

Fiches financiële beleids- en bedrijfsvoering

Versie 9 april 2019, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH

Bezwaarprocedures van de Algemene Rekenkamer (verantwoordingsinstrument)

Algemeen

De Algemene Rekenkamer (AR) kan op basis van de verantwoordingsonderzoeken die zij verricht twee soorten bezwaar maken tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover, te weten:

1. **bezwaar dat betrekking heeft op een onrechtmatigheid:** dit bezwaar is gebaseerd op artikel 7.22, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016). Dit betekent dat bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten niet in overeenstemming met de begrotingswet of met andere wettelijke regelingen zijn verricht.
2. **bezwaar dat betrekking heeft op een onvolkomenheid:** dit bezwaar is gebaseerd op artikel 7.22, vijfde lid, van de CW 2016 en heeft betrekking op de ordelijkheid en controlebaarheid.

1. Bezwaar dat betrekking heeft op een onrechtmatigheid

Zo'n bezwaarprocedure begint op het moment dat de AR aan een minister kenbaar maakt dat zij een bezwaar heeft over het gevoerde financieel beheer, materieelbeheer of de verantwoording die daarover in het (concept-)jaarverslag wordt afgelegd. Zie artikel 7.21 van de CW 2016.

Het maken van bezwaar is het zwaarste instrument dat de AR kan hanteren om verbeteringen binnen het Rijk af te dwingen. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen door de betrokken minister dringend nodig zijn. De AR voert eerst een nader onderzoek uit naar het probleem (een bezwaaronderzoek). Er wordt dan onderzocht wat de oorzaak is van het probleem, of dit structureel van aard is en wat oplossingen in de weg staat. Op grond van de resultaten van het bezwaaronderzoek en - na de reactie daarop van de betrokken minister (wederhoor) - neemt de AR een besluit over het al dan niet maken van bezwaar. Volgens artikel 7.21, derde lid, van de CW 2016 staat daar een termijn van één maand voor, vanaf het moment dat de AR het bezwaar aan de minister heeft meegedeeld.

De bezwaarprocedure kan worden opgeheven als de betrokken minister de onrechtmatigheid binnen een maand herstelt.

Een bezwaarprocedure kan ook uitmonden in een *indemniteitsprocedure*. Een *indemniteitswet* is een wet gericht op het opheffen van een bezwaar van de AR dat betrekking heeft op de *onrechtmatigheid*, bedoeld in artikel 7.22, derde lid, van de CW 2016¹. Niet elke bezwaarprocedure over een onrechtmatigheid hoeft dus uit te monden in een *indemniteitswetprocedure*. De AR maakt daarin een eigen afweging of zij haar bezwaar handhaaft op basis van artikel 7.21, vierde lid, van de CW 2016.

De bezwaarprocedure begint met de beslissing van de AR om het bezwaar te handhaven en dit aan de betrokken minister te melden. De betrokken minister is dan verplicht om artikel 7.22, derde lid, van de CW 2016 een voorstel tot vaststelling van een *indemniteitswet* bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De AR kan de betrokken minister niet dwingen om een voorstel voor een *indemniteitswet* ter opheffing van het bezwaar in te dienen, maar doet daarvan een mededeling aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal – indien de betrokken minister geen voorstel voor een *indemniteitswet* heeft ingediend.

De AR informeert vervolgens de Minister van Financiën als zij besluit om het bezwaar te handhaven, zodat de Minister van Financiën kan beoordelen of het gehandhaafde bezwaar een meer rijksbreed karakter heeft. Zie artikel 7.22, tweede lid, van de CW 2016. Indien nodig kan de Minister van Financiën daaraan aandacht besteden in het Financieel jaarverslag van het Rijk. Dit is bijvoorbeeld nodig als het bezwaar betrekking heeft op fouten in het departementaal jaarverslag. Dan keurt de AR

¹ Zie ook de Website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

het Financieel jaarverslag van het Rijk goed onder het voorbehoud van vaststelling van de indemniteitswet.

Een indemniteitswet regelt hoe het door de AR opgeworpen bezwaar over de financiële onrechtmatigheid wordt opgeheven.

De Regeling rijksbegrotingsvoorschriften bevat [model 3.90 wetsvoorstel voor een indemniteitswet](#). Als er meerdere bezwaren zijn die opgeheven moeten worden, wordt de opheffing van elk bezwaar in een apart wetsartikel opgenomen.

De betrokken minister vraagt in een voorstel voor een indemniteitswet de Staten-Generaal om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren. Via de memorie van toelichting bij het indemniteitswetsvoorstel en de kamerbehandeling van dat voorstel verantwoordt de minister zich over de onrechtmatigheid. Door het vaststellen van die wet verklaart het parlement in feite achteraf alsnog de door de AR geconstateerde financiële onrechtmatigheid – als rechtmatig. Hiermee wordt het bezwaar van de AR opgeheven. Zie in dit verband ter informatie het fiche Dechargeverlening door het parlement.

Na het vaststellen van de indemniteitswet kan de AR alsnog de grondwettelijke vereiste dechargeverlening (goedkeuring) aan de rijksrekening van het betrokken verslagjaar verlenen. De taak van de AR om de rijksrekening goed te keuren is in artikel 105, derde lid, tweede zin van de Grondwet bepaald.

Indemniteitswetten komen bij uitzondering voor. De AR maakt namelijk alleen in bijzondere situaties gebruik van de bezwaarprocedure. Bijvoorbeeld wanneer een minister verweten kan worden niet te reageren op eerdere signalen en aanbevelingen. Of wanneer er sprake is van omvangrijke fouten in het jaarverslag.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw (de periode van o.a. de operatie Comptabel bestel) zijn er indemniteitswetprocedures geweest.

2. Bezwaar dat betrekking heeft op een onvolkomenheid

De AR geeft bij haar onderzoeksresultaten van de ministeries aan welke onvolkomenheden zij heeft geconstateerd in het financieel beheer, het materieelbeheer of de bedrijfsvoering van het ministerie. Als blijkt dat een minister geen of onvoldoende verbetermaatregelen heeft getroffen - kan de AR een bezwaaronderzoek instellen of bezwaar maken. Bijvoorbeeld als sprake is van bijzondere (externe) omstandigheden waardoor een oplossing lang uitblijft.

Als de inhoud van een bezwaar een ander karakter heeft dan een onrechtmatigheid wordt gesproken over een bezwaar dat betrekking heeft op *een onvolkomenheid*. Het bezwaar heeft dan betrekking op de ordelijkheid en controleerbaarheid met als gevolg een onvolkomenheid in het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover. De AR maakt bij handhaving van haar bezwaar op basis van artikel 7.22, vijfde en zesde lid, van de CW 2016 daarvan een melding in haar rapport over het betrokken verantwoordingsonderzoek. Dit doet zij door *een aantekening in haar rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk te maken* waarin zij haar goedkeuring bij de rijksrekening verleent op grond van artikel 105, derde lid van de Grondwet. Als de betrokken minister *niet of onvoldoende* aan het bezwaar van de AR tegemoetkomt, licht zij het parlement over dit bezwaar in. De AR heft haar bezwaar op als de betrokken minister het bezwaar herstelt of een toereikende toezegging daartoe doet.

Een voorbeeld is het bezwaar van de AR over een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland van het Ministerie van BZK inzake de verantwoording over 2017. Na het indienen van een verbeterplan door BZK heeft de AR – gelet op de genomen maatregelen en het verbeterplan - besloten om haar bezwaar op te heffen. Met daarbij de mededeling dat de AR verdere uitvoering van het verbeterplan aandachtig zal volgen.

Beide categorieën van bezwaar worden dus expliciet aan het parlement voorgelegd, zodat het parlement zich hierover kan uitspreken.

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

Relevante regelgeving

Artikelen 2.29, 2.30, 2.31, 2.35, 2.37, 2.36, 2.39, 2.40, 7.21 en 7.22 van de Comptabiliteitswet 2016.

Relevante aspecten vanuit financiële beheersing en financieel beheer

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Administratie | <input type="checkbox"/> Begrotingsbeheer |
| <input checked="" type="checkbox"/> Audit | <input checked="" type="checkbox"/> Begrotings- en verantwoordingsproces |
| <input type="checkbox"/> Autorisatie/budgetrecht | <input type="checkbox"/> Financieel beheer |
| <input type="checkbox"/> Beleidscontrol | <input type="checkbox"/> Materieelbeheer |
| <input type="checkbox"/> Beleidsuitvoering | <input type="checkbox"/> Ministeriële verantwoordelijkheid |

Audit

De controle van de AR steunt in de praktijk in het algemeen op de door de Auditdienst (ADR) uitgevoerde (accountants)controle. Een bezwaar van de AR zal dan in beginsel gebaseerd zijn op de controlebevindingen van de ADR. Indien dit het geval is, zal het bezwaar voor de betrokken minister niet geheel onverwacht komen. Het kan ook voorkomen dat het bezwaar van de AR voortvloeit uit eigen onderzoeksresultaten en de AR dus op basis van haar eigen onderzoeken hoor en wederhoor bij de betrokken minister moet toepassen.

Verantwoordingsproces

De bezwaarprocedure en de indemniteitswetprocedure vormen een onderdeel van het verantwoordingsproces. Dat proces is erop gericht dat een minister zich over het gevoerde financieel beleid en beheer, tegenover het parlement verantwoordt. Wettelijk staat er een termijn van één maand voor om op het bezwaar in te gaan vanaf het moment dat de AR het bezwaar aan de minister heeft meegedeeld.

In voorkomende gevallen wordt snel aan de verplichting tot het indienen van een indemniteitswetsvoorstel voldaan. Daarvoor geldt een termijn van twee maanden vanaf het moment dat de AR de minister heeft meegedeeld dat zij in eindbeslissing haar bezwaar handhaaft. Zie artikel 7.22, derde lid van de CW 2016. Daarbij wordt rekening gehouden met de verplichting om het wetsvoorstel – via de ministerraad – voor advies voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Betrokkenheid vakdepartement

Zie Relevante aspecten vanuit financiële beheersing en financieel beheer, onderdeel Verantwoordingsproces.

Het is gepast dat de vakminister in zijn jaarverslag aandacht besteedt aan een door de AR gehandhaafd bezwaar. Daarbij kan ook verwezen worden naar het rapport van de AR over het verantwoordingsonderzoek, waarin het bezwaar en het wederhoor zijn opgenomen.

Betrokkenheid Ministerie van Financiën

De AR stelt niet alleen de betrokken minister, maar ook de Minister van Financiën ervan op de hoogte als zij een bezwaar, na wederhoor van de betrokken minister, handhaaft. De Minister van Financiën zal dan beoordelen of het gehandhaafde bezwaar een meer rijksbreed karakter heeft. Hij kan dan zo nodig daaraan aandacht besteden in het Financieel jaarverslag van het Rijk.

Betrokkenheid Tweede Kamer/Eerste Kamer

Beide Kamers zijn als medewetgever regulier betrokken bij de behandeling van een indemniteitswetsvoorstel (en de dechargeverlening, zie het desbetreffende fiche). Naast het

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

wetsvoorstel beschikken zij doorgaans op het moment van behandeling ook over het betrokken jaarverslag en over het rapport van de AR over het verantwoordingsonderzoek naar dat jaarverslag. Het is aan de Kamers om de behandeling van het wetsvoorstel zodanig in hun agenda's op te nemen, dat de behandeling valt vóór het besluit dat de Kamers moeten nemen over de dechargeverlening van de betrokken minister. Voorkomen moet worden dat de minister al gedechargeerd wordt aan de hand van zijn jaarverslag, voordat hij zich heeft verantwoord over het bezwaar van de Algemene Rekenkamer dat aan het indenniteitswetsvoorstel ten grondslag ligt.

Betrokkenheid Algemene Rekenkamer

De AR heeft bij een indenniteitswetsvoorstel geen bijzondere betrokkenheid, tenzij zij door een van beide Kamers wordt uitgenodigd tot het verstrekken van nadere informatie. Wel is geregeld dat zij de Tweede Kamer ervan op de hoogte stelt als zij constateert dat het indenniteitswetsvoorstel niet tijdig bij de Tweede Kamer is ingediend. Niet tijdig houdt in: binnen twee maanden nadat de AR de minister heeft laten weten dat zij bij haar eindbeslissing haar bezwaar heeft gehandhaafd.

-0-

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*