

Rekenkamer en volksvertegenwoordiging: het verslag als enige schakel?

DRS. N. C. M. VAN NIEKERK*

De Algemene Rekenkamer vervult in het staatsbestel een bijzonder belangrijke functie als controle-orgaan van de overheidsfinanciën. Daarbij staat zij in de eerste plaats in dienst van de volksvertegenwoordiging. De feitelijke relaties tussen de Rekenkamer en het parlement blijven echter voornamelijk beperkt tot het jaarlijkse verslag. In dit artikel wordt bepleit dat deze relatie in de toekomst wordt versterkt en met nieuwe schakels aangevuld.

Inleiding

Eind maart verscheen het verslag van de Algemene Rekenkamer over 1979 1). Het verslag krijgt kort nadat het is uitgebracht doorgaans ruime aandacht in de media, maar de belangstelling blijft meestal beperkt tot die enkele dagen per jaar. In een tijd echter, waarin een minister van Financiën heeft gemeend te moeten aftreden, waarin de kranten bol staan van berichten over bezuinigingsoperaties en waarin velen hun zegje doen over de beheersing van de publieke financiën, verdient het verslag van de Rekenkamer ruimere aandacht.

De verleiding is groot om na lezing van het verslag de door de Rekenkamer gegeven opsomming van feiten en feilen nog eens dunnetjes over te doen. Daartoe is zeker aanleiding want onder meer de problemen met betrekking tot de financieel-administratieve controle en de automatisering bij het Ministerie van Defensie, de achterstand in de controle en in de goedkeuring van de jaarrekeningen van de universiteiten, hogescholen en academische ziekenhuizen, het gebrek aan voortvarendheid bij de afwikkeling van ambtelijke aangelegenheden en het ontbreken van ministeriële regelingen voor academische ziekenhuizen, duiden op ernstige gebreken in de organisatie van de (semi-)overheid. Ook de door de Rekenkamer gemaakte opmerkingen over de doelmatigheid van de besteding van publieke geldmiddelen en over de controle bij de belastingdienst betreffen stuk voor stuk onderwerpen die een grotere belangstelling verdienen. Alhoewel ieder zo zijn persoonlijke voorkeur laat gelden, heeft de Rekenkamer met de uiteenzetting van „de effectiviteit van het beleid inzake de kottervisserij” ons inziens de mooiste vis gevangen 2). De Rekenkamer komt naar aanleiding van dit onderwerp met de scherpe conclusie dat de overheid binnen een kort tijdsbestek uitgaven heeft gedaan of fiscale faciliteiten verleend met een „tegenstrijdig karakter”.

Hoe interessant, belangrijk en leerzaam deze onderwerpen op zich zelf ook zijn, toch willen wij de aandacht dit keer richten op een algemener vraagstuk, te weten de verhouding tussen Rekenkamer en volksvertegenwoordiging en de specifieke plaats die het verslag van de Rekenkamer daarbij inneemt. Een dergelijke beschouwing is juist nu aantrekkelijk omdat in het verslagjaar een bijzonder boek verscheen van Stevers met de even duidelijke als sobere titel *De Rekenkamer* 3). Hierdoor is het in beginsel mogelijk de plaats van de Rekenkamer in ons staatsbestel, haar activiteiten en het jaarlijks uitgebracht verslag te toetsen aan de in dit boek gegeven „theorie”.

Rekenkamer en staatsbestel

Uiteraard kan ook Stevers geen uitsluitel geven over criteria voor een beoordeling van al deze zaken, maar enige objectivering is op grond van de in zijn boek gegeven uiteenzettingen wel mogelijk. Stevers belicht vele aspecten van de Rekenkamer. Op het gevaar af te kort te doen aan de onderlinge samenhang van al die aspecten is het voor onze beschouwing vooral relevant te refereren aan de door Stevers signaleerde ontwikkeling van de plaats die de Rekenkamer inneemt in ons staatsbestel, en daarvan vooral de positie ten opzichte van het parlement. Het is tegen de achtergrond van deze ontwikkeling dat het jaarverslag van de Rekenkamer kan worden geplaatst en beoordeeld. De gedachtengang van Stevers ten aanzien van de positie van de Rekenkamer in ons staatsbestel is, ruw gezegd, als volgt. De controle van de overheidsfinanciën kan plaatsvinden in een drietal „ideaaltypische” stelsels, te weten:

- a. het autoritaire stelsel; de Rekenkamer is daarin geheel dienstbaar gemaakt aan een centraal autoritair gezag;
- b. het democratische stelsel; de Rekenkamer staat primair ten dienste van de volksvertegenwoordiging en vervult een functie die in het verlengde ligt van het budgetrecht van het parlement;
- c. het rechterlijke stelsel; de Rekenkamer treedt op als een instantie van de rechterlijke macht 4).

Stevers signaleert dan dat de plaats van de Rekenkamer in het staatsbestel zich heeft ontwikkeld in nauwe samenhang met staatkundige verhoudingen. „Onder een absolutistisch regime stond ze geheel in dienst van de regering, met name van de vorst, tijdens een meer democratisch bewind was en is ze meer toegewend naar de volksvertegenwoordiging” 5). Tot zover — zeer in het kort — de constatering van Stevers.

Voor ons is interessant om aan deze geconstateerde ontwikkeling een normstelling te ontleen ten behoeve van een beoordeling van de positie van de Rekenkamer. Anders gezegd, de vraag is relevant of, in een tijd waarin de

* De auteur is directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 116, nrs. 1-2.

2) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 116, nr. 2, blz. 78 t/m 88.

3) Th. A. Stevers, *De Rekenkamer*, Leiden, 1979.

4) Idem, blz. 22.

5) Idem, blz. 18.

parlementaire democratie in bepaalde zin onder druk staat, de werkzaamheden van de Rekenkamer, en als neerslag daarvan het verslag, meer ten dienste zouden kunnen staan van de volksvertegenwoordiging.

Alvorens aan de beantwoording van die vraag toe te komen is het noodzakelijk eerst vast te stellen welke verhouding er momenteel bestaat tussen de Rekenkamer en de volksvertegenwoordiging. Er is sprake van een zekere afstandelijkheid die historisch wel is te verklaren, maar die op basis van de Grondwet en de Comptabiliteitswet 1976 toch minder vanzelfsprekend is. De Grondwet roept zowel de Staten-Generaal als de Rekenkamer op tot controle op de financiële zijde van het bestuur 6). De Comptabiliteitswet 1976 biedt zelfs de opening tot het direct aangaan van contacten met de volksvertegenwoordiging: „Zij (De Algemene Rekenkamer, vN) verstrekt aan de betrokken ministers, aan onze minister van Financiën en aan de Staten-Generaal (curs. vN) zodanige mededelingen als zij in 's Rijksbelang nodig oordeelt; zij kan naar aanleiding daarvan met hen nader overleg plegen” 7).

Met Stevers constateren wij dat de directe contacten tussen de Rekenkamer en het parlement gering zijn. Eigenlijk blijft die relatie beperkt tot het aanbieden door de Rekenkamer van het verslag aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tot de daaropvolgende reeks van vragen van het parlement aan de Rekenkamer om over bepaalde opmerkingen in het verslag een nadere toelichting te geven 8). Het verslag van de Rekenkamer vertoont van die afstandelijkheid ten opzichte van de volksvertegenwoordiging ook de sporen. Duidelijk blijkt uit het verslag dat de Rekenkamer weliswaar een kritische functie vervult ten aanzien van de rijksfinanciën en de organisatie en het functioneren van de overheid, maar zich daarbij vooral richt — soms jaren achtereen en met groot geduld — tot de overheidsorganen, i.c. de bewindlieden en ambtelijke diensten. Er is bij de Rekenkamer een grote terughoudendheid om bij de uitoefening van haar taken meer samenspel te zoeken met de volksvertegenwoordiging, een terughoudendheid die vooral lijkt te zijn ingegeven door een bepaalde interpretatie van de bij wet vastgestelde onafhankelijkheid van de Rekenkamer 9).

De relatie tussen de Rekenkamer en de volksvertegenwoordiging dient voor een afgewogen oordeel ook van de andere kant te worden benaderd. Met andere woorden, de vraag wat doet de volksvertegenwoordiging in de richting van de Rekenkamer is evenzeer van belang. Welnu, het is zo langzamerhand een understatement om te stellen dat de volksvertegenwoordiging, in casu het parlement, meer redelijkheid dan herverkaveling, meer twist dan beslist, meer het oor legt naar pleidooien dan de noodzaak ziet van roeien. De controlerende taak van het parlement pleegt er, zachtjes gezegd, nogal eens bij in te schieten. De belangstelling van het parlement voor het werk van de Rekenkamer kan in het algemeen niet altijd even groot worden genoemd. Veelal wordt dat in verband gebracht met de staatsrechtelijke verhoudingen in Nederland die worden gekenmerkt door een vermenging van wetgevende en uitvoerende bevoegdheden en door een zekere mate van diffusie van taken van parlement en regering. Het parlement heeft de neiging de aandacht meer te richten op beleidsvorming dan op beleidscontrole. In het verlengde daarvan kan worden geconstateerd dat afzonderlijke volksvertegenwoordigers in het algemeen meer aandacht hebben voor het uitoefenen van invloed binnen bepaalde beleidssectoren dan dat zij trachten overheidsprogramma's kritisch te beoordelen op doelmatigheid.

Overzien wij nu de hiervóór gemaakte opmerkingen over de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en Rekenkamer, dan zou de indruk kunnen ontstaan dat de aanduiding „democratisch stelsel” van Stevers wat te veel is gezegd voor de werkelijke verhouding. Die conclusie zou echter te ver voeren. Niet mag worden vergeten dat de Rekenkamer zich met het verslag tot de Tweede Kamer richt en dat is op zich zelf voldoende om het stelsel met „democratisch” aan te duiden. Uit het voorgaande mag ons inziens wel worden afgeleid dat het — uitgaande van de wenselijk-

heid het „democratisch stelsel” voortdurend aan inhoud te laten winnen — aanbeveling verdient na te gaan of een grotere toenadering van volksvertegenwoordiging en Rekenkamer mogelijk is.

General Accounting Office en het Annual report

Wie zoekt naar mogelijkheden om de betrekkingen tussen volksvertegenwoordiging en Rekenkamer te intensiveren, kan niet voorbij gaan aan de verhouding tussen het Amerikaanse Congress en de rekenkamer aldaar: de General Accounting Office (GAO). Uit het feit dat hier wordt verwezen naar de Amerikaanse situatie mag geenszins worden afgeleid dat de Nederlandse Rekenkamer vergelijkbaar zou zijn met de GAO. Alleen al uit het gegeven dat in 1979 bij de Rekenkamer ruim 200 mensen werkzaam zijn en bij de GAO ruim 5.000, kan men afleiden dat een vergelijking in vele opzichten mank gaat. Maar meer dan om een vergelijking tussen de rekenkamers zelf gaat het ons hier om de betrekkingen tussen de rekenkamer en de volksvertegenwoordiging in beide landen.

Daarbij valt dan onmiddellijk op dat de GAO in zijn publikaties voortdurend de verantwoording naar het Congress toe benadrukt. „To strengthen congressional control over the public purse” is de steeds weer terugkerende stelregel van de GAO. Bij een opsomming van de belangrijkste functies van de GAO in het *Annual report 1979* vindt men in de eerste plaats het terzijde staan van het Congress in de uitoefening van zijn wetgevende en controlerende taken. De GAO hanteert daarvoor een heel arsenaal van middelen. Naast het *Annual report* verschijnen jaarlijks een zeer groot aantal rapporten over grote en kleine zaken. Daarnaast werkt de GAO naar het Congress toe met „briefings” en conferenties en leggen afgevaardigden van de GAO regelmatig verklaringen af in het Congress of in vergaderingen van commissies. Bovendien is er dan nog de correspondentie met het Congress of met individuele leden van het Congress, die niet als officiële rapporten wordt aangemerkt en verschaffen GAO-medewerkers informele informatie. Ten slotte wijst de GAO jaarlijks enkele tientallen stafleden toe aan commissies van het Congress.

Nogmaals, een vergelijking van de werkzaamheden van de GAO met die van de Nederlandse Rekenkamer gaat niet op omdat de mogelijkheden van de laatste wat betreft beschikbare mankracht beperkt zijn. Maar wel is de conclusie gerechtvaardigd dat de GAO meer dan de Nederlandse Rekenkamer zijn doelstellingen afstemt op de behoeften van de volksvertegenwoordiging. Of, zoals in een recent verschenen brochure van de GAO wordt opgemerkt: „Although much of our work is self-initiated, we view all of our work as assisting the Congress in its mission” 10).

Deze dienstbaarheid laat zich in de verslaggeving aan het Congress vertalen. Het *Annual report* bevat, naast een inleidend hoofdstuk over de hoofdpunten van de activiteiten, vooral een opsomming van werkzaamheden en uitgebrachte rapporten in het kader van de wetgevende en controlerende taken van het Congress. Het jaarverslag van de Nederlandse Rekenkamer heeft daartegenover inhoudelijk meer te bieden,

6) Zie voor een korte historische schets van de controle op de financiële zijde van het bestuur vanuit staatsrechtelijk oogpunt: C. W. van der Pot (bewekt door A. C. M. Donner), *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, 1979, blz. 415 t/m 418.

7) Comptabiliteitswet 1976, art. 75, sub. 2.

8) Zeer incidenteel biedt de Rekenkamer aan de Tweede Kamer een afzonderlijk rapport aan.

9) Zie voor een uitgebreide uiteenzetting over de onafhankelijkheid van de Rekenkamer, Th. A. Stevers, op. cit., blz. 179-223.

10) US General Accounting Office, *Answers to frequently asked questions*, juni 1979, blz. 1. Het congres maakt overigens intensief gebruik van de mogelijkheid om het GAO in te schakelen bij het uitoefenen van zijn wetgevende en controlerende taken. Deels is dit wellicht te verklaren uit de grotere dualiteit tussen regering en volksvertegenwoordiging in de VS dan in Nederland.

maar dat is vooral een gevolg van het feit dat de Rekenkamer slechts zelden met afzonderlijke rapporten komt naast het jaarlijkse verslag. Het verslag van de Rekenkamer krijgt daardoor meer het karakter van een bloemlezingen zoals voor verzamelwerken in het algemeen geldt, men leest ze zelden in één keer uit.

Tot slot

Stevens sluit zijn eerder aangehaalde boek af met de opmerking dat de Rekenkamer „van moeilijk te overschatten betekenis” is. „Uiteindelijk is zij (...) een onmisbare schakel in het goed functioneren van de representatieve democratie, dit met name in een tijd waarin het overheidsbeleid zo breed en diep in de maatschappij doordringt. Wil zij dit waarmaken, dan dient — onder andere — haar werkwijze met visie en moed voortdurend te worden bijgesteld” 11). In dit artikel is de aandacht slechts gericht op de onderlinge verhouding tussen volksvertegenwoordiging en de Rekenkamer en de plaats die het verslag van de Rekenkamer daarbij inneemt.

Een bijstelling van die verhouding verdient ons inziens te worden overwogen, waarbij zowel het parlement als de Rekenkamer dienen na te gaan of middelen aanwezig zijn voor een zekere toenadering met behoud van en respect voor ieders zelfstandige en onafhankelijke positie. Het parlement zou in dit verband een ruimer gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid de Rekenkamer te verzoeken bepaalde onderzoeken te laten verrichten en zou de Rekenkamer bij kunnen staan in het stellen van prioriteiten bij door de Rekenkamer uit te voeren doelmatigheids- en effectiviteitsonderzoek. De Rekenkamer zou meer gebruik kunnen maken van haar mogelijkheid om naast haar verslag in afzonderlijke rapporten te publiceren over interessante bevindingen.

Het verdient aanbeveling dat de belangrijke verbinding tussen parlement en Rekenkamer in de vorm van het jaarlijkse verslag in de toekomst met nieuwe schakels zal worden aangevuld en versterkt.

N. C. M. van Niekerk

11) Th. A. Stevens, op. cit., blz. 275.