



## DE GRONDWET - ARTIKEL 76 - ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 76 - ALGEMENE REKENKAMER - E.J. JANSE DE JONGE

#### Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek
3. Bezwaarprocedures
4. Comptabel Bestel
5. Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, naar verantwoord begroten
6. Jurisprudentie
7. Literatuur
8. Historische versies

#### Editie november 2015

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

In 2014 bestond de Algemene Rekenkamer 200 jaar.<sup>[1]</sup> In die tweehonderd jaar is er veel veranderd in het takenpakket van de Algemene Rekenkamer. Maatgevend is de enorme toename aan overheidstaken in de loop van de tijd en in het bijzonder na 1945. In de eerste periode, tussen 1814 en 1841, werkte de Algemene Rekenkamer in dienst van de Koning en toetste vooral de rechtmatigheid van de uitgaven van de centrale overheid. Er was toen echter nog geen staatsrechtelijke relatie tussen de ‘Algemeene Rekenkamer’ en de Staten-Generaal. In de Grondwet van 1814 (artikel 120) werd vastgelegd dat de Algemene Rekenkamer uitsluitend de financiën van het Rijk zou controleren. De controle op de Domeinen was aan een aparte rekenkamer toevertrouwd (de Grondwet van 1814 (artikelen 12-14) verstrekke aan Willem I een staatsinkomen van 2,4 miljoen gulden per jaar, waarvan een vijfde deel werd uitgekeerd in domeinen, dat wil zeggen grond, bos- en bouwland). De doelmatigheidscontrole was als taak weliswaar opgenomen in de Instructiewet voor de Algemene Rekenkamer, maar was in de praktijk destijds een nevenactiviteit. De rechtmatigheidscontrole omvatte onderzoek en registratie van alle declaraties en ordonnanties (aanwijzingen tot betaling), de controle van rekeningen en de allocatie van de begrotingsposten. Daarnaast behoorde het bijhouden van de

registers van de opgeslagen goederen in “s’lands magazijnen en opslagplaatsen” en het bijhouden van het Grootboek der Nationale Schuld tot de taken van de rekenkamer. De nadruk lag vooral op preventief toezicht (controle vooraf) door de Algemene Rekenkamer.

De Instructiewet van 1841<sup>[2]</sup>, die gebaseerd was op de Grondwet van 1840, schreef voor dat de Algemene Rekenkamer voortaan haar verslagen aan de Staten-Generaal diende voor te leggen. Vanaf 1842 brengt de Algemene Rekenkamer jaarlijks verslag uit. Na de grondwetsherziening van 1848 werd haar positie verder versterkt omdat er voortaan door het parlement jaarlijkse begrotingen werden vastgesteld en de Algemene Rekenkamer de verantwoordelijkheid kreeg om “een goedgekeurde rekening (van de staatsuitgaven en –inkomsten) aan de wetgevende macht” voor te leggen (artikel 122). Dit alles werd voortaan tevens bij de wet vastgelegd (de *slotwet*). In 1862 ontstond het verschijnsel *indemniteitwet*. Door een afzonderlijke wettelijke regeling te maken, kon de regering voortaan uitgaven die niet gesanctioneerd waren door de Algemene Rekenkamer, toch “legaliseren”. Het werkterrein van de Algemene Rekenkamer werd in 1912 uitgebreid door tevens de bedrijfsboekhoudingen van staatsbedrijven onder haar toezicht te brengen. In 1927 werd de Instructiewet vervangen door de (eerste) Comptabiliteitswet.<sup>[3]</sup> Het preventieve stelsel werd vervangen door het repressieve stelsel, waarbij de Rekenkamer voortaan achteraf controleerde. Deze aanpak paste veel beter bij de nieuwe verhoudingen tussen regering en parlement: het parlement verleent vooraf aan de regering een machtiging tot het doen van uitgaven. De toetsing of alle uitgaven conform begrotingswetten rechtmatig zijn uitgevoerd, dient achteraf (repressief) verricht te worden door de Algemene Rekenkamer. In de Comptabiliteitswet van 1927 werd ook de doelmatigheidscontrole een op zichzelf staand onderdeel van de taak van de Algemene Rekenkamer. De definitie van doelmatigheidscontrole was echter nog zeer beperkt: de Algemene Rekenkamer moet zoveel mogelijk nagaan “of de rijkseigendommen, daarvoor vatbaar, in voldoende mate productief zijn”.<sup>[4]</sup>

Met de uitbreiding van de invloed van de rijksfinanciën in de samenleving nam vooral na 1945 de behoefte aan doelmatigheidscontrole toe. In de jaren zestig vormde de Algemene Rekenkamer intern al specifieke onderzoekseenheden die de doelmatigheid van organisaties en de opkomende automatisering beoordeelden. De behoefte om veel meer het accent te leggen op de doelmatigheidscontrole werd weerspiegeld in de Comptabiliteitswet van 1976.<sup>[5]</sup> Expliciet werd in de wet opgenomen dat de Algemene Rekenkamer naast rechtmatigheidsonderzoek ook doelmatigheidsonderzoek verricht (waaronder verstaan wordt de mate van effectiviteit en efficiency bij de uitvoering van regeringsbeleid). Daarnaast kreeg de Algemene Rekenkamer tevens controlebevoegdheden bij staatsdeelnemingen en bij gesubsidieerde instellingen. Deze bevoegdheden werden in 1989 vervolgens verder uitgebreid met betrekking tot de controle op sociale verzekeringsorganen en andere rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT’s). De voorlopige afronding van deze uitbreiding van wettelijke taken van de Algemene Rekenkamer vond plaats in 2002 bij de vaststelling van de Comptabiliteitswet 2001.<sup>[6]</sup> In deze wet

worden de taken van de Algemene Rekenkamer verder uitgebreid naar rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en die gelden ontvangen die ten laste komen van de begroting van de Europese Unie.

In een rapport uit 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer op basis van een groot aantal eerdere doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken, dat er sprake is van een overwaardering van de beleidsvorming en een onderwaardering van de uitvoering, waardoor burgers geen “waar voor hun geld” krijgen.<sup>[7]</sup> De nadruk diende volgens de Algemene Rekenkamer meer gelegd te worden op *performance audit*: het presteren van het openbaar bestuur wordt hierbij als uitgangspunt genomen. In de doeltreffendheidsonderzoeken van de Algemene Rekenkamer staan voortaan het maatschappelijk probleem, dat met rijksbeleid moet worden opgelost en het perspectief van de burger centraal. De Algemene Rekenkamer beziet in dit kader het beleid én de uitvoering van het beleid als belangrijke verklaringen voor achterblijvende beleidsresultaten. Vraag is enerzijds of het gevoerde beleid de beoogde resultaten heeft opgeleverd en anderzijds of de uitvoering en de effecten van het beleid merkbaar zijn in de samenleving.

## 2. RECHTMATIGHEIDS- EN DOELMATIGHEIDSONDERZOEK

Het rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer is, zoals gezegd, gericht op de goedkeuring van de rijksrekening, die de totale uitgaven van het Rijk bevat. De Rekenkamer wil ‘redelijke zekerheid’ verkrijgen over enerzijds de rechtmatigheid en volledigheid van de uitgaven en anderzijds de volledigheid van de ontvangsten. Ze onderzoekt daartoe het financiële beheer bij en de jaarlijkse financiële verantwoording van de ministeries en van de overige instellingen die hiervoor genoemd zijn. De Comptabiliteitswet 2001 (paragraaf 3.1) gebruikt de term ‘financieel beheer’ in plaats van de grondwettelijke terminologie ‘ontvangsten en uitgaven’. Financieel beheer heeft in dit verband betrekking op “het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede) verantwoordelijkheid draagt”.<sup>[8]</sup>

De Algemene Rekenkamer controleert of de door het Rijk aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen. In het verleden gebruikte de wet daar de term *deugdelijke weergave* voor. De comptabiliteitswet 2001 spreekt thans van procesnormen van een *ordelijke en controleerbare wijze van totstandkoming*, alsmede de productnorm inhoudende dat de niet-financiële informatie geen strijdig beeld mag opleveren met dat van de financiële informatie. Dit vormt volgens de regering voldoende waarborg voor de totstandkoming van de betrouwbare niet-financiële informatie. De norm *deugdelijke weergave* – die uit de accountantswereld afkomstig is – bleek bij operationalisering op veel problemen te stuiten. Omwille van de helderheid in de normstelling werden deze normen in de wet van 2001 opgenomen.<sup>[9]</sup>

De Rekenkamer legt haar bevindingen en oordeel over het gevoerde financiële beheer en de verantwoordingen vast in een jaarlijks rapport dat ze uiterlijk op 1 september van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Minister van Financiën, de betrokken minister en de Staten-Generaal aanbiedt. Na de behandeling in de Staten-Generaal voegt de Minister van Financiën de verschillende rekeningen samen tot de rijksrekening, die de Rekenkamer vervolgens moet goedkeuren.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt sinds eind jaren '90 de doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) van het gevoerde beleid. Het is ook één van de wettelijke taken van de Algemene Rekenkamer, naast de toetsing van de rechtmatigheid.<sup>[10]</sup> Het beleid én de uitvoering van het beleid worden daarbij in kaart gebracht. Dergelijk onderzoek wordt aangeduid als efficiencyonderzoek. Het onderzoek naar de doelmatigheid van de organisatie richt zich op de gehanteerde structuren, procedures en werkmethoden. Het gaat daarbij om de relatie tussen de ingezette middelen voor een activiteit en de uitkomsten daarvan, in de vorm van onder andere procedures en werkmethoden. Bij het onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer van personele en materiële middelen komen onder meer de aanwending van deze middelen en de vraag naar de zuinigheid die het Rijk betracht, aan de orde.

### 3. BEZWAARPROCEDURES

De Rekenkamer kan volgens artikel 105, derde lid, Grondwet de rijksrekening alleen goedkeuren. Vanwege deze terminologie kan er geen sprake zijn van een afkeurend oordeel. In de praktijk kan het oordeel van de Rekenkamer hetzij goedkeurend, hetzij goedkeurend met beperkingen (de zogenoemde aantekeningen) zijn. Deze beperkingen of aantekeningen kunnen betrekking hebben op bezwaren van de Rekenkamer op grond van bepaalde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten (de zogenoemde pure rechtmatigheidsbezwaren) of op grond van andere bezwaren, die bijvoorbeeld betrekking hebben op een tekortschietende administratieve organisatie of interne controle.

Heeft de Rekenkamer pure rechtmatigheidsgebreken geconstateerd, dan dient de regering binnen twee maanden bij de Tweede Kamer een voorstel van wet in tot opheffing van het bezwaar (een zogenoemde indemniteitswet). Een dergelijke wet dient ertoe om niet-rechtmatige zaken via een wettelijke procedure achteraf af te handelen, waardoor een formeel beletsel wordt weggenomen dat aan latere goedkeuring in de weg staat.<sup>[11]</sup>

Ook de andere bezwaren zal de betrokken minister moeten trachten op te heffen. Worden ze naar het oordeel van de Rekenkamer niet opgeheven, dan kan dit niet leiden tot de procedure voor een indemniteitswet – er is namelijk geen strijdigheid van posten met wetten geconstateerd. Die bezwaren kan de Rekenkamer melden in haar rapport bij de financiële verantwoording. Bij haar goedkeuring van de rijksrekening kan de Rekenkamer bij een dergelijk bezwaar een aantekening plaatsen. De aantekening houdt een beperking van de goedkeuring in. De

betrokken minister dient over die aantekening (het gehandhaafde bezwaar) zijn standpunt kenbaar te maken aan de Staten-Generaal, om te bevorderen dat de Staten-Generaal zich op basis van uitvoerige informatie over het gehandhaafde bezwaar zullen kunnen uitspreken.

#### 4. COMPTABEL BESTEL

In de jaren zestig en zeventig liep het financieel beheer van het Rijk achter op de beleidsontwikkelingen bij de departementen. Er ontstonden forse achterstanden in de financiële administratie van veel departementen. In het Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1984 werden ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle gesignaleerd. Illustratief is dat het wetsvoorstel tot vaststelling van de Rijksrekening van 1978 pas in 1985 bij de Tweede Kamer ingediend. Accountantscontroles hadden binnen de departementen (nog) weinig aanzien. Ook het opvolgen van bevindingen van deze controles kreeg nauwelijks aandacht. Dit alles leidde tot hernieuwde belangstelling van het parlement voor controle op de uitgaven en tot overleg tussen de minister van Financiën, de voorzitter van de (vaste) Commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer. Resultaat was dat de minister van Financiën de Operatie Comptabel Bestel introduceerde om verbeteringen te realiseren.<sup>[12]</sup> Centraal stond destijds: een heldere budgettaire verslaggeving (van begrotingen, budgettaire nota's en verantwoordingen), een goede administratieve organisatie en een goede accountantscontrole. De Algemene Rekenkamer heeft er aan bijgedragen dat de Tweede Kamer door deze aanpak haar budgetrecht voortaan beter kon uitoefenen. Na dit initiatief werden het financieel beheer en de informatievoorziening bij de ministeries op een hoger plan getild. Met de vierde wijziging in 1991 van de Comptabiliteitswet van 1976 zijn ook de verplichtingen in beeld gebracht, de achterstanden in de verantwoording werden ingehaald. Mede dankzij verbeteracties op de ministeries hadden zij in 1993 allemaal een goedkeurende accountantsverklaring.

Sinds de Operatie Comptabel Bestel controleerde de Algemene Rekenkamer niet meer zelf alle rekeningen. Zij steunde op de controles van de departementale accountantsdiensten (inmiddels Auditdienst Rijk). Dat wil niet zeggen dat elke positieve verklaring zonder meer kon en kan worden overgenomen. Omdat de Rekenkamer zelf verantwoordelijk is voor haar oordelen, voert zij een uitgebreide toets uit op de werkzaamheden van de Auditdienst. Op basis van risicoanalyse voert zij aanvullend eigen controlewerkzaamheden uit. Verdiepend onderzoek doet de Algemene Rekenkamer op basis van deze toetsing en op basis van eigen risicoanalyses.

In het jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek wordt gekeken naar rechtmatigheid, naar de kwaliteit van beleidsinformatie en naar de bedrijfsvoering van een departement. Hiermee ondersteunt de Rekenkamer een systematische verantwoordingscyclus. In de laatste tien jaar stelde de Rekenkamer vast dat een steeds groter deel van de rijksuitgaven rechtmatig was. In mei 2014 ging het om 99,7 % van de rijksuitgaven.

## 5. VAN BELEIDSBEGROTING TOT BELEIDSVERANTWOORDING, NAAR VERANTWOORD BEGROTEN

In 1999 werd het begrotingssysteem ingevoerd dat als “Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording” wordt omschreven.<sup>[13]</sup> Dit systeem dwingt ministers om duidelijk aan te geven hoeveel geld aan welke beleidsdoelen wordt uitgegeven en wat daarmee wordt bereikt. De Algemene Rekenkamer heeft de invoering van deze nieuwe manier van begroten en verantwoorden krachtig ondersteund. De Tweede Kamer kreeg zodoende meer greep op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het overheidsbeleid.

Met ingang van 2013 hebben de begrotingen een nieuwe opzet: ”Verantwoord Begroten”.<sup>[14]</sup> De begroting concentreert zich meer op datgene waarvoor de minister verantwoordelijk is en op de financiële instrumenten waarmee hij aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft. De begroting geeft daarmee meer informatie over waaraan het geld wordt uitgegeven. Ook is er een scheiding aangebracht tussen programmageld (het ‘beleidsgeld’) en apparaatsgeld (geld aan personeel en materieel). Hiermee is het kabinet tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om meer informatie te geven over de wijze waarop de minister zijn of haar budget inzet.

Tenslotte: de laatste vijftig jaar is ook de wijze van verslaggeving door de Algemene Rekenkamer veranderd. Vanaf 1976 ging het jaarlijks Verslag gelijktijdig naar de Staten-Generaal en de regering. Vanaf 1981 rapporteerde de Algemene Rekenkamer niet meer één keer per jaar, maar ook tussentijds over afzonderlijke onderzoeken. In 1988 verscheen voor het eerst het rapport bij de rekening (de huidige rapporten bij de jaarverslagen). Ook ging de Algemene Rekenkamer steeds meer andersoortige producten uitbrengen, zoals webdossiers, fact-sheets, filmpjes, en posters. Thans wordt ook ingezet op het gebruik van open data voor publieke verantwoording en controle.<sup>[15]</sup> In 2014 bracht de Rekenkamer het verantwoordingsonderzoek voor het eerst volledig digitaal uit.

## 6. JURISPRUDENTIE

-

## 7. LITERATUUR

- Margry, P.J., E.C. van Heukelom & A.J.R.M. Linders (red.), Van Camere vander Rekeninghen tot Algemene Rekenkamer, Gedenkboek bij het 175-jarig bestaan van de Algemene Rekenkamer, Den Haag 1989
- J.L.W. Broeksteeg, Begrotingswet, indenniteitswet en slotwet. Over het rechtskraker van enkele ongewone wetten, in: De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann, Deventer 2009



## 6. HISTORISCHE VERSIES

Geen historie.

## NOTEN

1. De Algemene Rekenkamer werd 9 juli 1814 ingesteld (Stb. 1814, 76).  
Overigens is de rekenkamer een zeer oude staatsinstelling: de eerste rekenkamers dateren al van 1386! Zie: Van Camere vander Rekeningen tot Algemene Rekenkamer, Den Haag 1989, p. 15- 157.
2. De wet is van 5 oktober 1841, ( Stb. 1841, 40)
3. Comptabiliteitswet 1927, ( Stb. 259).
4. artikel 60, lid 1, Comptabiliteitswet 1927.
5. Wet van 8 december 1976, ( Stb. 671).
6. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk, ( Stb. 2002, 413.).
7. Kamerstukken II, 2002- 2003, 28 831, nr. 2 (Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer).
8. Kamerstukken II, 2000- 2001, 27 849, nr. 3, p. 23 (MvT Comptabiliteitswet 2001)
9. Kamerstukken 2001- 2002, 27 849, nr. 9, tweede nota van wijziging, p. 4.
10. Comptabiliteitswet 2001, artikel 85.
11. Zie: J.L.W. Broeksteeg, Begrotingswet, indenniteitswet en slotwet. Over het rechtskrakater van enkele ongewone wetten, in: De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann, Deventer 2009, p. 344- 350.
12. Kamerstukken II 1990- 1991, 19 395, nrs. 1 e.v.
13. Kamerstukken II, 1998- 1999, 26 573, nr. 1.
14. <http://miljoenennota.prinsjesdag2012.nl/miljoenennota-2013/Naareenschl>. (par. 2.8: Verantwoord Begroten).
15. Eric Janse de Jonge, Het budgetrecht in de VS, Engeland en Nederland: betekenis en actuele stand van zaken, in: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014, Amsterdam 2014, p. 51.

## CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 76 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).