

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 september 2000 en het nader rapport d.d. 15 december 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juni 2000, no. 00.003754, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Het wetsvoorstel geeft de Algemene Rekenkamer onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van het door de minister gevoerde beleid ter nakoming van verplichtingen aangaande beheer, controle en toezicht inzake middellijk of onmiddellijk verleende EG-subsidies.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de plv. Directeur van Uw kabinet van 21 juni 2000, kenmerk 00.003754, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het voorstel van wet tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 september 2000, no. W06.00.0235/IV, bied ik U hierbij aan. De Raad van State geeft U in overweging het voorstel te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1a. In het voorstel worden geen nieuwe taken toebedeeld aan de Algemene Rekenkamer. De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer worden uitgebreid zodat onderzoek kan worden verricht (ook bij derden) met betrekking tot EG-subsidies voorzover het beleid terzake onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. De Raad acht het een juist uitgangspunt dat de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer worden uitgeoefend in relatie tot het terrein, waarbinnen de minister door de Staten-Generaal ter verantwoording kan worden geroepen. De taak van de Algemene Rekenkamer staat niet los van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar is daaraan complementair. Daarbij maakt de Raad overigens wel de kanttekening dat, zoals de Raad eerder heeft toegelicht², de ministeriële verantwoordelijkheid geen afgebakend en juridisch vaststaand begrip is en deze ook niet beperkt is

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Advies van 2 maart 1995, no. W06.95.0022.

tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

b. In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een beperkte strekking van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van Europese subsidies. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich volgens de toelichting niet uit tot EG-subsidies die zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid door de Commissie aan een bedrijf worden verstrekt en met betrekking waartoe geen Nederlands bestuursorgaan is belast met een taak betreffende beheer, controle of toezicht, een en ander met inachtneming van de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende algemene en specifieke samenwerkingsverplichtingen. De Algemene Rekenkamer heeft dan ook geen taak. De Europese Rekenkamer oefent ingevolge artikel 248, derde lid, van het EG-Verdrag de controle op deze bestedingen uit.

De Raad heeft er begrip voor dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet kan uitstrekken tot EG-subsidies die zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid door de Commissie aan een bedrijf worden verstrekt en met betrekking waartoe geen Nederlands bestuursorgaan is belast met een taak betreffende beheer, controle of toezicht. Dat neemt niet weg dat sprake is van besteding van publieke middelen waarop publiek toezicht nodig is. De eerst aangewezen daarvoor in dit verband is, zoals de Raad reeds opmerkte, de Europese Rekenkamer. Dat sluit niet uit dat het wenselijk kan zijn dat de Algemene Rekenkamer in deze gevallen de controle (mede) uitoefent, in samenwerking met de Europese Rekenkamer, in het kader van artikel 248 van het EG-Verdrag.

De Raad adviseert nader in te gaan op vorengenoemde aspecten.

1a

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer moeten worden uitgeoefend in relatie tot het terrein, waarbinnen de minister door de Staten-Generaal ter verantwoording kan worden geroepen. Daarbij tekent de Raad aan dat «de ministeriële verantwoordelijkheid geen afgebakend en juridisch vaststaand begrip is en deze ook niet beperkt is tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden». Deze visie is terecht. In de memorie van toelichting is een nadere beschouwing over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid opgenomen. Daarin is uiteengezet dat de ministeriële verantwoordelijkheid *in enge zin* wordt bepaald door de bevoegdheden die de minister heeft. 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 zou men de ministeriële verantwoordelijkheid *in ruime zin* kunnen noemen. 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 voornemens 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.¹

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

1b

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet uitstrekt tot EG-subsidies die zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid door de Europese Commissie aan een bedrijf worden verstrekt en met betrekking waartoe geen Nederlands bestuursorgaan is belast met een taak betreffende beheer, controle en toezicht. De Raad geeft aan begrip te hebben voor deze interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar stelt anderzijds dat het wel gaat om de besteding van publieke middelen waarop publieke controle nodig is. De Raad merkt terecht op dat de Europese Rekenkamer met die controle belast is. De Raad stelt vervolgens dat «het wenselijk kan zijn dat de Algemene Rekenkamer in deze gevallen de controle (mede) uitoefent, in samenwerking met de Europese Rekenkamer». Op zich verdient deze gedachtegang van de Raad steun, zij het dat het dan moet 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 heeft hier immers – gegeven het gestelde onder punt 1a – geen zin. Ook de Algemene Rekenkamer zelf heeft aangegeven haar onderzoek te willen richten op het handelen van *ministers*.¹ In de memorie van toelichting is opgenomen dat de Algemene Rekenkamer in de gevallen dat zij geen zelfstandige (eigen) controlebevoegdheden heeft, desgewenst toch controles kan verrichten, maar dan op grond van de bevoegdheden van en rapportierend aan de Europese Rekenkamer. Opgemerkt zij overigens dat de Algemene Rekenkamer eerder heeft aangegeven niet een van de Europese Rekenkamer afgeleide bevoegdheid te wensen.² In dat licht valt dus niet te verwachten dat zij in de praktijk veelvuldig zal gaan optreden namens de Europese Rekenkamer.

2. In het voorgestelde artikel 59a, zevende lid, van de Comptabiliteitswet is een opdracht opgenomen voor de Algemene Rekenkamer om overleg te voeren met de Europese Rekenkamer over te hanteren normen en criteria en over de wijze van samenwerking. Het oogmerk van deze bepaling is het bewerkstelligen van een eenvormige toepassing aan de hand van uniforme criteria. In de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt dat met die bepaling wordt beoogd te bewerkstelligen dat de Algemene Rekenkamer gebonden is aan dezelfde Europese rechtmatigheidsnormatiek waaraan ook de Europese Rekenkamer zich gebonden acht. De Raad meent dat hiermee een regeling over de verhouding tussen de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer in het leven wordt geroepen die verdergaat dan voortvloeit uit artikel 248, derde lid, van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat de Europese Rekenkamer en de nationale controle instanties van de lidstaten samenwerken in onderling vertrouwen en met behoud van hun onafhankelijkheid. Dat artikel biedt reeds een afdoende kader voor de beoogde samenwerking en afstemming tussen de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer. De Raad adviseert artikel 59a, zevende lid, te laten vervallen.

2

In het wetsvoorstel is bepaald dat de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer overleg voeren over te hanteren normen en criteria en over de wijze van samenwerking. Deze bepaling is bedoeld om te komen tot uniforme rechtmatigheidsnormen. De Raad acht een dergelijke bepaling niet nodig, omdat in het EG-Verdrag al is bepaald dat de Europese Rekenkamer en de nationale controle instanties van de lidstaten samenwerken in onderling vertrouwen en met behoud van hun onafhankelijkheid. Desalniettemin wordt gehecht aan handhaving van de voorgestelde bepaling. Het is geenszins de bedoeling van die bepaling de Algemene Rekenkamer ondergeschikt te maken aan de Europese Rekenkamer. Waar het om gaat, is 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 nadere samenwerking niet aan. Door duidelijke en eenduidige criteria die uniform gelden voor alle nationale rekenkamers moeten verschillen in gehanteerde normenstelsels tussen de rekenkamers zoveel mogelijk worden voorkomen.

¹ 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.

² Zie vorige voetnoot.

In de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet toezicht Europese subsidies zoals dat aan de Raad is voorgelegd, was uiteengezet dat het de bedoeling was om het in voorliggend wetsvoorstel opgenomen recht van de minister op toegang tot informatie (dezelfde bevoegdheid als die welke wordt toegekend aan de Algemene Rekenkamer) te zijner tijd onder te brengen in de Wet toezicht Europese subsidies. Bij nadere beschouwing lijkt het evenwel meer passend die bevoegdheid op te nemen in (een afzonderlijk artikel van) de Comptabiliteitswet. Het wetsvoorstel is in die zin aangepast. Dit betekent dat het achtste lid van art. 59a uit de aan de Raad voorgelegde versie thans is opgenomen als het nieuw ingevoegde artikel 22a. De reden om te kiezen voor onderbrenging in de Comptabiliteitswet is de volgende. De ministeriële bevoegdheden die zijn neergelegd in het voorstel van Wet toezicht Europese subsidies richten zich op bestuursorganen, terwijl de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet betrekking heeft op een ruimere kring van begunstigden (rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen). Opname in het voorstel van Wet toezicht Europese subsidies zou derhalve betekenen dat daarin een artikel zou voorkomen met een heel andere bereik dan de rest van dat wetsvoorstel. Zowel begripsmatig als wetstechnisch heeft dat niet de voorkeur.

In de tekst van de memorie van toelichting bij het voorstel van wet zijn naast bovengenoemde aanpassingen nog een aantal redactionele wijzigingen aangebracht, in het bijzonder ter verduidelijking en actualisering van de tekst.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm