

Vergaderjaar 1996–1997

25 277

Oprichting rechtspersonen door het Rijk

Nr. 3

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Commissie voor de Rijksuitgaven

's-Gravenhage, 27 februari 1997

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het overzicht van rechtspersonen waarbij sprake is geweest van het doen oprichten door het Rijk (periode 1980–medio 1995), met begeleidend schrijven van de minister van Financiën, dat u ons toezond bij brief van 2 december 1996.

De minister van Financiën heeft aangegeven dat het overzicht niet uitputtend pretendeert te zijn. Wij hebben inderdaad aanwijzingen dat aan het overzicht nog andere rechtspersonen toegevoegd zouden kunnen worden die de ministeries hebben doen oprichten in de genoemde periode, zoals bijvoorbeeld de Stichting Waarborgfonds eigen woningen. Ook de Rekenkamer beschikt echter niet over een compleet overzicht van dergelijke rechtspersonen. Wij zijn overigens van mening dat de ministeries, en in het bijzonder de minister van Financiën, wel over een compleet overzicht zouden moeten beschikken. In dat licht achten wij het een goede zaak dat artikel 29 van de Comptabiliteitswet zodanig gewijzigd is dat ministers sinds 1 januari 1995 verplicht zijn om elk voornemen om een rechtspersoon te doen oprichten, te melden aan de Staten-Generaal.

Sedert de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet bestaat er een sterke samenhang tussen het gewijzigde artikel 29 en artikel 63, tweede lid van deze wet. Op grond van artikel 63, tweede lid CW is overleg tussen de betrokken minister en de Rekenkamer vereist indien de Staat op grond van artikel 29, eerste lid CW een rechtspersoon (mede-)opricht of doet oprichten en hierdoor een taak/bevoegdheid van de Rekenkamer wijzigt of ontstaat. De reden van de opnemings bepaling in de wet is dat het van belang is dat de Rekenkamer door voorafgaand overleg de mogelijkheid wordt geboden te beoordelen of de controlestructuur met betrekking tot de rechtspersoon geen lacunes bevat. Ook wordt de Rekenkamer hierdoor de mogelijkheid geboden te beoordelen of de rechtspersoon aan een van de criteria van artikel 59 CW voldoet. Indien het overleg met de Rekenkamer tijdig geschiedt, kan de minister de resultaten van het overleg met de Rekenkamer opnemen in zijn schriftelijke mededeling ex artikel 29 CW aan de Staten-Generaal. De Rekenkamer hoopt via deze procedure nu wel volledig op de hoogte te blijven van de rechtspersonen die de ministers doen oprichten.

In uw brief vraagt u ons oordeel over de beleidsmatige relevantie van de vermeldingen in het overzicht in het licht van de discussie bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet. In recente en lopende onderzoeken van de Rekenkamer naar financiële bindingen van de rijksoverheid met organen en organisaties buiten de overheid wordt aandacht besteed aan het beleid en de regelgeving van ministeries hieromtrent. Onderzocht wordt welke visie ministeries hebben op hun beleidsveld, op grond waarvan keuzes worden gemaakt voor het wel of niet doen van financiële toezeggingen aan derden. De grote gevarieerdheid van de organisaties in het overzicht waaraan financiële toezeggingen zijn gedaan, roept de vraag op óf, en zo ja welk beleid de ministeries hebben gevoerd inzake het doen oprichten van rechtspersonen door derden.

Tot slot vraagt u naar onze voornemens om onderzoeken in te stellen naar de gang van zaken bij de (besluitvorming over) oprichting van deze rechtspersonen en het reilen en zeilen ervan sinds de oprichting. Een afzonderlijk onderzoek naar de organisaties die in het overzicht vermeld zijn, wordt niet beoogd. Wel zijn wij voornemens om in het algemeen onze controle-inspanningen te intensiveren ten aanzien van organisaties en instellingen buiten de rijksoverheid. Naar verwachting zal in 1997 bijvoorbeeld een onderzoek naar garantstelling door de Staat kunnen worden gepubliceerd. Indien het in het kader van dat onderzoek noodzakelijk mocht blijken te zijn om bij een of meer van de in het overzicht genoemde organisaties een onderzoek in te stellen, dan zullen wij daar zeker toe overgaan, voor zover artikel 59 CW ons daartoe tenminste de mogelijkheid biedt. Om dat laatste te kunnen vaststellen dient elke organisatie afzonderlijk aan de criteria van artikel 59 CW getoetst te worden, zoals bijvoorbeeld het zijn van een rechtspersoon en het bij of krachtens wet uitoefenen van een taak en daartoe bekostigd worden uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

In het verlengde van onze opmerkingen over artikel 29 CW willen wij de volgende problematiek onder uw aandacht brengen. Dit artikel bepaalt dat, behoudens spoedeisende gevallen, machtiging bij wet is vereist voor de oprichting of mede-oprichting door de Staat van een privaatrechtelijke rechtspersoon. In het recente verleden heeft de Rekenkamer uitgebreid met een aantal ministers gediscussieerd (als meest aansprekende voorbeelden kunnen genoemd worden de oprichting van de Stichting Pensioenfonds ABP en de Stichting VUT-fonds) 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 de machtigingsbepaling de grondslag vormen voor de toepasselijkheid van artikel 59, eerste lid, onder d, CW waar het betreft het criterium «het bij of krachtens wet uitoefenen van een taak». Wij zijn van mening dat dit mogelijk is. Bij (mede)oprichting door de Staat van een privaatrechtelijke rechtspersoon heeft de overheid een bepaald doel voor ogen. Er wordt machtiging aan de wetgever gevraagd om een rechtspersoon te mogen oprichten die iets bepaald moet gaan doen. Als de wetgever de gevraagde machtiging verleent, mag hij verwachten dat die rechtspersoon ook die dingen gaat doen waarvoor hij is opgericht. Ergo, een bij of krachtens de wet geregelde taak zal hebben te verrichten.

De discussie is tot op heden nog niet beslecht. Wij zijn dan ook voornemens op korte termijn over dit aspect met de minister van Financiën nader in discussie te treden.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
wnd. president

mr.dr. T.A.M. Witteveen,
secretaris