

Het Verslag van de Algemene Rekenkamer en de controle achteraf

DRS. J. I. R. KINDT*

Onlangs is het *Verslag 1980* van de Algemene Rekenkamer verschenen. Het geeft de resultaten weer van de controle van het financiële beheer van het rijk. Het Verslag wordt aangeboden aan de regering en de Staten-Generaal. Het parlement wordt door dit rapport in staat gesteld de uitvoering van de begroting te toetsen aan aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid. Deze controle achteraf door het parlement trekt minder aandacht dan het Verslag van de Rekenkamer zelf en moet het in de publiciteit al helemaal afleggen tegen de inbreng van het parlement bij de beleidsvoorbereiding. In dit artikel wordt nagegaan wat het parlement doet met het Rekenkamerverslag.

Algemene Rekenkamer en parlement

Het Rekenkamerverslag wordt volgens de letter van de Comptabiliteitswet jaarlijks (vóór 1 april) aangeboden aan de regering en de Staten-Generaal 1). Dat het Verslag aan beide wordt uitgebracht wordt beargumenteerd door erop te wijzen dat de Rekenkamer een onafhankelijk college is dat zowel ten dienste staat van de regering als het parlement 2). De Tweede Kamer publiceert het Verslag. Gewoonlijk geeft de Rekenkamer een persconferentie naar aanleiding van het Verslag. Volgens de voorschriften van de Comptabiliteitswet (1976) bevat het Verslag een rapportage van de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer (art. 82, lid 1) en tevens mededeling van bij haar onderzoek gebleken gegevens die voor de Staten-Generaal nuttig kunnen zijn om het gevoerde beleid te beoordelen (art. 82, lid 2).

In de praktijk is het Verslag het belangrijkste middel waarmee de Rekenkamer het parlement informeert. De Comptabiliteitswet geeft nog drie andere wijzen aan waarop door de Rekenkamer direct of indirect informatie aan het parlement wordt toegespeeld: het doen van *mededelingen* aan de Staten-Generaal op eigen initiatief wanneer de Rekenkamer dat in 's rijks belang nodig acht, de indiening van een *indemniteitwet* door de regering, en de overlegging van de door de Rekenkamer *goedgekeurde rekening*.

Een voorbeeld van een *mededeling* is een schriftelijk commentaar van de Rekenkamer aan de Staten-Generaal op een voorgestelde Grondswetswijziging betreffende delegatiemogelijkheden van de wetgever op het vlak van de taken, de bevoegdheden, de samenstelling, en de inrichting van de Rekenkamer. De Rekenkamer is van mening dat via wetgeving in formele zin de onafhankelijkheid beter gewaarborgd is 3).

Indiening van een ontwerp *indemniteitwet* door de regering is aan de orde wanneer de Rekenkamer volhardt in haar oordeel dat een bepaalde geconstateerde onrechtmatigheid de goedkeuring van een in de rekening opgenomen inkomst of uitgave in de weg staat. De bewindsman/vrouw wordt dan gedwongen een apart ontwerp van wet tot opheffing van het bezwaar in te dienen. Hij (zij) komt er dan uiteraard niet om heen in de Memorie van Toelichting in te gaan op de achtergronden. Een voorbeeld daarvan is de *indemniteitwet* waarvan het ontwerp werd ingediend door de minister van Onderwijs en Wetenschappen naar aanleiding van door de Rekenkamer geconstateerde onrechtmatigheden inzake ontslag- en ziekingelduitkeringen bij het kleuter-, lager en voortgezet onderwijs 4). In de Memorie van Toelichting wordt uitgebreid op de achtergronden ingegaan. Tevens

blijkt daaruit dat het niet strikt om gelden van één begrotingsjaar gaat.

Dit brengt ons op de overlegging van de *goedgekeurde rekening*. De door de Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt in de praktijk pas een paar jaar na afloop van het begrotingsjaar aangeboden. Een kenmerkend verschil tussen de inbreng van de Rekenkamer bij het Verslag en bij de goedkeuring van de rekening (en ook *indemniteitwetten*) is dat bij het Verslag zowel rechtmatigheids- als doelmatigheidsaspecten aan de orde zijn en bij de goedkeuring van de rekening (en *indemniteitwetten*) alleen rechtmatigheidsaspecten een rol spelen. Doelmatigheidsaspecten kunnen de goedkeuring van de rekening door de Rekenkamer niet in de weg staan. Wellicht komt het mede hierdoor dat het ontwerp van wet tot vaststelling van de rijksrekening door het parlement als hamerstuk wordt behandeld en het Rekenkamerverslag wel serieuze aandacht krijgt. Een andere reden voor de geringe belangstelling voor een behandeling van de rekening door het parlement is ongetwijfeld dat het ontwerp van wet pas een paar jaar na afloop van het begrotingsjaar aan de orde komt.

Initiatieven van het parlement

Het parlement zelf heeft drie mogelijkheden om informatie te vragen aan de Rekenkamer. Ten eerste kan het parlement de Rekenkamer verzoeken (en dus niet opdragen) doelmatigheidsonderzoeken te verrichten. Hiervan is slechts een enkele keer gebruik gemaakt. Ten tweede kan er op uitnodiging van het parlement mondeling contact zijn tussen de Rekenkamer en het parlement, hetgeen thans iets vaker dan vroeger voorkomt. Ten derde kan het parlement zich schriftelijk tot de Rekenkamer wenden. Een voorbeeld hiervan is een op schriftelijk verzoek van de Tweede Kamer door de Rekenkamer samengestelde uiteenzetting die is opgenomen als bijlage bij het rapport van de Subcommissie Steunverlening individuele bedrijven (een subcommissie van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven) 5). Een ander voorbeeld is de publicatie —

*De auteur is werkzaam bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) Comptabiliteitswet 1976, art. 82, lid 1.

2) Zie bij voorbeeld Handelingen Tweede Kamer, zitting 1969-1970, blz. 3459 en 3460, aangehaald door Th. A. Stevers in *De Rekenkamer*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1979, blz. 70.

3) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16040 (R 1141), nr. 6, Brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 20 mei 1980.

4) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15600, nr. 1 e.v.

5) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nr. 3, Steunverlening

op schriftelijk verzoek van de Tweede Kamer — van het door de Rekenkamer samengestelde rapport over de herstructurering van de wolindustrie 6). Het Rekenkamerverslag is echter voor het parlement de belangrijkste en meest geregelde informatiebron die het van de Rekenkamer heeft. Met dit Verslag kan het parlement zich tot de regering wenden. Of, en zo ja in hoeverre, het parlement dat doet, zijn vragen waar we ons verder in dit artikel mee bezig houden.

Inhoud van het Rekenkamerverslag

Had het Rekenkamerverslag in het verre verleden (de vorige eeuw onder Willem I) vooral een statistische inslag 7), heden ten dage is het een rijkere bron van informatie. Het Verslag maakt melding van de organisatie van de Rekenkamer zelf en van feiten van de overheid op het punt van de rechtmatigheid en de doelmatigheid, overigens zonder dat daaraan direct consequenties worden verbonden in de vorm van een indemniteitswetprocedure of het niet goedkeuren van de rekening 8). Ten aanzien van indemniteitswetten maakt het Verslag wel melding van gevallen die zijn ontstaan of dreigen te ontstaan. Voorts geeft het Verslag aan welke rekeningen het laatst door de Rekenkamer zijn goedgekeurd, hoever de regering is gevorderd met het opstellen van de rekeningen en of zij daarbij de wettelijke termijnen aan het overschrijden is. Dit overschrijden van termijnen is helaas eerder regel dan uitzondering.

In het Verslag worden over het algemeen negatieve controle-uitkomsten vermeld. In het onlangs verschenen Verslag heeft de Rekenkamer echter aangekondigd dat zij voortaan in haar Verslag haar controlebevindingen volledig wil weergeven door naast negatieve ook positieve controle-uitkomsten te vermelden. Een andere toegezegde aanvulling is een inleidend hoofdstuk met algemene beschouwingen over één of meer belangwekkende aspecten van het financiële beheer van het rijk. Een welkome aanvulling.

De in het Verslag geconstateerde feiten zijn soms al hersteld, bij voorbeeld via een suppletore begroting of een verklaring van de minister dat hij maatregelen heeft genomen, dan wel zal nemen, om een herhaling in de toekomst te voorkomen. Ook gebeurt het dat de Rekenkamer niet tot overeenstemming komt met de minister. Het Verslag bevat overigens alleen de bevindingen die de Rekenkamer van voldoende belang acht. Voorts wordt als regel eerst tot opname in het Verslag overgegaan nadat de correspondentie over de controle-uitkomsten met de bewindsman/vrouw is afgerond.

Het Rekenkamerverslag heeft de afgelopen tien jaar een aantal ontwikkelingen doorgemaakt. Het meest opvallende is dat het aantal onderwerpen dat in het Verslag wordt behandeld is gedaald, maar het aantal bladzijden van het Verslag flink is toegenomen. Zie daarvoor het overzicht in de tabel. Het gemiddelde aantal bladzijden van het Verslag per verslagpunt is tussen 1971 en 1980 gestegen van 0,7 naar 1,8. Dit duidt erop, en bij nadere analyse blijkt dat ook zo te zijn, dat wat minder op incidenten wordt ingegaan en wat meer op zaken die symptomatisch zijn, of zouden kunnen zijn, en die nadere uitwerking behoeven.

Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven

De uiteindelijke politieke controle van het financiële beheer van het rijk vindt plaats door het parlement. Het Rekenkamerverslag wordt in de Tweede Kamer behandeld in de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven. Sommigen vragen zich af of het parlement nog wel echt bereid en in staat is om achteraf controle uit te oefenen op de uitvoering van de begroting, omdat het parlement er steeds meer toe neigt mee te regeren. Meeregeren levert het parlement meer publiciteit op dan achteraf controleren. Naast het feit dat het meeregeren veel tijd opslokt, maakt het parlement als het ware „vuile handen”. De behoefte om zich zelf te controleren is dan minder groot en de tijd is beperkt. Gezien het budgetrecht is het echter een wezenlijke taak van het parlement om achteraf te controleren. De Vaste Commissie voor de Rijks-

uitgaven vormt hiervoor in zoverre een wezenlijke en onmisbare schakel dat zij het Rekenkamerverslag en het ontwerp van de slotwet der rijksrekening behandelt. Het is jammer dat, terwijl het Verslag van de Rekenkamer eenmaal per jaar wel publiciteit krijgt, de „follow-up” van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven zo weinig aandacht krijgt, zeker in verhouding tot de publiciteit die het parlement krijgt (ook in commissieverband) bij de voorbereiding van het beleid.

Behandeling van het Rekenkamerverslag

Binnen een paar maanden na het uitbrengen van het Rekenkamerverslag stelt de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven een aantal schriftelijke vragen aan de bewindslieden. Deze vragen sluiten direct aan bij het Verslag. Ze behelzen veelal een verzoek om een nadere toelichting op een in het Verslag geconstateerd probleem en een uitnodiging om aan te geven hoe de minister denkt het probleem op te lossen. In de aanpak van de Vaste Commissie heeft zich in de loop van de jaren zeventig een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Deze ontwikkelingen laten zich schetsen aan de hand van het aantal onderwerpen waarover de Vaste Commissie vragen heeft gesteld in relatie tot het aantal onderwerpen dat door de Rekenkamer in het Verslag is aangedragen. Daarnaast is het aantal concrete vragen per onderwerp een graadmeter. Tot slot — maar niet onbelangrijk — geeft de procedure die de Vaste Commissie heeft gevolgd enige aanwijzingen over de ontwikkeling van de intensiteit van de controle achteraf. Op deze drie aspecten gaan we nader in.

Men zou, zij het voorzichtig en voorlopig, kunnen concluderen dat de laatste jaren het aantal onderwerpen waarover de Vaste Commissie zich naar aanleiding van opmerkingen in het Verslag schriftelijk tot een bewindsman/vrouw richt, relatief ten opzichte van het aantal gevallen dat het Verslag aanreikt, toeneemt. Zie daarvoor de tabel. Een van de oorzaken daarvan zou kunnen zijn dat in het Rekenkamerverslag relatief meer punten dan vroeger worden uitgediept. Globaal werd in de jaren zeventig 40% van de gevallen die door de Rekenkamer werden besproken opgepikt door de Vaste Commissie. Uit de tabel (laatste kolom) valt ook af te leiden dat het departement van Onderwijs en Wetenschappen verreweg de meeste gevallen voor het Verslag opleverde en dat de Vaste Commissie een navenant groot aantal vragen aan de betreffende bewindsman/vrouw stelde. Qua aantal gevallen vormen de departementen van Financiën, Defensie, Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken de subtop. Dit is begrijpelijk wanneer men zich realiseert dat juist tot deze terreinen veel instanties behoren die onder de werkingssfeer van de Rekenkamer vallen (universiteiten, hogescholen, de belastingdienst, de PTT enz.). Opvallend is het betrekkelijk geringe aantal gevallen dat betrekking heeft op het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De Vaste Commissie heeft haar aandacht redelijk verdeeld. Relatief vaak ging zij in op onderwerpen die betrekking hebben op de departementen van Financiën, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken. Over de totale periode werd meer dan de helft van deze gevallen door de Vaste Commissie aangegrepen om vragen aan de betreffende bewindslieden te stellen.

In de beschouwde periode is ook een vergroting opgetreden van het aantal vragen dat per onderwerp door de Vaste Commissie werd gesteld. Daardoor is een meer diepgaande behandeling mogelijk geworden. Zoals hiervoor al is aangegeven zal dit mede een gevolg zijn van een uitgebreidere behandeling van een verslagpunt door de Rekenkamer zelf. Over het Verslag 1979, waarvan de behandeling nu achter de rug is, werd in eerste instantie per onderwerp gemiddeld anderhalve vraag gesteld. Tekenend is dat het de laatste jaren steeds meer voorkomt dat de Vaste Commissie niet volstaat

individuele bedrijven, bijlage V, blz. 76 e.v.

6) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15465, Herstructurering van de wolindustrie.

7) Th. A. Stevers, op. cit., blz. 72.

8) Th. A. Stevers, op. cit., blz. 73.

Tabel. Aantal onderwerpen in het Verslag van de Algemene Rekenkamer naar departement; tussen haakjes het aantal onderwerpen waarover de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven vragen heeft gesteld aan de betrokken bewindsman/vrouw (1971-1980)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Totaal (excl. 1980)
Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin						1 (0)					1 (0)
Algemene Zaken					2 (1)	1 (0)	0 (1)	0 (1)	0 (1)		3 (4)
Kabinet voor Nederlands-Antilaaanse/Surinaamse Zaken/Kabinet van de vice-minister president	4 (0)	3 (1)	2 (0)	2 (1)	2 (1)	2 (0)	1 (1)	1 (0)	1 (1)	1	17 (5)
Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking	6 (1)	3 (2)	7 (3)	4 (0)	1 (2)	1 (1)	4 (0)	4 (2)	6 (3)	1	36 (14)
Justitie	3 (1)	3 (1)	4 (1)	3 (0)	1 (0)	6 (2)	2 (2)	4 (0)	4 (3)	5	30 (11)
Binnenlandse Zaken	12 (6)	14 (10)	15 (4)	14 (2)	6 (1)	11 (2)	11 (2)	5 (4)	8 (6)	4	96 (39)
Onderwijs en Wetenschappen/Wetenschapsbeleid	27 (9)	25 (21)	32 (20)	33 (13)	34 (11)	54 (7)	18 (13)	18 (10)	13 (8)	24	254 (112)
Financiën en Nationale Schuld	15 (6)	16 (11)	19 (7)	17 (7)	12 (15)	19 (7)	18 (11)	12 (7)	13 (8)	9	141 (79)
Defensie	12 (7)	14 (6)	12 (2)	14 (6)	11 (7)	12 (3)	15 (7)	13 (3)	14 (9)	7	125 (50)
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	2 (0)	4 (2)	3 (1)	1 (0)	2 (0)	3 (1)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	2	19 (8)
Verkeer en Waterstaat	10 (6)	11 (7)	13 (1)	19 (2)	13 (2)	12 (2)	19 (8)	8 (8)	9 (2)	10	114 (38)
Economische Zaken	12 (4)	4 (1)	5 (2)	9 (2)	6 (2)	12 (2)	8 (4)	10 (3)	8 (4)	5	74 (24)
Landbouw en Visserij	8 (0)	9 (5)	10 (1)	2 (2)	5 (3)	2 (1)	8 (2)	4 (1)	3 (2)	2	51 (17)
Sociale Zaken	2 (1)	2 (1)	3 (2)	6 (3)	6 (1)	12 (1)	8 (9)	6 (4)	7 (5)	4	52 (27)
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	4 (4)	4 (3)	10 (5)	8 (5)	5 (2)	7 (3)	2 (3)	3 (2)	6 (3)	8	49 (30)
Volksgeneeskunde en Milieuhygiëne	9 (4)	5 (4)	8 (3)	4 (1)		4 (0)	5 (2)	4 (2)		1	39 (16)
Totaal a)	143 (49)	127 (75)	148 (52)	143 (44)	109 (48)	166 (32)	128 (67)	104 (48)	104 (64)	91	1202 (490)
Aantal bladzijden Rekenkamerverslag	101	100	108	132	114	125	148	152	143	168	
Aantal bladzijden Rekenkamerverslag per verslagnpunt	0,7	0,8	0,7	0,9	1,0	0,8	1,2	1,5	1,4	1,8	

a) Exclusief opmerkingen in het Verslag die betrekking hebben op verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting, inclusief vragen die de Vaste Commissie heeft gesteld welke betrekking hebben op verschillende departementen.
Bron: Rekenkamerverslagen en witte Kamerstukken.

met de antwoorden van de bewindslieden in eerste termijn, en nadere vragen stelt.

De procedure die de Vaste Commissie heeft gevolgd is in de loop van de jaren zeventig gewijzigd. Tot 1978 werden de vragen en de antwoorden tegelijk gepubliceerd, en wel op het moment dat van alle bewindslieden de antwoorden waren binnengekomen. Vanaf 1978, te beginnen met het Verslag over 1977, heeft de Vaste Commissie alle vragen vooraf en gelijktijdig gepubliceerd. Er is een competitie-element ingebracht door na de sluitingstermijn de antwoorden in volgorde van binnenkomst af te drukken. De Vaste Commissie heeft er ook een vaste gewoonte van gemaakt na te gaan of het nodig is vragen in tweede termijn te stellen of een mondeling overleg aan te vragen. De Vaste Commissie let daarbij op aspecten als hoe substantieel de zaak is en of deze al langer aan de orde is. Vooral het mondelinge overleg, of het dreigen ermee, is een belangrijk wapen. De Vaste Commissie is nogal terughoudend in het (dreigen te) hanteren ervan. Voorbeelden zijn de voorschriften voor de aanbestedingen (i.v.m. de Europese richtlijn) en de rijkskantinevoorschriften.

Politieke controle

De rapportering door de Rekenkamer is een middel voor het parlement om de regering ter verantwoording te roepen over de uitvoering van de rijksbegroting. In de praktijk is de behandeling van het Rekenkamerverslag politiek belangrijker geworden dan de behandeling van de Rekenwet. De indenniteitswetten daarentegen trekken bij de indiening wel de aandacht.

De Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven heeft bij de behandeling van het Verslag, evenals de Rekenkamer in het Verslag zelf, steeds meer oog gekregen voor doelmatigheidsaspecten. Nu zijn deze, ook in het Verslag, niet altijd even scherp te scheiden van het rechtmatigheidsaspect. De Vaste Commissie neigt er toe om doelmatigheidsaspecten, via de weg van de rechtmatigheid, met de bewindslieden verder uit te werken. Zij dringt er op aan dat regelingen, besluiten en beschikkingen, voor zover deze ontbreken of manco's vertonen, worden ingevoerd of gewijzigd. Een voorbeeld van een regeling die men mede naar aanleiding van Rekenkamerverslagen en daarop volgende verzoeken van de Vaste Commissie is gaan ontwerpen, is een algemeen geldende rijkskantineregeling. De eerste aanzet daarvoor, door middel van een opmerking in het Verslag, werd door de Rekenkamer

reeds in 1974 gegeven. Dit mag een illustratie zijn van het feit dat de Vaste Commissie niet vasthoudend genoeg kan zijn.

Dat de Rekenkamer zich de laatste jaren minder gemakkelijk neerlegt bij het niet tijdig aanpassen van regelingen e.d. en aldus de stok van de indenniteitswet nadrukkelijker achter de deur zet, mag de Vaste Commissie er niet van weerhouden haar politiek controlerende functie serieus te nemen. Dat versterkt ook de positie van de Rekenkamer en is bovendien gewenst omdat de andere Kamercommissies zich vooral met de voorbereiding van het beleid bezighouden en de rol van specialist aannemen. Deze rol bergt het gevaar in zich, dat men meer oog heeft voor nieuw beleid dan voor controleresultaten achteraf. De Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven dient er voor te zorgen dat de andere commissies goed geïnformeerd zijn. De Vaste Commissie probeert dat onder meer te bereiken door haar vragen per departement te bundelen. Het werk van de Commissie voor de Rijksuitgaven, waarin veelal ook sectorspecialisten zitten, zou naar de andere commissies minder vrijblijvend zijn wanneer ze naar deze andere commissies enerzijds aanbevelingen zou kunnen opstellen en anderzijds bij een aantal procedures haar inbreng kan opeisen. Wat het laatste betreft valt bij voorbeeld te denken aan verzoeken tot onderzoek gericht aan de Algemene Rekenkamer.

Tot slot

De aandacht van het parlement voor het Rekenkamerverslag kan nooit groot genoeg zijn. Door Van der Ende is er herhaalde malen op gewezen dat de Commissie voor de Rijksuitgaven meer aandacht aan het Verslag zou moeten besteden, met verwijzing naar bij voorbeeld Engeland, waar een parlementaire commissie zich een half jaar lang zeer intensief bezighoudt met het Rekenkamerverslag 9). Een globale verkenning heeft ons geleerd dat de „follow-up” door het parlement in de afgelopen jaren weliswaar is geïntensiveerd, mede naar aanleiding van het veranderende karakter van het Rekenkamerverslag, maar een verdere uitbreiding is mogelijk en gewenst.

J. I. R. Kindt

9) D. A. P. W. van der Ende, Vraagtekens bij bestuurlijk handelen, *ESB*, 6 juli 1977, blz. 658.