

Vergaderjaar 2000–2001

27 571

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 15 maart 2001

De vaste commissie voor de Rijksuitgaven¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

A. ALGEMEEN DEEL

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ingediende wetsvoorstel. Dit voorstel beoogt een cruciaal hiaat te repareren in de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van een minister en in het verlengde daarvan de bevoegdheden van de minister, waar het de controle op EU-subsidies betreft.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel van wet aangaande de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet. Alvorens zij kunnen instemmen met dit wetsvoorstel, achten zij het van belang de regering enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

Zij onderschrijven de wens van de Algemene Rekenkamer om tot op eindniveau de besteding van EG-gelden te kunnen controleren. Zij delen de opvatting van de regering dat het hier slechts gaat om een nadere bevoegdheid, welke bevoegdheid uitsluitend dient ter controle van besteding van EG-geldstromen en geen uitbreiding van controletaken behelst.

In een eerder stadium is er gediscussieerd over het feit dat de Algemene Rekenkamer geen controlebevoegdheden heeft ten aanzien van de besteding van middelen door decentrale overheden, andere publiekrechtelijke organen of derden die afkomstig zijn uit Europese fondsen, aldus de leden van de D66-fractie.

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmüller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Marijnissen (SP), Hessing (VVD), Giskes (D66), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Remak (VVD), Duijkers (PvdA), Van Beek (VVD), Van den Akker (CDA), Blok (VVD), Kuijper (PvdA), De Swart (VVD).
Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), vacature PvdA, Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Kant (SP), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GroenLinks), Geluk (VVD), Udo (VVD), Hamer (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Rietkerk (CDA), Balemans (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD).

De centrale overheid is wel aansprakelijk indien een ontvanger in Nederland, ook indien het niet het Rijk betreft, in gebreke blijft met de besteding van de ontvangen middelen.

De terechte kritiek op de gebrekkige controle van «Europese» gelden en de wel aangetoonde tekortkomingen in de bestedingen ondergraaft naar de mening van de leden van de D66-fractie het vertrouwen in de Europese Unie (EU). Een gebrek aan vertrouwen van de burger in de EU kan op lange termijn kwalijker gevolgen hebben dan alleen de huidige gesignaleerde problematiek in de besteding van de EU-gelden.

De tekortkomingen betreffen evenwel de lidstaten zelf, die onvoldoende controle uitoefenen en daardoor zelf verantwoordelijk zijn voor de gebreken. Een vacuüm in de controlebevoegdheden en verantwoordelijkheid moet zo snel mogelijk adequaat worden opgelost. Dit moet uiteraard wel zorgvuldig gebeuren.

Controlebevoegdheden van de rekenkamers in andere EU-lidstaten

De regering merkt terecht op dat de Europese Rekenkamer is gebaat bij een versterkte samenwerking met de nationale rekenkamers. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan. Aan welke concrete voorstellen wordt gewerkt? In welke mate is het wenselijk om tot uniforme regels voor rekenkamers te komen en hoe verhoudt dit zich tot de eigen autonomie van die rekenkamers?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering inzicht te verschaffen in de mate waarin andere lidstaten beschikken over bevoegdheden om als kabinet respectievelijk nationale rekenkamer te controleren bij eindbegunstigden en in hoeverre van die bevoegdheden gebruik wordt of zal worden gemaakt?

Het Europeesrechtelijk kader

Kredieten of garanties van de Europese Investeringsbank vallen niet onder de reikwijdte van de wet. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Staat niet formeel aansprakelijk is dan wel medeverantwoordelijk voor mistoestanden, die ontstaan door onvoldoende toezicht, controle of beheer?

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staat vanuit het begrip «gemeenschapstrouw» aansprakelijk kan worden gesteld voor garanties en of leningen van Europese instellingen die worden verstrekt aan bestuursorganen.

Ook ten aanzien van garanties en leningen vanuit de Europese instellingen heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden, terwijl de minister (Rijk) toch aansprakelijk zal zijn, aldus de leden van de D66-fractie.

Controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, die afgeleid zijn van de Europese Rekenkamer zijn beperkt en een ruimere opvatting van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijk is hier naar de mening van deze leden op zijn plaats. De verplichting tot samenwerking van de Europese Rekenkamer met de nationale rekenkamers stoelt op artikel 248 van het EG-verdrag en daaruit vloeit voort dat op grond van de Algemene Rekenkamer ons inziens, het gaat om de principiële onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer.

Financiële aansprakelijkheid van de lidstaat

De regering spreekt in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting over aansprakelijkheid die kan leiden tot aanspraken op rijksmiddelen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan mededelen in welke mate dit gebeurt en tevens weergeven wat de positieve uitwerking hierop van onderhavig wetsvoorstel is? Zij onderschrijven de stelling dat de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid moet hebben om zo nodig tot op het niveau van de eindbestemming de juistheid te kunnen vaststellen van hetgeen uit departementale dossiers blijkt.

De wenselijkheid van nadere ministeriele bevoegdheden

Op welke termijn komt het kabinetsstandpunt over het rapport van de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW-rapport) en het advies van de interdepartementale Commissie voor Europees Recht (ICER-advies)? De leden van de VVD-fractie vragen de regering voor zover mogelijk reeds nu te berichten welke extra ministeriële bevoegdheden nodig kunnen zijn en mede te delen welke aanpassingen van het wettelijk kader daarvoor nodig zijn.

Toegang van de Algemene Rekenkamer tot bedrijven, instellingen en natuurlijke personen

In dit wetsvoorstel wordt het beeld opgeroepen dat de Algemene Rekenkamer geen eigenstandige onderzoeksbevoegdheden heeft bij natuurlijke personen, waar het gaat om landbouw of technologiesubsidies. De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister kan mededelen of hij die bevoegdheid alsnog wil toekennen aan de Algemene Rekenkamer.

De doelmatigheid van het Nederlandse en het Europese controlebestel

Uitgangspunt voor de leden van de D66-fractie is dat de controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer de verantwoordingsplicht van het kabinet naar het parlement moet volgen.

In het licht van de ingezette VBTB-procedure (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) vragen deze leden of de verwezenlijking van de doelstellingen van de subsidies niet onder de verantwoordelijkheid van het kabinet c.q. de individuele ministers valt. Met andere woorden, of niet de ministeriële verantwoordelijkheid op grond van artikel 10 van het EG-verdrag breed moet worden uitgelegd, zoals de Algemene Rekenkamer doet?

Er doet zich misschien wel een spanningsveld voor met de aansprakelijkheid van de minister, maar niet met de VBTB-doctrine. Er blijft sprake van besteding van publieke middelen.

In de door deze leden onderschreven gedachte van een «single-audit» beleid past het de Algemene Rekenkamer een zelfstandige bevoegdheid te geven, naast de Europese Rekenkamer ten aanzien van EU subsidies.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Wetsartikel I

A. Artikel 22a

De aanvullende bevoegdheden van de minister op grond van artikel 22A strekken zich uit tot gegevens aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van EU subsidies. De leden van de PvdA, VVD en D66-fractie

vragen waarom geen aansluiting gezocht is bij de bestaande begrippen in de Comptabiliteitswet namelijk «rechtmatigheid en doelmatigheid»? Welke argumenten heeft de regering om dit onderscheid te maken?

B. Artikel 59a

Artikel 59A, vierde lid, van het wetsvoorstel beschrijft de uitbreiding van de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de EU-subsidies. Gelet op de gekozen formuleringen wordt gesuggereerd dat de ARK geen eigenstandige bevoegdheden heeft, maar afgeleide bevoegdheden van de Europese Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft deze reikwijdte als te beperkt beoordeeld. De leden van de PvdA-fractie vragen wat voor argumenten de regering heeft om de zienswijze van de Algemene Rekenkamer niet te volgen?

De positie van de Algemene Rekenkamer als Hoog College van Staat is vastgelegd in de Grondwet. Hiermee wordt de onafhankelijkheid en de neutraliteit van dit college voor de controle op de ontvangsten en uitgaven de Staat staatsrechtelijk vastgelegd. Vanuit dat gezichtspunt bevreemdt het de leden van de PvdA-fractie dat met deze wetswijziging de Algemene Rekenkamer wordt opgedragen samen te werken met de Europese Rekenkamer. Het bevreemdt de leden van de PvdA-fractie temeer omdat in artikel 248, derde lid van het EG-verdrag de onafhankelijkheid expliciet vermeld wordt. In hetzelfde artikel wordt wel melding gemaakt van de verplichting aan de Europese Rekenkamer dat controle in een van de lidstaten gebeurt in samenwerking met de nationale controleinstantie.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de bepalingen in de Grondwet en het EG-verdrag gezien moeten worden in het licht van de tekst van artikel 59A, zevende lid? Ziet de regering aanleiding om Artikel 59A, zevende lid, aan te passen in het verlengde van de bepalingen van de Grondwet en het EG-verdrag?

De suggestie van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot artikel 59A, vierde lid, van dit wetsvoorstel komt de leden van de VVD-fractie sympathiek voor. Het is immers wenselijk dat een optimale controle plaatsvindt en ook kan vinden op de besteding van publieke middelen. Zij vragen dan ook nader te onderbouwen waarom de suggestie van de Algemene Rekenkamer strijdig zou kunnen zijn met de opvattingen van de regering over ministeriële verantwoordelijkheid?

Kan de regering mededelen in hoeverre artikel 59A, zevende lid, zich verhoudt tot de in de Grondwet en het EG-verdrag gegarandeerde onafhankelijke positie van de nationale rekenkamer? De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering het advies van de Raad van State tot het laten vervallen van artikel 59A, zevende lid, heeft genegeerd.

De leden van de VVD-fractie steunen de opvatting van de regering dat de Algemene Rekenkamer met deze wetswijziging niet de bevoegdheid mag krijgen tot het binnentreden van een woning. Kan de regering mededelen welke mate van weigering tot binnentreden zij verwacht, met name bij de controle van landbouwsubsidies?