelichting te laten geven in een technische briefing over de CW en de evaluatie.

Ik zet erop in dat deze evaluatie leidt tot een nóg beter financieel stelsel.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag