

Vergaderjaar 1998–1999

24 479

**Herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden
Algemene Rekenkamer**

24 500

Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 1999

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-controleterrein¹ en op 19 november 1997 bracht zij de nota Herbezinning taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer² ter kennis van de Staten-Generaal en van 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 wijst drie terreinen aan waarop zij nadere of duidelijkere bevoegdheden wenselijk acht:

- de besteding van rijksmiddelen (specifieke uitkeringen) door decentrale overheden;
- de controle op de besteding van EG-gelden in Nederland;
- de inning, beheer en besteding van publieke middelen door instellingen die naast het Rijk tot de publieke sector behoren; het gaat hier om enkele specifieke beleidsterreinen (sociale zekerheid, publieke verzekeringssector en het openbaar vervoer).

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 24 500, nr. 5.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1997–1998, 24 479, nrs. 2 en 3.

Bijgaand doe ik u het commentaar van de regering toekomen op de visie en de standpunten die de Algemene Rekenkamer over uitbreiding van haar bevoegdheden in bovengenoemde twee stukken heeft geformuleerd.

In paragraaf 2 wordt eerst ingegaan op het verzoek van de Algemene Rekenkamer haar de bevoegdheid toe te kennen om bij decentrale overheden (nationale) specifieke uitkeringen te controleren. In paragraaf 3 komt vervolgens de door de Algemene Rekenkamer gewenste bevoegdheidsuitbreiding ten aanzien van de controle op EG-geldstromen aan de orde. Paragraaf 4 ten slotte betreft de controle van de Algemene Rekenkamer bij instellingen in de sociale zekerheid, de publieke-zorgverzekeringssector en het openbaar vervoer.

Op 9 juni 1999 werd door de Tweede-Kamerleden De Hoop Scheffer, De Graaf, Timmermans, Van Middelkoop en Rosenmöller een motie voorgesteld (21 501-20/26 580, nr. 86) om de regering te verzoeken «initiatieven te nemen voor uitbreiding van de bevoegdheden van de nationale rekenkamers van de lidstaten in samenhang met en in eventuele aanvulling op de Europese Rekenkamer, zodat deze bij alle ontvangers van Europese gelden een goede controle kunnen uitoefenen.» Na een toelichting van de Minister-President is deze motie aangehouden. Onderhavig regeringsstandpunt is ook relevant voor deze motie.

De onderwerpen waar het hier om gaat betreffen een complexe materie met belangrijke consequenties voor de verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden. De regering heeft zich ten behoeve van de opstelling van haar standpunt moeten bezinnen over principiële staatsrechtelijke vraagstukken, die ook het belang van de Tweede Kamer zelf raken. Door de mogelijk verreikende staatsrechtelijke consequenties van het regeringsstandpunt, was tijd nodig voor studie en interdepartementale afstemming. In het bijzonder daardoor was de opstelling en behandeling van dit regeringsstandpunt een tijdrovend proces.

2. CONTROLE TEN AANZIEN VAN DE UITVOERING VAN SPECIFIEKE-UITKERINGSREGELINGEN DOOR DECENTRALE OVERHEDEN

De Algemene Rekenkamer vindt het gewenst dat zij de bevoegdheid krijgt om bij de Nederlandse decentrale overheden informatie op te vragen en eventueel onderzoek ter plaatse uit te voeren ten aanzien van de uitvoering van specifieke-uitkeringsregelingen. Zij acht deze bevoegdheid noodzakelijk om de minister adequaat te kunnen controleren ten aanzien van de besteding van gelden waarvoor hij medeverantwoordelijk is.

De Nederlandse bestuurlijke verhoudingen

De regering benadert de wensen van de Algemene Rekenkamer vanuit de volgende achtergrond. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. In de Nederlandse constitutionele verhoudingen verzekeren de Grondwet, de Gemeentewet en de Provinciewet de autonomie van de decentrale overheden, die zelf primair verantwoordelijk zijn voor de controle van hun uitgaven. De gemeenten en provincies kennen een eigen democratisch bestel met een direct gekozen volksvertegenwoordigende en controlerende vergadering (de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten) waaraan verantwoording moet worden afgelegd.¹ Er moet een onafhankelijk accountant worden aangewezen die de financiële verantwoording controleert die het college van burgemeester en wethouders (gedeputeerde staten) jaarlijks opstelt en aan de gemeenteraad (provinciale staten) overlegt. Daarbij is géén rol voor de Algemene Rekenkamer weggelegd. De lagere overheden hebben immers hun eigen externe controleur (de gemeente- respectievelijk de provincie-accountant) die direct aan de decentrale volksvertegenwoordigers rapporteert. De checks and balances binnen de decentrale overheden zijn in het bijzonder

¹ Dit onderscheidt de decentrale overheden van de in art. 59 van de Comptabiliteitswet genoemde derden (zoals zelfstandige bestuursorganen). De Staten-Generaal verzoeken in dat geval de democratische controle die nodig is in het licht van de (in meer of mindere mate beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid, omdat bedoelde derden anders in het geheel niet zouden worden onderworpen aan controle door een democratisch gekozen orgaan.

daardoor zodanig dat de uitgaven binnen deze overheden afdoende op rechtmatigheid en doelmatigheid worden getoetst. De documenten waarin de resultaten van de desbetreffende toetsingen zijn opgenomen, zijn openbaar (zie art. 197 van de Gemeentewet en art. 201 van de Provinciewet).

De ministeriële verantwoordelijkheid voor specifieke uitkeringen betreft allereerst de adequate inrichting van de specifieke-uitkeringsregeling alsmede de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitkering aan de desbetreffende gemeenten en provincies. Voorts dient de minister zich – gegeven de eigen bevoegdheden van het gemeente- dan wel provinciebestuur zoals die in de specifieke-uitkeringsregeling tot uiting komen – te vergewissen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de gemeentelijke en provinciale bestedingen. Daarbij maakt de minister zoveel mogelijk gebruik van de uitkomsten van de werkzaamheden die de in opdracht van de decentrale overheden fungerende accountants al hebben verricht (single-auditbeleid).¹ Om zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen zal de minister kwaliteitseisen stellen aan de verantwoordings- en controle-informatie die de gemeenten en provincies bij het ministerie dienen aan te leveren over de door hen bestede specifieke-uitkeringsgelden. Voorts beoordeelt de minister of de gemeente- en de provincieaccountant zich adequaat van hun taken hebben gekweten (onder meer via het uitvoeren van zogenaamde reviews).

Toegang van de Algemene Rekenkamer tot decentrale overheden

Eigenstandige controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij gemeenten en provincies op het terrein van specifieke uitkeringen passen niet bij het specifieke karakter van de lokale democratie.

Dergelijke bevoegdheden zouden strijdig zijn met de uitgangspunten van ons staatsbestel. In de Grondwet (art. 76) en de Comptabiliteitswet (artt. 51 e.v.) wordt primair het Rijk genoemd als lichaam/rechtspersoon waarop de controle van de Algemene Rekenkamer betrekking heeft.² Op grond van art. 59 van de Comptabiliteitswet kan de Algemene Rekenkamer controles verrichten bij bepaalde nader omschreven derden die publieke middelen ontvangen, beheren en besteden (zie ook paragraaf 4 van deze brief). Het zestiende lid van art. 59 bepaalt evenwel nadrukkelijk dat het bepaalde in dit artikel niet van toepassing is op provincies, gemeenten en openbare lichamen voor beroep en bedrijf.

De regering onderschrijft in beginsel het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer dat haar controle de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid betreft. Voor de specifieke uitkeringen betekent dit dat de controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer zich richt op boven geschetste aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij lijkt het de regering passend zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de reikwijdte en invulling van de bevoegdheden van de minister.

De bevoegdheden van de minister ten aanzien van de informatievoorziening en controle bij gemeenten en provincies zijn in algemene zin geregeld in het Besluit financiële verhouding.³ In art. 10 van dit Besluit zijn bepalingen opgenomen betreffende specifieke uitkeringen. Zo bepaalt het derde lid van art. 10: «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,

¹ Het single-auditbeleid behelst dat voor de informatieverstrekking omtrent de besteding van de 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 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, vergaderjaar 1996–1997, 24 036, nr. 35).

² Overigens is in art. 78, tweede lid, van de Grondwet bepaald dat bij de wet ook andere taken aan de Algemene Rekenkamer kunnen worden opgedragen. Op die grondslag is bijvoorbeeld het huidige art. 59 van de Comptabiliteitswet – dat de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid biedt om bij bepaalde derden controles te verrichten – vastgesteld.

³ Besluit van 25 november 1997, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies en het Rijk en de gemeenten (Stb. 1997, nr. 605), in werking getreden op 1 januari 1998 (Stb. 1997, nr. 695).

bedoelde accountants.» Met deze bepalingen wordt vorm gegeven aan het eerder al genoemde single-auditbeleid.

Het single-auditbeleid en het streven de beheer- en controlelasten zo laag mogelijk te houden, leidt er naar het oordeel van de regering toe, dat het uitgangspunt moet zijn dat de Algemene Rekenkamer niet onnodig werkzaamheden gaat herhalen, die door de departementale accountant en door de gemeenterespectievelijk provincie-accountant reeds zijn verricht. De doelmatigheid van een en ander is daar ten zeerste mee gediend. In dat verband benadrukt de regering dat de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik dient te (blijven) maken van de uitkomsten van de controles die bij de decentrale overheden reeds worden verricht. 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 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.

De regering is van oordeel dat het niet gewenst is dat de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid krijgt om zelfstandig bij de Nederlandse decentrale overheden informatie op te vragen en eventueel onderzoek ter plaatse uit te voeren ten aanzien van de besteding van specifieke-uitkeringsgelden. Wél moet de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid hebben om in voorkomende gevallen, 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, de desbetreffende minister te verzoeken (alsnog) in deze informatie te voorzien. De minister zal zich dan tot de gemeente- of provinciebesturen wenden met het verzoek hem deze aanvullende informatie te verstrekken, waarna de minister deze aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking stelt. Verzoeken om nadere informatie dienen naar de mening van de regering dus uitsluitend via het desbetreffende ministerie te worden geleid. Daarbij kan het zowel gaan om verantwoordings- en controle-informatie als om beleidsinformatie. De regering is er voorstander van om aldus de wettelijke bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer parallel te laten lopen met de bevoegdheden die de minister krachtens de specifieke-uitkeringsregelingen en het Besluit financiële verhouding heeft. Verdergaande bevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer zouden in feite de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid te buiten gaan, hetgeen niet past in de bestuurlijk-constitutionele verhoudingen van ons land.

Conclusie

Afsluitend vindt de regering dat de bestaande controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van (nationale) specifieke-uitkeringsgelden toereikend zijn. Omdat naar haar oordeel de huidige regeling in de Comptabiliteitswet volstaat, wil de regering deze ongewijzigd laten. Art. 54, tweede lid, en art. 57, derde lid, van die wet bepalen dat de ministers gehouden zijn de Algemene Rekenkamer desgevraagd inlichtingen te verstrekken die zij nodig acht voor haar rechtmatigheidsrespectievelijk doelmatigheidsonderzoek. De informatie-verschaffing door decentrale overheden aan de minister is geregeld in art. 10 van het Besluit financiële verhouding. In relatie daarmee kan de minister zich op verzoek van de Algemene Rekenkamer tot het gemeente- of provinciebestuur wenden met de vraag om verstrekking van (aanvul-

lende) informatie, waarna de minister deze aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking stelt.

3. CONTROLE OP DE BESTEDING VAN EUROPESE GELDEN

Achtergrond en probleemstelling

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 (gemeenten en provincies), bij instellingen en bedrijven (met uitzondering van die vermeld in art. 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 begunstigen 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.¹ Dit betekent onder meer dat de Algemene Rekenkamer een eigen bevoegdheid wenst met directe toegang tot decentrale overheden die EG-gelden besteden (zoals de provincies bij de structuurfondsen).

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 dat op adequate wijze vorm is gegeven aan de verantwoordelijkheid die de regering in Europees verband heeft voor de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-geldstromen en de controle daarop.² 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). Daarvoor kan het 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 vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid 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

¹ In haar nota van 19 november 1997 vat de Algemene Rekenkamer onder meer de bevindingen samen van een vergelijkende analyse van de bevoegdheden die haar zusterinstellingen in de andere EU-lidstaten op het terrein van de Europese geldstromen hebben. De Algemene Rekenkamer stelt 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 bevoegdhedenuitbreiding 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 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, vergaderjaar 1998–1999, 26 264, nr. 1.

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.

Controlebevoegdheden van de rekenkamers in andere EU-lidstaten

Art. 248, derde lid, EG-Verdrag¹ 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 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 Zweden² al gelijk zijn aan die van de Europese Rekenkamer.³ 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.⁴

De regering is van oordeel dat Nederland hierbij niet achter kan blijven. 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. Dit acht de regering politiek zeer ongewenst. Het bestaan van een verantwoordelijkheid 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.⁵ 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 constateert, tonen de noodzaak van substantiële verbeteringen in financieel beheer en controle genoegzaam aan. Toekenning van bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer om op eigen titel tot op het niveau van de eindbestemming onderzoek te kunnen doen naar de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-gelden is dienstig aan de door de Nederlandse regering nagestreefde kwaliteit van beheer en controle.

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. De Raad van de Europese Unie bestaat uit de nationale ministers. In

¹ Zoals hernummerd bij het Verdrag van Amsterdam. In deze brief is steeds de nieuwe nummering aangehouden.

² Volgens nadere 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.

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

⁴ 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.

⁵ Overigens verricht de Algemene Rekenkamer in de praktijk nu al controles bij de decentrale overheden op basis van vrijwillige medewerking van deze overheden.

Europese context wordt daarom de regering van een lidstaat aangesproken, wanneer zich in die lidstaat door tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen gevallen van fraude en onregelmatigheden voordoen. Het feit dat deze tekortkomingen zich niet altijd voordoen op rijksniveau, maar primair toe te schrijven kunnen zijn aan bijvoorbeeld decentrale overheden, doet niets af aan deze bijzondere Europese verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de regering. Op de regering rust de Europeesrechtelijke verplichting om het communautaire recht te handhaven en ervoor te zorgen dat de besteding van EG-gelden voldoet aan de Europese maatstaven. Deze supranationale aansprakelijkheid van de regering maakt dat de discussie over controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op Europees terrein zich naar het oordeel van de regering onderscheidt van die over bevoegdheden uitbreiding op nationaal terrein.

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 art. 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)¹. Art. 10 EG-Verdrag is gericht tot de nationale autoriteiten van de lidstaat. Ingeval van gedecentraliseerde uitvoering van EU-beleid dient de centrale overheid na te gaan of de decentrale organen hun gemeenschapsverplichtingen nakomen. Art. 10 EG-Verdrag schept een vorm van wederzijdse informatie, bijstand en samenwerking tussen de lidstaten en de EG-instellingen.²

Indien de Europese Commissie van oordeel is dat sprake is van niet-nakoming van een van de krachtens het EG-Verdrag op de lidstaten rustende 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 (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 dit 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 staat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht (art. 228 EG-Verdrag).³ Ook wanneer organen van decentrale overheden het gemeenschapsrecht niet toepassen (d.w.z. bepalingen van het EG-Verdrag schenden, verordeningen onjuist uitvoeren of in strijd met een richtlijn handelen), wordt de staat aansprakelijk gesteld. De Algemene Rekenkamer stelt in dat verband terecht dat de regering Europeesrechtelijk aansprakelijk is voor een goede besteding van Europese gelden, óók wanneer deze gelden rechtstreeks naar rechtspersonen met een wettelijke taak of naar decentrale overheden gaan.⁴ Wanneer regionale of lokale overheden het gemeenschapsrecht niet toepassen, kan de centrale overheid zich tegenover de EU formeel niet beroepen op de eigen constitutionele positie van deze organen. Het Rijk is aansprakelijk voor de verdragsschending.⁵ Daarbij moet ook bedacht worden dat het gemeenschapsrecht (in geval van collisie) voorrang heeft op het nationale recht.

¹ 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.

² Zie over de interpretatie van art. 10 EG-Verdrag (vóór de henummering van het Verdrag van Amsterdam: art. 5 EG-Verdrag) en de jurisprudentie daarover in het bijzonder: dr. Ole Due (voormalig President van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen), «Artikel 5 van het EEG-verdrag. Een bepaling met een federaal karakter?». Sociaal-Economische Wetgeving [SEW]. Tijdschrift voor Europees en economisch recht, jrg. 40, nr. 5 (mei 1992), blz. 355–366.

³ Deze geldstraf wordt berekend aan de hand van vermenigvuldigingscoëfficiënten, waarin onder meer ernst en duur van de inbreuk tot uitdrukking komen.

⁴ Zie ook het rapport Toezicht op uitvoering publieke taken, dat de Algemene Rekenkamer op 31 maart 1998 aan de Tweede Kamer aanbood (Kamerstukken II, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nr. 2, blz. 17).

⁵ Wel kan de staat pogen de schadevergoeding te verhalen op de betrokken decentrale overheid (regresrecht). De vraag of en in hoeverre regres mogelijk is, moet beantwoord worden aan de hand van het nationale recht (het EG-Verdrag laat zich immers niet in met de interne constitutionele verhoudingen van een lidstaat). In dat verband zij opgemerkt dat bij een regresactie rekening zal moeten worden gehouden met het feit dat de boete een forfaitair karakter heeft (geëxtrapoleerd bedrag). Het is de vraag of een dergelijk bedrag naar Nederlands recht volledig verhaalbaar is op een decentrale overheid, of dat de mogelijkheid van regres beperkt is tot de directe schade van uitsluitend feitelijk aangetoonde, individuele gevallen.

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 de verantwoordelijkheid van de regering aan, ook al kan het daarbij gaan om tekortschietend handelen van bijvoorbeeld decentrale overheden. De gemeenschapsinstellingen spreken de nationale overheid van de lidstaat aan en laten zich niet in met de staatsrechtelijke inrichting van de lidstaten. Voor de EU zijn de nationale competentieverdeling en de nationale bestuurlijke praktijk een gegeven. Het Rijk dient evenwel voldoende inzicht te hebben of te kunnen verkrijgen in het financiële beheer bij de decentrale overheden, opdat aannemelijk gemaakt kan worden dat ook de Europese gelden overeenkomstig de bedoelingen zijn of worden besteed.

De toepassing van financiële correcties op het terrein van de structuurfondsen biedt een goed voorbeeld van de financiële aansprakelijkheid van de lidstaat. Voor het opleggen van deze correcties hanteert de 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 structuurfondsbijdrage 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 omdat waarschijnlijk is dat zich door nalatigheid van de lidstaat op grotere schaal onregelmatigheden zullen hebben voorgedaan).

Uit het belang dat het Rijk heeft bij het voorkómen van financiële kortingen volgt naar het oordeel van de regering (a) dat het Rijk voldoende inzicht dient te hebben of te kunnen verkrijgen in het financiële beheer van EG-gelden 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.

De wenselijkheid van nadere ministeriële bevoegdheden ten aanzien van decentrale overheden

In Europese context wordt de regering van een lidstaat aangesproken, wanneer er zich in die lidstaat door tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen gevallen van fraude of onregelmatigheden voordoen, ook indien deze primair toe te schrijven zijn aan decentrale overheden. Deze bijzondere Europese aansprakelijkheid van de regering kan, zoals gezegd, onder bepaalde omstandigheden leiden tot financiële aanspraken die een beslag leggen op rijksmiddelen. Binnen de nationale verhou-

dingen beschikken de ministers thans evenwel (nog) niet op alle terreinen over afdoende bevoegdheden om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid jegens de communautaire instellingen voor de besteding van EG-gelden door de decentrale overheden in Nederland¹. Daardoor kan Brussel de Nederlandse regering aansprakelijk stellen voor de gevolgen van tekortschietend handelen van decentrale overheden, terwijl de desbetreffende minister niet beschikt over in alle opzichten toereikende bevoegdheden in zijn verhouding met de decentrale overheden. Er is derhalve sprake van een spanningsveld tussen de supranationale aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat (vertegenwoordigd door de regering) jegens de EU aan de ene kant en de nationale bevoegdheden van de betrokken minister aan de andere kant. Juist deze ministeriële bevoegdheden zijn evenwel bepalend voor de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister tegenover de Staten-Generaal. Als er geen ministeriële bevoegdheden zijn, is ook de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal beperkt.

Daarom heeft de regering besloten een voorstel te zullen doen voor een algemene regeling voor het tot stand brengen van de wenselijk geachte nadere ministeriële bevoegdheden, teneinde de nationale ministeriële bevoegdheden adequaat te laten aansluiten op onze door supranationaal recht geregeerde verantwoordelijkheid jegens de Europese Unie. Op dit moment wordt reeds studie gedaan naar de verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden op EU-terrein met het oog te komen tot voorstellen voor maatregelen die het spanningsveld tussen rijksaansprakelijkheid en rijksbevoegdheden weg moeten nemen (bijvoorbeeld door vergroting van de mogelijkheid voor het Rijk zich te vergewissen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van EG-gelden door decentrale overheden).

In concreto gaat het om drie studies, die aanknopingspunten kunnen bieden bij het nemen van initiatieven inzake het creëren van nadere ministeriële bevoegdheden richting de decentrale overheden. In september 1998 verscheen het advies Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed van de Raad voor het Openbaar Bestuur over de verhouding tussen centrale overheid en decentrale overheden. Dit advies heeft een duidelijke relatie met twee andere, verwante projecten. Het eerste betreft een onderzoek van de ICCW (Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden en Wetgeving). Aan het desbetreffende studierapport Communautaire verplichtingen van de decentrale overheden wordt thans de laatste hand gelegd. Het andere project vindt plaats in het kader van de ICER (Interdepartementale Commissie voor Europees Recht). Aanleiding daarvan is het rapport De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund van de commissie-Holtslag uit november 1998 over toezichtsarrangementen die de ministeriële verantwoordelijkheid ondersteunen. Omdat in dit rapport wordt gesteld dat een nadere uitwerking van de Europese dimensie van toezicht noodzakelijk is, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ICER verzocht te adviseren over de vraag welke eisen Europese regelgeving aan nationaal toezicht stelt. De ICER streeft ernaar dit advies tegen het eind van dit jaar gereed te hebben. Vervolgens is het aan het kabinet om tot een standpunt over deze problematiek te komen, waarbij de verschillende aspecten in onderlinge samenhang worden gezien.

De regering is van mening dat toekenning van eigenstandige bevoegdheden op EU-terrein aan de Algemene Rekenkamer in samenhang moet worden gezien met het tot stand brengen van toereikende nadere ministeriële bevoegdheden op het terrein van de naleving van Europese verplichtingen door decentrale overheden. Belangrijk voor een minister is dat hij of zij toegang heeft tot die informatie waartoe ook de Algemene

¹ Overigens is het niet zo dat de ministers op dit moment geen enkele mogelijkheid zouden hebben om informatie te verkrijgen over of invloed uit te oefenen op het door de decentrale overheden gevoerde beheer. Allereerst is op vrijwel elk EU-beleidsterrein een beheer- of andersoortig comité ingesteld, dat de Commissie bijstaat in de uitoefening van haar uitvoeringstaken op dat terrein. In die comités hebben doorgaans ook vertegenwoordigers van de desbetreffende minister zitting. Verder hebben de departementale accountantsdiensten van EZ, LNV en SZW op het terrein van de structuurfondsen begin 1996 samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met de financieel controleur van de Europese Commissie (DG XX). De werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten geven de minister inzicht in wat er op decentraal niveau gebeurt. Ten slotte zij er in zijn algemeenheid op gewezen dat besluiten van gemeente- en provinciebesturen bij koninklijk besluit kunnen 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 oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, daarvan mededeling doen aan de betrokken minister (Gemeentewet, art. 273; Provinciewet, art. 266).

Rekenkamer toegang heeft. Welke concrete ministeriële bevoegdheden verder in dit kader wenselijk en nodig zijn, vormt onderwerp van bovengenoemde studies. Uiteraard zal de regering over haar voorstellen terzake overleg voeren met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg.

De regering heeft derhalve het voornemen één geïntegreerd wetsvoorstel in te dienen waarin parallel aan en gelijktijdig met EU-controlebevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer via een algemene regeling passende ministeriële bevoegdheden zullen worden gecreëerd. Doel van de daarbij aan de Algemene Rekenkamer toe te kennen bevoegdheid is, dat zij zelfstandig (op eigen gezag en zonder tussenkomst van de minister) rechtstreeks onderzoek kan doen naar de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-gelden tot op het niveau van de eindbestemming (waaronder bij decentrale overheden), teneinde te kunnen nagaan of de wijze van besteding van EG-gelden en de controle die daarop in Nederland wordt verricht, voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid die voor de besteding van die gelden in supranationaal (communautair) verband bestaat.¹ Daarmee wordt gelijkenschakeling van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer aan die van de Europese Rekenkamer bewerkstelligd.

Toegang van de Algemene Rekenkamer tot bedrijven, instellingen en particulieren

In het bovenstaande heeft de regering haar standpunt uiteengezet over de wensen van de Algemene Rekenkamer die strekken tot toegang tot decentrale overheden die EG-gelden besteden. Daarnaast pleit de Algemene Rekenkamer ook voor toegang tot bedrijven, instellingen en particulieren (natuurlijke personen) die in Nederland EG-gelden besteden.² Gegeven het bestaan van een supranationale ministeriële verantwoordelijkheid en 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, is de regering eveneens voorstander van toekenning aan de Algemene Rekenkamer van een eigenstandige onderzoeksbevoegdheid bij bedrijven, instellingen en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en die EG-gelden besteden.³ Bij natuurlijke personen gaat het overigens in het bijzonder om agrariërs (de huidige Landbouwwet verleent de Algemene Rekenkamer geen toegang tot agrariërs).⁴ Uiteraard dienen ten aanzien van uitoefening van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voldoende (in de wetgeving verankerde) waarborgen van rechtsbescherming te gelden.

Overigens zij opgemerkt dat door de Nederlandse Arbeidsvoorzieningsorganisatie 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, die daartoe rechtstreeks voorschotten uit Brussel ontvangt.

De interpretatie van het rechtmatigheidsbegrip in Europese context

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. Zoveel mogelijk zal verzekerd dienen te worden dat de Algemene Rekenkamer niet op grond van een eigen interpretatie van de

¹ Daarbij gaat het ook om de correcte naleving van de Europese aanbestedingsvoorschriften.

² Voor de controle op de EG-ontvangsten (eigen middelen) is geen uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer nodig (cf. voetnoot 7). De achtergrond daarvan is gelegen in het feit dat in 1975 bij de Verdragswijziging 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» (zie Trb. 1975, nr. 124, blz. 30).

³ Ten aanzien van de besteding van EG-gelden door bedrijven, instellingen en particulieren kan een parallel worden getrokken met art. 59 van de Comptabiliteitswet (niet aan democratische controle onderworpen derden). Art. 59 verleent de Algemene Rekenkamer controlebevoegdheid ter plaatse bij instellingen en bedrijven die rijks-gelden ontvangen. Dit kan naar het oordeel van de regering analoog geregeld worden met betrekking tot de besteding van EG-gelden door bedrijven, instellingen en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen.

⁴ De Landbouwwet bepaalt in art. 3 dat de betaalorganen (waaronder de product-schappen) aan de Algemene Rekenkamer alle inlichtingen moeten verstrekken die zij voor haar taak nodig acht en haar inzage moeten verlenen in hun administraties. Art. 12 bepaalt verder dat de Algemene Rekenkamer ter plaatse waar de administratie van het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF) wordt gevoerd, toezicht houdt op de juistheid der bedragen welke ten laste en ten bate van het LEF worden gebracht; de Algemene Rekenkamer kan aldaar (lees: bij de directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) de boeken en bescheiden onderzoeken.

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. De regering is daarom van mening dat over het rechtmatigheidsbegrip c.q. de materiële normen inzake de interpretatie van Europese regelgeving ten minste goede afspraken moeten worden gemaakt tussen de Algemene (en de andere nationale) Rekenkamers aan de ene kant en de Europese Rekenkamer aan de andere kant. Deze afspraken leiden tot eenduidige normen, zij moeten transparant zijn en dienen te worden gecommuniceerd naar in elk geval de betrokken departementen. Naar het oordeel van de regering moet daarbij worden bepaald dat de interpretatie van de Europese Rekenkamer uiteindelijk leidend is, althans voor wat betreft de Algemene Rekenkamer.¹ Hiermee bedoelt de regering niet dat de Algemene Rekenkamer ondergeschikt zou zijn aan de Europese Rekenkamer (het EG-Verdrag verplicht daar ook niet toe). Wat de regering beoogt te bewerkstelligen, is dat de Algemene Rekenkamer gebonden is aan dezelfde Europese rechtmatigheidsnormatiek waaraan ook de Europese Rekenkamer gebonden is c.q. dat de Algemene Rekenkamer terzake niet een eigen normatiek ontwikkelt en toepast. Dit tast de eigen verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om in overleg met de Europese Rekenkamer te komen tot afspraken over de gewenste controlemethodologie overigens niet aan. Waar het de regering om gaat, is dat gewaarborgd moet worden 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 worden voorkomen.

Ten slotte

Zoals eerder over specifieke uitkeringen werd opgemerkt, geldt ook ten aanzien van de controle op EG-gelden dat de regering, redenerend vanuit het single-auditbeleid, van mening is dat de Algemene Rekenkamer niet onnodig werkzaamheden dient te herhalen, die door departementale of andere accountants al zijn verricht. Zij zal van de uitkomsten en resultaten van door anderen reeds verrichte controle- en reviewwerkzaamheden optimaal gebruik moeten maken. Slechts in uitzonderingssituaties zou het nodig moeten zijn dat de Algemene Rekenkamer daadwerkelijk gebruikt 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-gelden bestaat.

Onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer passen naar het oordeel van de regering 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 Commissie en 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 en de Europese Rekenkamer bij aan een doelmatig Europees controlebestel waarin onnodige herhaling van controles wordt voorkomen.

¹ Het spreekt voor zich dat in de institutionele verhoudingen op Europees niveau het Hof van Justitie de uniforme interpretatie van de Europese regelgeving bewaakt. Deze instelling is dus uiteindelijk bepalend voor de interpretatie daarvan.

4. CONTROLE BIJ INSTELLINGEN BUITEN HET RIJK

In paragraaf 4 van haar nota van 19 november 1997 gaat de Algemene Rekenkamer nader in op haar bevoegdheden bij instellingen buiten het Rijk op grond van art. 59 van de Comptabiliteitswet.¹ Dit artikel regelt bevoegdheden bij twee categorieën rechtspersonen:

- rechtspersonen² (instellingen en bedrijven) die een financiële binding met het Rijk hebben in de vorm van deelnemingen, leningen, garanties of subsidies;
- rechtspersonen die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (voornamelijk instellingen, zoals zelfstandige bestuursorganen).

De Algemene Rekenkamer stelt zich op het standpunt dat zij bij financiële bindingen de desbetreffende publieke gelden moet kunnen volgen tot de eindbestemming en de eindbesteder. Ook ten aanzien van rechtspersonen met een wettelijke taak stelt de Algemene Rekenkamer dat zij de uitvoering van de taak tot de laatste schakel in de keten van de uitvoering moet kunnen volgen. Daarbij acht de Algemene Rekenkamer het voor een onafhankelijke oordeelsvorming noodzakelijk dat zij zelf alle informatie ter plaatse kan verkrijgen en verifiëren.

Rechtspersonen met een financiële binding met het Rijk

Het feit dat publieke middelen (dat wil zeggen uitgaven die worden verantwoord op de rijksbegroting) door derden worden besteed, geeft een extra dimensie aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De regering is met de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij rechtspersonen met een financiële binding met het Rijk de ministeriële verantwoordelijkheid moet volgen. Deze ministeriële verantwoordelijkheid wordt bepaald door de aard van de verhouding die het Rijk uit hoofde van de financiële binding met de betrokken derde heeft en door de inhoud van de specifiek geldende regels en afspraken (vastgelegd in bij voorbeeld subsidieverplichtingen). Uitgangspunt daarbij is, dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer de ministeriële verantwoordelijkheid volgen. De keuzes van de regelgever en het bestuursorgaan ten aanzien van de ministeriële toezicht- en controlebevoegdheden bepalen de reikwijdte van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Indien het gaat om een eenmalige projectsubsidie, zal de ministeriële verantwoordelijkheid in het algemeen beperkt zijn tot de toepassing van de artikelen 4:45 tot 4:47 Awb. Daarbij gaat het vooral om de vraag of de activiteiten hebben plaatsgevonden overeenkomstig de aan de subsidie verbonden verplichtingen en om het door de subsidieontvanger afleggen van rekening en verantwoording omtrent de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De doelmatigheidsstoetsing, voor zover deze betrekking heeft op de betrokken derde, die eindbesteder van de publieke middelen is, zal dan beperkt zijn tot de vraag of de bij de subsidie betrokken kosten in redelijkheid als noodzakelijk kunnen worden beschouwd.

Naarmate de financiële binding intensiever is, zal de ministeriële verantwoordelijkheid verder kunnen gaan. Indien sprake is van een structurele en volledige bekostiging, zal de ministeriële verantwoordelijkheid mede gericht zijn op de vraag of de beheer- en controlesystemen van de betrokken derde voldoende waarborgen bevatten voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de desbetreffende publieke middelen. Een controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer in dat kader dient zich naar het oordeel van de regering vooral te richten op de

¹ Hierbij is geen sprake van een controleplicht, maar van een controlebevoegdheid. De vraag of en zo ja met welke regelmaat de Algemene Rekenkamer de in art. 59 genoemde instellingen aan haar controle onderwerpt, is ter beoordeling aan de Algemene Rekenkamer.

² Naast rechtspersonen (in het bijzonder naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid) kan het bij de verlening van een subsidie, lening of garantie ook gaan om commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma.

vraag of de minister in voldoende mate de opzet en werking van deze beheer- en controlesystemen toetst op het aanwezig zijn van deze waarborgen en of hij aannemelijk kan maken dat de in de verantwoording van de derde opgenomen uitgaven en ontvangsten rechtmatig en doelmatig hebben plaats gevonden.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

De reikwijdte van de controle van de Algemene Rekenkamer op rechtspersonen met een wettelijke taak is niet per definitie gebonden aan de omvang van de ministeriële bevoegdheden ten aanzien van die rechtspersonen. De controle van de Algemene Rekenkamer kan derhalve verder gaan dan de controle op het handelen van de minister. De Algemene Rekenkamer verricht ten behoeve van de Staten-Generaal de controle op deze rechtspersonen en onderzoekt daartoe het functioneren van deze rechtspersonen als zodanig. Dit onderscheidt rechtspersonen met een wettelijk taak van boven omschreven rechtspersonen met een financiële binding met het Rijk, waar de controle van de Algemene Rekenkamer een controle is op (het handelen van) de minister en niet op (het handelen van) de betrokken rechtspersoon. Op grond van het huidige art. 59 van de Comptabiliteitswet kan de Algemene Rekenkamer de Staten-Generaal al inlichten over de rechtmatigheid en doelmatigheid van het financiële beheer en over de organisatie en het functioneren van rechtspersonen met een wettelijke taak. De Staten-Generaal hebben daardoor de mogelijkheid te beoordelen of de uitvoering van de aan de betrokken rechtspersonen opgedragen wettelijke taken voldoet aan de daaraan te stellen eisen en of terzake wellicht een wetswijziging geboden is.¹

Reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij derden

De regering is van oordeel dat het aanbeveling verdient om het doel en de reikwijdte van de controle van de Algemene Rekenkamer, zowel ten aanzien van bedrijven en instellingen met een financiële binding met het Rijk als ten aanzien van instellingen met een wettelijke taak die daartoe eigen publieke middelen beheren, expliciet te regelen, zodat daarover voor alle betrokkenen – de gecontroleerde, de betrokken minister, de Algemene Rekenkamer en de Staten-Generaal – voldoende duidelijkheid bestaat.

Ten aanzien van de reikwijdte van haar bevoegdheden stelt de Algemene Rekenkamer een aantal knelpunten te ervaren. Zij wijst erop dat grote bedrijven veelal een concernstructuur kennen, waarin meerdere rechtspersonen zijn ondergebracht met meer of minder sterke afhankelijkheidsrelaties. Art. 59 van de Comptabiliteitswet gaat volgens de Algemene Rekenkamer nog in belangrijke mate uit van de veronderstelling dat een bedrijf één juridische eenheid is (één rechtspersoon). De bevoegdheden die de Algemene Rekenkamer thans heeft, zijn naar haar mening te weinig toegespitst op geldverstrekking aan rechtspersonen die onderdeel uitmaken van dergelijke concernverbanden. Dat geldt ook voor instellingen met een publieke en een private taak (bijvoorbeeld in de sociale zekerheid, de publieke zorgverzekering en het openbaar vervoer). Thans schieten haar bevoegdheden naar haar zeggen te kort om te kunnen vaststellen of niet ten onrechte kosten die door het private deel gedragen zouden moeten worden, aan het publieke deel worden toegerekend.

De regering kan zich indenken dat hier een probleem ligt. Concernverbanden kunnen financiële geldstromen ondoorzichtig maken. De vraag is echter of dit bij alle publieke geldstromen richting bedrijfsleven een probleem is vanuit de optiek van een doelmatige en rechtmatige

¹ Zie: Kamerstukken II, vergaderjaar 1984–1985, 19 062, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 1976), blz. 19.

besteding van die gelden. Bij een subsidie voor een specifiek doel (bijvoorbeeld een investeringssubsidie) is dit probleem van een andere orde dan bij een geldstroom in de vorm van een kapitaaldeelname (geen specifieke bestemming), van een lening (moet worden terugbetaald) of een garantie (voorwaardelijke geldtoezegging). Daarbij komt dat vanuit de optiek van de ministeriële verantwoordelijkheid de controle door de Algemene Rekenkamer bij rechtspersonen met een financiële binding met het Rijk – zoals gezegd – een controle op (het handelen van) de minister dient te zijn en niet op (het handelen van) het betrokken bedrijf of concern.

Het huidige art. 59 van de Comptabiliteitswet regelt al expliciet dat de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid heeft om ten aanzien van rechtspersonen waaraan het Rijk rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie verleent, controles te verrichten. Door de woorden «rechtstreeks of middellijk» bestaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld ten aanzien van gelden of garanties die aan een moederbedrijf zijn verleend, maar feitelijk besteed worden bij een dochterbedrijf, onderzoek bij die dochter te verrichten.¹ De vraag bij een financiële binding is echter of een controlebevoegdheid voor de Algemene Rekenkamer tot aan de eindbestemming/eindbesteder in alle situaties waarin dat door haar wordt bepleit, noodzakelijk is om (uiteindelijk) de Staten-Generaal te kunnen informeren over het toezicht van de minister op het financiële beheer van het publieke geld door een bedrijf of instelling. Van belang is dat de betrokken minister voldoende inzicht moet hebben of kunnen verkrijgen in het financiële beheer van de publieke middelen door een bedrijf of instelling, opdat aannemelijk gemaakt kan worden dat die gelden overeenkomstig de bedoelingen zijn of worden besteed.

Het kan voorkomen dat een rechtspersoon met een wettelijke taak ter uitvoering van deze taak ten laste van de hem ter beschikking staande publieke middelen gelden verstrekt aan een derde, anders dan ter nakoming van contractuele verplichtingen uit hoofde van de inkoop van goederen en diensten. De betrokken rechtspersoon met een wettelijke taak en de derde staan in een dergelijk geval in een verhouding die gelijkenis vertoont met een financiële binding.² Overwogen zou kunnen worden voor de formulering van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij rechtspersonen met een wettelijke taak te kiezen voor soortgelijke bewoordingen zoals die thans luiden voor rechtspersonen die een financiële binding hebben met het Rijk («rechtstreekse of middellijke verlening van een subsidie, lening of garantie»). Daardoor zou dan worden bewerkstelligd dat de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zich mede uitstrekken tot een dergelijke derde.³ Deze controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer zou zich dan vooral moeten richten op de vraag of de beheer- en controlesystemen van deze derde voldoende waarborgen bevatten voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de uit heffingen of tarieven afkomstige publieke middelen. De rechtspersoon met een wettelijke taak moet aannemelijk kunnen maken dat de derde de aan hem uit publieke middelen verstrekte gelden op rechtmatige en doelmatige wijze heeft besteed. Een algemene uitspraak over onderhavige optie (analoge bewoording als ten aanzien van financiële binding) kan echter pas gedaan worden nadat nadere studie is verricht naar de gevolgen van een dergelijke keuze voor de betrokken beleidsterreinen. Daarbij spelen vooral de sectorspecifieke invulling van de wijze van taakuitvoering door rechtspersonen met een wettelijke taak alsmede de concrete – publieke of private – rechtsverhouding van die rechtspersoon met de desbetreffende derden (gesubsidieerden, contractpartners, etc.) een rol. Overigens heeft de Algemene Rekenkamer op grond van het derde lid van art. 59 van de Comptabiliteitswet thans al de bevoegdheid om een

¹ Zie: Kamerstukken II, vergaderjaar 1984–1985, 19 062, nr. 3, blz. 26.

² Zoals gezegd, is hiervan geen sprake wanneer het gaat om de betaling voor geleverde goederen en diensten (opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie).

³ Een bijzonder geval doet zich voor wanneer het publieke deel van een rechtspersoon met een wettelijke taak ter uitvoering van een deel van zijn wettelijke taak een doelsubsidie uitkeert aan het niet-publieke deel van deze rechtspersoon. Ten behoeve van haar controle op de uitvoering van het deel van de wettelijke taak dat is «uitbesteed» aan het niet-publieke deel, heeft de Algemene Rekenkamer dan toegang tot dat niet-publieke deel.

onderzoek in te stellen bij een derde die in opdracht van een rechtspersoon met een wettelijke taak diens administratie voert. Deze bevoegdheid is in het bijzonder van belang binnen een concern- of samenwerkingsverband. In het kader van de te verrichten studie, waaraan hierboven werd gerefereerd, zal tevens worden bezien in hoeverre op dit punt de bestaande bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer al dan niet toereikend zijn.

Ten aanzien van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij rechtspersonen met een wettelijke taak zij er ten slotte nog op gewezen dat, voor zover deze rechtspersonen eigen (dat wil zeggen niet-publieke) taken uitvoeren, de controle van de Algemene Rekenkamer daarop niet gericht kan zijn. Dit betekent niet dat de Algemene Rekenkamer met gebruikmaking van de haar toegekende bevoegdheden geen kennis mag nemen van gegevens uit de administratie die op die niet-publieke taken betrekking hebben. Daaraan kan bijvoorbeeld behoefte bestaan ter beoordeling van toegepaste doorberekeningen van bepaalde kostensoorten aan de publieke respectievelijk niet-publieke taken van de betrokken instelling.¹

Regeringsstandpunt over de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij derden

In het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid en gelet op bovenstaande overwegingen, is de regering afsluitend van oordeel dat bij een aanpassing van de regeling in art. 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. Wat de reikwijdte betreft, zullen daarbij nadrukkelijk de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde knelpunten worden betrokken. Dit betekent dat:

1. de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van bedrijven en instellingen met een financiële binding met het Rijk er uiteindelijk op gericht dienen te zijn om tot een oordeel te komen over het gevoerde ministeriële toezichtbeleid op de door deze bedrijven en instellingen bestede of beheerde publieke gelden en dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zich niet dienen te richten op een extra controle van deze bedrijven en instellingen;
2. de ministers een zodanig toezichtbeleid – al dan niet via een intermediaire toezichthouder – dienen te voeren ten aanzien van de door derden bestede of beheerde publieke gelden, dat de ministers aannemelijk kunnen maken dat dit beheer in opzet en in werking voldoende waarborgen bevat voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de desbetreffende gelden;
3. in laatste instantie controle ter plaatse van de eindbestemming van in het bijzonder doelsubsidies in beginsel mogelijk moet zijn, teneinde de onafhankelijkheid van het controle-onderzoek door de Algemene Rekenkamer te waarborgen. Zoals eerder in deze brief ten aanzien van specifieke uitkeringen uiteen is gezet (zie paragraaf 2), is dit laatste niet nodig daar waar bij derden wettelijk reeds is voorzien in een eigen democratische controlestructuur (in casu bij decentrale overheden).

Vooraf ten aanzien van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij rechtspersonen met een wettelijke taak, zal de regering in overleg met de Algemene Rekenkamer bezien of en hoe concreet aan de wensen van de Algemene Rekenkamer vorm kan worden gegeven, mede gezien en rekening houdend met de sectorspecifieke institutionele structuren en

¹ Zie: Kamerstukken II, vergaderjaar 1984–1985, 19 062, nr. 3, blz. 27.

verhoudingen die op de betrokken beleidsterreinen (zoals de sociale zekerheid, de publieke zorgverzekering en het openbaar vervoer) bestaan.

De Minister van Financiën,
G. Zalm