

De externe controle van de rijksuitgaven

De resultaten van de parlementaire enquête naar het RSV-debâcle hebben duidelijk gemaakt dat de politieke besluitvorming chaotisch kan verlopen. In haar eindrapport schrijft de enquêtecommissie bij voorbeeld dat de minister van Economische Zaken een beslissing moest nemen „op basis van zeer imperfecte en tegenstrijdige besluiten van de ministerraad”. En direct daarop schrijft zij over een conclusie van de minister van Financiën: „Hoe deze tot die conclusie kon komen (...) is een raadsel” 1). Bovendien is uit de verslagen van de Algemene Rekenkamer herhaaldelijk gebleken dat de administratieve organisatie en

de interne controle bij het rijk ernstige tekortkomingen vertonen. De Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer schreef hierover vorig jaar in een uitzonderlijk harde brief aan de minister van Financiën van mening te zijn „dat in het voortbestaan van de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle van het Rijk niet langer kan worden berust. Jarenlange toezeggingen van diverse ministers aan

1) Tweede Kamer, vergaderjaar 1984 – 1985, 17 817, nr. 16, blz. 278 – 279.

de Algemene Rekenkamer en aan de Commissie voor de Rijksuitgaven om tot verbetering te komen, zijn niet of onvoldoende nagekomen. De bepalingen van de Comptabiliteitswet 1976 worden daardoor al jaren met voeten getreden" 2). Kort daarop verscheen het geruchtmakende rapport van de Algemene Rekenkamer over de besluitvorming en uitvoering van het Walrusproject, waarin de niet minder harde conclusie wordt getrokken dat „de redenen die tot nu toe voor de kostenoverschrijding zijn aangevoerd (...) in de ogen van de Rekenkamer niet toe-reikend" zijn 3).

Deze voorbeelden illustreren het grote belang van een effectieve externe controle van de rijksuitgaven. Zonder die controle zouden de tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle van het rijk niet gemakkelijk of zelfs helemaal niet bekend zijn geworden. In het Nederlandse staatsbestel fungeren twee instanties als externe controleurs: het parlement en de Algemene Rekenkamer. Binnen het parlement heeft met name de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer op dit punt een bijzondere verantwoordelijkheid. Maar de aloude vraag is: wie controleert de controleurs? Verheugend is daarom dat de Tweede Kamer zich met name naar aanleiding van de gedachtenwisseling over het rapport van de RSV-enquêtecommissie die vraag óók heeft gesteld. Dit heeft geresulteerd in de instelling van een bijzondere Kamercommissie om de organisatie en de werkwijze van de Tweede Kamer te onderzoeken. In haar verslag 4) doet de commissie een aantal nuttige aanbevelingen, maar begaat zij ook een merkwaardige misstap. Bovendien bevat het verslag enkele manco's. In het onderstaande zal ik dit nader toelichten, waarbij ik vooropstel dat het belang van een effectieve controle van de rijksuitgaven een goede samenwerking vereist tussen de Algemene Rekenkamer en de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. Op dit punt kunnen naar mijn mening enkele verbeteringen worden aangebracht, die ik eveneens zal toelichten, en waarbij ik met name zal ingaan op het functioneren van de Commissie voor de Rijksuitgaven.

De taak van deze commissie wordt in lid 1 van artikel 44 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer als volgt omschreven: „De commissie heeft tot taak de Kamer voor te lichten over de besteding van de gelden die zijn toegestaan in de wetten waarbij de hoofdstukken van de begroting van het Rijk worden vastgesteld. Het verslag van de Algemene Rekenkamer van haar werkzaamheden in het afgelopen jaar wordt in handen van de commissie gesteld. Ook andere door de Algemene Rekenkamer of van regeringswege bij de Kamer ingezonden stukken, die met de taak van de commissie verband houden, worden, tenzij de Kamer anders besluit, in haar han-

den gesteld". Bovendien bepaalt lid 2 van hetzelfde artikel: „Over een voorstel aan de Kamer, de Algemene Rekenkamer te verzoeken een doelmatigheidsonderzoek als bedoeld in artikel 74, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 1976 in te stellen, wordt niet beslist dan na advies van de commissie" 5). Uit deze taakomschrijving blijkt dat de Commissie voor de Rijksuitgaven in feite als parlementaire partner van de Algemene Rekenkamer wordt beschouwd. De behandeling van de jaarverslagen en van andere (tussentijdse) rapporten van de Algemene Rekenkamer vormen dan ook het voornaamste bestanddeel van het werk van de commissie

De samenwerking tussen Commissie en Rekenkamer

Tot voor kort bleef de behandeling van het Rekenkamerverslag door de Commissie voor de Rijksuitgaven beperkt tot het stellen van een of twee ronden schriftelijke vragen aan de betrokken bewindslieden, maar in 1985 is besloten deze procedure te intensiveren door over het verslag 1984 van de Algemene Rekenkamer een aantal uitgebreide commissievergaderingen en enkele malen mondeling overleg te houden. Het komt mij voor dat deze procedure verder kan worden verbeterd door het vragen van het *eventuele* commentaar van de Algemene Rekenkamer op de antwoorden van de bewindslieden op de schriftelijke vragen tot vast onderdeel van de procedure te maken.

De samenwerking tussen de Algemene Rekenkamer en de Commissie voor de Rijksuitgaven is de laatste jaren weliswaar verbeterd, maar zou door enkele procedurele veranderingen mijns inziens nog meer kunnen worden verbeterd. In de eerste plaats verdient het aanbeveling het overleg tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer te intensiveren. Tot dusver heeft dit overleg in beginsel halfjaarlijks plaats, maar de veranderde werkwijze van de Algemene Rekenkamer maakt frequenter en vooral meer informeel overleg wenselijk. De Rekenkamer bewaart haar onderzoeksresultaten tegenwoordig niet zonder meer voor publiek in het jaarverslag, maar komt meer en meer met tussentijdse rapportages over bepaalde onderzoeksprojecten zodra die gereed zijn. Ik acht dit een positieve ontwikkeling, die meer recht doet aan het karakter van de controle op de rijksuitgaven. Een jaarverslag wekt immers de indruk alsof de controle vooral betrekking zou hebben op de rijksuitgaven in het betreffende jaar, hoewel dat onjuist is. In feite richt de controle zich op uitgaafstromen die zich over een reeks van jaren uitstrekken. De tussentijdse rapportages van de Rekenkamer hebben overigens al

geleid tot frequenter overleg met de Commissie voor de Rijksuitgaven, maar vooral in de formele sfeer. Mijns inziens zou meer informeel overleg tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven, met name via haar voorzitter, en de Algemene Rekenkamer wederzijds het inzicht in elkaars wensen en prioriteiten vergroten, terwijl dit tevens meer duidelijkheid kan verschaffen aan de Commissie voor de Rijksuitgaven over bepaalde achtergronden van tussentijdse rapportages door de Algemene Rekenkamer.

Een tweede aanbeveling met betrekking tot het overleg tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer betreft de plaats ervan. Tot dusver is het gebruikelijk dat het halfjaarlijkse overleg beurtelings in het gebouw van de Tweede Kamer en het gebouw van de Algemene Rekenkamer plaatsheeft. Ik zou ervoor willen pleiten dit overleg steeds in het gebouw van de Algemene Rekenkamer te houden. De reden hiervoor is een praktische: de 'piepers' van de leden van de Commissie voor de Rijksuitgaven werken daar niet, zodat zij ook niet om de haverklap kunnen worden opgeroepen de bijeenkomst gedurende enige tijd te verlaten. Als het overleg plaatsheeft aan het Binnenhof gebeurt dit zo frequent dat de vergelijking met een duiventil zich opdringt. Het is duidelijk dat het gepep van de oproepapparatuur en met name het hierdoor veroorzaakte in- en uitlopen van commissieleden de rust en de diepgang van het overleg met de Algemene Rekenkamer bepaald niet ten goede komen.

De samenwerking tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer moet echter niet zo ver gaan dat de laatste wordt betrokken bij de vaststelling van de begroting. De aanbeveling van de commissie-Dolman om de Commissie voor de Rijksuitgaven een eindrapport over het onderzoek van de begrotingswetsvoorstellen te laten opstellen, juich ik toe 6). Onbegrijpelijk daarentegen acht ik de aanbeveling dit eindrapport vervolgens tot onderwerp van bespreking te maken tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer enerzijds en de minister van Financiën anderzijds. Dit is mijns

2) Tweede Kamer, vergaderjaar 1984 – 1985, 18 918, nr. 38, blz. 2.

3) Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 – 1986, 19 221, nr. 2, blz. 119.

4) Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 – 1986, 19 336, nr. 2.

5) Deze bepaling is opgenomen naar aanleiding van een merkwaardig voorval. In 1980 aanvaardde de Tweede Kamer namelijk het voorstel Janssen (Tweede Kamer, zitting 1979 – 1980, 14 969, nr. 48), waarin de Algemene Rekenkamer werd verzocht een bepaald doelmatigheidsonderzoek te verrichten. Achteraf bleek de Rekenkamer echter helemaal niet bevoegd te zijn tot het verrichten van het gevraagde onderzoek.

6) Zie voetnoot 4, blz. 29.

inziens een ernstige vergissing. Op dit punt lijkt de commissie-Dolman niet van de RSV-geschiedenis te hebben geleerd. Zij maakt zich schuldig aan dezelfde fout die de Tweede Kamer eerder heeft gemaakt, door geen onderscheid te maken tussen de vaststelling van het beleid en de controle daarop. In mijn opvatting mag de Algemene Rekenkamer op generlei wijze bij de vaststelling van het beleid en van de begroting worden betrokken, omdat anders ten minste de schijn kan worden gewekt dat zij achteraf niet in volledige onafhankelijkheid de uitvoering van de begroting kan controleren en beoordelen. Mijns inziens staat of valt de geloofwaardigheid van achteraf door de Algemene Rekenkamer gevelde oordelen over de begrotingsuitvoering met de afwezigheid van iedere betrokkenheid van haar bij de begrotingsvoorbereiding en -vaststelling.

De Kamercommissies

De controlerende taak van de Tweede Kamer kan in het gedrang komen door de neiging tot meeregeren en door specifieke belangenbehartiging. Hierbij spelen de vaste commissies van de Tweede Kamer een belangrijke rol. Als er op een bepaald deel terrein sprake is van grote eensgezindheid, heeft de voor dit deelgebied ingestelde Kamercommissie grote invloed. Na een mondeling overleg van deze commissie met de betrokken minister(s) en/of staatssecretaris(sen) volgt dan immers dikwijls geen plenair debat meer, zodat de Kamer als geheel er niet meer aan te pas komt. In zulke gevallen kunnen deze commissies als een pressiegroep ten opzichte van de gehele Kamer werken 7).

Dit probleem zou kunnen worden opgelost door een maximum te stellen aan de zittingsduur van de leden van de Kamercommissies. Dit heeft een snellere doorstroming tot gevolg, waardoor Kamerleden wellicht minder snel geneigd zullen zijn zich met bepaalde deelbelangen te identificeren.

De informatievoorziening

Voor een juiste uitoefening van de controlefunctie is de informatievoorziening van essentiële betekenis 8). De prestatiebegroting kan hierbij een belangrijke rol spelen, maar de ontwikkeling van dit instrument verloopt betrekkelijk langzaam 9). Dit laatste kan moeilijk los worden gezien van het feit dat de Tweede Kamer tot dusver nauwelijks enige belangstelling voor de prestatiebegroting heeft getoond. Zeer duidelijk werd dit gedemonstreerd toen in de Memorie van Toelichting op de begroting van Economische Zaken voor 1985 werd opgemerkt dat de jaar-

lijkse publikatie van prestatiegegevens steeds meer een bijproduct zal worden van intern gerichte bedrijfsvoeringsprocessen, waarbij „het niet bij voorbaat (is) uitgesloten dat zich situaties zullen voordoen waarin de externe publikatie de intern gerichte functie zou kunnen schaden. De zin van externe publikatie (...) zou dan ter discussie komen” 10). Hoewel in dit proefballonnetje duidelijk het dreigement ligt opgesloten de prestatiebegroting in de toekomst niet meer te publiceren, reageerde de Tweede Kamer hier niet op. Het zou mijns inziens een goede zaak zijn als de Tweede Kamer voortaan meer aandacht zou schenken aan de prestatiebegrotingen. Nu de commissie-Dolman dit uitdrukkelijk een belangrijke begrotingskwestie heeft genoemd 11), is er enige hoop dat dit inderdaad zal gebeuren.

Dit vereist wel dat de Tweede Kamer een andere houding gaat innemen dan zij tot dusver heeft gedaan. Als zij geen consequenties verbindt aan de informatie die zij ter beschikking krijgt, komt er van haar controlerende taak weinig terecht. Een sterk voorbeeld betrof de informatie die was vervat in het wetsontwerp tot verhoging van de verplichtingenraming bij artikel 84 van de begroting voor Onderwijs en Wetenschappen voor 1978 12). Blijkens de Memorie van Toelichting was deze verhoging nodig, omdat bij het opstellen van de rijksrekening was gebleken dat een hogere verplichting was aangegaan dan waarvoor machtiging was verleend. Het wetsontwerp werd dan ook pas in december 1981 ingediend: *bijna drie jaar na afloop van het betreffende begrotingsjaar*. Hoewel mijns inziens moeilijk valt te ontkennen dat deze informatie erop wees dat het parlementaire budgetrecht in dit geval tot een puur formeel recht werd gereduceerd, gaf het betreffende wetsontwerp de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen geen aanleiding tot het maken van opmerkingen 13). Voor de verantwoordelijke ministers is zo'n houding van de Tweede Kamer bepaald geen stimulans tot het verbeteren van de informatievoorziening en het respecteren van het parlementaire budgetrecht.

Samenvatting

De externe controle van de rijksuitgaven door de Tweede Kamer kan mijns inziens worden verbeterd. Daar toe zou de samenwerking tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer moeten worden geïntensiveerd en de informatievoorziening over de rijksuitgaven moeten worden verbeterd. Dit laatste houdt o.m. in een verdere ontwikkeling van de prestatiebegroting. Hoewel de Tweede Kamer tot dusver nauwelijks belangstelling heeft getoond voor de prestatiebegroting en ook overigens nauwelijks consequenties heeft verbonden aan haar ter beschikking staande informatie, zijn er tekenen dat zij op dit punt een andere houding zal gaan innemen.

M.P. van der Hoek

De auteur is werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

7) Koopmans wees hier al op in zijn oratie: „De vaste commissies moeten worden beschouwd als samenklonteringen van pleiters ten gunste van bepaalde belangen, die elkaar niet bestrijden”. (L. Koopmans, *Beheersing van de overheidsuitgaven*, Deventer 1973, blz. 5-6).

8) Vgl. D.J. Wolfson, De Miljoenennota 1986: een spanningsveld tussen informatiebehoefte en informatiehantering, *ESB*, 16 oktober 1985, blz. 1030 - 1036.

9) Vgl. P.B. Boersma, Meerjarenramingen en prestatiebegrotingen van het Rijk, *Openbare Uitgaven*, 1981, nr. 1, blz. 3 - 25; J. Hofland en N.C.M. van Niekerk, *Bedrijvige overheid*, Den Haag, 1985, o.a. blz. 92 - 95; J.A. Schild, De ontwikkeling van de prestatiebegroting, *Beleidsanalyse*, 1985, nr. 1 - 2, blz. 20-26.

10) Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 600, hoofdstuk XIII, nr. 3, blz. 37.

11) Zie voetnoot 4, blz. 25.

12) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 222, nr. 2.

13) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 222, nr. 5.

Bedrijfsleven

Exportkredietgaranties van de overheid

Kort geleden werd bekend dat vorig jaar f. 909 mln. verlies is geleden op de herverzekering van exportkredieten door de staat, voornamelijk voor leveringen aan Argentinië (zie bij voorbeeld *de Volkskrant*, 4 februari 1986, blz. 2). Daardoor is de kwestie van garantieverlening door de overheid als

economische activiteit opnieuw in discussie gekomen. Het is niet de eerste keer dat deze garantieverlening ter discussie staat (zie bij voorbeeld *NRC-Handelsblad*, 4 oktober 1984). Ook in de *Miljoenennota 1985* wordt uitgebreid ingegaan op het probleem van de forse en vaak onvoorziene schades