

Vergaderjaar 1999–2000

24 479

Herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 25 oktober 1999

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 13 oktober 1999 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over **de brief van de minister van Financiën d.d. 16 juli 1999 inzake de herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer** (24 479, 24 500, nr. 5).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Haan** (CDA) constateerde allereerst dat de regering en de Algemene Rekenkamer niet van mening verschillen over de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij instellingen die naast het Rijk tot de publieke sector behoren. Het probleem zit veeleer bij de controle op de uitvoering van specifieke-uitkeringsregelingen door decentrale overheden.

Hij had enig begrip voor het standpunt van de regering dat eigenstandige controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij gemeenten en provincies op het terrein van specifieke uitkeringen niet passen bij het karakter van de lokale democratie en in strijd zijn met de uitgangspunten van het Nederlandse staatsbestel. In dezen gaat het meer om een principieel dan om een praktisch vraagstuk, want in de meeste gevallen zullen decentrale overheden alle informatie verschaffen die de Algemene Rekenkamer wenst. Overigens is de regering terecht van opvatting dat de Algemene Rekenkamer wel eigenstandige controlebevoegdheden bij decentrale overheden moet krijgen ten aanzien van de controle op de besteding van Europese gelden in Nederland. Op zichzelf is het evenwel vreemd dat de regering in het ene geval niet en in het andere geval wel een eigenstandige controlebevoegdheid aan de Algemene Rekenkamer wil toekennen. Dat getuigt van een zekere inconsistentie. De vraag is wat er gebeurt als de minister niet bereid is om de Algemene Rekenkamer die gegevens over de besteding van specifieke uitkeringen wenst te verschaffen die de Rekenkamer wenst. Uit principieel oogpunt verdient het derhalve vooralsnog de voorkeur dat de Algemene Rekenkamer zonder meer de bevoegdheid krijgt om bij de decentrale overheden controle uit te oefenen en informatie te vergaren, gelet op de ministeriële

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Udo (VVD), Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD), Balemans (VVD).

verantwoordelijkheid ten aanzien van de besteding van specifieke uitkeringen.

Tot slot informeerde de heer De Haan naar het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel inzake de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet. Wordt daarin ook de overgang naar het baten-lastenstelsel geregeld?

De heer **Hessing** (VVD) was van mening dat de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer direct moeten worden gerelateerd aan de ministeriële verantwoordelijkheid. In dat opzicht is het dan ook jammer dat in de brief geen strakke definitie is opgenomen van die ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast wenste hij de autonomie van de decentrale overheden te respecteren. Verder ging hij uit van het principe van de single audit, teneinde doublures in het controlebeleid te voorkomen.

Hij memoreerde dat de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid wenst om bij decentrale overheden informatie op te vragen over de uitvoering van de specifieke-uitkeringsregelingen, voorzover dit de ministeriële verantwoordelijkheid dienaangaande betreft. De Algemene Rekenkamer acht deze bevoegdheid noodzakelijk om de minister adequaat te kunnen controleren op zijn verantwoordelijkheid in dezen. De regering wenst evenwel dat de Algemene Rekenkamer deze informatie via de minister opvraagt, hetgeen met zich brengt dat geen sprake meer is van onafhankelijkheid en dat extra bureaucratie ontstaat. De onderhavige controles worden overigens ook nu reeds verricht, zij het op basis van vrijwilligheid van de decentrale overheden. Het leek hem niet onredelijk dat de Algemene Rekenkamer deze huidige praktijk wenst te codificeren, uitgaande van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Algemene Rekenkamer wenst geen bevoegdheden die verdergaan dan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van specifieke uitkeringen bij decentrale overheden. De vraag is dan ook wat zich ertegen verzet dat de Algemene Rekenkamer deze eigenstandige bevoegdheden krijgt.

De heer Hessing vond het verstandig dat de regering naar aanleiding van het verzoek van de Algemene Rekenkamer inzake de controle op de besteding van gelden van de EU thans ook haar eigen positie op dit punt nader wenst te regelen, opdat zij zich beter tegenover de Kamer kan verantwoorden. Dat is een groot winstpunt. Het is ook heel verstandig dat beide aspecten in samenhang worden gezien, mits geen vertraging optreedt bij het toekennen van de noodzakelijke bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer in dezen. Is het mogelijk om dit nog op te nemen in de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet? Overigens is het vreemd dat de regering niet vreest dat de Algemene Rekenkamer bij de controle op dit soort uitgaven haar bevoegdheden oprekt, terwijl die vrees wel lijkt te bestaan als het gaat om de controle op de besteding van specifieke uitkeringen. Daar komt bij dat het Nederlandse kabinet in het verleden ook nooit bezwaar heeft gemaakt tegen overeenkomstige controlebevoegdheden van de Europese Rekenkamer.

Tot slot kon hij zich geheel vinden in de aanpak die de regering en de Algemene Rekenkamer voorstaan ten aanzien van de controle bij instellingen die naast het Rijk tot het publieke domein behoren. Wanneer vinden de wettelijke aanpassingen op dit punt plaats? Kan dat ook nog gebeuren bij de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet?

Mevrouw **Giskes** (D66) constateerde dat de brief van de regering als ondertoon heeft dat ervoor moet worden opgelet dat de Algemene Rekenkamer niet stiekem haar taken uitbreidt, terwijl de Algemene Rekenkamer keurig uitgaat van de noodzakelijke instrumenten bij haar huidige taken. De regering wekt de indruk dat zij in dezen een defensieve houding inneemt.

Ook mevrouw Giskes zag de meerwaarde niet in van het via de minister opvragen van informatie bij decentrale overheden ingeval de Algemene

Rekenkamer haar controlerende taken op het gebied van de besteding van specifieke uitkeringen wenst uit te voeren. Zij was ook voor een eigenstandige bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer op dit punt, gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor specifieke uitkeringen. Het argument van de autonomie van de decentrale overheden wordt er met de haren bijgesleept. De angst bestaat dat de Algemene Rekenkamer veel meer informatie vraagt dan noodzakelijk is dan wel te zeer treedt in de autonomie van decentrale overheden. Als dat echter het geval zou zijn, dan kan de Algemene Rekenkamer vervolgens niets met de op oneigenlijke gronden verkregen informatie beginnen. Zij veronderstelde voorts dat een deel van de discussie mede is veroorzaakt door de verwickelingen rond de technoleaseconstructie, want ook toen ontstonden er problemen bij de inzage van gegevens van derden en bij de openbaarmaking van dit soort gegevens. Sindsdien heeft de regering tegenover de Algemene Rekenkamer een wat afhoudender opstelling gekozen. Dat is te betreuren, want het werk van de Algemene Rekenkamer is in ieders belang, ook in dat van de regering zelf. Verder stelde zij de vraag aan de orde of de minister het gewenst vindt dat ook op het niveau van de decentrale overheden een soort rekenkamer ontstaat. Hebben hierover contacten met de Algemene Rekenkamer plaatsgevonden? Nog los van de problematiek rond de Ceteco-affaire, kan het immers wenselijk zijn dat op decentraal niveau onafhankelijke financiële controles plaatsvinden. De vraag is dan of deze taak decentraal moet worden georganiseerd dan wel of een meer centrale vorm mogelijk is die eventueel bij de Algemene Rekenkamer wordt ondergebracht. Ten aanzien van de controle op de besteding van Europese gelden onderschreef mevrouw Giskes dat ook voor de controletaken van het Rijk zelf een aanpassing van wetgeving noodzakelijk is. Het is ook zeker wenselijk om deze aanpassingen zoveel mogelijk parallel te laten lopen met de wetgeving ten behoeve van de nieuwe controlebevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer, mits dat laatste traject daardoor geen grote vertraging oploopt. Ook zij kreeg dan ook graag een nadere toelichting op het komende wetgevingsprogramma.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) benadrukte allereerst dat de Algemene Rekenkamer tot de essentialia van het Nederlandse staatsbestel behoort. Zij is de grootste vriend van het parlement. Dat plaatst de minister in dit overleg in een moeilijke positie, gezien het feit dat de Algemene Rekenkamer belast is met de controle van zijn beleid. Hij wees er voorts op dat de afgelopen jaren steeds onduidelijkheid ontstond over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de instellingen die naast het Rijk tot het publieke domein behoren, hetgeen zijn weerslag vindt in het financieel beheer en beleid. Alleen al daarom is het zeer wenselijk dat de Algemene Rekenkamer in dezen een uitgebreide controlebevoegdheid krijgt en als een soort waakhond kan fungeren, opdat parlement en regering kunnen worden gewezen op onvolkomenheden in wet- en regelgeving. Bij de provincie Zuid-Holland is gebleken waartoe gebreken op dit punt kunnen leiden. Het deed hem dan ook deugd dat de regering bij de uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet zuinig te werk gaat, zoals impliciet uit de brief van de minister is op te maken. Is het juist dat nu een kaderwet wordt ontwikkeld voor onder meer de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) waarin ook de controletaak van de Algemene Rekenkamer nader wordt omschreven, of staan de wettelijke regelingen op dit punt voor enerzijds het Rijk en anderzijds de Algemene Rekenkamer los van elkaar? De heer Vendrik sloot zich aan bij de vragen over de controle op de besteding van de specifieke uitkeringen bij decentrale overheden. De Algemene Rekenkamer wenst op dat vlak geen nieuwe taak, maar een uitbreiding van de reikwijdte van haar bevoegdheden om te kunnen controleren of het Rijk zijn toezichthoudende functie ten aanzien van

decentrale overheden voldoende waarmaakt. Ook hij begreep niet waarom de regering daarbij een pas op de plaats wil maken, temeer daar er bij de verschillende specifieke uitkeringen nogal wat variatie is in de mate waarin sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid. In die zin is het gevaarlijk om de informatieverstrekking via de door de regering voorgestelde constructie te laten verlopen. Als argument wordt ook aangevoerd dat anders sprake zou zijn van dubbele controle, maar dat is niet het geval. De Algemene Rekenkamer wenst immers een directe controlebevoegdheid voorzover deze de ministeriële verantwoordelijkheid raakt. Deze controle heeft dan ook een ander doel dan controles van de accountantsdiensten van de decentrale overheden. Daar komt bij dat dit argument op rijksniveau niet wordt aangevoerd, want ondanks de departementale accountantsdiensten is de Algemene Rekenkamer op rijksniveau volledig tot controleren bevoegd. De huidige praktijk op basis van vrijwilligheid moge dan goed verlopen, maar in principiële zin mag controle nooit gebaseerd zijn op vrijwilligheid en welwillendheid. Als de regering de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid tot eigenstandige controle bij decentrale overheden wenst te onthouden, dan spreekt zij daarmee impliciet uit dat er geen ministeriële verantwoordelijkheid is ten aanzien van de specifieke uitkeringen. Het is evenwel een specifieke uitkering, omdat het Rijk in dezen een vinger in de pap wil houden. Tot slot wees hij op de toezegging van de minister om de Kamer een brief te sturen met daarin zijn interpretatie van artikel 54 van de Comptabiliteitswet, gedaan na de discussie over de Victory Boogie Woogie. Dat raakt aan de rechten van de Algemene Rekenkamer. Is het mogelijk dat de minister zijn toezegging nog voor het eind van 1999 gestand doet?

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) gaf te kennen dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van Europese gelden bij decentrale overheden zwaarder weegt dan nu in de bevoegdheden en taken van het Rijk en van de Algemene Rekenkamer tot uitdrukking komt. De begrippen taak en bevoegdheid liggen direct in elkaars verlengde, want wat heb je aan een bevoegdheid als je de taak niet kunt uitvoeren en wat heb je aan een taak als die niet door een bevoegdheid wordt gedekt? Op zichzelf kon zij dus de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van Rijk en Algemene Rekenkamer ten aanzien van de controle op de besteding van Europese gelden onderschrijven. Zij memoreerde dat de besteding van publieke middelen door instellingen die naast het Rijk tot het publieke domein behoren, een complexe aangelegenheid vormt, gezien de veelheid van verschillende verantwoordelijkheidsrelaties tot de minister en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden van de Algemene Rekenkamer jegens het parlement. Het is goed dat de regering hierover nog nader overleg zal voeren, opdat de vormgeving van de bevoegdheden op dit punt duidelijker wordt. Van belang is wel dat de regering hierbij de nodige spoed betracht. Mevrouw Noorman wees erop dat ook bij de specifieke uitkeringen sprake is van verschillende ministeriële verantwoordelijkheden. In de Grondwet is de autonomie van de decentrale overheden vastgelegd en dat moet dan ook als primaat worden gezien boven alle andere vormen van regelgeving. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ministeriële regelgeving onder auspiciën van het lokale bestuur gaat niet verder dan erop toe te zien dat de regelgeving volgens een aantal zorgvuldigheidsvereisten wordt uitgevoerd. De minister is in de Kamer dan ook alleen op die punten aanspreekbaar en dus niet op de totale uitvoering en beheer door de lokale besturen. De besturen zijn wel verplicht om in een verordening vast te leggen hoe men beleidsmatig omgaat met de uitvoering van de regelgeving. Daarna is het de verantwoordelijkheid van de gemeenteraden respectievelijk de provinciale staten om de uitvoering van de verordening door hun colleges van

burgemeester en wethouders respectievelijk colleges van gedeputeerde staten te controleren.

Zij vreesde ervoor dat op de langere termijn onduidelijkheid ontstaat en een schijnzekerheid wordt gecreëerd als de Algemene Rekenkamer taken en bevoegdheden krijgt die niet gedekt worden door de taken en bevoegdheden van de minister. Zij nam een ambivalente houding in tegenover het verzoek van de Algemene Rekenkamer om meer bevoegdheden bij de controle op decentrale overheden, want het is onduidelijk gebleven waar deze bevoegdheden precies toe strekken. Derhalve is het gewenst dat de minister nog eens met de Algemene Rekenkamer overleg voert, opdat duidelijk wordt tot waar het onderzoeksdomein en de bijbehorende bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zich dienen uit te strekken.

In dat opzicht was mevrouw Noorman voorstandster van hantering van het instrument van de single audit bij de decentrale overheden, waarbij vooraf afspraken worden gemaakt over de inrichting en de representativiteit van het onderzoek. Op basis van de resultaten van dergelijk onderzoek onder verantwoordelijkheid van de decentrale overheden dient dan ook een goed beeld te ontstaan voor de Algemene Rekenkamer. Overigens bleek uit de rapportage van de commissie-Van Dijk in de Ceteco-affaire dat ook andere organen dan de Algemene Rekenkamer in staat zijn tot kwalitatief hoogwaardige en transparante controle. In dat opzicht wees zij nog op de gedachten die de heer Van Kemenade over de provinciale rekenkamer naar voren heeft gebracht. Het is aan de gezamenlijke provincies zelf om daaraan al dan niet vorm te geven.

Het antwoord van de minister

De **minister van Financiën** bracht allereerst naar voren dat, hoewel er in het verleden wel eens aanvaringen waren, het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer als het ware een natuurlijk bondgenootschap vormen. De verhoudingen tussen het ministerie en de Rekenkamer zijn dan ook goed.

Hij bevestigde dat het controlewerk van de Algemene Rekenkamer bij de decentrale overheden op basis van vrijwilligheid thans in de praktijk goed verloopt. De Algemene Rekenkamer wenst evenwel de ontstane praktijk te codificeren. De regering meent dat een eigenstandige controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer bij decentrale overheden niet aangewezen is. Als de Algemene Rekenkamer bij decentrale overheden ongelimiteerd informatie kan opvragen, stort dit Hoge College van Staat zich als het ware in de lokale democratie. Ook als een dergelijke bevoegdheid is gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid, kunnen er problemen ontstaan. Wie beoordeelt dan immers of bij een decentrale overheid opgevraagde informatie de ministeriële verantwoordelijkheid regardeert en of de Algemene Rekenkamer in dat geval dus bevoegd is tot het vragen van de informatie? Voor de decentrale overheden is er dan geen verweermogelijkheid, waarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan de in de Grondwet vastgelegde lokale autonomie. Met het oog daarop wenst de regering in dezen de tussenkomst van de minister, want de minister is volgens artikel 10 van het Besluit financiële verhoudingen bevoegd om bij decentrale overheden informatie in te winnen over de besteding van een specifieke uitkering. De Algemene Rekenkamer is daarentegen bevoegd om al deze informatie bij de minister op te vragen. Als de minister te weinig informatie bij een decentrale overheid opvraagt, kan de Algemene Rekenkamer ervoor zorgen dat de minister meer informatie inwint. In zoverre is de controle dus bepaald niet gebaseerd op vrijwilligheid of welwillendheid. Dat is althans de interpretatie van artikel 54 van de Comptabiliteitswet die thans bij het kabinet voorligt en waarover de Kamer binnenkort informatie zal ontvangen. In die zin blijft controle door de Algemene Rekenkamer goed mogelijk. Dat

laat onverlet dat er wel discussie kan ontstaan tussen de minister en de decentrale overheid over de vraag of de gevraagde informatie wel relevant is voor specifieke uitkeringen. In dat geval kunnen decentrale overheden zich echter wel verweren.

Voorts bracht hij onder de aandacht dat sprake is van een specifieke uitkering aan decentrale overheden, voorzover gelden niet in de algemene uitkering zijn opgenomen. De ministeriële verantwoordelijkheid en de bijbehorende informatieplicht van decentrale overheden verschillen van specifieke uitkering tot specifieke uitkering. Inmiddels worden alle specifieke uitkeringen en de bijbehorende doelstellingen in kaart gebracht, inclusief de bijbehorende controlemechanismen. Dat staat echter los van de aan de Algemene Rekenkamer toe te kennen bevoegdheden, want daarbij gaat het meer om de vraag of de Algemene Rekenkamer in dezen eigenstandige bevoegdheid moet krijgen. Gelet op het feit dat in de praktijk bij de controle door de Algemene Rekenkamer geen problemen blijken te ontstaan en dat het verzoek van de Algemene Rekenkamer louter neerkomt op codificatie van de bestaande praktijk, gaf hij er de voorkeur aan om niet tot codificatie over te gaan. In de ogen van staatsrechtsgeleerden zou codificatie immers een tamelijk principiële inbreuk betekenen op de verhouding tussen het Rijk en de lokale overheden.

Vervolgens gaf de minister aan dat bij de controle op de Europese uitgaven bij de decentrale overheden sprake is van een andere kwestie. De Staat der Nederlanden wordt immers door de Europese Commissie financieel aansprakelijk gesteld voor ongerechtigdheden bij de besteding van Europese uitgaven door decentrale overheden. Derhalve is het noodzakelijk dat de rijksoverheid op dit punt een informatie-, controle- en aanwijzingsbevoegdheid krijgt. In het verlengde daarvan ligt het voor de hand dat ook de Algemene Rekenkamer een eigenstandige controlebevoegdheid krijgt conform de bevoegdheden die de Europese Rekenkamer heeft. Gezien het belang dat hiermee gemoeid is in casu het voorkomen dat de Staat aansprakelijk wordt gesteld, wordt de eventuele vrees voor het oprekken van de controlebevoegdheid door de Algemene Rekenkamer als het ware overruled. Bij controles door de Europese Rekenkamer is sowieso sprake van een andere situatie, want daarbij hebben decentrale overheden wel de mogelijkheid om controles te voorkomen. In dat geval staat het deze overheden vrij om geen connectie met Brussel aan te gaan, want zij zijn niet verplicht om Europese subsidie aan te vragen. Er is namelijk een directe relatie tussen de Europese Unie en de decentrale overheid die Europese gelden ontvangt, zonder tussenkomst van het Rijk.

Ook bevestigde de minister dat met de Algemene Rekenkamer nog overleg zal plaatsvinden over de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen door instellingen die naast het Rijk tot de publieke sector behoren. Daarbij zal worden beoordeeld welke verbeteringen en verfijningen in het controlemechanisme moeten plaatsvinden. Op dat punt verwachtte hij geen problemen.

Hierna deelde hij mede dat in het wetsvoorstel inzake de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet niet is voorzien in regeling van de uitbreiding van bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, maar in regeling van het baten-lastenstelsel, de interne begrotingsreserve en nog enkele technische aanpassingen. Aangezien het wenselijk is dat er een direct verband is tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Rijk en de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, is het de bedoeling om de aanpassingen ten aanzien van de controle op de besteding van Europese gelden in Nederland voor zowel het Rijk als de Algemene Rekenkamer integraal in een wetsvoorstel op te nemen. Als de Algemene Rekenkamer deze bevoegdheden zou krijgen voordat de bevoegdheden van het Rijk in dezen zijn geregeld, zou de minister zich

immers niet jegens de Kamer kunnen verantwoorden. Je kunt als minister namelijk geen verantwoordelijkheid dragen zonder over de bijbehorende bevoegdheden te beschikken. Inmiddels is een interdepartementale werkgroep bezig met na te gaan welke bevoegdheden bij welke Europese regelgeving aan de orde dienen te komen. In januari 2000 zal de Kamer hierover een voortgangsrapportage ontvangen.

Tot slot sloot minister Zalm zich aan bij de door de heer Hessing verwoorde algemene uitgangspunten inzake het directe verband tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, het respect voor de lokale autonomie en het belang van de single audit. Het principe van de single audit betekent evenwel niet dat de Algemene Rekenkamer kan worden ingeperkt in haar controleactiviteiten. Als de Algemene Rekenkamer het wenselijk acht om dieper in te gaan op reeds door andere diensten uitgevoerde controles, dan moet dat mogelijk zijn. Met mevrouw Giskes constateerde hij dat de Algemene Rekenkamer geen uitbreiding van taken nastreeft. Wat de lokale rekenkamers betreft, was hij van mening dat het aan de lokale overheden zelf is om tot de eventuele instelling daarvan over te gaan. Overigens vroeg hij zich af of de Algemene Rekenkamer er wel enthousiast over zou zijn om ook de lokale begrotingen tot haar onderzoeksobject te maken.

Nadere gedachtewisseling

De heer **De Haan** (CDA) was van opvatting dat een wettelijke regeling voor de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de controle op de besteding van specifieke uitkeringen met name is bedoeld voor die gevallen waarin het in de praktijk verkeerd gaat, bijvoorbeeld als de minister niet bereid is de Algemene Rekenkamer die informatie over een lokale overheid te verstrekken die de Rekenkamer wenst. Een wettelijke regeling moet dit soort situaties afdekken. Derhalve was hij voornamelijk voor een eigenstandige en rechtstreekse controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer.

De heer **Hessing** (VVD) was nog niet geheel overtuigd van de noodzaak van de terughoudendheid van de regering tegenover het op zichzelf redelijke verzoek van de Algemene Rekenkamer om codificatie van de bestaande controlepraktijk bij de besteding van specifieke uitkeringen. De regering vreest dat de Algemene Rekenkamer oneigenlijk gebruik zou kunnen maken van verleende bevoegdheden. Angst is altijd een slechte raadgever, dus dat argument overtuigt sowieso niet. Daar komt bij dat de regering in dat geval de moed moet hebben om deze angsten nader te duiden. Daarnaast mag het Nederlandse volk ervan uitgaan dat een Hoog College van Staat zich betamelijk gedraagt. Het gaat niet aan dat de regering zich verschuilt achter de abstracte opmerking dat ruimere bevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer niet passen bij het karakter van de lokale democratie. Wat de Algemene Rekenkamer vraagt, heeft daar niets mee te maken. Volgens de Grondwet heeft de Algemene Rekenkamer de taak en de bevoegdheid om onderzoek te doen naar de inkomsten en de uitgaven van het Rijk. Het doet er dan niet toe, waar dit onderzoek naar inkomsten en uitgaven van het Rijk dient plaats te vinden. Op zichzelf vond hij het wenselijk om de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor de controle van de besteding van Europese gelden in samenhang te bezien met de bevoegdheden van de regering op dit punt. Het sprak hem evenwel minder aan dat beide zaken in een integraal wetsvoorstel moeten worden geregeld. Het is inderdaad zaak dat de regering zo snel mogelijk regelt dat zij de bevoegdheden krijgt die bij haar verantwoordelijkheden op basis van het EG-verdrag horen. Dat mag echter niet leiden tot vertraging bij het toekennen van de bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer, want die liggen in het verlengde van de

reeds vastgelegde bevoegdheden van de Europese Rekenkamer en kunnen snel worden geïmplementeerd.

Tot slot verzocht hij de minister aan te geven of de regelgeving voor de in het algemeen overleg besproken drie bevoegdheden zo mogelijk toch nog in het wetsvoorstel inzake de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet kan worden opgenomen.

Mevrouw **Giskes** (D66) wenste liever het risico te lopen dat de Algemene Rekenkamer te veel informatie bij decentrale overheden opvraagt dan het risico dat de minister onvoldoende opvraagt om de goede informatie op tafel te krijgen. De Algemene Rekenkamer zal altijd moeten aangeven waarom zij bepaalde informatie vraagt. Als de Algemene Rekenkamer informatie opvraagt die niet tot haar competentie behoort, dan kan zij er bovendien verder weinig mee doen. Zij vermocht ook niet in te zien waarom er geen bezwaren zijn tegen een discussie tussen de minister en decentrale overheden en wel tegen een soortgelijke discussie tussen de Algemene Rekenkamer en de decentrale overheden. Codificatie van de huidige praktijk is inderdaad van belang voor het geval er in de praktijk toch problemen ontstaan. Wel gaf zij nog in overweging om bij het toekennen van bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer bij de controle op besteding van specifieke uitkeringen een onderscheid te maken tussen het toetsen op rechtmatigheid en het toetsen op doelmatigheid. Alleen in het tweede geval zou sprake kunnen zijn van aantasting van de lokale autonomie.

Voorts memoreerde zij dat de Nederlandse Staat thans al aansprakelijk is voor een oneigenlijk gebruik van Europese gelden. In dat opzicht sloot zij zich dan ook aan bij het betoog van de heer Hessing.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) sloot zich aan bij het betoog van de heer Hessing in tweede termijn. Hij constateerde dat de minister meermalen wees op het feit dat de Algemene Rekenkamer geen ongeclausuleerde toegang mag hebben tot de lokale overheden, gezien de grondwettelijke autonomie van deze overheden. Het gaat in dit geval echter niet om het gemeentelijk beleid in zijn algemeenheid, maar over specifieke uitkeringen. Essentieel aan een specifieke uitkering is dat het niet aan de lokale democratie wordt overgelaten, want voor de besteding van dit soort gelden is een waslijst aan voorwaarden opgesteld. Dat is in feite al een inbreuk op de lokale autonomie. Daarbij geldt ten principale dat sprake is van een ministeriële verantwoordelijkheid. Derhalve zou het logisch zijn om de Algemene Rekenkamer in dezen wel een eigenstandige controlebevoegdheid toe te kennen. Daar komt bij dat de Algemene Rekenkamer het recht heeft om alle informatie te verkrijgen die zij wenst, zij het dan via de minister. Dat betekent dat de minister zich geen beleidsmatig oordeel meer vormt over de vraag of een informatieverzoek van de Algemene Rekenkamer terecht is of niet. In dat geval is er ook niets op tegen om daar een eigenstandige bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer van te maken.

Verder sloot hij zich aan bij de opmerking dat codificatie noodzakelijk is voor uitzonderlijke situaties waarin er problemen optreden. Staatsrecht heeft niet alleen een codificerende, maar ook een zekere constituerende functie. Het staatsrecht legt principiële bevoegdheden vast van de verschillende organen op rijksniveau. In de huidige praktijk van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de besteding van specifieke uitkeringen zit een element van afhankelijkheid en onderhandeling. Het is vreemd dat het object van controle in casu de minister bepaalt of de gevraagde informatie moet worden geleverd. Als dat het leidend beginsel zou worden in de vormgeving van controlebevoegdheden bij de rijks-overheid, is het einde zoek. Ook daarom is een eigenstandige bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer geboden.

Verder benadrukte hij dat ingevolge het EG-verdrag al sprake is van een ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van Europese gelden in Nederland. De Staat kan immers aansprakelijk worden gesteld voor onvolkomenheden op dit punt. Derhalve ligt het ook voor de hand om de bevoegdheden van het Rijk en van de Algemene Rekenkamer op dit punt zo snel mogelijk te regelen, zeker ook omdat de reikwijdte van de aansprakelijkheid van de Staat in de verste verte niet bekend is.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) sloot zich, wat de controle op de besteding van Europese gelden betreft, aan bij de opmerking van collega Hessing over het al dan niet apart uitwerken van de bevoegdheden van het Rijk enerzijds en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer anderzijds. Binnen welke termijnen denkt de minister aan beide elementen een invulling te geven?

Zij constateerde dat nog steeds de nodige onduidelijkheid bestaat over de ministeriële bevoegdheden bij specifieke uitkeringen. Zij verzocht de minister om de Kamer schriftelijk te informeren over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid bij specifieke uitkeringen, opdat duidelijk wordt waar deze verantwoordelijkheid begint en eindigt en waar de verantwoordelijkheid van de lokale overheden begint en eindigt. Voorts kan daarbij worden aangegeven welke taken de Algemene Rekenkamer dan heeft in relatie tot haar verantwoordelijkheid jegens het parlement en welke soorten documenten nodig zijn om deze taak te kunnen vervullen. Daarnaast is meer informatie gewenst over de verantwoordingsplicht van lokale overheden tegenover de minister en over de verantwoordingsplicht van de minister tegenover de Kamer in dezen.

Vervolgens memoreerde zij dat het doel van specifieke uitkeringen in de desbetreffende wetgeving moet zijn gedefinieerd. Anders zal de uitvoering van dit soort regelingen altijd falen. Is de minister van mening dat de doelstellingen in de regelingen voldoende zijn gemotiveerd, teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid goed te kunnen vaststellen? Als dat niet het geval is, welke veranderingen zijn dan noodzakelijk om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken? Dan kan immers ook worden bepaald welke controlebevoegdheden daarvoor nodig zijn. Tot slot herhaalde zij dat de autonomie van de decentrale overheden voortvloeit uit het feit dat sprake is van democratisch gekozen besturen met eigen verantwoordingsverplichtingen. Als onduidelijk is waar de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarvan afgeleide controletaak van de Algemene Rekenkamer beginnen en eindigen, wordt afbreuk gedaan aan een heldere staatsrechtelijke redenering op dit punt. Het is onjuist om uit het oogpunt van het makkelijk functioneren van de Algemene Rekenkamer essentiële staatsrechtelijke principes te omzeilen. In dat opzicht kon zij zich dan ook vinden in het standpunt van de minister. Een en ander zal aan de orde komen bij de behandeling van de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet.

De **minister van Financiën** benadrukte nogmaals dat de Algemene Rekenkamer in principe niets te zoeken heeft bij de decentrale overheden, aangezien zij alleen als taak heeft om de inkomsten en de uitgaven van het Rijk te controleren. Derhalve is het ook niet gepast dat de Algemene Rekenkamer de eigenstandige bevoegdheid krijgt om bij decentrale overheden alle informatie op te vragen die zij nodig denkt te hebben, zonder dat de decentrale overheden daarbij enig weerwoord hebben. Dat zou een te grote inbreuk zijn op de lokale autonomie. Daar komt bij dat de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid heeft om alle bij het Rijk beschikbare informatie op te vragen, ook als het gaat om informatie over specifieke uitkeringen die het Rijk op basis van artikel 10 van het Besluit financiële verhoudingen bij de decentrale overheden kan inwinnen. De Algemene Rekenkamer behoeft daarbij niet te motiveren waarom zij de gevraagde informatie nodig heeft. Bij interpretatieverschillen over de

noodzaak van gevraagde informatie op basis van artikel 10 van het Besluit financiële verhoudingen is wel degelijk sprake van een soort motivatieplicht van het Rijk.

Voorts stipuleerde hij dat de informatiebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer moet zijn gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat zou de Tweede Kamer anders kunnen doen met de conclusies van de Algemene Rekenkamer op dat punt? Ook daarom zou het vreemd zijn om een eigenstandige bevoegdheid voor de Algemene Rekenkamer te creëren jegens een overheid waarvoor geen rechtstreekse ministeriële verantwoordelijkheid van toepassing is. Als de Algemene Rekenkamer constateert dat de minister niet aan zijn plicht tot informatieverschaffing voldoet, kan zij dat bij de Tweede Kamer melden met alle eventuele politieke consequenties voor de minister van dien.

De minister kon thans nog niet aangeven wanneer de bevoegdheden van het Rijk inzake de besteding van Europese gelden in een wetsvoorstel zullen voorliggen, terwijl de Algemene Rekenkamer inmiddels wel een compleet voorstel voor wijziging van de Comptabiliteitswet heeft opgesteld teneinde haar bevoegdheden op dit punt te regelen. De regering geeft er de voorkeur aan om beide zaken parallel in een wetsvoorstel te regelen, hetgeen niet zal plaatsvinden in het kader van de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet. De minister verklaarde zich evenwel bereid om het punt van de voorgenomen koppeling van de totstandkoming van de bevoegdheden van de Rekenkamer en die van de minister nog eens in het kabinet aan de orde te stellen. Het wetsvoorstel inzake de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet zal naar verwachting nog voor het komende kerstreces bij de Kamer worden ingediend. De regeling van bevoegdheden van Rijk en Algemene Rekenkamer inzake de Europese gelden is een complexere zaak, want hierbij zijn veel regelingen in het geding. Zoals gezegd, zal in januari 2000 een voortgangsrapportage aan de Kamer worden uitgebracht. Op dat moment kan de Kamer zelf de afweging maken of alsnog moet worden besloten tot het opnemen van controlebevoegdheden voor de Rekenkamer met betrekking tot Europese gelden en het wetsvoorstel inzake de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet, bijvoorbeeld omdat het anders te lang duurt voordat de eigenstandige bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op dit punt worden geregeld. De minister gaf aan de door de Kamer bepleite ontkoppeling van de totstandkoming van Rekenkamer- en ministeriële bevoegdheden weliswaar principieel minder juist te vinden (een minister kan geen verantwoording afleggen zonder bevoegdheden), maar daarover zelf praktisch gezien ook weer geen «strong feelings» te hebben.

Tot slot deelde hij mede dat het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1996 is begonnen met de inventarisatie van de specifieke uitkeringen, inclusief de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in dezen en de gevolgen daarvan voor de controlepraktijk. Naar verwachting zal het vier jaar duren voordat deze inventarisatie is afgerond. Overigens wordt de Kamer ook tussentijds op de hoogte gesteld via voortgangsrapportages.

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
Van der Windt