

mei aan de Tweede Kamer aangeboden. De aanbidding geschiedt door de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer.<sup>244</sup> Met ingang van 2005 wordt de dag na de aanbidding van deze stukken een plenair debat gehouden, waarbij het voltallige kabinet aanwezig is en de minister-president en de minister van Financiën namens het hele kabinet het woord voeren. Openstaande vragen kunnen vervolgens met de vakministers worden besproken in commissieverband. Na afloop van deze overleggen vindt stemming plaats over alle slotwetten en worden alle ministers afzonderlijk gedechargeerd over het gevoerde financieel beheer.<sup>245</sup> Tot dusver heeft deze aanpak nog niet datgene gebracht wat er van mocht worden verwacht; de belangstelling van kamerleden voor dit onderdeel van hun controlerende werk lijkt gering te zijn. Praten over nieuw beleid lijkt men beduidend interessanter te vinden dan het controleren van de uitvoering van de mooie nieuwe plannen.

Zoals hiervoor al enigszins bleek, is de Algemene Rekenkamer de belangrijkste instantie die de kamers ondersteunt bij de controle op het financieel beheer. Deze onafhankelijke instantie<sup>246</sup> heeft tot taak de rechtmatigheid (art. 82 Cw) en de doelmatigheid (art. 85 Cw) van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk te controleren. Dat gebeurt op verschillende momenten en manieren. Het zou te ver voeren deze allemaal te behandelen. Al eerder is gewezen op de rol van de Rekenkamer bij de goedkeuring van de Rijksrekening. Na afloop van het begrotingsjaar dient er in de vorm van slotwetten rekening en verantwoording te worden afgelegd over de daadwerkelijk verrichte uitgaven en verkregen inkomsten. Voorzover deze verschillen met de aanvankelijke raming van de begroting worden ze toegelicht. De Algemene Rekenkamer controleert de rechtmatigheid van de uitgaven en inkomsten. Heeft de Rekenkamer in dat kader een bezwaar, dan kan dit bezwaar alleen opgeheven worden middels een aparte wet, indemniteitswet geheten, die door de minister van Financiën moet worden ingediend (artt. 88, 89 Cw). Deze procedure hoeft slechts zelden te worden toegepast. Het is zeer de vraag of deze niet ten onrechte achterwege werd gelaten in 2009 toen de Rekenkamer in haar Rapport bij het Jaarverslag 2008 constateerde dat in het kader van de kredietcrisis de minister van Financiën voor € 23,3 miljard aan onrechtmatige uitgaven had gedaan. De Rekenkamer zag af van het aanzwengelen van een indemniteitsprocedure, omdat naar haar oordeel de Tweede Kamer eigenlijk al eerder in het verslagjaar met de gang van zaken had ingestemd en later de Staten-Generaal bij de wijziging van de wet tot wijziging van de begrotingsstaat.<sup>247</sup> Staatsrechtelijk is deze redenering voor betwisting vatbaar: de Comptabiliteitswet schrijft met opzet een speciale procedure voor waarin van beide kamers wordt gevraagd dat zij willens en wetens instemmen met het opheffen van een

244 Zie voor de primeur *Handelingen II 1999-1900*, p. 4951.

245 Zie 'Praktische Mededelingen voor de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal', 16e druk, Den Haag 2006, p. 16.

246 Zie voor haar samenstelling hoofdstuk 8, paragraaf 4.

247 Kamerstukken II 2008-2009, 31924, IXB, nr. 2, p. 6-7.

onrechtmatigheid. Dat is toch iets anders dan wanneer kamers in een ander debat of bij een andere wet geen bezwaar maken tegen handelingen van de minister. Een dergelijke 'materiële instemming en passant' is toch moeilijk gelijk te stellen aan de bewuste instemming met een indemniteitswet.

Veel meer belangstelling dan de hiervoor genoemde technische operatie geniet het jaarverslag van de Rekenkamer. Dat krijgt veelal grote aandacht van de media. Het staat los van de behandeling van de begroting, maar heeft daar wel betrekking op. In deze jaarverslagen komt vooral de doelmatigheid van het financieel beheer aan bod. Allerlei nalatigheden en vergissingen worden in de verslagen gemeld. Maar belangrijker is wellicht nog dat er suggesties voor verbetering worden gedaan. De jaarverslagen worden in de Tweede Kamer primair behandeld door de commissie voor de Rijksuitgaven, die ook overigens regelmatig contact onderhoudt met de Rekenkamer. De commissie beoordeelt welke onderdelen zij van het jaarverslag geschikt acht om zelf te behandelen en welke beter door de desbetreffende vaste commissie in behandeling kunnen worden genomen.<sup>248</sup>

De Rekenkamer rapporteert ook over specifieke onderwerpen. De beide kamers kunnen ieder afzonderlijk ook de Rekenkamer verzoeken een doelmatigheidsonderzoek in te stellen. Dit leidde onder meer tot het Oosterscheldeonderzoek, het paspoortonderzoek – uiteindelijk culminerend in een parlementaire enquête – en het onderzoek naar de uitvoeringskosten van de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers; een onderzoek naar de beheersing van de uitgaven voor studiefinanciering<sup>249</sup> en de laatste jaren onder andere over de groeicijfers van Schiphol en de besteding van de budgetten voor de inburgering en taallessen aan eerdere nieuwkomers, migranten en vluchtelingen, de financiering van het voortgezet onderwijs en witwaspraktijken.<sup>250</sup> Veel ophef baarde het op eigen initiatief door de Rekenkamer gedane onderzoek naar het functioneren van zelfstandige instellingen van het rijk. Het gaat hier om instellingen die publieke taken uitoefenen, zoals de Informatie Beheergroep<sup>251</sup> in Groningen, allerlei onderwijsinstellingen en instellingen in de sfeer van de sociale zekerheid. In totaal gaat in deze instellingen meer dan 100 miljard euro om. Ministers hebben vaak weinig bevoegdheden ten aanzien van deze instituties en bijgevolg zijn er ook weinig mogelijkheden tot parlementaire controle over de boeg van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het door de Rekenkamer gesignaleerde ondoorzichtige financiële beheer van deze instellingen alsmede de gebrekkige controle hierop, heeft de Tweede Kamer de laatste jaren ertoe gebracht te pleiten voor een versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>252</sup>

248 Handelingen II 1988-1989, 21121, nr. 1, p. 13.

249 Zie voor een uitvoeriger overzicht Warmelink 1993, p. 249 e.v.

250 Zie de jaarverslagen van de Rekenkamer en haar website.

251 Per 1 januari 2010 overigens weer een Dienst van het ministerie van OCW.

252 Meer hierover H.R.B.M. Kummeling, A.P. Duijkersloot, G.D. Minderman, J.A. van Schagen, S.E. Zijlstra, Verkenningen van verantwoordelijkheid, Deventer: Kluwer 1999, p. 33 e.v.; Minderman 2000, p. 173 e.v.

Een ander geruchtmakend onderzoek was dat naar de bekostiging van van (hoger) onderwijs, beter bekend als de HBO-fraude, waarbij bleek dat met name HBO-instellingen vergoedingen opstrekten voor diploma's en inschrijvingen van studenten waarvoor zij geen of nauwelijks onderwijs hadden verzorgd.<sup>253</sup>

De Eerste Kamer verleent de laatste jaren aan een spoedige vaststelling van de rijksbegroting haar medewerking op bijzondere wijze. Tot 1 mei worden de begrotingsvoorstellen op de normale manier behandeld. De voorstellen die later bij haar worden ingediend passeren zonder beraadslaging de voorzitterskamer. Deze louter administratieve afdoening geschiedt dan steeds onder de voorwaarde, dat de betrokken minister bereid is later in het parlementaire jaar een zogenaamd 'beleidsdebat' met de senatoren aan te gaan. De vaststelling van de begroting behoeft daar echter niet op te wachten, met als plezierig gevolg dat de regering minder vaak een beroep hoeft te doen op het al vermelde artikel 23 van de Comptabiliteitswet.

In het verleden zijn er regelmatig pogingen ondernomen om de medewerking van de Eerste Kamer bij de vaststelling van begrotingswetten te laten vervallen. In de 'Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid' van 1974 gaf de regering aan, in navolging van de staatscommissie-Cals/Donner, voorstandster te zijn van schrapping van het budgetrecht van de senaat.<sup>254</sup> Zij was van oordeel dat de algemene beleidscontrole meer aan de Tweede Kamer zou toekomen. Zoals bekend is de positie van de Eerste Kamer als gevolg van de motie-De Kwadsteniet, ook wat dit aangaat, ongewijzigd gebleven.<sup>255</sup>

Er wordt wel beweerd dat de uitoefening van het budgetrecht door de Eerste Kamer weinig voorstelt en dat derhalve dit recht beter aan de senaat ontzegd zou kunnen worden.<sup>256</sup> De senaat heeft te kennen gegeven dat hij wel degelijk aandacht heeft voor begrotingsvraagstukken. De uitoefening van het budgetrecht door de senaat is dan ook zeker niet tot een loutere formaliteit verworden. Voor het overige kan nog opgemerkt worden dat voor de senaat het begrotingsrecht met name van belang is ten aanzien van de departementen die een geringe wetgevingsproductie hebben. De behandeling van de begroting is dan een van de weinige mogelijkheden om het beleid van een minister ter discussie te kunnen stellen.

De behandeling van de begroting in de Eerste Kamer is minder intensief dan aan de overzijde. Zo kent men er geen begrotingsonderzoek, hetgeen logisch is omdat dat te zeer zou neerkomen op het herhalen van het werk van de Tweede Kamer. De begrotingsbehandeling verloopt wel net als bij de Tweede Kamer in twee fases; voorbereidend onderzoek door vaste commissies en een openbare plenaire behandeling. Hierbij geldt eenzelfde soort spreektijdbeperking als bij de Tweede Kamer; maximumspreektijd per fractie, naar eigen inzicht te verdelen.

<sup>253</sup> Kamerstukken II 2002-2003, 28248.

<sup>254</sup> Documentatiereeks van het ministerie van Binnenlandse Zaken inzake de Algehele grondwetsherziening, Naar een nieuwe Grondwet, Den Haag: Staatsuitgeverij 1977, deel 12, p. 24.

<sup>255</sup> Vgl. hoofdstuk 2.

<sup>256</sup> F. de Vries, De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer, Deventer: Kluwer 2000, p. 375.