

Vergaderjaar 1997–1998

24 479

Herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Nr. 3

NOTA

1. Inleiding

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de uitgaven en ontvangsten van het Rijk op rechtmatigheid en het beheer, de organisatie en het gevoerde beleid op doelmatigheid. Tevens onderzoekt zij inning, beheer en besteding van publieke middelen van enkele specifieke instellingen die óók tot de publieke sector behoren zoals de publieke zorgverzekeraars. Zij vat haar taak zo op, dat zij met haar onderzoek niet alleen toetst maar ook tracht bij te dragen aan het beter functioneren van de rijksoverheid. Zo speelt zij in het publieke bestel een rol tussen de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de parlementaire controle anderzijds. Haar openbare onderzoeksrapporten richten zich naar twee zijden, de regering en de Staten-Generaal.

Voor de regering bieden deze rapporten handvatten tot verbetering, voor de Staten-Generaal ondersteunen zij de controlerende functie. Daarenboven voeden zij het publieke debat over het rechtmatig handelen, de bedrijfsvoering van de overheid en de beleidsdoelmatigheid.

Om haar wettelijke taak optimaal te kunnen uitoefenen beziet de Rekenkamer ook haar eigen rechtmatig handelen, bedrijfsvoering en doelmatigheid. Daarbij wil zij ook haar toetsbaarheid verhogen, teneinde zich voor haar taakopvatting en taakuitoefening openbaar te kunnen verantwoorden. De wijze waarop de Rekenkamer haar taak kan uitoefenen wordt evenwel niet alleen bepaald door interne factoren, maar ook door externe. Een van de belangrijkste daarvan is de toerusting op haar taak door wettelijke bevoegdheden. Het is van groot belang, dat deze bevoegdheden goed op de wettelijke taken zijn toegesneden en dat zij qua reikwijdte en inhoud adequaat zijn om de beoogde taakuitoefening ook onder veranderende bestuurlijke omstandigheden mogelijk te maken. De Rekenkamer heeft zich de afgelopen tijd opnieuw bezonnen op haar taken en bevoegdheden en is tot de slotsom gekomen dat haar bevoegdheden onvolkomenheden vertonen, die de aandacht van de wetgever verdienen.

Deze onvolkomenheden houden hoofdzakelijk verband met een aantal belangrijke bestuurlijke ontwikkelingen, die nog onvoldoende in de regeling van de Rekenkamerbevoegdheden in de Comptabiliteitswet (CW) hebben doorgewerkt.

Deze ontwikkelingen hebben 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. Dit neemt echter niet weg dat veelal de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de desbetreffende minister blijft berusten. Dit geldt voor de besteding van Europese middelen in eigen land, voor decentrale besteding van rijksmiddelen danwel voor inning, beheer en besteding van publieke middelen door instellingen die naast het Rijk tot de publieke sector behoren.

Uitgangspunt voor de reikwijdte van de Rekenkamercontrole van beleid en middelen is dat deze de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid volgt. Met andere woorden, de Rekenkamer ziet het als haar taak om geldstromen waarvoor een minister eindverantwoordelijk is volledig te kunnen onderzoeken en daarover verslag te doen. Op die basis zijn haar taken in de wet vastgelegd. Op twee manieren is er sprake van afbakening: het betreft alleen taken op rijksniveau en het betreft taken voor zover de ministeriële verantwoordelijkheid strekt. De opvatting van de wetgever is voor de Rekenkamer een gegeven. Wijziging in die opvatting acht zij bovendien niet nodig. Zij is dus tevreden over haar staatsrechtelijke positionering en taakafbakening. De handhaving van staatsrechtelijke zuiverheid daarin stelt zij dan ook voorop. Eventuele completering van haar wettelijke bevoegdheden verdient slechts overweging wanneer daaraan geen afbreuk wordt gedaan.

De bestuurlijke ontwikkelingen, die hiervoor kort zijn aangestipt, leiden ertoe dat, terwijl een minister geheel of mede verantwoordelijkheid draagt voor beleid respectievelijk geldstromen, andere organen of instellingen bij de uitvoering van dit beleid betrokken zijn. De wetgever heeft hiermee in zoverre rekening gehouden, dat in artikel 59 CW taken en bevoegdheden aan de Rekenkamer zijn toegekend die buiten de sfeer van het Rijk in enge zin liggen. Waar organen een deel van de verantwoordelijkheid van de minister hebben overgenomen is de Rekenkamer een controletaak gegeven. Waar organen geen verantwoordelijkheid hebben overgenomen, maar wel een financiële relatie met het Rijk hebben, is de Rekenkamer geen controletaak gegeven maar een onderzoeksbevoegdheid ter uitwerking van haar controletaak bij het Rijk. In dat laatste geval heeft de Rekenkamer dus de taak om de minister te controleren en heeft zij de bevoegdheid met het oog daarop informatie te verkrijgen bij het orgaan, waarmee de financiële relatie bestaat. De problemen die de Rekenkamer in haar taakuitoefening ondervindt liggen vooral op dit vlak: om de minister adequaat te kunnen controleren is de mogelijkheid tot meer informatie of informatie van meer organen nodig dan de wet thans mogelijk maakt.

Concreet geeft de Rekenkamer de wetgever in overweging gelijkschikking van haar bevoegdheden met die van de Europese Rekenkamer te bevorderen, zodat zij de bevoegdheid krijgt tot op het niveau van de eindbestemming van de gelden te controleren. Daarnaast is het gewenst dat de Rekenkamer de *bevoegdheid* krijgt om bij lagere overheden informatie op te vragen en eventueel onderzoek ter plaatse uit te voeren ten aanzien van de uitvoering van specifieke uitkeringen waarvoor de minister (mede) verantwoordelijkheid draagt. Gelet op het feit dat lagere overheden instellingen zijn met een eigen democratisch gekozen bestuur, waaraan krachtens de Grondwet de bevoegdheid tot regeling en bestuur van hun huishouding wordt overgelaten, ziet de Rekenkamer geen aanleiding om een uitbreiding van haar controletaak tot lagere overheden te bepleiten.

Verduidelijking van haar bevoegdheden is verder opportuun bij de controle-inspanningen van de Rekenkamer bij instellingen die naast het

Rijk ook tot de publieke sector behoren. Op de terreinen van de sociale zekerheid, de publieke zorgverzekeringssector en het openbaar vervoer treft de Rekenkamer concernrelaties aan die – gegeven haar huidige bevoegdheden – niet voor haar onderzoekbaar zijn. Op deze wijze is de Rekenkamer niet in staat alle vormen van publieke geldverstrekking te controleren bij het desbetreffende orgaan op recht- en doelmatige besteding van rijks gelden en andere publieke middelen.

Ook regering en de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben in de afgelopen twee jaar meermalen de behoefte uitgesproken aan een fundamentele discussie over de gewenste reikwijdte van de wettelijke taken en bevoegdheden van de Rekenkamer. Aanleiding hiervoor vormden ondermeer de discussies inzake onze taken en bevoegdheden bij de Verzekeringskamer na het faillissement van de levensverzekeraar Vie d'Or en inzake ons onderzoek «Financiële relaties met grote ondernemingen»¹, de zorg over de controle op de Europese geldstromen en de controlesituatie bij decentrale overheden. In de Verslagen 1995 en 1996 heeft de Rekenkamer een eerste aanzet gegeven tot een herbezinning op haar taken en bevoegdheden, zich toespitsend op drie deel terreinen: controle op Europese geldstromen, controle bij lagere overheden en controle bij instellingen buiten het Rijk.

Bij brief met notitie van 11 april 1997 zijn de Staten-Generaal alsmede de minister van Financiën ingelicht over de visie van de Rekenkamer op de benodigde taken en bevoegdheden om vorm te kunnen geven aan een afdoende controle op de EU-geldstromen en aan de daarbij beoogde samenwerking met de Europese Rekenkamer en andere zusterinstellingen.

Deze notitie is een vervolg hierop. Zij kent drie onderdelen. In paragraaf 2 wordt kort stilgestaan bij onze visie inzake de controle op Europese geldstromen en wordt een aantal aspecten behandeld die in onze notitie van 11 april 1997 nog niet volledig aan de orde zijn gekomen. Tevens geven wij een samengevat inzicht in de taken en bevoegdheden op het EU-controleterrein van onze zusterinstellingen. De stand van de discussie ten aanzien van controle bij lagere overheden alsmede concrete voorstellen terzake komen in paragraaf 3 aan de orde. Tenslotte wordt in paragraaf 4 aangegeven op welke punten de controlebevoegdheden van de Rekenkamer ingevolgde artikel 59 CW verduidelijkt zouden dienen te worden.

2. Controle op Europese geldstromen

2.1. Visie van de Rekenkamer

In haar notitie van 11 april 1997 constateert de Rekenkamer dat de controlesituatie in Nederland op het EU-terrein voor verbetering vatbaar is. Dit heeft in belangrijke mate te maken met drie factoren:

- de beperkte feitelijke controle door de Europese Rekenkamer;
- de beperkte controlemogelijkheden van onze Rekenkamer op het EU-terrein;
- de beperkte externe controle op de (grotendeels decentraal) uitgevoerde EU-regelgeving en bestede EG-gelden.

Gelet op het subsidiariteitsbeginsel en de verstrekkendheid van de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-terrein zoals neergelegd in artikel 5 van het EG-Verdrag (het beginsel van gemeenschapstrouw) zoals de Rekenkamer deze bepaling uitlegt, vindt zij dat zij moet bijdragen aan de controles op dit terrein. Zij beschouwt het EU-terrein als één van haar hedendaagse belangrijke controlegebieden. Daarbij benadert zij het EU-beleid dat gericht is op de lidstaat, als ware het rijksbeleid en

¹ In de Tweede Kamer der Staten-Generaal is – in het debat over het Rekenkamerrapport «Financiële relaties met grote ondernemingen» (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2) een motie van de leden Witteveen-Hevinga en Van Walsem aangenomen waarin de regering wordt gevraagd een voorstel voor te bereiden om de gewenste duidelijkheid met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de Rekenkamer vast te leggen. De minister van Financiën heeft aangegeven dat met de Rekenkamer is afgesproken dat zij eerst met een notitie zal komen over dit onderwerp, waarop de regering zal reageren.

controleert ze zowel op recht- als doelmatigheid¹. Op basis van de huidige bevoegdheden kan de Rekenkamer echter niet – hetgeen de Europese Rekenkamer wel op het grondgebied van Nederland kan – tot op het niveau van de eindbestemming controleren. De Rekenkamer beschikt slechts bij landbouwuitgaven (ten aanzien van produktschappen op basis van de Landbouwwet) en bij de structuurfondsen (in het geval van het Europees Sociaal Fonds ten aanzien van de CBA/RBA's op basis van de Arbeidsvoorzieningswet 1996) over controlebevoegdheden bij de uitvoering.

De Rekenkamer geeft in overweging haar bevoegdheden met die van de Europese Rekenkamer gelijk te schakelen, dat wil zeggen dat zij de bevoegdheid krijgt te controleren tot op het niveau van de eindbestemming. Deze eindbestemming kan een instantie zijn waartoe de Rekenkamer op dit moment geen toegang heeft om bijvoorbeeld onderzoek ter plaatse uit te voeren. Dit geldt in het bijzonder provincies, gemeenten, waterschappen, organen van openbare lichamen voor beroep en bedrijf en natuurlijke personen.

De notitie van 11 april 1997 bevat een eerste aanzet over de wijze waarop de bevoegdheden van de Rekenkamer wettelijk geregeld zouden kunnen worden. De voorkeur van de Rekenkamer gaat daarbij uit naar opneming in de CW van een nieuw artikel over de controle op EU-beleid/geldstromen. In dit nieuwe artikel zou moeten staan dat de Rekenkamer haar bevoegdheden ingevolge artikel 59 CW tevens kan uitoefenen bij de onder dit artikel in het eerste lid, onder c en d genoemde rechtspersonen, indien de daar bedoelde financiële middelen ten laste komen van de begroting van de Europese Unie danwel voorzover deze rechtspersonen een taak uitoefenen ingevolge Europese regelgeving die rechtstreekse werking heeft in de lid-staten en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen danwel uit Europese middelen. Tevens zou het overweging verdienen de artikel 59-bevoegdheden te doen uitstrekken tot natuurlijke personen en organisatieverbanden van natuurlijke personen voor zover die ter uitoefening van een beroep of bedrijf worden gefinancierd uit Europese middelen. Tenslotte dient het bepaalde in artikel 59, zestiende lid, te vervallen.

Voor de verdere bijzonderheden zou de Rekenkamer in overleg met de wetgever willen treden. Daarbij acht zij het op haar weg liggen expliciet aandacht te vragen voor het aspect van rechtsbescherming van natuurlijke personen.

De bevoegdheden waarvoor de Rekenkamer aandacht vraagt dienen ertoe de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van Europees geldstromen wordt gedragen, te kunnen onderzoeken en daarover verslag te doen. Tevens opent dit de mogelijkheid om over de volle breedte van de taak van de Europese Rekenkamer met die Rekenkamer en met andere zusterinstellingen samen te werken.

2.2. Controlebevoegdheden EU-zusterinstellingen

Mede op verzoek van de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de Rekenkamer de nationale controleinstanties (NCI's) van de EU-lidstaten benaderd met de vraag op welke wijze het beheer op en de controle van specifieke Europese geldstromen bij hen is georganiseerd, en meer in het bijzonder wat de reikwijdte van hun controlebevoegdheden is. De antwoorden zijn vergeleken met de Nederlandse situatie.

Er zijn omstandigheden die de vergelijkbaarheid van de reikwijdte van de controlebevoegdheden van de NCI's beperken. De beheer- en controle-

¹ Zie het Rekenkamerrapport «Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid» (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 735, nrs. 1–2).

situatie van de onderzochte EU-geldstromen in de lidstaten wijkt soms af door verschillen in de staatsrechtelijke organisatie. Zo hebben Nederland, Ierland en Spanje geen staatsbedrijven met een publiekrechtelijke rechtsvorm (meer). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland kennen geen regionaal bestuur, terwijl lokale overheden in Italië en België niet zijn betrokken bij het beheer van en de controle op de EG-uitgaven. Tot slot bevinden de eindbegunstigden zich in de diverse EU-lidstaten op verschillende niveaus.

Samengevat zijn de bevindingen van de vergelijkende analyse als volgt. Op het terrein van de EG-uitgaven is de reikwijdte van de controlebevoegdheden van de NCI's van Italië, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Zweden, Oostenrijk en Finland gelijk aan die van de Europese Rekenkamer. De controlebevoegdheden van de NCI's van België en Denemarken hebben nagenoeg dezelfde reikwijdte. De controlebevoegdheden van de NCI's van Duitsland, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Luxemburg en Nederland reiken echter minder ver dan die van de Europese Rekenkamer. Deze NCI's hebben geen afdoende controlebevoegdheden om het terrein van de EG-uitgaven af te dekken tot alle niveaus van eindbegunstiging.

Voor wat betreft alle EG-ontvangsten is de reikwijdte van de controlebevoegdheden van alle NCI's gelijk aan die van de Europese Rekenkamer met een enkele beperking voor Luxemburg en Griekenland. Deze reikwijdte is afdoende om het terrein van de EG-ontvangsten af te dekken.

De resultaten van deze vergelijkende analyse versterken het streven van de Rekenkamer de controlesituatie op de EU-geldstromen (in casu EG-uitgaven) te verbeteren door uitbreiding van haar controlebevoegdheden tot het niveau van die van de Europese Rekenkamer op Nederlands grondgebied. Hiermee wordt de reikwijdte van de bevoegdheden op het EU-controleterrein meer in overeenstemming gebracht met het overgrote deel van de EU-zusterinstellingen.

3. Controle bij lagere overheden c.a.

3.1. Bestuurlijke ontwikkelingen en hun gevolgen

Een wezenlijk kenmerk van de onafhankelijkheid van de Rekenkamer is dat zij zelf alle informatie moet kunnen verkrijgen die zij nodig acht voor haar controletaak. Het gaat daarbij om informatie over de middelen en taken die vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Recente ontwikkelingen in het controleveld en in het Rekenkameronderzoek zetten de kwaliteit van de controles en oordelen van de Rekenkamer onder druk. Door het toenemende belang van Europese geldstromen (zie ook paragraaf 2), waarvan de besteding uit bijvoorbeeld de structuurfondsen vaak geschiedt door of via lagere overheden, kan de Rekenkamer niet goed onderzoeken hoe de ministeriële verantwoordelijkheid zoals zij die ziet voor de desbetreffende gelden wordt gedragen. Het ontbreekt haar op dit punt aan adequate bevoegdheden.

Verder gebeurt het steeds vaker dat lagere overheden en andere publiek- of privaatrechtelijke instellingen eenzelfde (financiële) rijksregeling uitvoeren. Dit leidt tot een ongelijke behandeling in het Rekenkameronderzoek van instellingen die dezelfde taak uitvoeren. Bij de ene instelling heeft de Rekenkamer wel bevoegdheden, bij de andere niet. In toenemende mate kan de Rekenkamer samenhangende beleids-terreinen, voor het geheel waarvan een minister verantwoordelijkheid draagt, slechts gedeeltelijk onderzoeken en beoordelen. Ook bij de ontwikkeling van een nieuw bestuurlijk kader met betrekking tot specifieke uitkeringen (commissie Griffioen) heeft de Rekenkamer al aangegeven het

niet ondenkbaar te achten dat nieuwe voorzieningen zullen moeten worden getroffen om te waarborgen dat de desbetreffende minister over voldoende (geaggregeerde) beleidsinformatie kan beschikken. Zij wees daarbij ook op de risico's van gebrek aan afstemming van gegevens van lagere overheden en Rijk. Een onderzoeksbevoegdheid van de Rekenkamer zou hier goed kunnen werken.

In haar rechtmatigheidsonderzoek moet de Rekenkamer, gegeven de huidige wetgeving, in belangrijke mate steunen op informatie die beschikbaar is op de ministeries en op de bevindingen van de departementale accountantsdiensten. Deze hebben anders dan de Rekenkamer wel de bevoegdheid bij lagere overheden aanvullend onderzoek te doen wanneer het gaat om geldstromen waarvoor de minister eindverantwoordelijk is. Dit roept de vraag op of de Rekenkamer wel altijd tot een afgewogen rechtmatigheidsoordeel kan komen. Beschikt de Rekenkamer daarentegen over eigen bevoegdheden minimaal gelijk aan die van de Departementale Accountantsdiensten dan kan het oordeel van de departementale accountants op lokaal of provinciaal niveau door eigen onderzoek ter plaatse geverifieerd worden, anders dan op vrijwillige basis.

Een vergelijking van de taken en bevoegdheden van de nationale rekenkamers in de EU leert dat in 11 van de 15 EU-landen de nationale rekenkamer een controletaak en/of onderzoeksbevoegdheden heeft bij lagere overheden en in 4 landen niet (Verenigd Koninkrijk, Ierland, Luxemburg en Nederland).

3.2. Visie van de Rekenkamer

Gelet op het feit dat lagere overheden instellingen zijn met een eigen democratisch gekozen bestuur, waaraan krachtens de Grondwet de bevoegdheid tot regeling en bestuur van hun huishouding wordt overgelaten, acht de Rekenkamer het niet wenselijk om haar controletaak tot de lagere overheden uit te breiden. Een dergelijke ontwikkeling zou niet in overeenstemming zijn met onze staatsrechtelijke verhoudingen, kortweg aan te duiden met het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Wel zou in het licht van de in paragraaf 3.1 vermelde overwegingen nagedacht moeten worden over de vraag of de Rekenkamer *bevoegdheden* zou moeten hebben om bij lagere overheden informatie te vragen en eventueel onderzoek ter plaats te verrichten. Dit zou kunnen bijdragen aan een compleet beeld van de wijze waarop ministers hun verantwoordelijkheid voor de besteding van publiek geld dat voor de uitvoering van Rijkstaken ter beschikking is gesteld invullen.

Uitgangspunt voor de reikwijdte van Rekenkamercontrole van beleid en middelen is dat deze de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid dient te volgen. Bij lagere overheden gaat het dan om de uitvoering van taken en besteding van gelden waarvoor de minister (mede) verantwoordelijkheid draagt, te weten bij specifieke uitkeringen (voorzover het gaat om Europese geldstromen zij verwezen naar paragraaf 2). Het gaat hier dus niet om de algemene uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds en de eigen middelen van de lagere overheden. Voor de besteding daarvan draagt de minister immers geen specifieke (comptabele) verantwoordelijkheid. Een gesloten controleketen met onderzoeksbevoegdheden voor de Rekenkamer bij lagere overheden geeft meer waarborgen voor juistheid van informatie aan de minister en de Staten-Generaal en ook voor de kwaliteit van het Rekenkameronderzoek zelf.

De Rekenkamer pleit ervoor om de reikwijdte van haar onderzoeksbevoegdheden te heroverwegen. Deze bevoegdheden zouden zich dienen

uit te strekken tot die organen die taken uitvoeren waarvoor een minister op grond van wet en regelgeving een specifieke verantwoordelijkheid heeft.

Thans verlenen lagere overheden waar dit aan de orde is op basis van vrijwilligheid medewerking aan Rekenkameronderzoek. De beschreven bevoegdheden kunnen als het ware worden gezien als een vorm van codificatie van de gegroeide praktijk, met dit verschil dat het voor de onafhankelijke oordeelsvorming van de Rekenkamer noodzakelijk is dat zij zelf alle informatie ter plaatse moet kunnen verkrijgen en verifiëren. Anders dan zeer incidenteel behoort de Rekenkamer niet afhankelijk te zijn van vrijwillige medewerking.

De voorgestane uitbreiding van bevoegdheden heeft niet alleen betrekking op provincies en gemeenten, maar op alle in het zestiende lid van artikel 59 CW – thans van controle uitgezonderde – genoemde instanties. Dat wil zeggen ook op rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover deze niet bij wet zijn ingesteld (zoals bijvoorbeeld havenschappen), op waterschappen, op openbare lichamen voor beroep en bedrijf en op de Kamers van Koophandel. In de titel van deze paragraaf wordt dan ook gesproken van lagere overheden c.a.

In de (memorie van) toelichting op de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet, waarbij artikel 59 CW, toen artikel 80 CW, zijn huidige redactie kreeg, wordt voor de uitzonderingen in het zestiende lid dezelfde motivering gegeven. Het gaat daarbij met name om het feit dat de desbetreffende organen anders zouden vallen onder letter d van het eerste lid van artikel 59 CW (rechtspersonen met een wettelijke taak) en de Rekenkamer daarmee bevoegdheden zou hebben ten aanzien van de autonome taken van deze organen. Gezien de motivering van de uitzonderingen in het zestiende lid ligt het voor de hand de desbetreffende organen ook thans weer tot één cluster te bestempelen en aan de Rekenkamer onderzoeksbevoegdheden toe te kennen bij de Waterschappen, de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en de Kamers van Koophandel voor de specifieke geldstromen verbonden met de Rijksbegroting op dezelfde wijze als bij provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

Voor de wijze waarop de hier bedoelde bevoegdheden wettelijk geregeld worden, kan volgens de Rekenkamer aansluiting worden gezocht bij de voorstellen in paragraaf 2.

De Rekenkamer benadrukt nogmaals dat de hier bepleite bevoegdheden dienen voor een betere controle van de handelwijze van de minister in kwestie. De Rekenkamer ziet het als haar taak om geldstromen waarvoor een minister eindverantwoordelijk is volledig zelf te kunnen onderzoeken en daarover verslag te doen. Zij spreekt daarbij een oordeel uit over het ordelijke en controleerbare karakter van een regeling en de daarop gebaseerde geldstroom, en niet over de handelwijze van één specifieke lagere overheid c.a.

De Rekenkamer heeft op rijksniveau grote kennis van en ervaring met recht- en doelmatigheidsonderzoek opgebouwd als onafhankelijk controle-orgaan, welke op zichzelf ook benut zou kunnen worden ten behoeve van lagere overheden c.a.. Inschakeling van de Rekenkamer in de functie van controleur van lagere overheden c.a. is echter zoals uit het voorgaande mogen blijken wat ons betreft niet aan de orde. Een en ander zou overigens ook een te groot beslag op de organisatie en de capaciteit van de Rekenkamer leggen. Indien de wetgever en de lagere overheden daaraan behoefte zouden hebben, zou het evenwel niet ondenkbaar zijn

op experimentele basis ruimte te scheppen voor Rekenkameronderzoek bij een provincie of gemeente die de Rekenkamer daarom zou verzoeken. Dat zou dan wettelijke regels vereisen, waarbij de desbetreffende regels met betrekking tot de Nationale Ombudsman aanknopingspunten zouden kunnen bieden.

4. Instellingen buiten het Rijk

4.1. Algemeen

Sinds eind jaren tachtig heeft de Rekenkamer op grond van artikel 59 van de CW behalve bij het Rijk ook respectievelijk een controletaak- en bevoegdheden bij organen buiten het Rijk. Het gaat daarbij om twee categorieën instellingen:

- instellingen die een financiële binding met het Rijk hebben, in de vorm van deelnemingen, leningen, garanties en subsidies; en
- rechtspersonen met een wettelijke taak.

Artikel 59 CW heeft in 1989 haar huidige vorm gekregen. Toen is op aandrang vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal een veelheid van organen buiten het Rijk onder het onderzoeksbereik van de Rekenkamer gebracht. In de (memorie van) toelichting op de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 1976, waarbij artikel 59, toen artikel 80, zijn huidige vorm heeft gekregen, komt naar voren dat het in belangrijke mate ging om controle op «ontvangsten en uitgaven van publieke aard» waarvoor regering en Staten-Generaal verantwoordelijkheid dragen. Met name werd hierbij gedacht aan de premie-gefinancierde sectoren en de steun aan grote bedrijven (moties Van Amelsvoort c.s en Bolkestein c.s.¹). Sinds 1994 is ook het deel van het budget buiten de begroting nadrukkelijk onderdeel geworden van het begrotingsbeleid van de ministerraad. De lagere overheden c.a. zijn – zoals beschreven in paragraaf 3 – in het zestiende lid van dit artikel uitdrukkelijk uitgezonderd van de bevoegdheden van de Rekenkamer.

De Rekenkamer hanteert een aantal uitgangspunten met betrekking tot haar artikel 59 taak en bevoegdheden. Voor de reikwijdte van deze bevoegdheden zijn twee, reeds begin jaren vijftig geformuleerde, uitgangspunten van wezenlijk belang. Allereerst gaf de Rekenkamer in het Verslag 1950 aan dat zij het beginsel huldigde dat het geldelijk beheer in de overheidssfeer, ongeacht de wettelijke vorm ervan, gecontroleerd dient te worden door een orgaan dat geheel los staat van het uitvoerende gezag en dat in staat is een onafhankelijk oordeel over de «financiële gestie» te geven. Van bijzondere waarde achtte zij het dat de resultaten van een dergelijke controle publiek zijn en mede dienen ter ondersteuning van de controle door de Staten-Generaal. Ten tweede benadrukte de Rekenkamer in haar Verslag 1951 ten principale als haar standpunt dat (financiële) controle *eigen* onderzoek impliceert. Zij wenste een zelfstandige bevoegdheid tot controle ter plaatse. Alleen dan was naar haar mening sprake van controle «in de volle zin des woords». De Rekenkamer tekende daarbij aan dat het niet de bedoeling was het werk van de interne controleurs over te doen, maar dat het er slechts om ging dat de mogelijkheid tot het doen van zelfstandige onderzoeken open stond in die gevallen waarin daaraan naar het oordeel van de Rekenkamer behoefte bleek te bestaan.

Daarnaast staat de Rekenkamer op het standpunt dat de reikwijdte van haar bevoegdheden de ministeriële verantwoordelijkheid moet volgen. In casu gaat het om de specifieke verantwoordelijkheid van de minister, dat wil zeggen, de verantwoordelijkheid van de minister voor de uitvoering van een rijksregeling door derden, zoals die in de desbetreffende wettelijke regeling is neergelegd. In essentie impliceert dit uitgangspunt

¹ Tweede Kamer, 1975–1976, 13 037, nr. 21 en Tweede kamer, 1980–1981, 15 306, nr. II

dat de Rekenkamer bij financiële bindingen de publieke gelden moet kunnen volgen tot de eindbestemming en -besteder en bij rechtspersonen met een wettelijke taak ook de uitvoering van de taak tot de laatste schakel in de keten van de uitvoering. Daarbij is het voor een echt onafhankelijke oordeelsvorming noodzakelijk dat de Rekenkamer zelf alle informatie ter plaatse moet kunnen verkrijgen en verifiëren. Anders dan zeer incidenteel behoort zij niet afhankelijk te zijn van vrijwillige medewerking.

Redenerend vanuit het uitgangspunt van de wetgever dat onafhankelijke controle gewaarborgd moet zijn daar waar publieke taken uitgevoerd en/of publieke middelen besteed worden, blijkt dit in de praktijk juist bij een aantal artikel 59-organen op problemen te stuiten. Deze problemen houden in dat de Rekenkamer niet altijd in staat is om die informatie te vergaren die zij voor de uitoefening van haar controletaak noodzakelijk acht. Een bijkomend knelpunt kan zijn dat de Rekenkamer in sommige gevallen geen zekerheid kan verkrijgen over de rechtmatigheid van uitgaven van een minister.

4.2. Analyse knelpunten

Aan de hand van vele controle-ervaringen, opgedaan sinds het van kracht worden van artikel 59 CW, heeft de Rekenkamer een aantal knelpunten geanalyseerd. Sommige knelpunten zijn van juridisch-technische aard terwijl andere meer zijn beoordeeld op hun maatschappelijke relevantie.

4.2.1.1. Juridisch-technische knelpunten

Bij juridisch-technische knelpunten gaat het vooral om interpretatie-kwesties van de in artikel 59 CW gehanteerde begrippen, zoals «subsidie» en «wettelijke taak». Een wijziging van de tekst van artikel 59 CW zou volgens de Rekenkamer niet in alle gevallen tot de gewenste duidelijkheid leiden. Wel zou geprobeerd moeten worden de gesignaleerde interpretatieproblemen op te lossen en tot een vorm van codificatie van gemeenschappelijke opvattingen te komen. Deze kwesties blijven in dit kader verder onbesproken, omdat de Rekenkamer voornemens is hierover afzonderlijk in overleg te treden met de wetgever.

4.2.1.2. Maatschappelijk relevante knelpunten

Naast juridisch-technische problemen beperkt het huidige artikel 59 CW de Rekenkamer ook in haar mogelijkheden om iedere besteding van Rijks- en overige middelen in welke vorm dan ook te controleren. De Rekenkamer meent dat – wil zij aan de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever voldoen – zij iedere vorm van publieke geldverstrekking, anders dan in het kader van inkoop van goederen en diensten, moet kunnen controleren bij de desbetreffende organen op recht- en doelmatige besteding van rijksgeld.

Artikel 59 CW gaat in belangrijke mate van de veronderstelling uit dat een bedrijf één juridische eenheid is. Grote bedrijven kennen echter veelal een concernstructuur, waarbij de onderdelen, ondergebracht in afzonderlijke rechtspersonen, een conglomeraat vormen met meer of minder sterke afhankelijkheidsrelaties. Dit betekent dat voor een onderzoek bij een onderneming elke financiële relatie uiteengelegd moet worden in enkelvoudige relaties tussen het Rijk en elke afzonderlijke rechtspersoon, waarvan dan vervolgens bepaald moet worden tot welke bevoegdheden die specifieke relatie leidt. Daarnaast treft de Rekenkamer soms lasten aan in het publieke deel van de te controleren organisatie, waarvan onduidelijk is of deze wel door het publieke deel gedragen zouden moeten

worden. Als voorbeelden kunnen genoemd worden de sociale zekerheid, de publieke zorgverzekeringssector en het openbaar vervoer. De Rekenkamer vindt dat haar onderzoeksbevoegdheden voldoende ruimte moeten bieden om haar wettelijke controletaak ten aanzien van publieke middelen en rechtspersonen te kunnen verrichten ongeacht de gekozen concernstructuur waarbinnen deze zich bevinden.

4.2.1.3. «Emerging issues»

De Rekenkamer wil de wetgever daarnaast nog attent maken op een tweetal andere aspecten die voortvloeien uit de controle-ervaringen met artikel 59 CW, maar die op dit moment geen aanleiding behoeven te geven tot verduidelijking en eventueel completering van wetgeving.

Het eerste aspect betreft de reikwijdte van artikel 59, eerste lid, onder c, van de CW. Dit artikelonderdeel strekt zich niet tot de ontvangstenkant. Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld bevoegdheden van de Rekenkamer met betrekking tot de Stichting Ether Reclame niet in de Comptabiliteitswet zijn geregeld. De ontvangsten van deze stichting worden afgedragen aan het Rijk en via de begroting verdeeld. Voorzover is na te gaan heeft de wetgever niet stilgestaan bij deze categorie. Dit geldt ook voor het volgende aspect dat de Rekenkamer te zijner tijd op de agenda wil plaatsen. Hoe ver reiken de bevoegdheden van de Rekenkamer bij publieke en private verbanden? Op dit moment bijvoorbeeld is in de Arbeidsvoorzieningswet bepaald dat de Rekenkamer controlebevoegdheden heeft bij de ingevolge die wet door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gesubsidieerde rechtspersonen. Deze kunnen zowel publiek- als privaatrechtelijke rechtspersonen zijn. De CW kent op dit moment geen bepaling die de Rekenkamer bevoegdheden geeft bij instellingen die door publiekrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak worden gefinancierd. Dergelijke geldstromen betreffen bijvoorbeeld zieken- en bejaardenhuizen. Deze instellingen vallen thans niet onder het controlebereik van de Rekenkamer, maar in die gevallen zou wel de vraag opgeworpen kunnen worden of dit gelet op het publieke karakter van de financiering niet in de rede ligt.

4.3. Tenslotte

De Rekenkamer onderzoekt de uitgaven en ontvangsten van het Rijk op rechtmatigheid en het beheer, de organisatie en het gevoerde beleid op doelmatigheid. Tevens onderzoekt zij inning, beheer en besteding van publieke middelen van enkele specifieke instellingen die óók tot de publieke sector behoren zoals de publieke zorgverzekeraars. Zij vat haar taak zo op, dat zij met haar onderzoek niet alleen toetst maar ook tracht bij te dragen aan het beter functioneren van de Rijksoverheid. Naar de mening van de Rekenkamer vertonen de bevoegdheden die zij op dit moment heeft onvolkomenheden om haar taak naar behoren uit te oefenen. Wij vertrouwen erop dat in goed overleg met de wetgever voor de door ons aangegeven knelpunten de daarvoor geijkte oplossingen zullen worden gevonden.