

Vergaderjaar 2000–2001

27 571

Wijziging van de Comptabiliteitswet houdende uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van gelden die ten laste komen van de begroting van de Europese Unie (achtste wijziging van de Comptabiliteitswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

In 1997 heeft de Algemene Rekenkamer de reikwijdte en inhoud van de door haar gewenste taken en bevoegdheden aan de orde gesteld. Op 11 april 1997 publiceerde zij de notitie *Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein*¹ en op 19 november 1997 bracht zij de nota *Herbezinning taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer*² ter kennis van de Staten-Generaal en de Minister van Financiën. De Algemene Rekenkamer stelt daarin dat haar huidige wettelijke bevoegdheden onvolkomenheden vertonen die de aandacht van de wetgever verdienen. Deze onvolkomenheden houden volgens de Algemene Rekenkamer hoofdzakelijk verband met een aantal bestuurlijke ontwikkelingen die nog onvoldoende in de regeling van haar bevoegdheden in de Comptabiliteitswet hebben doorgewerkt. Deze ontwikkelingen hebben volgens de Algemene Rekenkamer gemeenschappelijk dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van publieke taken en voor de besteding van publieke middelen steeds meer is komen te liggen bij organen buiten het Rijk, terwijl de desbetreffende minister wel eindverantwoordelijk is gebleven.

De Algemene Rekenkamer heeft drie terreinen aangewezen waarop zij nadere of duidelijkere bevoegdheden wenselijk acht:

1. de besteding van rijksmiddelen (specifieke uitkeringen) door decentrale overheden;
2. de controle op de besteding van EG-gelden in Nederland;
3. de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen door instellingen buiten het Rijk die wel tot de publieke sector behoren (zoals in de sociale zekerheid, de publieke zorgverzekering en het openbaar vervoer).

Op 16 juli 1999 zond de Minister van Financiën een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met daarin het commentaar van de regering op de visie en de standpunten die de Algemene Reken-

¹ Kamerstukken II 1996/97, 24 500, nr. 5.

² Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nrs. 2 en 3. Over deze nota voerde de commissie voor de Rijksuitgaven schriftelijk overleg met de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II 1997/98 24 479, nr. 4).

kamer over uitbreiding van haar bevoegdheden in bovengenoemde twee stukken heeft geformuleerd.¹ In die brief heeft de regering uiteengezet waarom zij van oordeel is dat de bestaande controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van (nationale) specifieke-uitkeringsgelden door decentrale overheden toereikend zijn.² Artikel 54, tweede lid, en artikel 57, derde lid, van de Comptabiliteitswet bepalen dat de ministers gehouden zijn de Algemene Rekenkamer desgevraagd inlichtingen te verstrekken die zij nodig acht voor haar rechtmatigheids- respectievelijk doelmatigheidsonderzoek. De informatie-verschaffing door decentrale overheden aan de ministers is geregeld in het *Besluit financiële verhouding*.³ In relatie daarmee zal de desbetreffende minister zich op verzoek van de Algemene Rekenkamer, wanneer naar haar oordeel de op het ministerie beschikbare gemeentelijke en provinciale informatie tekortschiet om tot een oordeel te komen over de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid inzake de specifieke-uitkeringsregeling, tot het gemeente- of provinciebestuur wenden met de vraag om verstrekking van (aanvullende) informatie, waarna de minister deze aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking stelt. Verzoeken om nadere informatie dienen uitsluitend via het desbetreffende ministerie te worden geleid. Aangezien de huidige regeling in de Comptabiliteitswet op dit punt volstaat, brengt onderhavig wetsvoorstel daar geen wijziging in.

In de brief van 16 juli 1999 is uiteengezet dat de regering ten aanzien van het bovenstaand als derde genoemde terrein waarop de Algemene Rekenkamer nadere of duidelijkere bevoegdheden wenselijk acht (i.c. onderzoek bij instellingen buiten het Rijk) van oordeel is dat bij een aanpassing van de regeling in artikel 59 van de Comptabiliteitswet in elk geval bezien dient te worden of en op welke wijze meer expliciet het doel en de reikwijdte van de controle door de Algemene Rekenkamer tot uitdrukking kunnen worden gebracht. De regering gaf in haar standpunt van 16 juli 1999 aan dat zij in nader overleg met de Algemene Rekenkamer zal bezien of en hoe concreet aan de wensen van de Algemene Rekenkamer vorm kan worden gegeven, mede gezien en rekening houdend met de sector-specifieke institutionele structuren en verhoudingen die op de betrokken beleidsterreinen (zoals de sociale zekerheid, de publieke zorgverzekering en het openbaar vervoer) bestaan. Het overleg tussen de Algemene Rekenkamer en de regering hierover is nog lopende. De wetswijzigingen die als uitkomst van dit overleg nodig zullen blijken, zullen via een van deze achtste wijziging gescheiden traject worden doorgevoerd. Dit wetsvoorstel heeft daar dus géén betrekking op.

Onderhavige wijziging van de Comptabiliteitswet betreft de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van subsidies die ten laste komen van de begroting van de Europese Unie. Over deze wetswijziging is overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer, in welk verband de Minister van Financiën op 6 december 1999 een concept-wetsvoorstel ter advisering aan de Algemene Rekenkamer heeft voorgelegd. Het op 5 april 2000 door de Algemene Rekenkamer uitgebrachte advies⁴ alsmede de reactie van het kabinet daarop⁵ zijn bij deze memorie van toelichting gevoegd.

2. DE WENSEN VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

In de notitie *Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein* benadrukt de Algemene Rekenkamer dat haar controlemogelijkheden op EU-terrein beperkter zijn dan die van de Europese Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer constateert dat zij op grond van de huidige Comptabiliteitswet niet over wettelijke bevoegdheden beschikt om zelfstandig onderzoek te verrichten bij decentrale overheden

¹ Kamerstukken II 1998/99, 24 479 en 24 500, nr. 5. Over het regeringsstandpunt van 16 juli 1999 voerde de Minister van Financiën op 13 oktober 1999 overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven (zie voor het verslag daarvan Kamerstukken II 1999/2000, 24 479 nr. 6).

² Op 16 december 1999 zond de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Minister van Financiën een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer waarin nogmaals uiteengezet is waarom een uitbreiding van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer terzake van specifieke uitkeringen niet past in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen (Kamerstukken II 1999/2000, 24 479, nr. 10).

³ In art. 10 van het *Besluit financiële verhouding* zijn bepalingen opgenomen betreffende specifieke uitkeringen. Het derde lid van art. 10 bepaalt: «Het provinciebestuur en het gemeentebestuur verstrekken desgevraagd aan de door Onze minister wie het aangaat daartoe aangewezen ambtenaren van de accountantsdienst, bedoeld in artikel 22 van de Comptabiliteitswet, inlichtingen omtrent de besteding van een specifieke uitkering. De ambtenaren van de accountantsdienst kunnen tevens informatie inwinnen bij de in artikel 217, tweede lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 213 van de Gemeentewet, bedoelde accountants.» Met deze bepalingen wordt vorm gegeven aan het single-auditbeleid.

⁴ Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 5 april 2000, kenmerk 342R. (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

⁵ Brief van de Minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer d.d. 15 juni 2000, kenmerk DAR/2000/306M. (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

(gemeenten en provincies), bij instellingen en bedrijven (met uitzondering van die vermeld in artikel 59 van de Comptabiliteitswet) en bij natuurlijke personen (zoals agrariërs). De Europese Rekenkamer – zo stelt de Algemene Rekenkamer – is bij de uitoefening van haar controletaak wel bevoegd te controleren tot op het niveau van de uiteindelijke begunstigers in de lidstaat en heeft bijgevolg wel toegang ter plaatse bij alle beheerinstanties en bij alle natuurlijke en rechtspersonen die gelden uit de communautaire begroting ontvangen. De Algemene Rekenkamer vindt het onbevredigend dat zij op Nederlands grondgebied, waar het gaat om onderzoek naar de besteding van EG-gelden, een minder vergaande controlebevoegdheid heeft dan de Europese Rekenkamer. Waar het Europees beleid en middelen betreft, geeft zij de wetgever daarom in overweging haar bevoegdheden aan die van de Europese Rekenkamer gelijk te schakelen, dat wil zeggen dat ook zij de bevoegdheid krijgt te controleren tot op het niveau van de eindbestemming. Dit betekent onder meer dat de Algemene Rekenkamer een eigen bevoegdheid wenst met directe toegang tot onder meer decentrale overheden die EG-gelden besteden.

Toegang tot bijvoorbeeld decentrale overheden zegt de Algemene Rekenkamer nodig te hebben om de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-beleid op het niveau van deze overheden wordt gedragen, volledig in haar onderzoek te kunnen betrekken en daarover verslag te kunnen doen. Nadrukkelijk is dus niet de controle van gemeenten of provincies als zodanig aan de orde, maar gaat het om onderzoek dat erop gericht is om vast te stellen of op adequate wijze vorm is gegeven aan de taken die de regering op grond van de Europese regelgeving heeft ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-geldstromen en de controle en het toezicht daarop.¹ De Algemene Rekenkamer benadrukt in dat verband te streven naar een nadere bevoegdheid, hetgeen zij principieel onderscheidt van uitbreiding van haar controletaak (die zij ongewijzigd wil laten). Het kan nodig zijn dat de Algemene Rekenkamer ter plaatse de gemeentelijke of provinciale organisatie en administratie onderzoekt teneinde te kunnen vaststellen of is voldaan aan de daaraan te stellen eisen.

Een grotere EU-betrokkenheid wordt door de Algemene Rekenkamer bepleit vanuit enerzijds de strekking en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en vanuit anderzijds (versterking van) de samenwerking met de Europese Rekenkamer. Als «bijkomend voordeel» van het parallel laten lopen van haar bevoegdheden met die van de Europese Rekenkamer noemt de Algemene Rekenkamer in haar notitie *Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein* de vergemakkelijking van de totstandbrenging van een EU-controlepiramide, waardoor de Algemene Rekenkamer vaker zou kunnen optreden als «voorcontroleur» ten behoeve van de Europese Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer stelt in dit verband dat zij zich bij de controle op EG-geldstromen blijft richten op gebruikmaking van bestaande voorcontrole. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij terecht op dat dit aansluit bij het beleid van de Nederlandse regering.

Voor de wensen van de Algemene Rekenkamer is tot slot nog het volgende van belang. In haar nota van 19 november 1997 stelt de Algemene Rekenkamer dat op het terrein van de EG-ontvangsten de reikwijdte van haar controlebevoegdheden gelijk is aan die van de Europese Rekenkamer en dat deze reikwijdte afdoende is om het terrein van de eigen middelen af te dekken. De door de Algemene Rekenkamer nagestreefde bevoegdheden uitbreiding betreft derhalve enkel de uitgaven van de EG (ontvangsten voor Nederland) en niet de eigen middelen (die door Nederland aan de EG moeten worden afgedragen).² Onderhavig wetsvoorstel beperkt zich dan ook tot het creëren van onderzoeksbevoegdheden van de

¹ Zie voor een globale beschrijving van de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor beheer en controle van EU-geldstromen binnen de EU en Nederland zijn verdeeld: Kamerstukken II 1998/99, 26 264, nr. 1.

² De achtergrond van het uitgangspunt dat voor de controle op de EG-ontvangsten (eigen middelen) geen uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer nodig is, is mede gelegen in het feit dat in 1975 bij de Verdragwijziging ter oprichting van de Europese Rekenkamer een verklaring werd aangenomen waarin is gesteld dat de controle-rechten van de Europese Rekenkamer ten aanzien van de EG-ontvangsten moeten worden geïnterpreteerd in die zin «dat de controle geen betrekking heeft op materiële verrichtingen in eigenlijke zin die worden weergegeven in de bewijsstukken betreffende de vaststelling; derhalve geschiedt de controle ter plaatse niet bij de belastingplichtige» (Trb. 1975, 124).

3. CONTROLEBEVOEGDHEDEN VAN DE REKENKAMERS IN ANDERE EU-LIDSTATEN

Artikel 248, derde lid, EG-Verdrag geeft de Europese Rekenkamer de bevoegdheid controles in de lidstaten te verrichten in samenwerking met de nationale controle instanties of, indien deze laatste niet over de nodige bevoegdheden beschikken, in samenwerking met de bevoegde nationale diensten. De Europese Rekenkamer kan gegeven de aard en de diversiteit van Europese geldstromen en gezien de omvang van het communautaire grondgebied slechts een beperkte controle-intensiteit realiseren. Om het de Europese Rekenkamer in de toekomst mogelijk te maken te kiezen voor een meer systeemgerichte (en daardoor doelmatigere) aanpak, is versterking van de samenwerking met de nationale rekenkamers nodig – wat alleen maar kan bij toereikende bevoegdheden van de nationale rekenkamers.

Op dit moment beschikt reeds een groot aantal van de nationale rekenkamers van de lidstaten van de Europese Unie over bevoegdheden die (nagenoeg) gelijk zijn aan die van de Europese Rekenkamer (met inbegrip van de bevoegdheid om controles ter plaatse, óók bij decentrale overheden, te verrichten). De Algemene Rekenkamer stelt in haar nota van 19 november 1997 dat de reikwijdte van de controlebevoegdheden op het terrein van de EG-uitgaven van haar zusterinstellingen in Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal en Zweden¹ al gelijk is aan die van de Europese Rekenkamer.² De rekenkamers van deze landen kunnen de besteding van EG-uitgaven dus tot op alle niveaus (van eindbegunstiging) controleren. Ook de rekenkamers van België en Denemarken zouden volgens de Algemene Rekenkamer over bevoegdheden met nagenoeg dezelfde reikwijdte beschikken als de Europese Rekenkamer, met beperkingen op praktisch gezien minder belangrijke terreinen.³

De regering heeft in haar standpunt van 16 juli 1999 aangegeven van oordeel te zijn dat Nederland hierbij niet achter kan blijven.⁴ Het niet verlenen van nadere bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer op EU-terrein zou de Nederlandse positie in het Europese debat over verbeteringen in beheer en controle – een debat waarin Nederland steeds een actieve rol heeft gespeeld en wil blijven spelen – bij andere lidstaten bepaald niet versterken. Het bestaan van een aansprakelijkheid van de lidstaat Nederland in Europees verband weegt op dit punt zwaarder dan het op nationaal niveau bestaan van gemeentelijke en provinciale autonomie ten opzichte van het Rijk. Het belang van een goed financieel beheer en afdoende controle daarop brengt immers met zich mee dat elke lidstaat zijn deel van de inspanningen op zich moet nemen. De zorgwekkende foutenpercentages die de Europese Rekenkamer elk jaar weer constateert, tonen de noodzaak van substantiële verbeteringen in financieel beheer en controle genoegzaam aan. Toekenning van de bevoegdheid aan de Algemene Rekenkamer om op eigen titel tot op het niveau van de uiteindelijke ontvanger onderzoek te kunnen doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de aanwending van EG-subsidies is dienstig aan de door de Nederlandse regering nagestreefde kwaliteit van beheer en controle.

¹ Volgens informatie van de Algemene Rekenkamer zou men in Zweden thans nog doende zijn om de bevoegdheden van de Zweedse rekenkamer op EU-terrein formeel vast te leggen in een wettelijke regeling.

² Begin 1996 verstrekte de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer een globaal overzicht van de bevoegdheden en onderzoeksmogelijkheden van de rekenkamers in de EU-landen (Kamerstukken II 1995/96, 24 500, nr. 3).

³ Het Belgische Rekenhof heeft geen bevoegdheden ten aanzien van natuurlijke personen. De Deense Rekenkamer mist bevoegdheden om controles te verrichten op de besteding van EFRO-gelden bij lagere overheden en op de besteding van onderzoeksgelden bij private organen en natuurlijke personen, tenzij deze gelden via de overheidsbegroting lopen.

⁴ Kamerstukken II 1998/99, 24 479 en 24 500, nr. 5.

4. HET EUROPEESRECHTELIJK KADER

De Europese Unie is een Unie van lidstaten. In het EG-Verdrag zijn de afzonderlijke decentrale overheden in formele zin dan ook geen partij. In Europese context wordt de regering van een lidstaat aangesproken, wanneer zich in die lidstaat door tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen gevallen van fraude en onregelmatigheden voordoen. Deze bijzondere Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat geldt niet alleen voor tekortkomingen die zich voordoen op rijksniveau, maar ook voor tekortkomingen die primair toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door organen van (territoriaal of functioneel) gedecentraliseerde overheden.

Uit het systeem van het EG-Verdrag en de daarop betrekking hebbende rechtspraak blijkt duidelijk dat de lidstaat aansprakelijk is voor schending van het communautaire recht door alle organen van een lidstaat, zowel door organen van de centrale overheid als door organen van (territoriaal of functioneel) gedecentraliseerde overheden.¹ Bij een procedure wegens niet-nakoming van verplichtingen verband houdende met bepalingen van het EG-Verdrag of daarvan afgeleid communautair recht, is niet relevant welk al dan niet constitutioneel onafhankelijk orgaan oorzaak van de inbreuk is; een lidstaat kan zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming niet ten exceptieve beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde. Deze aansprakelijkheid kan ook gelden voor het handelen van een privaatrechtelijk lichaam, indien dat in grote mate door de overheid wordt gecontroleerd; een dergelijk lichaam is volgens het communautaire recht gelijk te stellen met een orgaan van de centrale overheid.

De verantwoordelijkheid van de minister voor de inbreng in de besprekingen van de Raad (die mede gebaseerd is op informatie over de praktijk van de uitvoering van Europese verplichtingen in Nederland) en voor de uitvoering en naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen draagt een bijzonder karakter. De lidstaten zijn gehouden om – nog afgezien van de talloze specifieke verdragsverplichtingen en verplichtingen uit hoofde van secundair gemeenschapsrecht – invulling te geven aan de algemene verplichting krachtens artikel 10 van het EG-Verdrag om doeltreffende maatregelen te treffen ter verzekering van de correcte uitvoering van het EU-beleid (de algemene loyaliteitsverplichting ofwel het beginsel van gemeenschapstrouw).² Art. 10 EG-Verdrag is gericht tot de nationale autoriteiten van de lidstaat en schept een vorm van wederzijdse informatie, bijstand en samenwerking tussen de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen.

Indien de Europese Commissie van oordeel is dat sprake is van niet-nakoming van een of meer van de op de lidstaten rustende communautaire verplichtingen, brengt zij dienaangaande een advies uit. Wanneer de betrokken lidstaat dit advies niet tijdig opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (art. 226 EG-Verdrag). De lidstaat is gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie. Indien de lidstaat een arrest naar het oordeel van de Commissie niet nakomt, kan de Commissie de zaak opnieuw voor het Hof van Justitie brengen. De Commissie vermeldt daarbij het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht (art. 228 EG-Verdrag). Deze geldstraf wordt berekend aan de hand van vermenigvuldigingscoëfficiënten, waarin onder meer ernst en duur van de inbreuk tot uitdrukking komen. Ook wanneer decentrale bestuursorganen het gemeenschapsrecht niet toepassen (d.w.z. bepalingen van het EG-Verdrag schenden, verorde-

¹ Een aantal in dit verband illustratieve arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is:

- zaak 77/69, Commissie t. België (houtbelasting), Jur. 1970, blz. 237–248;
- zaken 51–54/71, International Fruit Company NV e.a. t. Produktschap voor groenten en fruit (tafelappelen), Jur. 1971, blz. 1107–1126;
- zaak 10/76, Commissie t. Italië (overheidsopdrachten), Jur. 1976, blz. 1359–1369;
- zaak 50/76, Amsterdam Bulb BV t. Produktschap voor Siergewassen (bloembollen), Jur. 1977, blz. 137–162;
- zaak 163/78, Commissie t. Italië (aërosols), Jur. 1979, blz. 771–776;
- zaak 73/81, Commissie t. België (oppervlaktewater), Jur. 1982, blz. 189–195;
- zaak 249/81, Commissie t. Ierland («Buy Irish»-campagne), Jur. 1982, blz. 4005–4032;
- zaken 67, 68 en 70/85, Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV e.a. t. Commissie (steunmaatregelen), Jur. 1988, blz. 219–280;
- zaak 272/86, Commissie t. Griekenland (olijfolie), Jur. 1988, blz. 4875–4905;
- zaak 31/87, Gebroeders Beentjes BV t. Staat der Nederlanden (overheidsopdrachten), Jur. 1988, blz. 4635–4664;
- zaak 103/88, Fratelli Costanzo SpA t. Gemeente Milaan (openbare aanbesteding), Jur. 1989, blz. 1839–1872.

² Art. 10 EG-Verdrag luidt: «De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de invulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen.» Een schending van alléén art. 10 EG-Verdrag komt in de praktijk niet voor; er is altijd sprake van schending van art. 10 juncto één of meer andere bepalingen.

ningen onjuist uitvoeren of in strijd met een richtlijn handelen), wordt de lidstaat aansprakelijk gesteld. De centrale overheid kan zich tegenover de Europese Unie formeel niet beroepen op de eigen constitutionele positie van deze organen. Daarbij moet ook bedacht worden dat het gemeenschapsrecht (in geval van collisie) voorrang heeft op het nationale recht.

5. FINANCIËLE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE LIDSTAAT

Voor de belangrijkste EG-uitgavencategorieën geldt dat de aansprakelijkheid van de regering onder bepaalde omstandigheden kan leiden tot aanspraken die een beslag leggen op rijksmiddelen. Deze financiële aansprakelijkheid voor bijvoorbeeld de terugbetaling van ten onrechte betaalde bedragen toont duidelijk het belang van de regering aan, ook al kan het daarbij gaan om tekortschietend handelen van bijvoorbeeld decentrale overheden. Het Rijk dient voldoende inzicht te hebben of te kunnen verkrijgen in het financiële beheer van EG-subsidies tot op het niveau van de eindbestemming (waaronder decentrale overheden), opdat aannemelijk gemaakt kan worden dat de voorgeschreven beheer- en controleprocedures in Nederland op alle niveaus worden nageleefd.

De toepassing van financiële correcties op het terrein van de structuurfondsen biedt een goed voorbeeld van de financiële aansprakelijkheid van de lidstaat.¹ Voor het opleggen van deze correcties hanteert de Europese Commissie interne richtsnoeren, die aangeven in welke omstandigheden er voor de Commissie grond zou kunnen zijn om te besluiten de lidstaat een korting op zijn structuurfondsbijsdrage op te leggen. De kern daarvan is, dat indien een lidstaat zelf een onregelmatigheid of fraudegeval op het spoor komt, hij de Commissie daarvan in kennis stelt, en vervolgens de nodige corrigerende maatregelen neemt, hij de vrijgekomen middelen normaliter – zolang het programma nog loopt – kan gebruiken voor de financiering van een ander nationaal project. Dat is echter niet toegestaan indien niet de lidstaat zelf, maar de Commissie een belangrijk verzuim inzake de naleving van beheer- en controleprocedures constateert. In dat geval wordt de lidstaat gekort met een bedrag ter grootte van de ontdekte onregelmatigheid; het desbetreffende bedrag kan niet binnen de lidstaat worden heringezet, maar wordt door de Commissie teruggetrokken. Wanneer de geconstateerde onregelmatigheid een systematisch karakter vertoont (stelselmatige tekortkoming), kan de op te leggen korting zelfs groter zijn dan het bedrag dat rechtstreeks met de ontdekte individuele onregelmatigheid is gemoeid (geëxtrapoleerde of forfaitaire korting).

Uit het belang dat het Rijk heeft bij het voorkómen van financiële kortingen volgt (a) dat het Rijk voldoende inzicht dient te hebben of te kunnen verkrijgen in het financiële beheer van EG-subsidies tot op het niveau van de eindbestemming, opdat aannemelijk gemaakt kan worden dat de voorgeschreven beheer- en controleprocedures in Nederland op alle niveaus worden nageleefd, en (b) dat de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid moet hebben om zo nodig tot op het niveau van de eindbestemming zelfstandig de juistheid vast te stellen van wat uit de departementale dossiers blijkt.

6. DE WENSELIJKHEID VAN NADERE MINISTERIËLE BEVOEGDHEDEN

In Europese context wordt, zoals uiteengezet, de regering van een lidstaat aangesproken wanneer zich in die lidstaat tekortkomingen voordoen. Binnen de nationale verhoudingen beschikken de ministers thans (nog) niet op alle terreinen over afdoende bevoegdheden om op adequate wijze

¹ Juridische basis voor het verrichten van financiële correcties is art. 39 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PbEG 1999, L 161).

invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die de Staat jegens de communautaire instellingen heeft voor de besteding van EG-subsidies door onder meer bestuurorganen in Nederland.¹ Daardoor kunnen de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de Nederlandse regering aansprakelijk stellen voor de gevolgen van tekortschietend handelen van niet tot de Staat behorende bestuursorganen, zonder dat de regering op dit moment beschikt over in alle opzichten toereikende wettelijke bevoegdheden om op deze bestuursorganen invloed uit te oefenen. Er is derhalve sprake van een spanningsveld tussen de door het communautaire recht bepaalde aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat (vertegenwoordigd door de regering) jegens de Europese Gemeenschappen aan de ene kant, en de nationale bevoegdheden van de betrokken ministers aan de andere kant. Juist deze ministeriële bevoegdheden zijn evenwel bepalend voor de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers tegenover de Staten-Generaal. Als er geen ministeriële bevoegdheden zijn, is ook de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal beperkt.

De nationaal-staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van derden wordt bepaald door de bevoegdheden die de minister jegens deze derden heeft. Dit zou men de ministeriële verantwoordelijkheid in enge zin kunnen noemen. Daarnaast kunnen de Staten-Generaal de minister aanspreken over de redenen waarom hij of zij niet een wetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt om voor zichzelf bevoegdheden te creëren. Dit is dan de ministeriële verantwoordelijkheid in ruime zin. Als de Staten-Generaal en de regering gezamenlijk van oordeel zijn en blijven dat op een bepaald terrein geen ministeriële bevoegdheden nodig of wenselijk zijn (bijvoorbeeld jegens decentrale overheden), dan is er niets waarover de minister zich tegenover de Staten-Generaal zou kunnen verantwoorden.

Naast formele bevoegdheden opgenomen in wet- en regelgeving, beschikt de minister ook over informele beleidsinstrumenten om invloed uit te oefenen. Het gebruik van deze informele instrumenten roept geen juridische verplichtingen in het leven voor degenen tot wie zij gericht zijn, maar hun inzet kan beleidsmatig en politiek wel degelijk van grote betekenis zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het presenteren van voorstellen en plannen, het geven van informatie en voorlichting, het interveniëren in maatschappelijke discussies (in nationaal of internationaal verband) en het doen van uitspraken in het openbaar. Uiteraard kan de minister ook over het gebruik van deze informele beïnvloedingsmogelijkheden door de Staten-Generaal ter verantwoording worden geroepen.

Voor een algemene beschrijving van de inhoud en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zij verder verwezen naar het regeringsstandpunt *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* dat op 17 september 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer is aangeboden.²

¹ Wel kunnen besluiten van gemeente- en provinciebesturen bij koninklijk besluit worden geschorst of vernietigd, wanneer deze met het recht of met het algemeen belang in strijd zijn (Gemeentewet, art. 268; Provinciewet, art. 261). De burgemeester respectievelijk de Commissaris van de Koningin moet, indien een besluit naar zijn of haar oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, daarvan mededeling doen aan de betrokken minister (Gemeentewet, art. 273; Provinciewet, art. 266).

² Kamerstukken II 1999/2000, 26 806, nr. 1.

De formulering in het vierde lid van beide nieuwe artikelen maakt duidelijk dat dit wetsvoorstel zich richt op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Van belang is dat de op de lidstaat rustende communautaire verplichtingen ten aanzien van beheer, controle en toezicht verschillen van beleidsterrein tot beleidsterrein en van regeling tot regeling. De reikwijdte van deze verplichtingen is conform het bepaalde in het vierde lid van artikel 22a en het vierde lid van artikel 59a bepalend voor de reikwijdte van de bevoegdheden van de minister onderscheidenlijk die van de Algemene Rekenkamer. De desbetreffende verplichtingen zijn uiteenlopend

van aard. Het komt ook voor dat de Europese Commissie rechtstreeks (zonder tussenkomst van de Staat) contracten sluit met begunstigden in de lidstaten (zoals bedrijven) zonder dat de desbetreffende sectoriële regelgeving voorziet in nadere verplichtingen van de lidstaat. De centrale overheid staat daar volledig buiten en is op grond van de desbetreffende regelgeving ook niet belast met enige beheer-, controle- of toezichtstaak. Eventuele communautaire aansprakelijkheid betreft alsdan uitsluitend de relatie tussen een instelling van de Gemeenschappen en de gesubsidieerde. Aangezien het de bedoeling van dit wetsvoorstel is om alleen bevoegdheden te creëren indien de Staat door de instellingen van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld voor een verzuim in de naleving van het communautaire recht, worden voor dergelijke gevallen in dit wetsvoorstel geen bevoegdheden gecreëerd, noch voor de Algemene Rekenkamer noch voor de minister.

Op EU-terrein dient er sprake te zijn van een principiële samenhang tussen een controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer en die van een minister. De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer om EG-subsidies te onderzoeken dienen de ministeriële verantwoordelijkheid te volgen. Het zou niet logisch zijn, wanneer de Algemene Rekenkamer de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid zou kunnen onderzoeken (en daarover aan de Staten-Generaal rapporteren) aan de hand van documenten waartoe de minister zelf geen toegang heeft. De Rekenkamer zou tekortkomingen kunnen constateren, die de minister zelf niet kan vaststellen omdat hij of zij eenvoudigweg niet gemachtigd is inzage in de desbetreffende documenten te vorderen. Een tweede reden voor koppeling van controlebevoegdheden van Rekenkamer en ministers is de volgende. Als de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zouden worden uitgebreid los van die van de ministers, bestaat het gevaar dat de controle van de Rekenkamer verder gaat dan de ministeriële verantwoordelijkheid reikt.

Gegeven bovenstaande overwegingen, wordt in onderhavig voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet naast een controlebevoegdheid voor de Algemene Rekenkamer (artikel 59a) tezelfdertijd een parallelle controlebevoegdheid voor de betrokken ministers geformuleerd (artikel 22a). Naast een controlebevoegdheid (informatietoegang) zullen de ministers, zoals is aangegeven in het regeringsstandpunt van 16 juli 1999,¹ nog over andere instrumenten en voorzieningen moeten beschikken ten aanzien van de besteding van EG-subsidies in Nederland. Onderzoekbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer kunnen immers niet los gezien worden van ministeriële bevoegdheden. Het inmiddels daartoe opgestelde voorstel van Wet toezicht Europese subsidies² voorziet in ministeriële bevoegdheden jegens niet tot de Staat behorende bestuursorganen die EG-subsidie ontvangen dan wel belast zijn met beheer-, controle- of toezichtstaken ter uitvoering van ten aanzien van EG-subsidies aan de lidstaat opgelegde communautaire verplichtingen.

Niet alleen op het gebied van beheer, controle en toezicht ten aanzien van EG-subsidies, maar ook op andere terreinen waarop de Staat de naleving van communautaire voorschriften door decentrale overheden wenst te kunnen afdwingen (zoals ten aanzien van de Europese aanbestedingsvoorschriften), kunnen nadere ministeriële bevoegdheden wenselijk zijn. Besluitvorming daarover zal plaatsvinden bij de opstelling van het kabinetsstandpunt over het ICCW³-rapport *Communautaire verplichtingen van decentrale overheden* en het ICER⁴-advies *De Europese dimensie van toezicht*. Daarbij zal worden bezien welke ministeriële bevoegdheden op andere terreinen dan EG-subsidies wenselijk en nodig zijn en in welk wettelijk kader de daartoe benodigde regelgeving tot stand kan worden gebracht. Het feit dat onderhavig wetsvoorstel zich beperkt tot enkel EG-

¹ Kamerstukken II 1998/99, 24 479 en 24 500, nr. 5.

² Kamerstukken II 2000/2001, ..., nr. ...

³ ICCW: Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid.

⁴ ICER: Interdepartementale Commissie voor Europees Recht.

subsidies, is gelegen in de door de regering bij de opstelling ervan betrachtede voortvarendheid.

7. TOEGANG VAN DE ALGEMENE REKENKAMER TOT BEDRIJVEN, INSTELLINGEN EN NATUURLIJKE PERSONEN

In het bovenstaande is vooral ingegaan op bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer om onderzoek te verrichten bij decentrale overheden die EG-subsidies ontvangen. Daarnaast pleit de Algemene Rekenkamer ook voor toegang tot bedrijven, instellingen en natuurlijke personen die in Nederland EG-subsidies ontvangen. Gegeven het uitgangspunt dat de Algemene Rekenkamer de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid tot op het niveau van de eindbestemming moet kunnen volgen, ligt het eveneens voor de hand de Algemene Rekenkamer een eigenstandige onderzoeksbevoegdheid toe te kennen bij bedrijven, instellingen en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en die EG-subsidies ontvangen. Bij natuurlijke personen gaat het in het bijzonder om agrariërs (de huidige Landbouwwet verleent de Algemene Rekenkamer geen toegang tot agrariërs).

Overigens zij opgemerkt dat door de Nederlandse Arbeidsvoorziening gesubsidieerde rechtspersonen de Algemene Rekenkamer thans al toegang moeten geven tot hun boeken en bescheiden (Arbeidsvoorzieningswet 1996, art. 89). Dit is voor de discussie over Europese geldstromen van belang in het kader van de gelden die Nederland ontvangt uit het Europees Sociaal Fonds. Een groot deel van deze gelden wordt besteed door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De toegang van de Algemene Rekenkamer tot bedrijfsgegevens dient omgeven te zijn met adequate waarborgen van rechtsbescherming. Het mag niet zo zijn dat de Algemene Rekenkamer in haar openbare rapportages bedrijfsgegevens vermeldt als gevolg waarvan bedrijven concurrentienadeel ten opzichte van andere bedrijven ondervinden en eerstbedoelde bedrijven daartegen onvoldoende mogelijkheid tot verweer hebben. Daarom is in het zesde lid van artikel 59a allereerst het veertiende lid van artikel 59 van deze wet van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarin is bepaald dat de Algemene Rekenkamer van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, geen melding maakt in een verslag of rapport. Ten tweede heeft de Algemene Rekenkamer laten weten dat zij de door haar gehanteerde procedure voor hoor en wederhoor ten aanzien van de rapportage over onderzoeksbevindingen die het Rijk aangaan overeenkomstig zal toepassen ten aanzien van onderzoeksbevindingen die derden aangaan.¹ Dit wil zeggen dat de Algemene Rekenkamer de in haar verslagen en rapporten op te nemen bevindingen voorafgaand aan vaststelling en publicatie voorlegt aan de betrokkene ter verkrijging van een reactie daarop. Ten derde heeft een gecontroleerde de mogelijkheid zich tot de rechter te wenden via de civiele weg van een kort geding, wanneer betrokkene van mening is dat de Algemene Rekenkamer onrechtmatig heeft gehandeld, bijvoorbeeld omdat de wettelijke norm van artikel 59, veertiende lid, van deze wet is overtreden.

In aanvulling op het bepaalde in het veertiende lid van artikel 59 van deze wet zij opgemerkt dat voor het overige bij gebreke van een specifieke wettelijke geheimhoudingsplicht voor de Algemene Rekenkamer ingevolge het bepaalde in het tweede lid van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht de in het eerste lid van dat artikel omschreven algemene geheimhoudingsplicht geldt. De Algemene Rekenkamer is als instelling die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefent (als bedoeld in het tweede lid van artikel 2:5) verplicht tot geheimhouding van gegevens

¹ Zie brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 5 april 2000, kenmerk 342R, blz. 12.

waarvan zij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift haar tot mededeling verplicht of uit haar taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Voor een verdere uitwerking van de procedures voor het omgaan met vertrouwelijke gegevens door de Algemene Rekenkamer en de jegens derden van toepassing zijnde waarborgen van rechtsbescherming zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het zesde en het achtste lid van artikel 59a.

8. DE DOELMATIGHEID VAN HET NEDERLANDSE EN HET EUROPESE CONTROLEBESTEL

Het single-auditbeleid¹ en het streven de beheer- en controlelasten zo laag mogelijk te houden leiden er toe, dat het uitgangspunt moet zijn dat de Algemene Rekenkamer niet onnodig werkzaamheden gaat herhalen, die door departementale of andere accountants al zijn verricht. De doelmatigheid van het controlebestel is daar ten eerste mee gediend. De Algemene Rekenkamer zal derhalve van de uitkomsten en resultaten van door anderen reeds verrichte controle- en reviewwerkzaamheden optimaal gebruik moeten maken. Zij kan daarvan kennis nemen door inzage in de dossiers van de betrokken departementale afdelingen (in het bijzonder de departementale accountantsdienst). Op die wijze zou de Algemene Rekenkamer normaliter voldoende controle-informatie moeten kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van (de uitkomsten van) het op decentraal niveau gevoerde beheer voor wat betreft de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het zou slechts in uitzonderingssituaties nodig moeten zijn dat de Algemene Rekenkamer daadwerkelijk gebruik maakt van de haar toe te kennen bevoegdheid om zelf op het niveau van de eindbestemming onderzoek te verrichten naar de wijze waarop invulling is gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid die voor de besteding van EG-subsidies bestaat.

Onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer passen optimaal in het Europese controlebestel, wanneer daardoor de mogelijkheden voor de Europese Rekenkamer worden vergroot om bij haar werkzaamheden systematisch gebruik te maken van c.q. te steunen op reeds verrichte (voor)controles. In dat kader is ook een goede afstemming van de controlewerkzaamheden tussen de Europese Commissie en de lidstaten van belang. Door afstemming van de werkzaamheden van de diverse controle instanties die deel uitmaken van het Europese controlebestel, kunnen nodeloze doublures in de controle worden voorkomen en kan bereikt worden dat de logistieke processen van de te controleren uitvoerende diensten en begunstigde organisaties en bedrijven niet meer dan nodig worden belast door controle-activiteiten. Aldus draagt afstemming van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer bij aan een doelmatig Europees controlebestel.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Wetsartikel I

A. Artikel 22a

Onderhavig artikel strekt ertoe, gegeven de principiële samenhang die er op EU-terrein dient te bestaan tussen een controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer en die van een minister, de in artikel 59a van deze

¹ Het single-auditbeleid behelst dat voor de informatieverstrekking omtrent de besteding van middelen die via specifieke uitkeringen beschikbaar worden gesteld, zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die daaromtrent in de provinciale en gemeentelijke jaarstukken met de bijbehorende verklaring en het verslag van de provincie- respectievelijk de gemeente-accountant is opgenomen. Op deze wijze wordt geprobeerd de met de uitvoering gemoeide kosten zo veel mogelijk te beperken. Op 8 november 1996 heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen inzake het single-auditbeleid, nadat zich daarover de projectgroep Single Audit (de commissie-Griffioen) en in vervolg daarop de in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) ingestelde werkgroep Specifieke Uitkeringen (de werkgroep-Pennekamp) hadden gebogen en daarover aanbevelingen hadden gedaan (zie: Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 35).

wet voor de Algemene Rekenkamer geformuleerde bevoegdheden eveneens toe te kennen aan de minister wie het aangaat.

In het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat de toekenning van bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer in samenhang moet worden gezien met het creëren van passende ministeriële bevoegdheden op het terrein van de naleving van Europees-rechtelijke verplichtingen door EU-gesubsidieerden in Nederland (voor zover deze verplichtingen betrekking hebben op beheer en controle van Europese geldstromen). Het zou niet logisch zijn, wanneer de Algemene Rekenkamer de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid zou kunnen onderzoeken (en daarover aan de Staten-Generaal rapporteren) aan de hand van documenten waartoe de minister zelf geen toegang heeft. De Rekenkamer zou tekortkomingen kunnen constateren, die de minister niet zelf kan vaststellen omdat hij of zij eenvoudigweg niet gemachtigd is inzage in de desbetreffende documenten te vorderen.

De ministers beschikken binnen de nationale verhoudingen thans (nog) niet op alle terreinen over afdoende bevoegdheden om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die de Staat jegens de communautaire instellingen heeft voor de besteding van EG-subsidies door onder meer bestuursorganen in Nederland. Daardoor kunnen de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de Nederlandse regering aansprakelijk stellen voor tekortschietend handelen van niet tot de Staat behorende bestuursorganen, zonder dat de desbetreffende minister over toereikende bevoegdheden beschikt in zijn verhouding met deze bestuursorganen. Daarom heeft de regering aangegeven dat er op dat terrein nadere ministeriële bevoegdheden moeten worden gecreëerd. De in dit artikel geformuleerde bevoegdheden en de in de Wet toezicht Europese subsidies¹ verder ten aanzien van de besteding van EG-subsidies in Nederland te creëren ministeriële bevoegdheden moeten de spanning wegnemen die thans bestaat tussen de door het communautaire recht bepaalde aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat (vertegenwoordigd door de regering) jegens de Europese Gemeenschappen aan de ene kant en de bevoegdheden van de betrokken ministers (in de nationale verhoudingen) aan de andere kant.

In dit artikel wordt gesproken over «Onze Minister wie het aangaat». Aangezien er op vele beleidsterreinen EG-subsidies worden verstrekt, zijn meerdere ministers betrokken bij het beheer, controle en toezicht ten aanzien van EG-subsidies. Aanknopingspunt in dezen zal dan ook moeten zijn, dat de minister wie het aangaat de minister is die in nationaal verband verantwoordelijk is op het beleidsterrein ten aanzien waarvan de EG-subsidie is verstrekt. In voorkomende gevallen kunnen dit ook meerdere ministers zijn.

Het begrip rechtspersoon is omschreven in de artikelen 1, 2 en 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Met rechtspersonen worden in dat verband zowel publiekrechtelijke rechtspersonen (waaronder provincies en gemeenten) als privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid) bedoeld.

Overeenkomstig artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder het begrip «subsidie» verstaan elke aanspraak op financiële middelen verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten. Verder is aansluiting gezocht bij artikel 4:23, derde lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht, dat ziet op rechtstreeks door een instelling van de Europese Gemeenschappen verstrekte subsidies. De verstrekking

¹ Kamerstukken II 2000/2001, ..., nr. ...

van leningen en garanties wordt ook geacht te vallen onder het begrip subsidies.

In het eerste lid van dit artikel zijn de woorden «rechtstreeks of middellijk» opgenomen. Met het gebruik van het woord «middellijk» is beoogd om in het geval dat gelden aan bijvoorbeeld een intermediaire autoriteit of instantie worden verleend, maar feitelijk worden besteed door een andere partij, ook bevoegdheden jegens die andere partij (de eindbegunstigde) te creëren.

Voor een toelichting op het in het vierde lid van dit artikel gebezigde begrip «bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen aan de lidstaat opgelegde verplichtingen» zij verwezen naar de toelichting opgenomen bij het vierde lid van artikel 59a van deze wet. Ten aanzien van de wijze van omgaan met vertrouwelijke bedrijfsgegevens is de toelichting die bij het vierde lid van artikel 59a is gegeven ten aanzien van het optreden van de Algemene Rekenkamer van overeenkomstige toepassing op het handelen van de minister en de door hem ter uitoefening van de in dit artikel bedoelde bevoegdheid aangewezen ambtenaren. In dat verband zij ook gewezen op hetgeen artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft over geheimhouding.

Ook voor het overige zij – voor zover van overeenkomstige toepassing – ten algemene verwezen naar de toelichting bij de corresponderende leden van artikel 59a van deze wet. Bij de formulering van dit artikel is zoveel mogelijk gekozen voor gelijkkluidende formuleringen als die welke zijn opgenomen in artikel 59a. De in artikel 59a ten aanzien van het optreden van de Algemene Rekenkamer van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen 5:12, 5:13, 5:15 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ook van toepassing ten aanzien van het optreden van de minister. Deze hoeven hier echter niet van toepassing te worden verklaard, omdat zij al van toepassing zijn.

Het bepaalde in dit artikel voorziet niet in het creëren van een wettelijke taak voor de dienst die belast is met de uitvoering van de controletaken omschreven in artikel 22, eerste lid, van deze wet. De departementale accountantsdienst heeft die taak alleen indien de desbetreffende EG-subsidies via de begroting van het ministerie worden geleid en derhalve zijn opgenomen in de departementale financiële verantwoording. Het ligt evenwel voor de hand dat de departementale accountantsdiensten ook ten aanzien van niet via de departementale begroting lopende EG-subsidies een nadere taak krijgen, in samenhang met de in dit artikel geformuleerde ministeriële controlebevoegdheid. Deze taak kan hun door de departementsleiding op grond van artikel 3 van het *Besluit taak DAD als bijzondere opdracht worden verleend*.

B. Artikel 59a

Eerste lid

Doel van deze bepaling is de Algemene Rekenkamer in algemene termen bevoegdheden toe te kennen om zelfstandig (op eigen gezag) en rechtstreeks (zonder tussenkomst van de minister) onderzoek te doen naar de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-subsidies tot op het niveau van de genoemde categorieën van niet tot de Staat als rechtspersoon behorende derden. De vraag of en zo ja met welke regelmaat de Algemene Rekenkamer de in dit lid omschreven derden aan haar onderzoek zal onderwerpen is ter beoordeling aan de Algemene Rekenkamer.

Het begrip rechtspersoon is omschreven in de artikelen 1, 2 en 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Met rechtspersonen worden in dat verband zowel publiekrechtelijke rechtspersonen (waaronder provincies en gemeenten) als privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid) bedoeld. De uitzonderingsbepaling opgenomen in artikel 59, zestiende lid, van deze wet geldt hier niet.

Anders dan ten aanzien van artikel 59 van deze wet (bij de formulering waarvan verder overigens zoveel mogelijk aansluiting is gezocht), strekken de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zich hier ook uit tot natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen. Zulks is nodig omdat ook bevoegdheden bij bijvoorbeeld agrariërs worden beoogd (deze vormen een belangrijke categorie van eindbegunstigden). Ook de Europese Rekenkamer heeft de bevoegdheid om bij agrariërs controles te verrichten.

Overeenkomstig artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder het begrip «subsidie» verstaan elke aanspraak op financiële middelen verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten. Verder is aansluiting gezocht bij artikel 4:23, derde lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht, dat ziet op rechtstreeks door een instelling van de Europese Gemeenschappen verstrekte subsidies. De verstrekking van leningen en garanties wordt ook geacht te vallen onder het begrip subsidies.

In dit lid zijn de woorden «rechtstreeks of middellijk» opgenomen. Met het gebruik van het woord «middellijk» is beoogd om in het geval dat gelden aan bijvoorbeeld een intermediaire autoriteit of instantie worden verleend, maar feitelijk worden besteed door een andere partij, ook controle bij die andere partij (de eindbegunstigde) mogelijk te maken.

Tweede en derde lid

De formulering van deze twee leden is zoveel mogelijk analoog aan die van de overeenkomstige bepalingen in artikel 59 van deze wet. Dit betekent dat ten aanzien van de wijze van controleren de «drie-fasen-procedure» van dat artikel is overgenomen. Deze procedure houdt in dat de Algemene Rekenkamer in eerste instantie de jaarrekening van de betrokken derde (waarbij ook een financiële verantwoording die een andere vorm heeft dan die van een jaarrekening als zodanig wordt beschouwd) en de daarop betrekking hebbende controlerapporten beoordeelt. Dit geschiedt aan de hand van de departementale dossiers, voor zover deze stukken in die dossiers aanwezig zijn (fase 1). Na bestudering van die stukken, zo nodig aangevuld met van de betrokken minister verkregen inlichtingen, zal het in veel gevallen mogelijk zijn de controle af te sluiten. Voor zover de door de Algemene Rekenkamer nodig geachte stukken bij de betrokken minister ontbreken of verkregen inlichtingen niet bevredigend zijn, kan de Algemene Rekenkamer bij de betrokken derde overlegging van de stukken vorderen of daarover nadere inlichtingen inwinnen (fase 2). Het vragen van (nadere) inlichtingen houdt tevens in dat de Algemene Rekenkamer met medewerking van de betrokken derde de externe accountant kan verzoeken haar zo volledig mogelijk in te lichten omtrent de uitkomsten en bevindingen van de door hem verrichte controlewerkzaamheden. In laatste instantie heeft de Algemene Rekenkamer ten slotte de mogelijkheid een onderzoek ter plaatse in te stellen, in situaties waarin stukken of inlichtingen binnen een redelijke termijn achterwege blijven of verkregen inlichtingen niet toereikend worden geacht (fase 3).

Voor een verdere toelichting zij verwezen naar de toelichting bij de overeenkomstige leden van artikel 59 van deze wet.

Artikel 54, eerste lid, van deze wet is van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat aan de Algemene Rekenkamer alle informatie moet worden verschaft die zij ten behoeve van haar onderzoek nodig heeft (ingevolge artikel 22a van deze wet geldt dit eveneens voor de minister). Tot die informatie behoort zonder uitzondering ook de informatie die naar haar aard of naar opvatting van de gecontroleerde vertrouwelijk is. Over de vraag of vertrouwelijk aan de Rekenkamer verstrekte informatie in rapporten of verslagen wordt opgenomen, op welke wijze dat gebeurt en hoe daarover met de gecontroleerde en de minister wordt gecommuniceerd wordt ingegaan bij de toelichting bij het zesde lid van dit artikel (zie verder ook het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting).

In het tweede en derde lid wordt gesproken over «Onze Minister wie het aangaat». Aangezien er op vele beleidsterreinen EG-subsidies worden verstrekt, zijn meerdere ministers betrokken bij het beheer, controle en toezicht ten aanzien van EG-subsidies. Aanknopingspunt in dezen zal dan ook moeten zijn, dat de minister wie het aangaat de minister is die in nationaal verband verantwoordelijk is op het beleidsterrein ten aanzien waarvan de EG-subsidie is verstrekt. In voorkomende gevallen kunnen dit ook meerdere ministers zijn.

De Algemene Rekenkamer en de betrokken ministers dienen zodanig gebruik te maken van de in dit wetsvoorstel geformuleerde bevoegdheden, dat de met de uitvoering gemoeide kosten en de beheer- en controlelasten voor de gecontroleerde derden zo veel mogelijk worden beperkt. Dit betekent onder meer dat ter verkrijging van informatie over de besteding van EG-subsidies door derden zoveel mogelijk gebruik zal worden gemaakt van de bestaande departementale dossiers daarover en van de reeds beschikbare jaarstukken van deze derden (inclusief de daarop betrekking hebbende controlerapporten). Indien mogelijk, dient verder te worden aangesloten bij de informatie die de gecontroleerde derde al bij de betrokken instelling van de Gemeenschappen heeft moeten aanleveren om in aanmerking te komen voor de gevraagde EG-subsidie. Een onderzoek ter plaatse zal alleen dan worden ingesteld indien de departementale dossiers, de opgestelde jaarstukken en de nader van de betrokken derde verkregen stukken en inlichtingen onbevredigend zijn. Een dergelijk terughoudend gebruik van het instrument onderzoek ter plaatse draagt bij aan zo laag mogelijke administratieve lasten.

Vierde lid

In dit lid wordt het doel van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer omschreven als oordeelsvorming over het beleid dat de betrokken ministers voeren ter nakoming van de bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen aan de lidstaat Nederland opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van EG-subsidies. De Algemene Rekenkamer heeft ook zelf aangegeven dat het haar gaat om onderzoek naar het handelen van de ministers en niet om controle van bijvoorbeeld gemeenten of provincies als zodanig. De Algemene Rekenkamer heeft daarbij aangedrongen op een nadere *bevoegdheid* (binnen haar bestaande controletaak) en niet gevraagd om een nieuwe controletaak.

In dit lid wordt gesproken over verplichtingen die bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen op de Staat rusten. Daaronder vallen verplichtingen voortvloeiend uit het Verdrag tot

oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, het Verdrag tot oprichting van de Europese (Economische) Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, de wijzigingen van deze verdragen, alsmede de eraan gehechte bijlagen, overeenkomsten en protocollen, en de op grond van deze verdragen door de instellingen van de Europese Gemeenschappen vastgestelde verordeningen, richtlijnen en beschikkingen.

De formulering in dit lid maakt duidelijk dat dit wetsvoorstel zich richt op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Het gaat er daarbij om dat de Nederlandse Staat aansprakelijk is, indien zich in Nederland door tekortkomingen in beheer en controle gevallen van fraude en onregelmatigheden voordoen, niet alleen indien deze tekortkomingen zich voordoen op rijksniveau, maar ook indien deze toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door bestuursorganen die niet tot de Staat behoren. De centrale overheid kan zich bij een niet correcte uitvoering of handhaving van het communautaire recht door bestuursorganen niet vrijpleiten door een beroep te doen op de autonomie van deze bestuursorganen. Voor de naleving van communautaire verplichtingen door niet-bestuursorganen die zonder tussenkomst van de Staat rechtstreeks van de Commissie subsidies ontvangen, is de Staat alleen aansprakelijk indien in de desbetreffende communautaire regelgeving nadere op de lidstaat rustende verplichtingen zijn geformuleerd.

Van belang is dat de op de lidstaat rustende communautaire verplichtingen ten aanzien van beheer, controle en toezicht verschillen van beleidsterrein tot beleidsterrein en van regeling tot regeling. De reikwijdte van deze verplichtingen is conform het bepaalde in dit lid bepalend voor de reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (en conform het bepaalde in het vierde lid van artikel 22a eveneens voor de minister wie het aangaat). De desbetreffende verplichtingen zijn uiteenlopend van aard. Zo kan aan een lidstaat zijn opgedragen om ten aanzien van EG-subsidies die zonder tussenkomst van de centrale overheid rechtstreeks aan derden worden uitbetaald, afhankelijk van de daarbij van toepassing zijnde sectoriële regelgeving, controles te verrichten, maatregelen te nemen ter voorkoming en bestrijding van onregelmatigheden, of bepaalde informatie te verstrekken aan de Europese Commissie. Voorts kan op bepaalde terreinen de minister belast zijn met de aanwijzing van de binnen Nederland met de uitvoering van de desbetreffende communautaire acties belaste diensten of organen, of is de minister verantwoordelijk voor de indiening van een nationaal plan of een nationale aanvraag bij de Commissie. Vaak heeft de centrale overheid zitting in een beheer- of ander comité. Al met al leidt de diversiteit van de desbetreffende voorschriften tot uiteenlopende verplichtingen van de lidstaat. Met deze diversiteit is in dit artikel (en in artikel 22a) rekening gehouden.

Onder meer de regelgeving betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de regelgeving inzake de toekenning van subsidies uit de structuurfondsen en de regelgeving ten aanzien van bijstandsverlening op het gebied van transeuropese netwerken bevatten belangrijke voorschriften betreffende door de lidstaat te nemen controlemaatregelen, te treffen voorzieningen gericht op het voorkomen en bestrijden van onregelmatigheden, en verplichtingen inzake het verstrekken van bepaalde informatie aan de Commissie. Ten aanzien van deze subsidies is dan ook duidelijk sprake van aansprakelijkheid van de Staat.

Het komt echter ook voor dat bedrijven en instellingen door de Europese Commissie via een aankondiging in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen worden uitgenodigd om rechtstreeks (zonder tussenkomst van de Staat) bij haar een aanvraag voor financiële steun in te dienen. De desbetreffende sectoriële regelgeving voorziet daarbij vaak niet in nadere verplichtingen van de Staat. De Commissie sluit alsdan rechtstreeks contracten (overeenkomsten) met begunstigden in de lidstaten. Eventuele communautaire aansprakelijkheid betreft dan uitsluitend de relatie tussen een instelling van de Gemeenschappen en de gesubsidieerde (bijvoorbeeld een bedrijf). Een voorbeeld van een communautaire geldstroom waarvoor dit geldt, zijn de subsidies die de Europese Commissie verstrekt in het kader van het vijfde Kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie.¹ De minister kan zich tegenover de Staten-Generaal moeilijk verantwoorden over de uitvoering van een bilateraal contract voor onderzoek en technologische ontwikkeling dat is afgesloten tussen de Europese Commissie en een Nederlandse onderneming. De centrale overheid staat daar volledig buiten en is op grond van de desbetreffende regelgeving ook niet belast met enige beheer-, controle- of toezichtstaak. Aangezien het de bedoeling van dit wetsvoorstel is om alleen bevoegdheden te creëren indien de Staat door de instellingen van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld voor een verzuim in de naleving van het communautaire recht, worden voor dergelijke gevallen in dit wetsvoorstel geen bevoegdheden gecreëerd, noch voor de Algemene Rekenkamer noch voor de minister.

De controle op de besteding van de in de vorige alinea bedoelde gelden valt onder de controletaak van de Europese Rekenkamer. Het kan wenselijk zijn dat de Algemene Rekenkamer de controle in die gevallen in samenwerking met de Europese Rekenkamer uitoefent. Aangezien dit wetsvoorstel geen bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer terzake creëert, zal het dan moeten gaan om een optreden van de Algemene Rekenkamer namens en ten behoeve van de Europese Rekenkamer. Een eigenstandig optreden van de Algemene Rekenkamer leidend tot rapportage aan de Staten-Generaal is hier niet passend. Ook de Algemene Rekenkamer zelf heeft aangegeven haar onderzoek te willen richten op het handelen van ministers en niet op het handelen van bijvoorbeeld decentrale bestuursorganen als zodanig.² In de gevallen dat de Algemene Rekenkamer geen zelfstandige (eigen) controlebevoegdheden heeft, kan zij desgewenst toch controles verrichten, maar dan op grond van de bevoegdheden van en rapporterend aan de Europese Rekenkamer. Opgemerkt zij overigens dat de Algemene Rekenkamer eerder heeft aangegeven niet een van de Europese Rekenkamer afgeleide bevoegdheid te wensen.³ In dat licht valt dus niet te verwachten dat zij in de praktijk veelvuldig zal gaan optreden namens de Europese Rekenkamer.

Vijfde lid

Het bepaalde in het vijfde lid komt overeen met het bepaalde in het eerste zinsdeel van het zesde lid van artikel 59 van deze wet. Derhalve zij verwezen naar de toelichting daarbij.

Zesde lid

Ten algemene zij allereerst verwezen naar de toelichting bij de genoemde leden van artikel 59 van deze wet.

Het vierde lid van artikel 59 van deze wet is van overeenkomstige toepassing verklaard om te bewerkstelligen dat het vorderen van bescheiden en

¹ Besluit nr. 182/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 december 1998 betreffende het vijfde Kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (1998–2002) (PbEG nr. L 26 van 1 februari 1999).

² Zie: Kamerstukken II 1996/97, 24 500, nr. 5, Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nrs. 2 en 3, de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 12 maart 1998, kenmerk 314R/S (Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nr. 4) en de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 7 oktober 1999, kenmerk 830R. De Algemene Rekenkamer heeft aangedrongen op een nadere bevoegdheid binnen haar bestaande controletaak; zij heeft niet gevraagd om een nieuwe controletaak.

³ Zie vorige voetnoot.

het inwinnen van nadere inlichtingen, bedoeld in het derde lid, ten aanzien van De Nederlandsche Bank NV geschiedt door tussenkomst van de minister en dat het vorderen van bescheiden van De Nederlandsche Bank NV uitsluitend betrekking heeft op de jaarrekeningen en rapporten, bedoeld in het tweede lid.

Voor het omgaan met vertrouwelijke gegevens en bevindingen is aangegeven dat het bepaalde in het veertiende lid van artikel 59 van deze wet van overeenkomstige toepassing is. Daarin is bepaald dat de Algemene Rekenkamer van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, geen melding maakt in een verslag of rapport. De wijze van rapporteren zal zodanig moeten zijn, dat gegevens en bevindingen niet te herleiden zijn tot individuele provincies, gemeenten, bedrijven of personen. Dat is ook logisch tegen de achtergrond dat de Algemene Rekenkamer ingevolge het bepaalde in het vierde lid rapporteert over het handelen van de minister (c.q. het gebruik dat deze heeft gemaakt van zijn of haar bevoegdheden) en niet over het handelen van het betrokken decentrale bestuursorgaan, bedrijf of persoon als zodanig. Het controle-object van de Algemene Rekenkamer is en blijft het handelen van de minister.

Er mag van uitgegaan worden dat de Algemene Rekenkamer de door haar gehanteerde procedure voor hoor en wederhoor ten aanzien van de rapportage over onderzoeksbevindingen die het Rijk aangaan overeenkomstig zal toepassen ten aanzien van onderzoeksbevindingen die derden aangaan. Dit wil zeggen dat de Algemene Rekenkamer de in haar verslagen en rapporten op te nemen bevindingen voorafgaand aan vaststelling en publicatie voorlegt aan de betrokken derde ter verkrijging van een reactie daarop. In haar reactie op het haar voor advies voorgelegde concept van deze wetswijziging heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de assumptie dat zij de ten aanzien van het Rijk gehanteerde procedure voor hoor en wederhoor overeenkomstig zal toepassen ten opzichte van derden, juist is. Daarbij heeft zij aangegeven dat een en ander onverkort geldt voor haar publicatiebeleid en meer in het bijzonder voor de vraag of en op welke wijze zij vertrouwelijke gegevens in haar publicaties opneemt.¹

Over de vraag of en op welke wijze zij vertrouwelijke gegevens in haar verslagen en rapporten opneemt, voert de Algemene Rekenkamer overleg met de gecontroleerde en met de desbetreffende minister. Verwacht mag worden dat de Algemene Rekenkamer een afweging maakt tussen enerzijds de rechtstreekse gevolgen die de publicatie van haar bevindingen voor een of meer belanghebbenden kan hebben en anderzijds de met de publicatie van het desbetreffende verslag of rapport te dienen doelen. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat de Algemene Rekenkamer in openbare verslagen en rapporten geen vertrouwelijke bedrijfsgegevens of anderszins commercieel gevoelige informatie vermeldt, wanneer het betrokken bedrijf als gevolg daarvan concurrentienadeel ten opzichte van andere bedrijven zou kunnen ondervinden. Bij gelegenheid van de behandeling van het rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen* heeft de Algemene Rekenkamer kenbaar gemaakt bij haar besluitvorming onder meer de objectieve criteria te hanteren die zijn vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur.² Als vertrouwelijk beschouwt de Rekenkamer in elk geval gegevens die de persoonlijke levenssfeer betreffen en bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn meegedeeld.³ De Rekenkamer heeft daarbij aangegeven dat er sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Ook als

¹ Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 5 april 2000, kenmerk 342R, blz. 12.

² Kamerstukken II 1996/97, 25 080, nr. 4. Zie ook Kamerstukken II 1999/2000, 26 248, nr. 11.

³ De gegevens moeten vertrouwelijk zijn meegedeeld of althans zijn verstrekt in een contact dat het betrokken bedrijf redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen. Bedrijfs- en fabricagegegevens die door het betrokken bedrijf openbaar zijn gemaakt, of waarvan het betrokken bedrijf heeft toegestaan dat ze openbaar worden gemaakt, zijn daarmee niet meer naar hun aard vertrouwelijk.

bedrijfs- en fabricagegegevens niet langer door het bedrijf zelf of een rechtsopvolger worden uitgebaat, bijvoorbeeld na faillissement, behouden zij hun vertrouwelijkheid zolang zij op zichzelf een objectieve economische waarde hebben.

De gecontroleerde (bijvoorbeeld een bedrijf) kan voorafgaand aan publicatie eventuele bezwaren niet alleen kenbaar maken aan de Algemene Rekenkamer, maar ook aan de betrokken minister. De minister kan deze bezwaren dan betrekken in het overleg dat hij of zij met de Algemene Rekenkamer voert (hoor en wederhoor).

Zevende lid

Het EG-Verdrag bepaalt dat de Europese Rekenkamer de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de Gemeenschap onderzoekt, en tevens nagaat of een goed financieel beheer werd gevoerd.¹ Zoveel mogelijk zal verzekerd dienen te worden dat de Algemene Rekenkamer niet op grond van een eigen interpretatie van de Europese regelgeving tot de conclusie komt dat bepaalde uitgaven rechtmatig of onrechtmatig zijn, terwijl de Europese Rekenkamer op grond van haar interpretatie van de regels tot tegenovergestelde conclusies komt. Daarom moeten over het rechtmatigheidsbegrip c.q. de materiële normen inzake de interpretatie van Europese regelgeving ten minste goede afspraken moeten worden gemaakt tussen de Algemene Rekenkamer en de andere nationale rekenkamers aan de ene kant en de Europese Rekenkamer aan de andere kant. Deze afspraken moeten leiden tot eenduidige normen, zij moeten transparant zijn en zij dienen bekend te worden gemaakt aan in elk geval de betrokken departementen. Daarbij moet de interpretatie van de Europese Rekenkamer uiteindelijk leidend zijn, althans voor wat betreft de Algemene Rekenkamer en de andere nationale rekenkamers.² Hiermee wordt beoogd te bewerkstelligen, dat de Algemene Rekenkamer gebonden is aan dezelfde Europese rechtmatigheidsnormatiek waaraan ook de Europese Rekenkamer zich gebonden acht. Dit tast de eigen verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om in overleg met de Europese Rekenkamer te komen tot afspraken over de gewenste controlemethodologie niet aan. Waar het om gaat, is dat gewaarborgd wordt dat sprake is van een eenvormige interpretatie van de Europese regelgeving aan de hand van duidelijke en eenduidige criteria die uniform gelden voor alle nationale rekenkamers. Daardoor moeten kwaliteitsverschillen in aanpak tussen de nationale rekenkamers zoveel mogelijk voorkomen worden.

Achtste lid

Doel van dit lid is het formuleren van nadere waarborgen van rechtsbescherming ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheid vermeld in het derde lid (in het bijzonder onderzoek ter plaatse). Daarbij is aansluiting gezocht bij een viertal artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht. Deze artikelen zien op achtereenvolgens de plicht tot het overleggen van een legitimatiebewijs, het gebruik dat van bevoegdheden moet worden gemaakt, de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (waaronder gebouwen, woningen, erven en andere terreinen), en de bevoegdheid tot het inzien van gegevens en bescheiden en het maken van kopieën daarvan.

Verwacht mag worden dat de Algemene Rekenkamer bij het betreden van plaatsen aan de betrokkene mededeling doet van het doel van die betreding. Overigens zij opgemerkt dat binnentreden als zodanig geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bijgevolg is tegen binnentreden geen bezwaar of beroep mogelijk. Wel bestaat er toegang

¹ EG-Verdrag, art. 248. De Europese Rekenkamer verricht dezelfde taak met betrekking tot de beide andere Gemeenschappen (EGKS-Verdrag, art. 45C, en Euratom-Verdrag, art. 160C).

² Het spreekt voor zich dat in de institutionele verhoudingen op Europees niveau het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de uniforme interpretatie van de communautaire regelgeving bewaakt. Deze instelling is dus uiteindelijk bepalend voor de interpretatie daarvan.

tot de rechter via de weg van een kort geding, waarbij de betrokkene aanvoert dat het binnentreden jegens hem onrechtmatig is.

De uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zal in de praktijk – gegeven de omvang van de desbetreffende geldstromen – voor een belangrijk deel betrekking hebben op de controle van agrariërs die communautaire landbouwsubsidies ontvangen. De te controleren bedrijfsadministratie bevindt zich daarbij veelal in een woonhuis. Uiteraard mag ervan worden uitgegaan dat de desbetreffende agrariërs de Algemene Rekenkamer, gegeven het bepaalde in deze wet, toegang zullen verlenen tot hun woning. Het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner blijft buiten de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer vallen. Uitgangspunt is immers dat die bevoegdheid slechts in uitzonderingsgevallen dient te bestaan (vergelijk artikel 12, eerste lid, van de Grondwet).¹ Mocht de Algemene Rekenkamer in de praktijk stuiten op een weigering een woning te mogen betreden, dan kan zij de desbetreffende minister daarvan in kennis stellen en deze vragen (alsnog) de verlangde informatie bij de betrokkene op te vragen. Mocht de Algemene Rekenkamer in voorkomend geval stuiten op (een vermoeden van) een strafbaar feit, dan dient zij de aangewezen justitiële autoriteiten daarvan op de hoogte te stellen, zodat deze op grond van hun bevoegdheden kunnen bezien welke nadere actie geboden is.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ Zie ook de Algemene wet op het binnentreden (artikel 2 e.v.) en de Wet op de economische delicten (artikel 20).