

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juli 2001

De commissie voor de Rijksuitgaven, belast met het voorbereidend onderzoek, bracht op 15 maart 2001 verslag uit van haar bevindingen over het voorstel van wet tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet. Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inhoud van dit verslag. Onderstaand ga ik in op de daarin vermelde vragen en opmerkingen. Ik volg daarbij zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van de memorie van toelichting bij het ingediende voorstel van wet.

A. ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Het verheugt mij te vernemen dat de leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel kunnen instemmen, al achten zij het van belang enkele vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

Controlebevoegdheden van de rekenkamers in andere EU-lidstaten

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op versterking van de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers en daarbij aan te geven aan welke concrete voorstellen wordt gewerkt.

De Europese Rekenkamer kan, gegeven de aard en de diversiteit van Europese geldstromen en gezien de geografische omvang van de Europese Unie, 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 – naast versterking van de beheer- en controlesystemen binnen de Europese Commissie en de lidstaten – versterking van de samenwerking met de nationale rekenkamers nodig. In haar notitie *Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein*¹ heeft de Algemene Rekenkamer de vergemakkelijking van de totstandbrenging van een

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

EU-controlepiramide als belangrijk voordeel genoemd voor het parallel laten lopen van haar bevoegdheden met die van de Europese Rekenkamer. Mede op grond van de wensen die de Algemene Rekenkamer in die notitie naar voren bracht, is het onderhavige wetsvoorstel aanhangig gemaakt. De bevoegdheden die daarin voor de Algemene Rekenkamer worden gecreëerd, moeten het haar mogelijk maken beter met de Europese Rekenkamer samen te werken.

De Nederlandse regering heeft zich er in het kader van de laatste intergouvernementele conferentie over de hervorming van de EU-instellingen voor ingezet de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers verdragsrechtelijk beter te verankeren. Na de uitbreiding van de Unie zal immers ook het werk van de Europese Rekenkamer in omvang en complexiteit toenemen. In de slotakte bij het Verdrag van Nice is een verklaring opgenomen waarin de Europese Rekenkamer en haar nationale zusterinstellingen worden verzocht het kader en de voorwaarden van hun samenwerking te verbeteren. De voorzitters van de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers voeren daarover overleg in een contact comité van presidenten. De concrete invulling van de wijze waarop de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers hun onderlinge samenwerking vorm geven, is – gegeven hun onafhankelijkheid – een zaak voor de rekenkamers zelf.

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag in welke mate het wenselijk is om tot uniforme regels voor rekenkamers te komen en vragen hoe dit zich verhoudt tot de eigen autonomie van de rekenkamers. Daarover merk ik het volgende op. 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 Europese regelgeving tot de conclusie komt dat bepaalde uitgaven rechtmatig of onrechtmatig zijn, terwijl de Europese Rekenkamer op grond van haar interpretatie van de regels tot tegenovergestelde conclusies komt. Daarom moeten over het rechtmatigheidsbegrip c.q. de materiële normen inzake de interpretatie van Europese regelgeving ten minste goede afspraken worden gemaakt tussen de Algemene Rekenkamer en de andere nationale rekenkamers aan de ene kant en de Europese Rekenkamer aan de andere kant. Deze afspraken moeten leiden tot transparante en eenduidige normen. Hiermee wordt beoogd te bewerkstelligen, dat de Algemene Rekenkamer de Europese rechtmatigheidsnormen op dezelfde wijze interpreteert als de Europese Rekenkamer. Dit tast de onafhankelijkheid en de eigen verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om in overleg met de Europese Rekenkamer te komen tot afspraken over de gewenste controlemethodologie op geen enkele wijze aan. Waar het de regering om gaat, is dat gewaarborgd wordt dat sprake is van een eenvoudige interpretatie van de Europese regelgeving aan de hand van duidelijke en eenduidige criteria die uniform gelden voor alle nationale rekenkamers. Daardoor moeten kwaliteitsverschillen in aanpak tussen de nationale rekenkamers zoveel mogelijk voorkomen worden. Alleen op die wijze kan een werkelijk Europees controlebestel worden gerealiseerd.

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.

Wat betreft de bevoegdheden van ministers in andere lidstaten, moet bedacht worden dat deze in belangrijke mate samenhangen met het

constitutionele bestel en de bestuurlijke traditie van een lidstaat. Nederland verschilt op dit punt als gedecentraliseerde eenheidsstaat van andere lidstaten. Landen als Frankrijk kenmerken zich door een overwegend centralistisch staatsbestel, hetgeen consequenties heeft voor omvang en reikwijdte van de ministeriële bevoegdheden. Het Duitse federale staatsbestel daarentegen kent een zeer decentrale structuur. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat zich ook uitstrekt tot tekortkomingen die primair toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door organen van decentrale overheden. Daarom is de regering van oordeel dat er behoefte is aan nadere ministeriële bevoegdheden in Nederland. Het is aan het parlement en de regering van elke lidstaat om te bepalen of in die lidstaat – gegeven het desbetreffende staatsbestel – nadere ministeriële bevoegdheden nodig of wenselijk zijn. Deze beslissing behoort toe aan de desbetreffende lidstaat; het is niet aan de Europese Unie om zich uit te laten over de staatsrechtelijke inrichting van een lidstaat (nationale soevereiniteit). De Europese Commissie kan slechts controleren of het overeenkomstig de bepalingen van de nationale rechtsorde vastgestelde stelsel van maatregelen afdoende is om een juiste toepassing van de communautaire voorschriften mogelijk te maken. Een lidstaat met een decentrale structuur kan derhalve besluiten dat géén ministeriële bevoegdheden jegens de decentrale bestuursorganen in die lidstaat nodig zijn. Dat betekent dan wel dat de regering van die lidstaat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk gesteld kan worden voor tekortschietend handelen van decentrale bestuursorganen zonder dat zij zelf invloed kan uitoefenen op het handelen van die decentrale bestuursorganen. De Nederlandse regering acht deze situatie voor Nederland ongewenst.

Over de bevoegdheden van de nationale rekenkamers in de andere lidstaten van de Europese Unie bericht ik u als volgt. Op dit moment beschikt 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 Zweden¹ al gelijk is aan die van de Europese Rekenkamer.² De rekenkamers van deze landen kunnen de besteding van EG-uitgaven dus tot op alle niveaus (van eindbegunstiging) controleren. Ook de rekenkamers van België en Denemarken zouden volgens de Algemene Rekenkamer over bevoegdheden met nagenoeg dezelfde reikwijdte beschikken als de Europese Rekenkamer, met beperkingen op praktisch gezien minder belangrijke terreinen.³

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

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

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

Het Europeesrechtelijk kader

Blijkens het verslag hebben de leden van zowel de PvdA-fractie, de VVD-fractie als de fractie van D66 vragen over krediet- en garantieverlening door de Europese instellingen aan decentrale bestuursorganen in relatie tot de aansprakelijkheid van de Staat en de reikwijdte van het wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie stellen dat het Rijk ten aanzien van dergelijke garanties en leningen aansprakelijk zal zijn, maar dat de Algemene Rekenkamer ter zake geen bevoegdheden krijgt. Deze stelling is niet correct. Het wetsvoorstel voorziet ook in bevoegdheden voor de minister en de Algemene Rekenkamer ten aanzien van rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en aan wie door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad geza-

menlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen op grond van een vastgesteld programma rechtstreeks of middellijk een lening of garantie wordt verstrekt. Zoals in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is vermeld, is in het wetsvoorstel gekozen voor het begrip «subsidie» overeenkomstig artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): de aanspraak op financiële middelen, verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten. De verstrekking van leningen en garanties valt onder deze definitie. De memorie van toelichting bij de Awb is daar duidelijk over.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de Staat jegens de Europese Unie aansprakelijk is voor misstanden ten aanzien van kredieten of garanties die door de Europese Investeringsbank zijn verleend aan ondernemingen in Nederland, moet daarentegen ontkennend worden beantwoord. Binnen de Europese Unie verstrekt de Europese Investeringsbank slechts leningen voor eigen rekening onder overeenkomsten beheerst door regels van nationaal privaatrecht. De Europese Investeringsbank financiert deze leningen door middel van een beroep op de internationale kapitaalmarkten (cf. art. 22 van de statuten van de Europese Investeringsbank) en niet met communautaire begrotingsmiddelen. Door de Europese Investeringsbank verstrekte leningen kunnen naar de regels van het gemeenschapsrecht – die overigens niet op die leningen van toepassing zijn – niet beschouwd worden als subsidies.¹ In geval van de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde misstanden ten aanzien van door de Europese Investeringsbank aan nationale bestuursorganen versterkte leningen ten behoeve van de financiering van projecten op het grondgebied van een EU-lidstaat, kan de desbetreffende lidstaat niet door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden verplicht tot terugbetaling van die leningen.² Omdat de Staat ter zake dus geen risico loopt, zijn kredieten en garanties van de Europese Investeringsbank – zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken – buiten de reikwijdte van deze wet gebleven.³

Financiële aansprakelijkheid van de lidstaat

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag in welke mate de aansprakelijkheid van de Staat leidt tot aanspraken op rijksmiddelen. De niet-naleving van communautaire verplichtingen door bestuursorganen kan de volgende nadelige financiële gevolgen hebben voor de centrale overheid:

- a. het opleggen van een forfaitaire som of dwangsom aan Nederland door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, omdat een gesubsidieerde in gebreke blijft bij de uitvoering van een arrest van het Hof;
- b. het terugvorderen van bedragen van Nederland, omdat een gesubsidieerde de gestelde voorwaarden niet heeft nageleefd;
- c. de weigering voorschotten met Nederland te verrekenen, omdat een gesubsidieerde bedragen heeft uitgekeerd die hij/zij op de grond van de geldende communautaire regelgeving niet had mogen uitkeren.

Onder nadelige financiële gevolgen dient in dit verband ook een eventuele verhoging van wege in rekening gebrachte rente (zoals moratoire interest) te worden begrepen.

De wenselijkheid van nadere ministeriële bevoegdheden

In antwoord op de vragen over het kabinetsstandpunt over het ICCW-rapport en het ICER-advies, kan ik u meedelen dat dit kabinetsstandpunt thans wordt voorbereid door mijn ambtgenoten van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹ In het afgelopen decennium zijn op verzoek van de Raad (cf. besluit van de Raad 94/217/EG van 19 april 1994, PbEG 1994, L 107) bij wijze van uitzondering door de Europese Investeringsbank (met tussenkomst van nationale financiële instellingen) binnen de Europese Unie leningen met rentesubsidies afkomstig uit communautaire budgettaire middelen verstrekt aan kleine en middelgrote ondernemingen in de private sector (indirecte financiering door de Europese Investeringsbank van investeringsprojecten met verwacht positief werkgelegenheidseffect). Bij de toekenning van die rentesubsidies handelde de Europese Investeringsbank evenwel in naam en voor rekening van de EG (zie art. 267, laatste alinea, EG-Verdrag). De Europese Rekenkamer is in dit geval op grond van het EG-Verdrag bevoegd controles te verrichten, echter slechts voor zover het gaat om de ten laste van de EG komende rentesubsidies (gelden die door de Europese Investeringsbank in naam en voor rekening van de Europese Commissie aan derden zijn verstrekt; vgl. art. 248 EG-Verdrag). Overigens speelden nationale bestuursorganen geen enkele rol met betrekking tot deze EG-rentesubsidies en werden bij het vermelde Raadsbesluit geen verplichtingen aan de lidstaten opgelegd.

² Overigens zij opgemerkt dat de Europese Investeringsbank haar geldnemers verplicht zich aan de van toepassing zijnde Europese aanbestedingsregels te houden en dat zij geen projecten financiert zonder dat duidelijk is dat de milieuvorschriften in acht genomen zijn.

³ Ook de Europese Rekenkamer heeft geen controlebevoegdheden op het terrein van door de Europese Investeringsbank in de Europese Unie (voor eigen rekening) verstrekte leningen.

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

Het wetsvoorstel zou volgens de leden van de PvdA het beeld oproepen dat de Algemene Rekenkamer géén eigenstandige bevoegdheden krijgt bij natuurlijke personen. Deze indruk is niet terecht. Het wetsvoorstel voorziet in onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij rechtspersonen,¹ commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen.

Het uitgangspunt is dat de Algemene Rekenkamer de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid tot op het niveau van de eindbestemming moet kunnen volgen. Daarom strekken de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zich hier nadrukkelijk mede uit tot bedrijven, instellingen en – anders dan ten aanzien van artikel 59 van de Comptabiliteitswet – natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en die EG-subsidies ontvangen. Daarvoor is gekozen omdat ook bevoegdheden ten aanzien van de besteding van landbouwsubsidies door agrariërs worden beoogd, die immers een belangrijke categorie van eindbegunstigden vormen (ook de Europese Rekenkamer heeft de bevoegdheid om bij agrariërs controles te verrichten).

De formulering in het vierde lid van beide nieuwe artikelen maakt duidelijk dat het wetsvoorstel zich richt op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Ontvangers van subsidies voor onderzoek en technologische ontwikkeling – een geldstroom waaraan de Kamerleden in het verslag refereren – vallen in beginsel niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. De redenen daarvoor zijn uiteengezet in de memorie van toelichting en komen in de kern neer op het ontbreken van Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat.² Daarbij geldt evenwel de kanttekening, dat indien een subsidie voor onderzoek en technologische subsidie wordt besteed door een decentraal bestuursorgaan, de Staat wél aansprakelijk is jegens de instellingen van de Europese Gemeenschappen voor een juiste besteding. Het voorstel van Wet toezicht Europese subsidies creëert ter zake dan ook bevoegdheden voor de betrokken minister en – in lijn daarmee – verschaft voorliggend wetsvoorstel aan de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om onderzoek te doen naar de rechtmatige en doelmatige aanwending van deze subsidies. Deze verduidelijking ten aanzien van het gestelde in de memorie van toelichting bij beide wetsvoorstellen is van belang, omdat het in de praktijk frequent voorkomt dat decentrale bestuursorganen een subsidie voor onderzoek en technologische ontwikkeling ontvangen. Uit cijfers die het Ministerie van Economische Zaken eind 1999 van de Europese Commissie verkreeg, blijkt dat Nederlandse bedrijven, universiteiten/hogescholen en kennisinstellingen³ ieder ongeveer 30% van de Nederlandse deelname aan het Vierde Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (1994–1998) voor hun rekening namen. Openbare universiteiten en openbare hogescholen zijn bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (bijzondere universiteiten en bijzondere hogescholen treden ten aanzien van de besteding van dergelijke subsidiegelden niet op als bestuursorgaan; zij zijn slechts bestuursorgaan voor zover het gaat om het uitreiken van getuigschriften, diploma's en bullen).⁴

¹ Met rechtspersonen worden zowel publiekrechtelijke rechtspersonen (waaronder provincies en gemeenten) als privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid) bedoeld.

² Ten aanzien van de feitelijke uitvoering van communautaire technologieprojecten is er namelijk geen sprake van in de Europese regelgeving opgenomen verplichtingen die de lidstaat een taak geven betreffende beheer, controle of toezicht. Uit het ontbreken van dergelijke verplichtingen volgt dat de Staat door de instellingen van de Europese Gemeenschappen niet aansprakelijk gesteld kan worden voor de besteding van technologiesubsidies. Ten aanzien van technologiesubsidies is er geen Nederlands bestuursorgaan belast met een taak betreffende beheer, controle of toezicht. Bedrijven en instellingen worden door de Europese Commissie uitgenodigd om rechtstreeks – zonder tussenkomst van de Staat – bij haar een aanvraag voor een technologiesubsidie in te dienen. De Commissie sluit vervolgens rechtstreeks contracten met projectdeelnemers in de lidstaten en eventuele communautaire aansprakelijkheid betreft uitsluitend de relatie tussen een instelling van de Gemeenschappen en de gesubsidieerde.

³ Ook binnen de categorie kennisinstellingen kan sprake zijn van bestuursorganen.

⁴ Zie ook artikel 1a van de Wet openbaarheid van bestuur juncto het aanwijzingsbesluit bestuursorganen dat wordt genoemd onder d van dat artikel.

De doelmatigheid van het Nederlandse en het Europese controlebestel

In het verslag komt de vraag naar voren of de ministeriële verantwoordelijkheid op grond van artikel 10 van het EG-Verdrag niet breed moet worden uitgelegd, zoals de Algemene Rekenkamer dat doet. De fractie van de VVD sluit zich hierbij aan, gezien haar opmerkingen over de artikelsgewijze toelichting bij het vierde lid van artikel 59a.

De stelling dat de minister door de instellingen van de EU aansprakelijk kan worden gesteld ten aanzien van alle actoren die in de lidstaat bij de uitvoering van EU-beleid zijn betrokken, ook wanneer de minister daarbij niet daadwerkelijk betrokken is, gaat te ver. De minister kan zich moeilijk tegenover de Staten-Generaal verantwoorden over de uitvoering van bijvoorbeeld een bilateraal contract voor onderzoek en technologische ontwikkeling dat is afgesloten tussen de Europese Commissie en een Nederlandse onderneming. De centrale overheid staat daar buiten en is op grond van de desbetreffende regelgeving ook niet belast met enige controlerende of toezichthoudende taak. De democratische controle op deze geldstromen vindt plaats door het Europees Parlement en is gericht op de vraag of de Commissie haar verantwoordelijkheid in dezen goed heeft ingevuld. De externe controle daarop vindt plaats door de Europese Rekenkamer. Omdat het niet gaat om een verantwoordingsproces tussen minister en Staten-Generaal, is een eigenstandig optreden van de Algemene Rekenkamer hier niet passend. Zoals eerder aangegeven, voorziet de wet wél in bevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer ten aanzien van technologiesubsidies die worden besteed door decentrale bestuursorgaan (zoals openbare universiteiten).

Er zijn mij geen arresten van het Hof van Justitie of uitspraken van gezaghebbende juristen bekend die de opvatting staven van een allesomvattende aansprakelijkheid die de minister op grond van artikel 10 van het EG-Verdrag zou hebben.¹ Kernpunt voor mij is en blijft dat niet-naleving van een algemeen verdragsartikel nimmer kan leiden tot aansprakelijkheid voor een individueel geval van fraude bij een bedrijf. Ook de Raad van State stelt in zijn advies er «begrip [voor te hebben] dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet uitstrekt tot EG-subsidies die zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid door de Europese Commissie aan een bedrijf worden verstrekt en met betrekking waartoe geen Nederlands bestuursorgaan is belast met een taak betreffende beheer, controle en toezicht».

B. ARTIKELSGEWIJS

Wetsartikel I

A. Artikel 22a

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 vragen waarom geen aansluiting is gezocht bij de begrippen «rechtmatigheid» en «doelmatigheid» die elders in de Comptabiliteitswet worden gehanteerd. Ik wijs erop dat dit begrippenpaar in de memorie van toelichting meermalen wordt genoemd (zie bijvoorbeeld in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting de slotzin van paragraaf 3 en de vijfde zin van paragraaf 8, en in de artikelsgewijze toelichting de eerste zin van de passage betreffende artikel 59a, eerste lid). De reden dat deze begrippen niet expliciet worden genoemd in de wetsartikelen zelf, is gelegen in de keuze van een zo veel mogelijk analoge formulering aan artikel 59, waarin deze begrippen evenmin voorkomen (voorts is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de

¹ 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.

formuleringen van het voorstel van de Wet toezicht Europese subsidies). De Algemene Rekenkamer brengt thans in kaart welke wensen zij heeft ten aanzien van mogelijke aanpassingen in de formulering van haar bevoegdheden ex artikel 59. Nadat de Algemene Rekenkamer deze wensen schriftelijk ter kennis zal hebben gebracht van het kabinet, zal het kabinet daarover in overleg treden met de Algemene Rekenkamer. In dat verband zal ook gesproken worden over het expliciet in artikel 59 opnemen van de begrippen «rechtmatigheid» en «doelmatigheid» als onderzoekscriteria waaraan de Algemene Rekenkamer het beheer en het beleid toetst. Het ligt in de rede dat in een voorstel voor wetwijziging tot een dergelijke aanpassing van artikel 59, tegelijkertijd een analoge herformulering van artikel 59a wordt voorgesteld.

Overigens bestaat er gezien het bepaalde in het voorliggende artikel 59a geen enkele onduidelijkheid over de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer om niet alleen naar de rechtmatigheid maar ook naar de doelmatigheid van de besteding van EG-subsidies onderzoek te verrichten. Het vierde lid van artikel 59a spreekt over «oordeelsvorming over het door Onze Minister gevoerde beleid ter nakoming van de bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen aan de lidstaat opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht». Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (het EG-Verdrag) schrijft in artikel 274 voor dat de lidstaten met de Commissie samenwerken «om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt».¹ Het ter uitvoering van artikel 279 EG-Verdrag vastgestelde Financieel Reglement bepaalt op zijn beurt dat een goed financieel beheer in het bijzonder betrekking heeft op zuinigheid en kosteneffectiviteit, dat er gekwantificeerde doelstellingen moeten worden bepaald en dat de uitvoering daarvan moet worden gevolgd (artikel 2 van het Financieel Reglement).

B. Artikel 59a

In het verslag wordt gesteld dat de gekozen bewoordingen van het nieuwe artikel 59a suggereren dat de Algemene Rekenkamer geen eigenstandige bevoegdheden krijgt, maar afgeleide bevoegdheden van de Europese Rekenkamer. Dit is echter niet het geval. Het wetsvoorstel geeft de Algemene Rekenkamer bevoegdheden om zelfstandig (op eigen titel) en rechtstreeks (zonder tussenkomst van de minister) onderzoek te doen naar de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-subsidies tot op het niveau van de uiteindelijke ontvanger. De vraag of en zo ja met welke regelmaat de Algemene Rekenkamer de omschreven derden aan haar onderzoek zal onderwerpen is uitsluitend ter beoordeling aan de Algemene Rekenkamer.

Een ander punt is de relatie tussen de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de omvang en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich niet uit tot EG-subsidies die zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid door de Europese Commissie aan een bedrijf worden verstrekt en met betrekking waartoe geen Nederlands bestuursorgaan is belast met een taak betreffende beheer, controle en toezicht. De Raad van State heeft in zijn advies aangegeven begrip te hebben voor deze interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar stelt anderzijds dat het wel gaat om de besteding van publieke middelen waarop publieke controle nodig is. De Raad van State merkt terecht op dat de Europese Rekenkamer met die controle belast is. Wel vindt de Raad van State dat «het wenselijk kan zijn dat de Algemene Rekenkamer in deze gevallen de controle (mede) uitoefent, in samenwerking met de Europese Rekenkamer». Zoals ik in het nader rapport bij het wetsvoorstel al heb aangegeven, ben ik van mening

¹ Voor de twee andere Gemeenschappen gelden identieke bepalingen (EGKS-Verdrag, art. 78c; Euratom-Verdrag, art. 179).

dat deze gedachtegang steun verdient, maar dat het dan moet gaan om een optreden van de Algemene Rekenkamer namens en ten behoeve van de Europese Rekenkamer; een eigenstandig optreden van de Algemene Rekenkamer leidend tot rapportage aan de Staten-Generaal is hier niet passend. Ook de Algemene Rekenkamer zelf heeft aangegeven haar onderzoek te willen richten op het handelen van ministers; zij heeft aange-drongen op een nadere bevoegdheid (binnen haar bestaande controle-taak) en niet gevraagd om een nieuwe controletaak.¹ Daarom is in de memorie van toelichting opgenomen dat de Algemene Rekenkamer in de gevallen dat zij geen zelfstandige (eigen) controlebevoegdheden heeft, desgewenst toch controles kan verrichten, maar dan op grond van de bevoegdheden van en rapportierend aan de Europese Rekenkamer.

Het bevreemdt de leden van de PvdA- en de VVD-fractie dat de Algemene Rekenkamer als Hoog College van Staat met deze wetswijziging wordt opgedragen samen te werken met de Europese Rekenkamer. Het wets-voorstel bevat evenwel geen verplichting tot nadere samenwerking met de Europese Rekenkamer. Zoals ook in het verslag wordt opgemerkt, bepaalt artikel 248, derde lid, van het EG-Verdrag dat de Europese Reken-kamer en de nationale rekenkamers samenwerken in onderling vertrouwen en met behoud van hun onafhankelijkheid. Onderhavig wets-voorstel doet daar niets aan af en voegt daar niets aan toe. Het enige dat met het zevende lid van artikel 59a wordt beoogd, is te verzekeren dat de Algemene Rekenkamer bij controles op de besteding van Europese gelden niet op grond van een eigen interpretatie van de Europese regelgeving tot de conclusie komt dat bepaalde uitgaven rechtmatig of onrechtmatig zijn, terwijl de Europese Rekenkamer op grond van haar interpretatie van de regels tot tegenovergestelde conclusies komt. Daarom moeten over het rechtmatigheidsbegrip c.q. de materiële normen inzake de interpretatie van Europese regelgeving ten minste goede afspraken worden gemaakt tussen de Algemene Rekenkamer en de andere nationale rekenkamers aan de ene kant en de Europese Rekenkamer aan de andere kant. Deze afspraken over uniforme en eenduidige criteria tasten de grondwettelijke positie van de Algemene Rekenkamer op geen enkele wijze aan. Zij laten ook volledig de eigen verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer in tact om in overleg met de Europese Rekenkamer te komen tot afspraken over de gewenste controlemethodologie. Ik zie daarom – in reactie op de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie – geen span-ning tussen dit wetsvoorstel en de grondwettelijke onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer.

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 (tegen de wil van de bewoner). De VVD-fractie vraagt welke mate van weigering tot binnen-treden de regering verwacht, in het bijzonder bij de controle van landbouwsubsidies.

De uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zal in de praktijk – gegeven de omvang van de desbetreffende geldstromen – voor een belangrijk deel betrekking hebben op de controle van agrariërs die communautaire landbouwsubsidies ontvangen. De te controleren bedrijfsadministratie bevindt zich daarbij veelal in een woonhuis. Er mag van worden uitgegaan dat de desbetreffende agrariërs de Algemene Rekenkamer, gegeven het bepaalde in deze wet, toegang zullen verlenen tot hun woning. Voor zover mij bekend, heeft de Europese Rekenkamer daar tot op heden ook geen problemen mee gehad. Overigens zij opge-merkt dat voor het verrichten van fysieke controles op akkerbouwpercelen of in veeschuren geen sprake is van het binnentreden van een woning. Indien een agrariër zijn administratie heeft uitbesteed aan een derde

¹ Zie: Kamerstukken II 1996/97, 24 500, nr. 5, Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nrs. 2 en 3, de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 12 maart 1998, kenmerk 314R/S (Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nr. 4) en de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 7 oktober 1999, kenmerk 830R.

(bijvoorbeeld een agrarisch boekhoudbedrijf), heeft de Algemene Rekenkamer op grond van het derde lid van artikel 59a toegang tot het bedrijf dat de administratie in opdracht van deze agrariër verricht.

De Algemene Rekenkamer is ter voorbereiding op het gebruik van haar nieuwe onderzoeksbevoegdheden bij bedrijven, instellingen en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen, bezig met de opstelling van een interne handleiding «Controle bij eindbegunstigden».¹ Het gaat daarin onder meer om richtlijnen omtrent de bejegening van de gecontroleerden, de juridische bescherming van een subsidie-ontvanger bij een controle-actie van de Algemene Rekenkamer, de vraag welke informatie de Algemene Rekenkamer bij een onderzoek ter plaatse (mede gelet op de privacywetgeving) wel of niet mag opvragen, en de vraag hoe te handelen indien bij een controle strafbare feiten worden geconstateerd. De Algemene Rekenkamer werkt daarnaast aan een klachtenregeling voor de door haar gecontroleerde bedrijven, instellingen en personen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ Zie: Verslag 2000 van de Algemene Rekenkamer, blz. 44.