

Vergaderjaar 1997–1998

**24 479**

## **Herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer**

**Nr. 4**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 12 maart 1998

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> voerde schriftelijk overleg met de Algemene Rekenkamer over de nota «Herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer» van 19 november 1997. Van het gevoerde overleg brengt zij als volgt verslag uit.

De voorzitter van de commissie,  
Van Reij

De griffier van de commissie,  
Van der Windt

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Reij (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), A. de Jong (PvdA), Leerkes (U55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), vacature CD, Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA).

Plv. Leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), De Haan (CDA), Adelmund (PvdA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Jeekel (D66), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Heemst (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDRK), Rosemöller (GroenLinks), Vliegthart (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), H. Vos (PvdA), Giskes (D66), Assen (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Visser-van Doorn (CDA).

's-Gravenhage, 3 februari 1998

Aan het College van de Algemene Rekenkamer

Tijdens het periodiek overleg van de commissie voor de Rijksuitgaven met het College van de Algemene Rekenkamer op 4 december 1997 heeft de President van uw College toegezegd nog vóór de verkiezingen een vervolgoverleg te houden met de commissie over taken en bevoegdheden. In verband met het verkiezingsreces betekent dit in de praktijk dat zo'n overleg uiterlijk half april zou moeten plaatsvinden. Ter voorbereiding van dat overleg verzoekt de commissie u, voor zover mogelijk, te reageren op de volgende vragen en opmerkingen.

- De Rekenkamer wenst geen uitbreiding van haar taken, wel van haar bevoegdheden om de bestaande taken goed te kunnen uitvoeren. Een discussie over dit laatste onderwerp vergt dat er consensus tussen regering, Kamer en Rekenkamer bestaat over de bestaande taken. Kan de Rekenkamer uiteenzetten hoe zij haar taken interpreteert, toegespitst op mogelijke discussiepunten met regering en/of Kamer?
- De opvatting van de Rekenkamer over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt kennelijk door het kabinet niet gedeeld, gezien de reactie op het Rekenkamerrapport Informatievoorziening. In de benadering van de Algemene Rekenkamer speelt de ministeriële verantwoordelijkheid een hoofdrol: los van wat er (overigens) op Europees niveau geregeld is met betrekking tot controle, uit het EG-Verdrag vloeit voort dat ministers tegenover de Staten-Generaal verantwoording verschuldigd zijn over de inhoud en totstandkoming van EU-beleid, en over de uitvoering en naleving van vastgesteld EU-beleid in Nederland. In het verlengde daarvan heeft de Algemene Rekenkamer een controlerende taak, die alleen kan worden uitgevoerd indien haar bevoegdheden toereikend zijn. De Rekenkamer wil tevens kunnen beoordelen of een minister voldoende toezicht houdt, en zonodig maatregelen treft, om te waarborgen dat de financiële belangen van de EU bij de uitvoering van EU-beleid in Nederland niet worden geschaad, ten einde te voorkomen dat de Nederlandse staat voor die eventuele schade aansprakelijk wordt gesteld. De regering heeft in haar reactie op het rapport van de Rekenkamer over Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid (25 735) de stelling betrokken dat er alleen sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid indien taken (specifiek) aan nationale ministeries zijn toebedeeld. Een stevige onderbouwing van de interpretatie van de Rekenkamer zou voor de oordeelsvorming van de Kamer zeer zinvol zijn.

Moet art. 10 van het Europees Verdrag (het oude art. 5), «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», zo worden uitgelegd dat de Nederlandse regering tegenover de Staten-Generaal verantwoording verschuldigd is over de rechtmatige en doelmatige besteding van Europese financiële middelen door een Nederlandse provincie? Of is de Nederlandse regering alleen verantwoording schuldig over het door haar uitgeoefende toezicht daarop? Is in het laatste geval een onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer tot op het niveau van de eindbestemming (begunstigde) noodzakelijk om een oordeel te kunnen geven over de toereikendheid van het systeem en het functioneren van dat toezicht?

- Welke vormen van samenwerking tussen Europese Rekenkamer en

Algemene Rekenkamer zijn voorstelbaar, die recht doen aan de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer en toch tegemoet komen aan de behoefte van de Europese Rekenkamer om zich een eigen oordeel te vormen over de geschiktheid van de voorcontrole door de Nederlandse Rekenkamer voor haar eigen gebruikt?

- Er is sprake van een glijdende schaal van ministeriële verantwoordelijkheid: brede doeluitkeringen zijn een tussenvorm van de algemene uitkering uit het Gemeente- of Provinciefonds en specifieke uitkeringen. Is voor alle gradaties van ministeriële verantwoordelijkheid een verschillende onderzoeksbevoegdheid gewenst? Waar ligt de grens tussen wel en geen onderzoeksbevoegdheid?
- Welke onderzoeksbevoegdheden wenst de Rekenkamer in geval van medebewind?
- Welke interpretatiekwesaties spelen rondom de begrippen «subsidie» en «wettelijke taak» en hoe zouden deze opgelost kunnen worden (24 479, nr. 3, p. 9)
- Kan de Rekenkamer een voorstel uitwerken hoe zij de belemmeringen voor haar onderzoek als gevolg van de gekozen concernstructuur bij grote bedrijven opgelost zou willen zien (24 479, nr. 3, p. 9–10)?
- Welke wijziging van de Comptabiliteitswet wenst de Algemene Rekenkamer om ook onderzoeksbevoegdheden te krijgen bij rechtspersonen die hun ontvangsten aan het Rijk afdragen (24 479, nr. 3, p. 10)?
- Hoe zou de Comptabiliteitswet moeten worden aangepast om te zorgen dat de Rekenkamer controlebevoegdheden krijgt bij instellingen die door publiekrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak worden gefinancierd (24 479, nr. 3, p. 10)?
- Zou de Rekenkamer de suggestie om op experimentele basis op verzoek onderzoek te doen bij een gemeente of een provincie, nader willen uitwerken? Welke wettelijke regels zijn daarvoor vereist en wat zouden de gevolgen kunnen zijn voor de onderzoekscapaciteit van de Rekenkamer?
- Bijgevoegd is het verslag van het algemeen overleg dat de commissie voor de Rijksuitgaven op 17 december 1997 had met de minister van Financiën over onder andere de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot Europese geldstromen. Misschien geeft dit verslag u aanleiding tot opmerkingen.

De Voorzitter van de Commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Rey

Aan de Voorzitter Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 maart 1998

Naar aanleiding van uw brief van 3 februari 1998, waarin u ons verzoekt te reageren op een aantal door uw commissie gestelde vragen en opmerkingen naar aanleiding van de nota «Herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer» van 19 november 1997 (Tweede Kamer, 1997–1998, 24 479, nr. 2), doen wij u bij deze onze reactie toekomen.

Deze reactie is als volgt samengesteld. Allereerst zullen wij in algemene zin uiteenzetten welke redenering aan onze voorstellen ten grondslag ligt. Vervolgens zullen wij specifiek op elke vraag ingaan.

## **1 Algemeen**

Uitgangspunt voor de reikwijdte van de Rekenkamercontrole van beleid en middelen is dat deze de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid volgt. Dit houdt in dat de Rekenkamer geldstromen waarvoor een minister eindverantwoordelijk is volledig moet kunnen onderzoeken en daarover aan regering en Staten-Generaal verslag moet kunnen doen. Alleen op deze wijze kan zij enerzijds de regering faciliteren daar waar het om verbeteringen gaat en anderzijds de Staten-Generaal ondersteunen bij haar controlerende functie.

De taken van de Rekenkamer liggen in de Grondwet, de Comptabiliteitswet (CW) en enkele specifieke wetten vast; daarover bestaat consensus tussen Staten-Generaal, de regering en de Rekenkamer.

In onze nota van 19 november 1997 hebben wij aangegeven dat hoewel de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen steeds meer is komen te liggen bij organen buiten het Rijk er desondanks naar onze mening sprake kan blijven van ministeriële eindverantwoordelijkheid voor dergelijke taken en middelen. Dit geldt in het bijzonder 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 en ten aanzien waarvan de centrale overheid zich bevoegdheden heeft voorbehouden.

De CW geeft aan de Rekenkamer de nodige bevoegdheden om de taakstelling die uit de wet volgt te kunnen uitvoeren. Wij willen deze reactie mede benutten om nogmaals aan te geven dat er principieel onderscheid is tussen enerzijds een taak en anderzijds een bevoegdheid. Een bevoegdheid is niets anders dan een instrument; een instrument om aan een taak inhoud te geven. Zo mag de Rekenkamer bij de door haar te controleren organen alle informatie opvragen die zij denkt nodig te hebben om haar taak, lees controle van Rijksbeleid en -middelen, uit te kunnen oefenen. Gecontroleerde organen zijn daarnaast gehouden deze informatie aan de Rekenkamer te verstrekken. Om deze bevoegdheden ook praktisch te kunnen benutten is de Rekenkamer tenslotte bevoegd alle plaatsen – met uitzondering van woningen – te betreden. Deze bevoegdheid is zonodig met de sterke arm af te dwingen. Om het verschil tussen taak en bevoegdheid te illustreren moge het volgende voorbeeld dienen. In artikel 59 van de CW heeft de wetgever de Rekenkamer taken en bevoegdheden toegekend die buiten het Rijk in enge zin liggen. Bij de zogenaamde rechtspersonen met een financiële binding ex artikel 59, eerste lid, onder a tot en met c, is de Rekenkamer geen controletaak gegeven, maar een controlebevoegdheid. In dit geval

controleert de Rekenkamer de desbetreffende minister en heeft zij de bevoegdheid met het oog daarop informatie te verkrijgen bij het orgaan, waarmee de financiële relatie bestaat. In dit voorbeeld reiken bevoegdheden verder dan het niveau waarop zich de taak bevindt; de informatie wordt als het ware één niveau lager gevraagd ten einde de ministeriële verantwoordelijkheid één niveau hoger te kunnen controleren.

Deze systematiek zou de Rekenkamer ook willen hanteren ten aanzien van de door haar gewenste bevoegdheden bij lagere overheden c.a. De informatie die de Rekenkamer op het niveau van lagere overheden c.a. zou kunnen aantreffen zou kunnen bijdragen aan het beeld over de wijze waarop ministers hun verantwoordelijkheid voor de besteding van publiek geld invullen dat voor de uitvoering van Rijkstaken via de Rijksbegroting ter beschikking is gesteld (zie verder in paragraaf 2.1). De Rekenkamer mag overigens van haar taken en bevoegdheden in geen enkel opzicht een ander gebruik maken dan voor het doel waarvoor deze gegeven zijn. Zou zij dit wel doen dat handelt de Rekenkamer in strijd met het verbod van détournement de pouvoir of meer in het bijzonder met het specialiteitsbeginsel<sup>1</sup>.

Het feit dat de Rekenkamer van de wetgever bevoegdheden heeft gekregen om haar taken te kunnen uitoefenen impliceert dat zij qua reikwijdte en inhoud adequaat moeten zijn om de taakuitoefening mogelijk te maken. In deze taakuitoefening is in de loop der jaren een verschuiving opgetreden, die met name zichtbaar is geworden na de uitbreiding van taken en bevoegdheden in 1989. Onderzoek werd veelal «van bovenaf» benaderd en er werd vooral gezocht in hoeverre de voorwaarden waren gecreëerd voor een recht-en doelmatige besteding van publiek geld («top down» benadering). Voor dergelijk onderzoek steunde de Rekenkamer vooral op de voorcontrole en daarmee op departementale dossiers en gegevens van toezichthoudende organen. Geleidelijk aan is – niet alleen door de Rekenkamer – de stap gezet naar een benadering waarbij ook de daadwerkelijke effecten en geleverde prestaties onderwerp van onderzoek en rapportages zijn gaan vormen («bottom up» benadering). Meer en meer acht de Rekenkamer het gewenst zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. Bij de herbezinning op haar taken en bevoegdheden, die beschreven is in onze nota van 19 november 1997, heeft de Rekenkamer – ook in het licht van deze ontwikkeling – moeten constateren dat haar huidige bevoegdheden niet in alle gevallen op haar taken zijn toegesneden. Zij is, met andere woorden, niet in staat om haar controletaak ten aanzien van de ministeriële eindverantwoordelijkheid (die óók voor de uitvoeringspraktijk geldt) volledig te kunnen uitvoeren, omdat niet altijd zicht te krijgen is op de realisatie van de doelstellingen van het ministeriële beleid. De Rekenkamer concludeert dat zij meer mogelijkheden zou moeten krijgen om informatie te vragen of van meer organen dan de wet thans mogelijk maakt. Met andere woorden, de Rekenkamer dient over bevoegdheden te beschikken, die buiten de scope van de eigenlijke taak liggen. De voorstellen die de Rekenkamer heeft gedaan strekken er dan ook toe de onafhankelijke taakuitoefening van de Rekenkamer beter te faciliteren en de kwaliteit van haar onderzoek te verhogen; deze zijn louter van instrumentele aard en regarderen *niet* de staatsrechtelijke positionering of taakafbakening van de Rekenkamer.

---

<sup>1</sup> Het specialiteitsbeginsel is een «specialis» van het beginsel van het verbod van détournement de pouvoir. Iedere wet mag alleen op zijn eigen speciale, door die wet zelf afgebakende terrein worden toegepast, en mag niet dienen tot het bereiken van daarbuiten gelegen doelen.

### 1.1 Europese middelen

Ook op het EU-controleterrein is de ministeriële verantwoordelijkheid het uitgangspunt voor de reikwijdte van het onderzoek van de Rekenkamer. De Rekenkamer wil vooraf benadrukken dat de politieke opvatting die als gevolg van de discussie tussen regering en Staten-Generaal over de

reikwijdte/inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid ontstaat bij haar werkzaamheden uitgangspunt is. Ten behoeve van de gedachte-wisseling tussen regering en Staten-Generaal heeft de Rekenkamer de reikwijdte van deze verantwoordelijkheid op het EU-controleterrein nader geanalyseerd. Op basis van deze analyse is zij van mening dat de verantwoordelijkheid die de minister draagt op dit terrein ver strekt. Aan deze mening liggen de volgende elementen ten grondslag.

De minister is niet alleen volledig verantwoordelijk voor (de voorbereiding van) de nationale inbreng bij de Raadsonderhandelingen, ook dient hij maatregelen te treffen die een doeltreffende uitvoering verzekeren van het EU-beleid dat gericht is op Nederland. Verantwoording hierover kan de minister – als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden en als minister verantwoordelijk voor de naleving van een «internationale» verplichting – alleen nationaal (tegenover de Staten-Generaal) afleggen.

In de Raad van Ministers van de EU worden doorlopend nieuwe «internationale» verplichtingen aangegaan door nationale ministers. De lidstaten hebben krachtens artikel 5 van het EG-Verdrag de plicht om de doorwerking van het gemeenschapsrecht (lees de correcte uitvoering van het EU-beleid) te verzekeren. Deze plicht is gericht tot de nationale autoriteiten<sup>1</sup> van de lidstaat.

De lidstaten dienen niet alleen uitvoering, maar ook volle werking (het zogenoemde nuttig effect) aan het EU-beleid te geven. Lidstaten kunnen door de Europese Commissie (artikel 169 EG), andere lidstaten (artikel 170 EG) en/of burgers (onrechtmatige overheidsdaad) aansprakelijk worden gesteld op grond van het niet-nakomen van krachtens het EG-Verdrag op hen rustende verplichtingen.

Bij de uitvoering van haar beleid, laat de EU zich als regel niet uit over de verdeling van taken en bevoegdheden in de lidstaten zelf (conform het «subsidiariteitsbeginsel»). Decentrale uitvoering van EU-beleid doet niets af aan de centrale verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in deze. Ingeval van gedecentraliseerde uitvoering van EU-beleid dient de centrale overheid derhalve na te gaan of de decentrale organen de Europees-rechtelijke verplichtingen nakomen. Zelfs bij de uitvoering van de EU-begroting – waarvoor de Europese Commissie (eind)verantwoordelijkheid is – vindt de uitvoering in belangrijke mate in gedeeld beheer (met de lidstaten) plaats. Zo wordt bij de uitvoering van de EU-begroting circa 85% van de middelen door de lidstaten beheerd<sup>2</sup>. Daar de controle van de Europese instellingen op de lidstaten beperkt is, is de verantwoordelijkheid van de lidstaat voor de uitvoering van de EU-begroting en de verantwoording daarover des te groter.

Wanneer door één van de betrokken nationale instanties geen doeltreffende uitvoeringsmaatregelen ex artikel 5 EG is genomen, kan de Europese Commissie op grond van artikel 169 EG (actie wegens verdrags-schending) alleen de centrale overheid (i.c. de desbetreffende minister) ter verantwoording roepen. Dit heeft tot gevolg dat de minister verantwoordelijkheid draagt voor de nationale uitvoering van het EU-beleid door de betrokken nationale autoriteiten of instanties. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat wanneer lokale of regionale overheden het gemeenschapsrecht niet of niet juist toepassen, de centrale overheid zich niet kan beroepen op de constitutionele onafhankelijkheid of eigen bevoegdheid van deze organen. De Rijksoverheid is Europeesrechtelijk aansprakelijk voor de verdragsschending<sup>3</sup>.

Ten slotte speelt het beginsel van gemeenschapstrouw niet slechts een rol bij de naleving en de omzetting van de overige bepalingen van het

<sup>1</sup> Hieronder wordt verstaan alle nationale autoriteiten, uitvoerend, wetgevend en rechtsprekend, staatsbedrijven alsmede regionale en lokale overheden en private instellingen waaraan bepaalde overheidstaken zijn overgedragen. Elke lidstaat kan bepalen welke nationale autoriteit verantwoordelijk is voor het uitvoeren van iedere aan het gemeenschapsrecht ontleende bevoegdheid.

<sup>2</sup> Europese Commissie 8 november 1996, SEM 2000/3 doc. 28 rev. 1, blz. 1.

<sup>3</sup> Zaak 73/81, Oppervlaktewater (België).

gemeenschapsrecht, het heeft ook een eigen zelfstandige betekenis. Het is de rechtsgrondslag van verplichtingen van de lidstaten die niet uit andere verdragsbepalingen kunnen worden afgeleid, maar die wel noodzakelijk zijn om de doeleinden van de Gemeenschap te bereiken. Op grond van dit beginsel dient een vorm van wederzijdse informatie, bijstand en samenwerking tussen de lidstaten (al dan niet onderling) en de EG-instellingen te worden geschapen.

Gelet op het subsidiariteitsbeginsel, het aantal en de aard van de Europeesrechtelijke verplichtingen, alsmede de verplichtingen die voor de lidstaat (kunnen) voortvloeien uit hoofde het beginsel van gemeenschaps-trouw, is de Rekenkamer van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-controleterrein veelomvattend is. In bepaalde opzichten lijkt deze verantwoordelijkheid zelfs omvangrijker dan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het nationale beleid. Dit geldt met name voor de uitvoering van EU-beleid waarbij het ministerie zelf niet direct is betrokken. Zelfs wanneer de minister niet over de bevoegdheid beschikt om in te kunnen grijpen – zoals bijvoorbeeld bij de decentrale uitvoering van het EFRO door de provincies – wordt hij door de EU verantwoordelijk gesteld voor de correcte uitvoering van haar regionale beleid in Nederland. Indien er problemen ontstaan bij de uitvoering, kan de lidstaat (in het bovenstaande voorbeeld, de minister van Economische Zaken) financieel aansprakelijk worden gesteld. Dit illustreert bovendien de voorrang die Europeesrechtelijke verplichtingen genieten boven nationale regelgeving. Zelfs grondwettelijke bepalingen en constitutionele gebruiken wijken voor Europeesrechtelijke Verdragsverplichtingen.

Al met al lijkt de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-controleterrein groot. Indien het EU-beleid niet correct wordt uitgevoerd, kan dit leiden tot financiële claims van de Europese Commissie jegens de lidstaat. Zo heeft Nederland recent een achterstandsrente opgelegd gekregen voor het niet-tijdig afdragen van douanerechten aan de Europese Commissie. Om te kunnen beoordelen hoe de minister in de praktijk vorm geeft aan zijn verantwoordelijkheid heeft de Rekenkamer ook op dit terrein adequate onderzoeksbevoegdheden nodig. Zij benadrukt dat de bevoegdheden die zij vraagt – dezelfde als de Europese Rekenkamer thans heeft – alleen dienen om de handelwijze van de minister in kwestie volledig onafhankelijk te kunnen onderzoeken en daarover verslag aan de Staten-Generaal te doen<sup>1</sup>. Een bijkomend voordeel hiervan – maar niet meer dan dat – is dat hierdoor de mogelijkheid wordt geopend om over de volle breedte van de taak van de Europese Rekenkamer met haar en met andere EU-zusterinstellingen samen te werken, hetgeen steeds meer het geval is.

### *1.2 Decentrale besteding van Rijksmiddelen*

Nederland is in constitutioneel opzicht een gedecentraliseerde eenheidsstaat met autonome gemeenten en provincies. In gemeenten en provincies wordt aan de Gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten verantwoording afgelegd. De desbetreffende wetgeving voorziet daarbij in een wettelijke verplichting tot onafhankelijke controle van hun eigen taken en middelen. Naast de autonome taken voeren lagere overheden ook taken uit waarvoor de minister (mede) verantwoordelijkheid draagt, zoals bij specifieke uitkeringen. De Gemeente- respectievelijk de Provincie-accountant controleert de eigen verantwoordelijkheid bij specifieke uitkeringen. Naast de eigen verantwoordelijkheid van de lagere overheden bestaat er ten aanzien van specifieke uitkeringen namelijk ook een verantwoordelijkheid voor de minister. Deze ministeriële verantwoordelijkheid is het uitgangspunt voor de reikwijdte van Rekenkamer-

<sup>1</sup> Vergelijk de door de Staat der Nederlanden (staatssecretaris van Economische Zaken) mede afgesloten overeenkomst inzake de afwikkeling van het operationele programma Interreg II van de Eems Dollard Regio: in deze overeenkomst heeft de Rekenkamer, net als het Belgische Rekenhof en de Landesrechnungshöfes van Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen en Rheinland-Plalz de bevoegdheid de desbetreffende Intereg-II-middelen tot op het niveau van de eindbegunstigden te controleren.

onderzoek. In onze nota van 19 november 1997 pleiten wij er dan ook voor onze huidige bevoegdheden uit te breiden tot die organen die taken uitvoeren waarvoor een minister op grond van wet en regelgeving een specifieke verantwoordelijkheid heeft. De bevoegdheid om zelf informatie op te vragen bij lagere overheden over de wijze waarop de minister in de praktijk zijn taken uitvoert en zijn gelden besteedt op decentraal niveau geeft de Rekenkamer niet alleen de mogelijkheid om zelfstandig een oordeel uit te spreken over het ordelijke en controleerbare karakter van de desbetreffende specifieke regeling en de daarop gebaseerde geldstroom maar ook of de doelstellingen daadwerkelijk geëffectueerd zijn. In de nota van 19 november 1997 hebben wij aangegeven dat de bepleite bevoegdheden als het ware kunnen worden gezien als een vorm van codificatie van de gegroeide praktijk. Lagere overheden verlenen veelal al sinds jaar en dag op basis van vrijwilligheid medewerking aan Rekenkameronderzoek<sup>1</sup>. Door op het niveau van de lagere overheid in kwestie informatie op te vragen krijgt de Rekenkamer zicht op de uitvoeringspraktijk en kan beter in kaart worden gebracht of er eventueel knelpunten op dit niveau worden ervaren.

Er is tot op heden nog niet één gemeente geweest die – daartoe uitgenodigd – dergelijke medewerking heeft geweigerd. Waarom dan toch deze codificatie? Naar onze mening brengt de onafhankelijke positie van de Rekenkamer met zich dat de Rekenkamer *zelf* alle informatie ter plaatse moet kunnen verkrijgen en verifiëren. Onafhankelijkheid betekent niet afhankelijk zijn van bereidheid tot medewerking; alleen een ongeclausuleerde toegang leidt tot een onafhankelijke gegevensverzameling en daarop gebaseerde onafhankelijke oordeelsvorming.

De Grondwet en Comptabiliteitswet bevatten talrijke voorzieningen om de onafhankelijkheid van de Rekenkamer inhoud te geven. Ten aanzien van onderzoek bij het Rijk liggen dergelijke bevoegdheden in artikel 54 en volgende van de CW vast en ten aanzien van onderzoek buiten het Rijk in artikel 59. Hier heeft de wetgever weliswaar bepaald dat de Rekenkamer eerst informatie moet verzamelen op het desbetreffende departement alvorens zij, naar eigen inzicht, nadere inlichtingen mag inwinnen bij de betrokken rechtspersoon en controle ter plaatse mag verrichten aan de hand van de administratie van de rechtspersoon (twee-fasen structuur). Ten aanzien van het laatstgenoemde onderzoek legt de wetgever de Rekenkamer echter verder geen enkele restrictie op<sup>2</sup>. Een vergelijkbare tweefasenstructuur ten aanzien van controle op de decentrale besteding van Rijksmiddelen acht de Rekenkamer in het licht van de systematiek van de CW logisch, wenselijk en werkbaar.

### *1.3 Besteding van publieke middelen door instellingen buiten het Rijk*

Ook ten aanzien van de besteding van middelen, zijnde belasting- en premiegelden, door instellingen buiten het Rijk staat de Rekenkamer op het standpunt dat de reikwijdte van haar bevoegdheden de ministeriële verantwoordelijkheid dient te volgen. Dit standpunt impliceert dat de Rekenkamer bij financiële bindingen (artikel 59, eerste lid, onder a tot en met c, CW) de publieke gelden moet kunnen volgen tot de eindbestemming en -besteder en bij rechtspersonen met een wettelijk taak ook de uitvoering van de taak tot de laatste schakel in de keten van de uitvoering (artikel 59, eerste lid, onder d, CW). De Rekenkamer zal de komende jaren extra aandacht gaan besteden door in eerste instantie meer zicht te krijgen op de recht- en doelmatige besteding van de met de uitvoering van wettelijke taken gemoeide publieke middelen en het daarmee samenhangende financiële beheer. Bij de uitoefening van haar artikel 59-bevoegdheden blijkt het niet altijd mogelijk de publieke gelden tot aan de eindbestemming of -besteder te

<sup>1</sup> Als voorbeeld wijzen wij op het onderzoek «Gesubsidieerde arbeid». Hier onderzocht de Rekenkamer vier regelingen voor de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces door het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Het onderzoek richtte zich op de knelpunten in de uitvoering van de regelingen. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de inschakeling van werklozen in de praktijk verliep deed de Rekenkamer onderzoek bij de vier grote gemeenten. Daarbij benaderde zij een groot aantal instanties, waaronder de gemeentelijke sociale diensten, de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening en andere organisaties die belast zijn met de uitvoering van de vier onderzochte regelingen.

<sup>2</sup> Bij de herziening in 1988 van het toenmalige artikel 80 in artikel 59 CW (Eerste wijziging CW) stelde de regering zich aanvankelijk een drie-fasenstructuur voor, inhoudende dat de Rekenkamer de bevoegdheid zou moeten hebben om, wanneer naar haar oordeel de op het ministerie beschikbare informatie tekort schoot, via het ministerie om nadere informatie bij de rechtspersoon kon worden verzocht. Een dergelijke afhankelijkheidsrelatie van de minister achtte de Rekenkamer en vervolgens ook de Kamer onverenigbaar met de onafhankelijke positie van de Rekenkamer. Die drie-fasenstructuur is derhalve niet tot wet verheven.



kunnen volgen. Dit komt enerzijds door juridische onduidelijkheden in de tekst van artikel 59 CW en anderzijds door het feit dat de werkelijkheid vaak complexer is dan door de wetgever destijds is voorzien. Door concernstructuren is het mogelijk dat relevante informatie die bij een concernonderdeel aanwezig is, niet toegankelijk is voor de Rekenkamer omdat zij juist bij het desbetreffende onderdeel geen bevoegdheden heeft. Ook publiek/private samenwerkingsverbanden, in met name de publieke zorgverzekeringssector, kunnen de toegang voor de Rekenkamer bemoeilijken of onmogelijk maken.

In onze nota van 19 november 1997 hebben wij ervoor gepleit dat concernstructuren de Rekenkamer niet mogen worden tegengeworpen om haar wettelijke controletaak ten aanzien van publieke middelen en rechtspersonen te kunnen verrichten.

## **2 Vragen**

Na deze algemene uiteenzetting gaan wij thans op de door u gestelde vragen in.

1

*De Rekenkamer wenst geen uitbreiding van haar taken, wel van haar bevoegdheden om de bestaande taken goed te kunnen uitvoeren. Een discussie over dit laatste onderwerp vergt dat er consensus tussen regering, Kamer en de Rekenkamer bestaat over de bestaande taken. Kan de Rekenkamer uiteenzetten hoe zij haar taken interpreteert, toegespitst op mogelijk discussiepunten met regering en/of Kamer?*

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 ook tot de publieke sector behoren zoals de publieke zorgverzekeraars.

Zoals wij in onze inleiding hebben uiteengezet onderzoekt de Rekenkamer alleen taken op Rijksniveau en taken die vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De staatsrechtelijke positionering en taakafbakening ligt in de Grondwet, de Comptabiliteitswet en enkele specifieke wetten vast. Daarover bestaat consensus tussen Rekenkamer, regering en Staten-Generaal. Wel zijn er verschillen van inzicht mogelijk over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. U geeft een dergelijk verschil van inzicht ook al aan in de hiernavolgende vraag. De opvatting van de wetgever over de reikwijdte en inhoud van ministeriële verantwoordelijkheid is voor de Rekenkamer overigens een gegeven; wij zijn daarin in principe volgend. Waar wij in ons werk worden geconfronteerd met onduidelijkheid over de precieze reikwijdte en inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid zien wij onze taak zo, dat wij deze onduidelijkheid kunnen problematiseren en analyseren en aldus onder de aandacht van de wetgever kunnen brengen. De normering, dat wil zeggen de feitelijke bepaling van de reikwijdte en inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid, laten wij aan de wetgever over, aan welk oordeel wij ons refereren.

2a

*In deze vraag wordt aangegeven dat de regering en de Algemene Rekenkamer verschil van inzicht hebben over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van Europese geldstromen. Een stevige onderbouwing van de interpretatie van de Rekenkamer zou voor de oordeelsvorming van de Kamer zeer zinvol zijn.*

In ons pleidooi voor uitbreiding van onze onderzoeksbevoegdheden op het EU-controleterrein staan het subsidiariteitsbeginsel (artikel 3 B EG), de grote omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid op dit terrein en de verplichtingen die voor de minister voortvloeien uit het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 5 EG) centraal.

Aan onze analyse van de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-controleterrein veelomvattend is, liggen de volgende elementen ten grondslag:

- De betrokken minister is verantwoordelijk voor het nationale aandeel in de totstandkoming van het EU-beleid;
- Op de lidstaten (lees alle nationale autoriteiten) rust, naast talloze specifieke verplichtingen zoals op grond van artikel 169 en artikel 93 EG, de algemene verplichting (krachtens artikel 5 EG) doeltreffende maatregelen te treffen ter verzekering van het EU-beleid;
- Op de lidstaten rust een verplichting om niet alleen uitvoering te geven aan het EU-beleid, maar ook om er nuttig effect aan te geven;
- Lidstaten kunnen door de Europese Commissie (artikel 169 EG), andere lidstaten (artikel 170 EG) en/of burgers (onrechtmatige overheidsdaad) aansprakelijk worden gesteld op grond van het niet-nakomen van krachtens het EG-Verdrag op hen rustende verplichtingen;
- Indien er geen doeltreffende maatregelen zijn genomen, kan de Commissie op grond van artikel 169 EG en andere lidstaten op grond van 170 EG (acties wegens verdragsschending) alleen de centrale overheid ter verantwoording roepen (dit levert dus een specifieke verantwoordelijkheid voor de minister op);
- Wanneer lokale of regionale overheden het gemeenschapsrecht niet of niet juist toepassen, kan de centrale overheid zich niet – op grond van jurisprudentie – verbergen achter de constitutionele onafhankelijkheid of eigen bevoegdheid van deze organen (dit geldt eveneens voor privaatrechtelijke lichamen indien deze in grote mate door de overheid worden gecontroleerd);
- De uitvoering van de EU-begroting vindt in belangrijke mate in gedeeld beheer plaats. Zo wordt bij de uitvoering van de EU-begroting circa 85% van de middelen door de lidstaten beheerd. Gelet op de beperkte controle die door de Europese instellingen plaatsvindt, is de verantwoordelijkheid van de lidstaat hiervoor des te groter;
- Van de betrokken minister mag worden verwacht dat hij – in zijn hoedanigheid van EU-wetgever – stappen onderneemt om geïnformeerd te blijven over de uitvoeringspraktijk (mede ter behartiging van Nederlandse belangen bij toekomstige EU-besluitvorming);
- De minister legt tegenover de nationale volksvertegenwoordiging verantwoording af voor zijn betrokkenheid bij het EU-beleid. Voor (de voorbereiding van) zijn nationale inbreng bij de raads-onderhandelingen is hij volledig verantwoordelijk. Ook wanneer de minister niet daadwerkelijk betrokken is bij de uitvoering van het EU-beleid, kan hij verzocht worden door de Staten-Generaal verantwoording af te leggen voor de mate waarin hij zicht heeft op de uitvoeringspraktijk en voor de stappen die hij onderneemt om het Nederlandse belang bij toekomstige besluitvorming te behartigen.

2b

*Moet artikel 10 van het Europees Verdrag zo worden uitgelegd dat de Nederlandse regering tegenover de Staten-Generaal verantwoording verschuldigd is over de rechtmatige en doelmatige besteding van Europese financiële middelen door een Nederlandse provincie? Of is de Nederlandse regering alleen verantwoording schuldig over het door haar uitgeoefende toezicht daarop? Is in het laatste geval een onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer tot op het niveau van de eindbestemming (begunstigde) noodzakelijk om een oordeel te kunnen*

*geven over de toereikendheid van het systeem en het functioneren van dat toezicht?*

Gezien de omvang van ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-controleterrein (zie ook de Inleiding alsmede het antwoord op vraag 2a), moet een minister zich zonodig ook kunnen verantwoorden voor de decentrale uitvoering van het EU-beleid. Hij/zij wordt namelijk eventueel door de EU financieel aansprakelijk gesteld voor de niet-correcte uitvoering van EU-beleid in Nederland, zelfs wanneer zijn ministerie niet direct betrokken is bij de uitvoering en hij bovendien niet over de bevoegdheid beschikt om in te grijpen.

De feitelijke betrokkenheid van de minister bij de uitvoering van het EU-beleid varieert van geval tot geval (afhankelijk van de specifieke EU-regelgeving en de (nationale) uitvoeringsvoorschriften). Maar ook als het alleen om toezicht gaat c.q. het verkrijgen van informatie over de decentrale uitvoering van het beleid, kan het voor de Rekenkamer nodig zijn ook verder te kijken naar de werking, dus naar de kwaliteit van datgene waarop wordt toezicht of kwaliteit van de verstrekte informatie. Om te kunnen beoordelen hoe de minister in de praktijk vorm geeft aan zijn verantwoordelijkheid heeft de Rekenkamer dan ook onderzoeksbevoegdheden nodig op het niveau van de decentrale uitvoering.

3

*Welke vormen van samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en Algemene Rekenkamer zijn voorstelbaar, die recht doen aan de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer en toch tegemoet komen aan de behoefte van de Europese Rekenkamer om zich een eigen oordeel te vormen over de geschiktheid van de voorcontrole door de Nederlandse Rekenkamer voor haar eigen gebruik.*

De Rekenkamer beschouwt haar onafhankelijkheid als het fundament waarop haar positie in het staatsbestel rust. Ons inziens impliceert dit dat binnen het kader van haar wettelijke taakopdracht alleen de Rekenkamer bepaalt wat gecontroleerd wordt, op welke wijze onderzocht wordt en wat en aan wie daarover gerapporteerd wordt.

Ook in de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale controle instanties van de EU-lidstaten komt het onafhankelijke karakter van rekenkamers tot uitdrukking. Deze vindt namelijk plaats op basis van gelijkwaardigheid, waarbij iedere rekenkamer deelneemt aan de activiteiten op basis van de haar nationaal toegekende taken en bevoegdheden. Ter explicitering hiervan is in het Verdrag van Amsterdam opgenomen dat zij samenwerken «in onderling vertrouwen en met behoud van hun onafhankelijkheid», waarmee de bestaande praktijk werd geformaliseerd. Gelet op de verschillen die bestaan in bevoegdheden en onderzoeksmethoden, vindt bij het maken van afspraken over samenwerkingsactiviteiten uitvoerig overleg plaats tussen de deelnemende rekenkamers over onderwerp van onderzoek, onderzoeksaanpak, -methoden, te hanteren controlenormen en wijze van rapporteren.

Belangrijke vormen van samenwerking tussen rekenkamers zijn «joint audits» en «coordinated audits». Een «joint audit» is een gelijktijdig door verschillende rekenkamers uitgevoerd onderzoek, waarover door de deelnemende rekenkamers afzonderlijk wordt gerapporteerd. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek met de Europese Rekenkamer naar de capaciteitsbeperking in de zeevisserij, dat in het Juniverslag 1992 is gepubliceerd<sup>1</sup>. Onder een «coordinated audit» wordt verstaan door de deelnemende rekenkamers afgestemde onderzoeken naar een onderwerp van gezamenlijk belang, die leiden tot min of meer gelijktijdig gepubliceerde eigen rapporten waarin ook overkoepelende bevindingen aan de orde kunnen komen. Thans wordt in samenwerking met de Britse en

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 655, nrs. 1–2, blz. 60–63.

Zweedse rekenkamer een dergelijk onderzoek verricht naar de Europese steunregeling voor akkerbouwproducten. Onderzoek naar de geschiktheid van de Nederlandse voorcontrole zou in bovengenoemde samenwerkingsverbanden kunnen worden afgesproken. In dit verband wordt opgemerkt dat de Rekenkamer in het kader van een proefproject op het terrein van de DAS (door de Europese Rekenkamer af te geven Verklaring van betrouwbaarheid bij de Jaarrekeningen ingediend door de Europese Commissie) kort geleden heeft afgesproken enkele systemen van de Nederlandse voorcontrole te zullen evalueren. Op basis hiervan moet duidelijk worden in hoeverre de Europese Rekenkamer zich op de bevindingen van deze systemen kan baseren in haar toekomstige DAS-activiteiten. Uiteraard vindt deze samenwerking plaats op basis van vrijwilligheid en met inachtneming van elkaars onafhankelijkheid.

4

*Er is sprake van een glijdende schaal van ministeriële verantwoordelijkheid: brede doeluitkeringen zijn een tussenvorm van de algemene uitkering uit het Gemeente- of Provinciefonds en specifieke uitkeringen. Is voor alle gradaties van ministeriële verantwoordelijkheid een verschillende onderzoeksbevoegdheid gewenst? Waar ligt de grens tussen wel en geen onderzoeksbevoegdheid?*

Ministeriële verantwoordelijkheid kan in verschillende gradaties voorkomen; de reikwijdte kan zoals in de vraagstelling wordt aangegeven per regeling verschillen. Deze reikwijdte is echter bepalend voor de controletaak van de Rekenkamer en niet voor haar bevoegdheden. Zodra er geen ministeriële verantwoordelijkheid meer is, is er geen taak voor de Rekenkamer meer. Is er wel een taak dan zijn ook bevoegdheden nodig.

5

*Welke onderzoeksbevoegdheden wenst de Rekenkamer in geval van medebewind.*

Uitgangspunt voor de reikwijdte van Rekenkamercontrole van beleid en middelen is dat deze de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid dient te volgen. In theorie vallen hier ook de door de minister uitgevoerde taken in medebewind onder, maar in de praktijk bestaat onduidelijkheid over het onderscheid tussen enerzijds autonome en anderzijds taken in medebewind. Om pragmatische redenen acht de Rekenkamer het wenselijk zich vooralsnog te beperken tot specifieke uitkeringen, omdat (idealiter) in de desbetreffende regeling de ministeriële verantwoordelijkheid goed is afgebakend. De reikwijdte en inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid is bepalend voor de controletaak van de Rekenkamer.

6

*Welke interpretatiekwesties spelen rondom de begrippen subsidie en wettelijke taak en hoe zouden deze opgelost kunnen worden?*

Op grond van artikel 59, eerste lid, onder c, CW heeft de Rekenkamer controlebevoegdheden bij instellingen en bedrijven die een financiële binding met het Rijk hebben, in de vorm van deelnemingen, leningen, garanties en subsidies. Zoals in het algemene gedeelte uiteengezet heeft de Rekenkamer bij deze instellingen en bedrijven geen controletaak, maar bevoegdheden ter uitvoering van haar controletaak bij het Rijk. Met het oog op haar taak de desbetreffende minister te controleren heeft de Rekenkamer bevoegdheden gekregen informatie te verkrijgen bij het orgaan (instelling, bedrijf etc.) waarmee de financiële relatie bestaat. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 59 CW blijkt dat de wetgever heeft bedoeld dat iedere financiële relatie tussen het Rijk en een rechtspersoon

in principe onder artikel 59 CW valt<sup>1</sup>. Een dergelijke financiële relatie kan een subsidierelatie zijn. Er bestaat in de praktijk echter een zodanige verscheidenheid aan juridische vormgeving van het begrip subsidie dat er tussen de Rekenkamer en een te controleren orgaan discussie kan ontstaan over de vraag of er in een concreet geval sprake is van een subsidie, zoals bedoeld in artikel 59. Voorbeelden die in dit verband kunnen worden genoemd zijn bijvoorbeeld stimuleringsmaatregelen die worden gegoten in de vorm van belastingfaciliteiten, zoals de voorzieningen die in het kader van de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk worden gegeven.

Deze wet geeft aan ondernemingen een tegemoetkoming voor loonkosten die zijn verbonden aan speur- en ontwikkelingswerk in de vorm van een vermindering van af te dragen loonbelasting. Een andere voorbeeld betreft de middelenvoorziening uit begrotingsgelden. Zo worden de medefinancieringsorganisaties, zoals de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden NV, in aanzienlijke mate met dergelijke gelden gefinancierd.

Bij deze voorbeelden is er naar onze mening onmiskenbaar sprake van publieke geldstromen, ook al kan de vraag opgeworpen worden of dergelijke gelden onder het begrip «subsidie» vallen.

Voor wat betreft het begrip «wettelijke taak» is de Rekenkamer al een aantal malen met ministers in discussies getreden over de vraag of een wettelijke bepaling die ertoe strekt de Staat een machtiging te verlenen als bedoeld in artikel 29 CW, gezien kan worden als een bepaling die de wettelijke taak regelt van de op te richten rechtspersoon. Met andere woorden, kan een machtigingwet de grondslag vormen voor de toepasselijkheid van artikel 59, eerste lid, onder d, CW? Naar de mening van de Rekenkamer is dit het geval<sup>2</sup>. Daartegen kan worden ingebracht dat een machtigingwet niet meer inhoudt dan alleen een machtiging tot oprichting van de rechtspersoon in kwestie. Op het moment dat de minister gebruik heeft gemaakt van zijn machtiging en de rechtspersoon heeft opgericht, zou de wet op dit punt zijn uitgewerkt. Deze discussie deed zich onder andere voor bij de oprichting van het Centrum voor Arbeidsverhoudingen, het Nederlands Muntmuseum, de Stichting Pensioenfonds ABP en de oprichting van de NV Westerscheldetunnel.

Naar onze mening zou in gemeen overleg tussen Staten-Generaal en minister de hier gesignaleerde interpretatieproblemen benut kunnen worden om tot een vorm van codificatie van gemeenschappelijke opvattingen te komen, ervan uitgaande dat aanscherping van de wettekst van artikel 59 CW wellicht niet in alle gevallen tot de gewenste duidelijkheid leidt. Voor wat betreft het begrip «subsidie» verwijst de Rekenkamer naar de in de Derde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde subsidietitel. Aan de in deze wet gegeven definitie van het begrip subsidie kan de Rekenkamer een handvat ontleen ter inkadering van het begrip subsidie in artikel 59, eerste lid, onder c, van de CW. De toepassing van een dergelijke brede definitie in het kader van artikel 59 CW zal door de Staten-Generaal en minister moeten worden geaccordeerd. Daarnaast zullen deze ook een uitspraak moeten doen over de reikwijdte van het begrip en instrument machtigingwet.

7

*Kan de Rekenkamer een voorstel uitwerken hoe zij de belemmeringen voor haar onderzoek als gevolg van de gekozen concernstructuur bij grote bedrijven opgelost zou willen zien?*

De reikwijdte van Rekenkamerbevoegdheden zou de ministeriële verantwoordelijkheid moeten kunnen volgen. Ten aanzien van artikel 59 CW-bevoegdheden impliceert dit dat de Rekenkamer bij financiële

<sup>1</sup> Handelingen II, 10 juni 1987, blz. 85-4314.

<sup>2</sup> Voor onderbouwing van onze visie verwijzen wij naar de memorie van toelichting bij de wijziging van het toenmalige artikel 40 van de CW 1976: Met het vereiste van een wettelijke machtiging wordt bereikt dat het parlement vooraf een oordeel kan uitspreken over de juistheid van het voornemen van de regering om de activiteiten van de betrokken rechtspersoon niet binnen de organisatie van de Rijksdienst zelf onder te brengen. Dat is met name uit een staatsrechtelijke oogpunt wenselijk in die gevallen waarin het activiteiten betreft, waarvan de centrale overheid het tot haar taak rekent daarop uit algemeen belang invloed uit te oefenen. Zij kan alsdan vooraf beoordelen of haar politieke functie ten aanzien van die activiteiten al dan niet wordt aangetast en zo ja, of daartoe in voldoende mate nadere voorzieningen zijn getroffen met betrekking tot het toezicht op die rechtspersoon.

bindingen (artikel 59, eerste lid, onder a tot en met c, CW) de publieke gelden moet kunnen volgen tot de eindbestemming en -besteder. De controle richt zich hier op de recht- en doelmatigheid van de aanwending van de verstrekte gelden (belastinggelden). Hier is de minister het controle-object van de Rekenkamer. Bij rechtspersonen met een wettelijke taak (artikel 59, eerste lid, onder d, CW) richt de controle zich tevens op de kwaliteit van de wettelijke taakuitvoering van het desbetreffende orgaan tot de laatste schakel in de keten van de uitvoering en op de recht- en doelmatige besteding van de publieke gelden (waaronder premiegelden). De controletaak van de Rekenkamer heeft betrekking op het financieel beheer, op de doelmatigheid van dat beheer en van de organisatie en op het functioneren van het orgaan.

Het probleem ten aanzien van de reikwijdte van onze bevoegdheden ex artikel 59 CW dat wij in onze nota van 19 november 1997 uiteen hebben gezet bestaat uit twee onderdelen.

Ten eerste hebben wij moeten constateren dat dit artikel maar in beperkte mate oplossingen biedt om een uitspraak te doen over het geheel van de recht- en doelmatige besteding van publieke gelden bij vooral grote bedrijven. Dergelijke bedrijven kennen vaak een concernstructuur, waarbij onderdelen van de bedrijven, ondergebracht in afzonderlijke rechtspersonen, een conglomeraat vormen met meer of minder sterke afhankelijkheidsrelaties. De Rekenkamer heeft wel controlebevoegdheden bij de moedermaatschappij, maar niet bij 100% dochters daarvan. Bedrijven zijn, met andere woorden, althans voor de CW niet één juridische eenheid, maar een complex geheel van afhankelijkheidsrelaties. Daarnaast gaat artikel 59 CW van de veronderstelling uit dat in de praktijk slechts één financieel instrument wordt ingezet. In de praktijk blijkt dat een heel scala aan instrumenten wordt ingezet, zoals lease-constructies, garanties, belastingfaciliteiten etc. 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. Dit kan ertoe leiden dat de voor onderzoek relevante informatie die bij een concernonderdeel aanwezig is, niet toegankelijk is voor de Rekenkamer, omdat de specifieke relatie van de Staat met dat onderdeel niet de juiste bevoegdheden en het juiste controleperspectief oplevert. De Rekenkamer kan dan wel uitspraken doen over de specifieke relaties, maar geen uitspraken over het geheel.

Ten tweede hebben wij het hybride karakter van organisatie in de publieke zorgverzekeringssector aan de orde gesteld. In de praktijk werken de meeste ziekenfondsen samen met particuliere verzekeraars in één concernverband. Naast de publieke taken die dergelijke organen hebben worden ook een aantal private – commerciële – taken uitgevoerd. Voor de kwaliteit van de publieke taakuitvoering levert deze concernvorming risico's op, zoals het feit dat er binnen het concern sprake kan zijn van uitbesteding van belangrijke werkzaamheden, zoals automatisering en investeringen, in het kader van de publieke taakuitvoering aan andere – private – onderdelen van het concern. Dergelijke werkzaamheden kunnen – ook al worden zij elders uitgevoerd – de publieke taakuitvoering beïnvloeden. Ook hier kan de gekozen concernstructuur, zoals hiervoor uiteengezet, belemmeringen opwerpen voor Rekenkamercontrole.

Wij zijn van mening dat de concernstructuur de Rekenkamer niet tegengeworpen zou mogen worden bij haar onderzoek. Dit vraagt een expliciete uitspraak van de wetgever of in de wettekst zelf of in de toelichting in die zin dat de Rekenkamer in het kader van haar artikel 59-bevoegdheden de publieke gelden moet kunnen volgen tot de

eindbestemming en -besteder. Wellicht dat de door ons aangegeven problematiek voor wat betreft de financiële bindingen kan worden ondervangen door in de wettekst in de artikel 59, eerste lid, onder a en b, van de CW de woorden «rechtstreeks of middellijk» tussen te voegen. Door deze tussenvoeging wordt het mogelijk dat ingeval financiële instrumenten aan de moedermaatschappij zijn verleend, maar feitelijk worden besteed bij het dochterbedrijf, controles bij die dochter te verrichten. Het gaat hier immers om de organisatie waarvoor het geld bestemd is, in het algemeen de organisatie waar het geld ook werkelijk besteed wordt. Voor wat betreft de rechtspersonen met een wettelijke taak ligt de zaak complexer. Hier kan naar onze mening niet worden volstaan met de hiervoor genoemde tussenvoeging, maar zullen ook elementen uit de onderdelen a tot en met c van het eerste lid van artikel 59 aan onderdeel d moeten worden toegevoegd.

Daarnaast is – wat ons betreft – ook een belangrijke rol voor de desbetreffende minister of toezichthouder weggelegd. Ook van de minister mag verwacht worden dat hij voldoende inzicht heeft in de verstrekking van publieke gelden aan instellingen of bedrijven en hoe en waar deze worden besteed. Een dergelijk inzicht mag ook worden verwacht van organen met een wettelijke taak. Deze constatering betekent in wezen dat de hier gesignaleerde problematiek niet alleen een Rekenkamer-probleem is, maar een meer algemeen probleem binnen de overheid. Het is dan ook maar de vraag of een voorziening alleen in de CW voldoende is.

8

*Welke wijzigingen van de CW wenst de Algemene Rekenkamer om ook onderzoeksbevoegdheden te krijgen bij rechtspersonen die hun ontvangsten aan het Rijk afdragen?*

De problematiek over de reikwijdte van onze bevoegdheden speelt niet alleen aan de uitgavenkant, maar ook bij de ontvangstenkant. Voor de gehele ontvangstenkant geldt de recht- en doelmatigheidsstaak van de Rekenkamer. In onze nota van 19 november 1997 hebben wij echter moeten constateren dat artikel 59, eerste lid, onder c, CW zich niet met zoveel woorden uitstrekt tot de ontvangstenkant. Voor een goed begrip van de problematiek die hier speelt is van belang aan te geven in welke categorieën de ontvangstenkant uiteenvalt. Het gaat hier om twee hoofdcategorieën. Aan de ene kant de belastingontvangsten en aan de andere kant ontvangsten niet-zijnde belastingontvangsten. Als voorbeeld in de laatstgenoemde categorie hebben wij in de nota van 19 november 1997 de afdrachten van de Stichting Ether Reclame genoemd. De ontvangsten van deze stichting worden afgedragen aan het Rijk en via de begroting verdeeld. De Rekenkamer heeft geen bevoegdheden tot onderzoek bij instellingen/bedrijven als de Stichting Ether Reclame met betrekking tot dergelijke afdrachten aan het Rijk.

Bij de belastingontvangsten gaat onze belangstelling in dit kader met name uit naar belastingontvangsten met een subsidie-achtig karakter. Gelet op onze controle-ervaringen tot nu toe zijn wij echter thans niet in staat de omvang en diversiteit van belastingafdrachten met een dergelijk karakter in den brede te overzien. Er loopt een onderzoek naar aard en samenstelling van deze categorie belastingontvangsten waarover wij voornemens zijn in maart 1999 te publiceren.

9

*Hoe zou de CW moeten worden aangepast om te zorgen dat de Rekenkamer controlebevoegdheden krijgt bij instellingen die door publiekrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak worden gefinancierd?*

In onze nota van 19 november 1997 hebben wij de vraag opgeworpen of het – gelet op het publieke karakter van de geldstroom – niet in de rede zou liggen om de Rekenkamer bevoegdheden toe te kennen bij instellingen die door publiekrechtelijke «rechtspersonen met een wettelijke taak» worden gefinancierd, de zogenaamde financiële bindingen binnen de categorie rechtspersonen met een wettelijke taak. Achterliggende gedachte bij deze vraag is het uitgangspunt dat de Rekenkamer bij dergelijke financiële bindingen de publieke gelden moet kunnen volgen tot de eindbestemming en -besteder (zie ook het antwoord op vraag 7). Het gaat hier niet om controle op de instelling zelf, zoals bijvoorbeeld een zieken- of bejaardenhuis, maar om bevoegdheden bij die instellingen met het oog op de recht- en doelmatige besteding van de publieke gelden.

Bij specifieke wet, namelijk in artikel 89 Arbeidsvoorzieningswet, is bepaald dat door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gesubsidieerde rechtspersonen te allen tijde toegang tot boeken en bescheiden aan de Rekenkamer moeten geven, haar kosteloos inlichtingen moeten verstrekken en haar alle medewerking voor het uitoefenen van haar taak moeten geven. Een belangrijke afweging van de wetgever om de Rekenkamer deze bevoegdheden toe te kennen was het feit dat de Rekenkamer op grond van de CW dergelijke bevoegdheden op dit moment niet heeft. Zou de wetgever deze bevoegdheden in de CW aan de Rekenkamer willen toekennen, dan zou dit een aanpassing van het huidige artikel 59 CW met zich brengen; bij de in het eerste lid onderscheiden categorieën zou een categorie kunnen worden toegevoegd. Voor de strekking van dit artikelonderdeel zou aansluiting kunnen worden gezocht bij artikel 89 van de Arbeidsvoorzieningswet.

10

*Zou de Rekenkamer de suggestie om op experimentele basis op verzoek onderzoek te doen bij een gemeente of een provincie, nader willen uitwerken? Welke wettelijke regels zijn daarvoor vereist en wat zouden de gevolgen kunnen zijn voor de onderzoekscapaciteit van de Rekenkamer?*

De Rekenkamer heeft in haar nota van 19 november 1997 aangegeven dat zij wat haar betreft geen controletaak bij lagere overheden c.a. ambiert. Een en ander staat namelijk naar haar mening op gespannen voet met de uitgangspunten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Decentrale overheden zijn primair verantwoordelijk voor de controle van hun uitgaven. Dit neemt echter niet weg dat – gegeven de grote kennis en ervaring met recht- en doelmatigheidsonderzoek als onafhankelijk controle-orgaan – de Rekenkamer deze kennis ten dienste zou kunnen stellen aan anderen, zoals decentrale overheden, ingeval die daaraan in specifieke situaties behoefte zouden hebben. In het verleden heeft die behoefte enkelen tot een verzoek aan de Rekenkamer dan wel aan leden van de Rekenkamer geleid. De Rekenkamer zou in dergelijke situaties optreden als een onafhankelijke onderzoeksinstantie, die op verzoek van een Gemeenteraad of Provinciale Staten respectievelijk de besturen een onderzoek verricht en daarover rapporteert aan het verzoekende orgaan<sup>1</sup>. Zulks kan alleen indien dit in de wet wordt vastgelegd. Daartoe zou een regeling in de CW kunnen worden opgenomen analoog aan het bepaalde in artikel 58 van deze wet (verzoekonderzoek)<sup>2</sup>. In de toelichting bij een artikel van deze strekking zouden naast het experimentele karakter van dergelijk onderzoek ook de voor dit onderzoek benodigde bevoegdheden – gegeven onze huidige bevoegdheden – tot uitdrukking moeten worden gebracht. De modaliteiten van een dergelijke regeling, zoals capaciteit en financiering, zouden onderwerp van overleg moeten zijn. In principe komen deze ten laste van het verzoekende bestuur.

<sup>1</sup> Vergelijk het onderzoek Aanleg Maaskaden (Tweede Kamer, 1996–1997, 24 882, nrs. 1–2).

<sup>2</sup> Artikel 58 luidt: «Op verzoek van elk van de beide kamers van de Staten-Generaal kan de Rekenkamer bepaalde onderzoeken instellen».



11

*Bijgevoegd is het verslag van het algemene overleg dat de commissie voor de Rijksuitgaven op 17 december 1997 had met de minister van Financiën over onder andere de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot Europese geldstromen. Misschien geeft dit verslag u aanleiding tot opmerkingen?*

Naar aanleiding van het verslag van het algemene overleg is bij ons de behoefte ontstaan om de redenering die ten grondslag ligt aan onze voorstellen in algemene zin opnieuw uiteen te zetten. Daarvoor wordt u verwezen naar paragraaf 1 van deze reactie. Voor het overige zien wij geen aanleiding hierop inhoudelijke te reageren. Wij wachten het door de minister toegezegde kabinetsstandpunt over de onderhavige materie overigens met grote belangstelling af.

Algemene Rekenkamer,

A. J. E. Havermans,  
wnd. president

M. J. Winters RA,  
wnd. secretaris