

Vergaderjaar 1995–1996

24 479

Herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 oktober 1995

In maart 1995 bracht de Raad van State advies uit over de positie van de Algemene Rekenkamer ten opzichte van de Verzekeringskamer in verband met de geheimhoudingsbepalingen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de daaraan ten grondslag liggende EG-richtlijnen (advies 2 maart 1995, W06.95.0022) (Zie bijlage bij 24 456, nr. 3). De hieraan voorafgaande adviesaanvraag kwam voort uit de juridische problemen die waren gerezen naar aanleiding van het verzoek van 14 april 1994 van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de Rekenkamer om een onderzoek uit te voeren naar het toezichtbeleid van de Verzekeringskamer in het algemeen en het toezicht op de levensverzekeraar Vie d'Or in het bijzonder. De juridische discussie spitte zich toe op de vraag welke mogelijkheden de Rekenkamer, gegeven de Comptabiliteitswet en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, heeft of, na eventuele aanpassing van de wetgeving, zou moeten hebben om bij de Verzekeringskamer onderzoek te verrichten. Omdat de discussie niet of althans niet op korte termijn tot een voor de Rekenkamer bevredigende oplossing kon worden gebracht die voldoende rekening hield met haar onafhankelijke positie, meenden wij niet te kunnen bewilligen in uw verzoek het door u gevraagde onderzoek bij de Verzekeringskamer uit te voeren. De Tweede Kamer besloot daarop het onderzoek zelf uit te voeren. De daartoe ingestelde tijdelijke commissie Toezicht Verzekeringskamer heeft inmiddels haar bevindingen aan de Kamer gerapporteerd. In verband daarmee zenden wij u thans, in reactie op het advies van de Raad van State, onze opvatting over de betekenis van artikel 59 van de Comptabiliteitswet (zie bijlage I).

In het hierna volgende geven wij deze opvatting in de kern en toegevoegd op de casus Verzekeringskamer weer. Een uitgebreide uiteenzetting treft u aan in de bijlage, waarbij met name paragraaf 3.2 ingaat op onze controlefilosofie ten aanzien van organen zoals de Verzekeringskamer.

Zoals ook de Raad van State in zijn advies constateert is de Verzekeringskamer een rechtspersoon die bij wet geregelde taken uitoefent en daartoe wordt gefinancierd uit krachtens de wet ingestelde

S-AFE

heffingen. Daarmee is de Rekenkamer op grond van artikel 59, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet bevoegd om de Verzekeringskamer in haar controles te betrekken. De grondslag voor de controle van de Rekenkamer bij rechtspersonen met een wettelijke taak wordt gevormd door de taakuitoefening door deze rechtspersonen. Dit betekent dat de controle zich primair richt op de vraag of de rechtspersoon zijn wettelijke taken naar behoren uitvoert. De Rekenkamer heeft in dat verband het recht inlichtingen in te winnen, maar ook onderzoek ter plaatse bij die rechtspersoon verrichten. Anders dan de Raad van State zijn wij van mening dat het systeem, noch de bewoordingen van de Comptabiliteitswet daarbij restricties aanleggen wat betreft de aard van de in te winnen inlichtingen of de aard of herkomst van het bij de rechtspersoon aanwezige in de controle te betrekken materiaal. Met andere woorden, de wet dwingt in onze ogen niet tot een principiële andere controlebenadering of -mogelijkheden bij de Verzekeringskamer (die toezicht houdt op organisaties die tot de private sector behoren) dan bij bijvoorbeeld de Ziekenfondsraad (die toezicht houdt op organisaties die tot de publieke sector worden gerekend). Wel zijn er restricties verbonden aan de openbaarmaking door de Rekenkamer van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Vertrouwelijkheid van gegevens en bevindingen kan overigens zowel in de private als de publieke sector aan de orde zijn.

De belemmeringen die het de Rekenkamer hebben verhinderd het door de Tweede Kamer gewenste onderzoek naar het toezicht door de Verzekeringskamer op Vie d'Or uit te voeren liggen dan ook niet in het systeem of in de bewoordingen van de Comptabiliteitswet besloten. Deze belemmeringen vloeien voort uit conflicterende wetgeving, waarbij enerzijds de Rekenkamer op grond van artikel 59 Comptabiliteitswet wel de bevoegdheid heeft een dergelijk onderzoek uit te voeren, doch de Verzekeringskamer daaraan, gezien de geheimhoudingsbepalingen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, niet kan meewerken voor zover de Rekenkamer informatie bij de Verzekeringskamer wenst in te zien over individuele verzekeraars.

Zoals wij reeds aangaven in ons antwoord op vragen van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven over het Verslag 1994 van de Rekenkamer gaf het advies van de Raad van State ons mede aanleiding ons te bezinnen op de gewenste reikwijdte van ons totale pakket van taken en bevoegdheden (Kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 8). Deze brede herbezinning die overigens verder strekt dan de vraag welke mogelijkheden er zijn artikel 59 te verduidelijken, verwachten wij begin 1996 te kunnen afronden.

Afschrift van deze brief hebben wij heden gezonden aan de vice-president van de Raad van State.

Algemene Rekenkamer

M. B. Engwirda,
wnd. president

T. A. M. Witteveen,
secretaris

Betreft het standpunt van de Algemene Rekenkamer over artikel 59 Comptabiliteitswet naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 2 maart 1995 over de positie van de Rekenkamer ten opzichte van de Verzekeringskamer

1. Algemeen

Artikel 59 van de Comptabiliteitswet (CW) regelt in algemene zin dat de Algemene Rekenkamer controlebevoegdheden heeft bij organen buiten het rijk in juridische zin (de Staat). Het gaat hierbij in de eerste plaats om rechtspersonen (en enkele verwante juridische constructies) waarmee de Staat een financiële binding heeft in de vorm van een deelneming of een subsidie, lening of garantie (eerste lid, onder a, b en c). In de tweede plaats gaat het om rechtspersonen met een wettelijke taak die (deels) worden gefinancierd uit publieke middelen (eerste lid, onder d). Tenslotte gaat het om de zogenaamde eigen-risicodragers in het kader van de Ziektewet (eerste lid, onder e). Op deze laatste categorie wordt niet verder ingegaan omdat dit een specifieke aanvulling betreft op de tweede categorie.

Het controleterrein van de Rekenkamer bestaat buiten de Staat dus uit twee hoofdgroepen: rechtspersonen met een financiële binding en rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze twee hoofdgroepen vertegenwoordigen blijkens de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van het huidige artikel 59 (zie hierna onder 3) tevens de twee hoofdmotieven voor de uitbreiding van het controleterrein van de Rekenkamer. Of, in de termen van professor dr. Th. A. Stevers in zijn monografie «De Rekenkamer» (Stenfert Kroese, 1979) de uitbreiding van de werkingssfeer van de Rekenkamer is gebaseerd op twee beginselen: hun budgettaire beginsel en het publiekrechtelijk beginsel.

Volgens het budgettaire beginsel strekt de werkingssfeer van de Rekenkamer zich behalve tot de Staat ook uit over alle huishoudingen die een financiële binding met de Staat hebben. In artikel 59, eerste lid, onder a, b en c, van de CW is het begrip huishoudingen ingeperkt tot rechtspersonen en enkele verwante juridische constructies. De fundering van dit beginsel is gelegen in de functie van de Rekenkamer als correlaat van het budgetrecht van de Staten-Generaal. Willen de Staten-Generaal hun budgetrecht in volle omvang kunnen uitoefenen, dan dienen zij ook te beschikken over zo compleet mogelijke, onafhankelijke informatie over de recht- en doelmatigheid van de financiële stromen (ontvangsten en uitgaven) tussen de Staat en rechtspersonen buiten de Staat.

Volgens het publiekrechtelijk beginsel strekt de werkingssfeer van de Rekenkamer zich niet alleen uit over de Staat, maar ook over rechtspersonen die behoren tot de publieke sfeer van het Rijk. Hierbinnen zijn verschillende varianten mogelijk, die Stevers aanduidt als het formeel en het materieel publiekrechtelijk beginsel. Bij het formeel publiekrechtelijk beginsel vallen alleen publiekrechtelijke rechtspersonen binnen de werkingssfeer van de Rekenkamer, bij het materieel publiekrechtelijk beginsel vallen daaronder ook privaatrechtelijke rechtspersonen die materieel tot de publieke sfeer behoren, bijvoorbeeld omdat zij door de centrale overheid voorgeschreven taken uitoefenen. In artikel 59, eerste lid, onder d, van de CW zijn duidelijk de kenmerken van het materieel publiekrechtelijk beginsel te herkennen. Het materieel publiekrechtelijk beginsel tracht een oplossing te bieden voor het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitoefening van publieke taken door rechtspersonen die niet tot het rijk behoren slechts een beperkte is. Er bestaat namelijk gevaar dat de democratische controle door de Staten-Generaal op het handelen van de centrale overheid (in bestuurlijke zin)

onvoldoende tot haar recht kan komen. Om die reden achtte de wetgever het gewenst dat de Staten-Generaal door een onafhankelijk controleorgaan (in casu de Rekenkamer) kunnen worden ingelicht over het financieel beheer, de doelmatigheid van dat beheer en van de organisatie en over het functioneren van de rechtspersonen die een publieke taak uitvoeren (zoals bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties op het terrein van de sociale zekerheid).

2. Historische schets

De totstandkoming van het huidige artikel 59 CW kent een lange geschiedenis. Startpunt van de discussie was het rapport van de Commissie tot voorbereiding van een herziening van de CW, de zogenaamde commissie-Simons, uit 1960 over de herziening van de CW van 1927. De aanbevelingen van deze commissie werden wat de bevoegdheden van de Rekenkamer betreft bij organen buiten de Staat gedeeltelijk overgenomen in het voorstel voor de CW 1976 die de CW 1927 zou vervangen.

De wetgever kende de Rekenkamer in artikel 80 (de voorganger van het huidige artikel 59) van de CW 1976 controlebevoegdheden toe bij rechtspersonen die een financiële relatie met het Rijk hebben. Dit was in grote lijnen overeenkomstig de aanbeveling van de commissie-Simons. De aanbeveling van de commissie om de Rekenkamer ook bevoegdheden toe te kennen bij publiekrechtelijke rechtspersonen werd echter niet overgenomen. In het eerste voorstel voor de CW 1976 (Kamerstukken II 1963/64, 7 760, nrs. 1–3) werd in de memorie van toelichting als reden opgegeven, dat door of vanwege het rijk opgerichte (publiekrechtelijke) rechtspersonen geen rijkstaken verrichtten. Dit was tegengesteld aan de opvatting van de commissie-Simons. Omdat er geen sprake was van rijkstaken hoorde volgens de toelichting regeling van een bevoegdheid voor de Rekenkamer niet thuis in de CW, maar in de wetgeving inzake de desbetreffende publiekrechtelijke rechtspersonen. De reactie hierop in het voorlopig verslag was niet onverdeeld. Echter, de fracties die het principe van de commissie-Simons onderschreven (en dus het regeringsstandpunt afwezen) drongen niet aan op herziening van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel sneuvelde vervolgens, overigens om geheel andere redenen, in de Eerste Kamer.

De hiervoor gereleveerde discussie werd voortgezet bij de behandeling van het na de verwerping van het eerste wetsvoorstel ingediende tweede voorstel voor de CW 1976. De discussie had in hoofdzaak betrekking op de (on)mogelijkheid om een adequate democratische controle uit te kunnen oefenen op juridisch andere rechtspersonen dan de Staat die overheids-taken of daarvan afgeleide taken uitoefenen, waarmee bovendien vaak aanzienlijke collectieve middelen zijn gemoeid (zie bijvoorbeeld Handelingen II, 26 mei 1976, blz. 462–463).

Deze discussie mondde uit in een op 26 mei 1976 met algemene stemmen aangenomen motie van de leden Van Amelsvoort c.s. (Kamerstukken II 1975/76, 13 037, nr. 21). Hierin werd overwogen dat de rol van de overheid in de maatschappij zich zodanig had ontwikkeld, dat er, bij een toegenomen omvang van de collectieve uitgaven, een toenemende verwevenheid tussen de overheid en de overige sectoren van het maatschappelijk leven was opgetreden. Dit verschijnsel werd door Stevers met het begrip diffusie aangeduid. De motie-Van Amelsvoort nodigde de regering uit te onderzoeken hoe krachtens een algemene regeling een onafhankelijke controle op ontvangsten en uitgaven van publieke aard effectief kon worden gewaarborgd. Deze motie lag aan de basis van onderdeel d van artikel 59, eerste lid, van de CW (vergelijk ook Hande-

lingen II, 10 juni 1987, blz. 4283, middelste kolom, bij eerste wijziging van de CW 1976).

Vervolgens kwam eind 1979 het rapport uit van de subcommissie Steunverlening Individuele Bedrijven van de Commissie voor de Rijksuitgaven, de zogenaamde subcommissie-Van Dijk (Kamerstukken II 1979/80, 15 306, nrs. 2–3). De behandeling van dit rapport in de Tweede Kamer leidde op 31 maart 1981 tot het aannemen met (nagenoeg) algemene stemmen van de motie-Bolkestein c.s. (Kamerstukken II 1980/81, 15 306, nr. 11). De motie-Bolkestein onderstreepte een aanbeveling die de subcommissie-Van Dijk in haar rapport had gedaan (aanbeveling 4.17). De motie richtte zich daarmee op het creëren van controlebevoegdheden voor de Rekenkamer bij ondernemingen die subsidies, leningen of garanties van de Staat hebben ontvangen en bij ondernemingen waaraan door de Staat dan wel voor risico van de Staat risicodragend vermogen is verstrekt. In het bijzonder bij privaatrechtelijke lichamen waaraan in het kader van het steunverleningsbeleid publieke middelen waren toevertrouwd diende de Rekenkamer controles ter plaatse te kunnen uitoefenen. De bedoelde aanbeveling en de daarmee samenhangende motie-Bolkestein leidden vervolgens tot de onderdelen a, b en c van artikel 59, eerste lid, CW.

Deze historische schets sluit aan bij de gedachte dat aan artikel 59 CW twee beginselen ten grondslag liggen. Het budgettaire beginsel voor de rechtspersonen die een financiële binding hebben met de Staat (artikel 59 CW eerste lid, onder a, b en c) en het materieel publiekrechtelijke beginsel voor de rechtspersonen die een wettelijke taak uitoefenen (artikel 59 CW eerste lid, onder d).

3. Controlefilosofie

De controlefilosofie die door de Rekenkamer werd ontwikkeld voor het artikel-59-terrein (zie ook het Verslag 1992 van de Rekenkamer) is nauw verbonden met het onderscheid tussen rechtspersonen die een financiële binding hebben met de Staat en rechtspersonen die een wettelijke taak hebben en met de twee beginselen die aan artikel 59 CW ten grondslag liggen. Het gemeenschappelijk element in de controlefilosofie is dat aan de hand van drie kernvragen wordt nagegaan hoe het zit met de waarborgen voor een recht- en doelmatig handelen en dat waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van de resultaten van controles van anderen. De drie kernvragen zijn:

- Welke waarborgen zijn er?
- Werken deze waarborgen in de praktijk?
- Wat zijn de resultaten van de toepassing van de waarborgen, is er daadwerkelijk sprake van een recht- en doelmatig handelen?

3.1 Rechtspersonen met financiële binding

Het budgettaire beginsel dat een hoofdrol speelde bij het toekennen van bevoegdheden aan de Rekenkamer bij rechtspersonen die een financiële binding met de Staat hebben in de vorm van deelnemingen en subsidies, leningen en garanties, leidt tot de volgende uitwerking van de algemene controlefilosofie.

De grondslag voor de controle wordt gevormd door de financiële binding. Omdat de minister verantwoordelijk is voor de recht- en doelmatige besteding van de aan de rechtspersoon gefourneerde gelden, ligt het aangrijpingspunt voor de controle door de Rekenkamer bij het ministerie dat de financiële binding is aangegaan. Daartoe richt de Rekenkamer zich met haar drie kernvragen primair op het ministerie.

Controle bij de rechtspersoon (al dan niet door tussenkomst van de minister) komt aan de orde indien verwacht wordt dat de rechtspersoon over informatie beschikt die van belang is om de drie kernvragen te kunnen beantwoorden en die niet of niet volledig bij het ministerie beschikbaar is. Dit zal zich met name voordoen bij de beantwoording van de tweede (werking van de waarborgen) en de derde kernvraag (resultaten van de waarborgen). De bevoegdheden die de Rekenkamer heeft tot controle bij rechtspersonen met een financiële binding kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om:

- de gegevens die bij het ministerie zijn verzameld te verifiëren;
- de effectiviteit van de geldverstrekking bij de ontvanger te onderzoeken (wordt het doel van de geldverstrekking gerealiseerd?);
- de efficiëntie van het geldverstrekkingproces te onderzoeken (bij subsidies bijvoorbeeld: zijn de voorwaarden voldoende duidelijk, zijn ze niet te bureaucratisch, hoe verloopt de communicatie met het ministerie?);
- de rechtmatigheid van de besteding door de ontvanger te onderzoeken (wordt het geld volgens de voorwaarden besteed?).

De controlebevoegdheden ex artikel 59 CW bij rechtspersonen met een financiële binding geven de Rekenkamer dus belangrijke extra mogelijkheden om het handelen van de minister in al zijn consequenties te onderzoeken en daarover een afgewogen oordeel te vormen.

Zoals gezegd, wordt de grondslag van de controle gevormd door de financiële binding en richt de Rekenkamer zich met haar controle primair op het desbetreffende ministerie. Dit neemt niet weg dat het in bepaalde omstandigheden zinvol kan zijn tevens een oordeel uit te spreken over het handelen van de rechtspersoon met wie de financiële binding is aangegaan. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen indien de rechtspersoon voor 100% door het rijk wordt gesubsidieerd.

Voorbeelden van onderzoeken waarbij de Rekenkamer gebruik maakte van haar bevoegdheden ex artikel 59, eerste lid, onder a, b, en c, CW zijn het onderzoek naar de staatsdeelnemingen (Juniverslag 1994, punt 14.1), de financiering van het SNV-programma (Juniverslag 1995, punt 1.1), naar vijf op bedrijven gerichte milieusubsidies (Juniverslag 1994, punt 8.1) en naar de subsidiëring van bejaardenoorden met een bijzondere functie (Juniverslag 1994, punt 13.2).

3.2 Rechtspersonen met wettelijke taak

Het materieel publiekrechtelijk beginsel dat een hoofdrol speelde bij het toekennen van bevoegdheden aan de Rekenkamer bij rechtspersonen met een wettelijke taak, leidt tot de volgende uitwerking van de algemene controlefilosofie.

De grondslag voor de controle wordt gevormd door de wettelijke taak van de rechtspersoon. De wetgever heeft aan de rechtspersoon een taak toegekend. De verantwoordelijkheid voor een recht- en doelmatige uitoefening daarvan ligt primair bij de rechtspersoon zelf. De drie kernvragen naar de opzet, werking en resultaten van de waarborgen – zowel ten aanzien van rechtmatigheid als ten aanzien van doelmatigheid – worden dan ook primair gericht op de rechtspersoon. De controle van de Rekenkamer bij een rechtspersoon met een wettelijke taak zal dan ook in ieder geval uitmonden in een oordeel over de taakuitoefening door die rechtspersoon. Daarnaast is de beoordeling van de vormgeving en invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid van belang.

Gegeven de drie kernvragen ziet een controle bij een rechtspersoon met een wettelijke taak er in hoofdlijnen als volgt uit. Het startpunt van deze controles is altijd een analyse van de wettelijke regeling waaraan de rechtspersoon zijn taak ontleent. Daarbij wordt aan de hand van de wettelijke regeling en de ontstaansgeschiedenis daarvan vastgesteld wat de bedoeling van de wetgever was bij het toekennen van de taak. Wat verwacht de wetgever van de rechtspersoon? Daarna wordt nagegaan welk beleid de rechtspersoon heeft vastgesteld om invulling te geven aan zijn wettelijke taak. Het beleid dient tegemoet te komen aan de bedoelingen van de wetgever en dient tevens voldoende richtinggevend te zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van de wettelijke taak. Vervolgens wordt gekeken naar de feitelijke uitvoering.

Het aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid komt als volgt aan bod. Algemeen uitgangspunt is de verantwoordelijkheid van de minister voor het beleidsterrein waarop de rechtspersoon zijn wettelijke taak uitoefent. Dit betekent dat de minister zich er op enigerlei wijze van moet vergewissen dat de rechtspersoon zijn taak naar behoren uitoefent. Bij de wetsanalyse wordt nagegaan of en zo ja, welke specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de minister zijn voorbehouden ten opzichte van de rechtspersoon. Vervolgens wordt bezien hoe de minister zich van deze taken kwijt en hoe de minister gebruik maakt van diens bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bekeken wordt of de minister daarvoor een beleid heeft ontwikkeld en of zonodig gebruik wordt gemaakt van eventuele bevoegdheden om in te grijpen. In het uiterste geval dient de minister bij disfunctioneren van de rechtspersoon gebruik te maken van zijn verantwoordelijkheid als medewetgever en een wetswijziging te entameren.

Naast het oordeel over de rechtspersoon met de wettelijke taak, leidt de controle van de Rekenkamer dus ook tot een oordeel over de invulling die de desbetreffende minister geeft aan diens algemene en specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van die rechtspersoon.

Voorbeelden van onderzoeken waarbij de Rekenkamer gebruik maakte van haar bevoegdheden ex artikel 59, eerste lid, onder d, CW zijn het onderzoek naar het toezicht door de Sociale Verzekeringsraad (tussentijds rapport, maart 1992), de bestrijding van langdurige werkloosheid door arbeidsbureaus (tussentijds rapport, oktober 1993), de politiesterkte (tussentijds rapport, maart 1994), derde-geldstroomactiviteiten bij universiteiten (tussentijds rapport, maart 1995), het functioneren van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (brief, juni 1995) en naar zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid (Verslag 1994, deel 3).

4 Bevoegdheden

Regelt het eerste lid van artikel 59 CW over welk domein de bevoegdheden van de Rekenkamer zich uitstrekken, het tweede tot en met veertiende lid beschrijven de inhoud van deze bevoegdheden en de procedures die daarbij in acht moeten worden genomen.

De Rekenkamer heeft op grond van artikel 59 CW de volgende bevoegdheden:

1. Het kennis nemen van jaarrekeningen, controlerapporten en overige bescheiden zoals die in de dossiers van de betrokken minister of de betrokken toezichthouder aanwezig zijn en het bij de betrokken minister of betrokken toezichthouder inwinnen van nadere inlichtingen (zie tweede lid).

2. Het inwinnen van nadere inlichtingen bij en het vorderen van bescheiden van de rechtspersoon (zie eerste deel van het derde lid). Bij De Nederlandse Bank en bij de niet-100%-staatsdeelnemingen (eerste lid, onder b) kan deze bevoegdheid alleen worden uitgeoefend door tussenkomst van de betrokken minister en kunnen alleen jaarrekeningen en controlerapporten worden gevorderd en geen overige bescheiden (zie vierde lid).

3. Het instellen van een onderzoek ter plaatse bij de rechtspersoon of bij degene die in opdracht van de rechtspersoon diens administratie voert. Hierbij mag de Rekenkamer de kas en voorraden van niet-geldelijke zaken opnemen, alsmede administraties, documenten en andere informatie-dragers op door haar aan te geven wijze onderzoeken (zie tweede deel van het derde lid, juncto artikel 54, eerste lid). Ook mag de Rekenkamer hierbij alle plaatsen (behalve woningen) betreden die zij nodig acht, zonodig met behulp van de sterke arm (zie zevende lid). Als de Rekenkamer een onderzoek ter plaatse gaat uitvoeren moet zij dit melden aan de betrokken minister (zie de één na laatste volzin van het derde lid). Bij De Nederlandse Bank en bij de niet-100%-deelnemingen heeft de Rekenkamer geen bevoegdheid tot onderzoek ter plaatse (zie halverwege het derde lid).

4. De Rekenkamer maakt, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek, zoveel mogelijk gebruik van het resultaat van door anderen verrichte controles. De Rekenkamer heeft daarbij de bevoegdheid bij de rechtspersoon de controleprogramma's en -resultaten van de in- of externe controleur op te vragen en zich op andere door haar aan te geven wijze door de rechtspersoon te laten inlichten over die controleresultaten (zie vijfde lid, juncto artikel 53, tweede lid).

5. De Rekenkamer mag geen naar hun aard vertrouwelijke gegevens en bevindingen openbaar maken. Aan de Staten-Generaal kan de Rekenkamer in het algemeen belang dergelijke gegevens en bevindingen ter vertrouwelijke kennisgeving verstrekken (zie veertiende, juncto twaalfde lid). Uit de tekst van de wet en de wetshistorie blijkt dat het aan de Rekenkamer zelf is om te bepalen of gegevens en bevindingen naar hun aard vertrouwelijk zijn (Kamerstukken II 1987/79, 19 062, D en nr. 33).

5. Samenvatting

Aan artikel 59 CW liggen twee beginselen ten grondslag. Het budgettaire beginsel ten aanzien van de rechtspersonen waarmee de Staat een financiële binding is aangegaan in de vorm van een deelneming, lening, subsidie of garantie. Het materieel publiekrechtelijk beginsel ten aanzien van de rechtspersonen die een wettelijk taak uitoefenen en daartoe gefinancierd worden uit publieke middelen. Bij rechtspersonen met een financiële binding vormt die binding de controlegrondslag, bij rechtspersonen met een wettelijk taak wordt de controlegrondslag gevormd door de taakuitoefening. Er kunnen in het kader van artikel 59 CW zowel recht als doelmatigheidscontroles worden uitgevoerd. Bij alle onder artikel 59 CW vallende rechtspersonen, met uitzondering van De Nederlandse Bank en de niet-100%-staatsdeelnemingen, heeft de Rekenkamer de ultieme bevoegdheid om onderzoek ter plaatse te verrichten. Daarbij zijn in de CW geen restricties aangelegd wat het aanwezige te onderzoeken materiaal betreft, noch naar herkomst, noch naar inhoud. Wel zijn er restricties verbonden aan de openbaarmaking van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn.

De secretaris,
T. A. M. Witteveen