

Vergaderjaar 1985–1986

19 062

## **Wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 inzake machtiging tot oprichting van en deelneming door de Staat in privaatrechtelijke rechtspersonen en inzake controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij andere rechtspersonen dan de Staat**

Nr. 5

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 november 1985

De indiening van een voorstel van «Wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 inzake machtiging tot oprichting van en deelneming door de Staat in privaatrechtelijke rechtspersonen en inzake controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij andere rechtspersonen dan de Staat» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19 062) geeft ons aanleiding het volgende onder uw aandacht te brengen.

Bij brief van 18 juni 1984, gericht aan de Staatssecretaris van Financiën, hebben wij op het ons toegezonden voorontwerp van wet een aantal bezwaren tegen de voorgestelde redactie van artikel 80 aan de orde gesteld en onze opvattingen ter zake verwerkt in een voorstel voor een nieuwe wettekst alsmede voor aanpassing op enkele punten van de memorie van toelichting. Uit de op 13 november 1984 en 9 januari 1985 toegezonden antwoorden bleek dat de staatssecretaris de door ons voorgestelde aanpassing van het voorontwerp, behoudens op enkele ondergeschikte punten, heeft afgewezen. Deze antwoorden vormden aanleiding ons bij brief van 20 juni 1985 opnieuw tot deze bewindsman te wenden om een aantal bezwaren nogmaals te belichten. Uit het antwoord van de Minister en van de Staatssecretaris van Financiën dd. 23 september 1985 blijkt dat aan de bezwaren ook in tweede instantie vrijwel niet tegemoet is gekomen.

De verschillen in opvattingen tussen de genoemde bewindslieden en ons kunnen worden samengevat in twee punten, te weten:

- a. controlebevoegdheden indien de Staat een subsidie, lening of garantie heeft verleend om andere redenen dan die, vermeld in het voorstel van wet artikel 80, lid 1, onder de punten c en d;
- b. de wijze van controle als vermeld in de leden 2 tot en met 6.

*Ad a*

Het betreft hierin het ontbreken van een bevoegdheid voor controle ter plaatse bij financieringen die betrekking hebben op een bepaalde investering of een ander strikt omschreven bestedingsdoel. Wij wijzen erop dat meer en meer voor dat doel aanzienlijke bedragen naar het bedrijfsleven vloeien.

Het niet creëren van een bevoegdheid ter zake strookt naar onze mening niet met de door de Tweede Kamer op 31 maart 1981 aanvaarde motie van het lid Bolkestein c.s. (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 15 306, nr. 11), waarin zonder restricties als oordeel wordt uitgesproken dat de bevoegdheid van de Rekenkamer zich ook dient uit te strekken tot bedrijven van privaatrechtelijke aard, die financiële steun van het Rijk verkrijgen in de vorm van een deelneming, lening, bijdrage, subsidie of garantie, zodat zij, indien zij dat nodig oordeelt, ter plaatse een onderzoek kan instellen om na te gaan of deze financiële steun overeenkomstig de bedoelingen wordt aangewend. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19 062, nrs. 1–3) wordt ten aanzien van de in de eerste zin van deze alinea bedoelde financieringen die bevoegdheid niet nodig geoordeeld, maar wordt gesteld dat de departementale dossiers in het algemeen voldoende controlemogelijkheden geven (blz. 16 voorlaatste alinea). Weliswaar hebben wij deze uitspraak aanvaard, maar wij hebben daaraan uitdrukkelijk toegevoegd, dat bij onduidelijkheid controle ter plaatse mogelijk moet zijn. Uiteraard zullen wij dan – zoals gebruikelijk – met het oog op de efficiency van het controlewerk, in contact treden met de desbetreffende accountant(s).

Evenmin bestaat volgens het voorstel van wet een bevoegdheid ten aanzien van financieringsinstellingen die als intermediair optreden. Wij stelden dat – hoewel zij niet het besluit tot financiële steun nemen – hun betrokkenheid groot is vanwege hun rol bij advies, beheer en toezicht en vanwege het financiële belang. Derhalve ligt een controlebevoegdheid bij die instellingen in de rede, zij het dat wij die beperkt zagen tot controles met betrekking tot kredieten, welke voor risico van de Staat zijn verstrekt. De bewindslieden achten een dergelijke bevoegdheid niet wenselijk, o.m. niet omdat die de vertrouwelijkheid in de relatie tussen de financiële instellingen en de uiteindelijke cliënt zouden schaden. Bovendien waren zij van mening dat als het gaat om beheer of toezicht daarover adequaat dient te worden gerapporteerd aan de opdrachtgever, welke rapportage te vinden moet zijn in de departementale dossiers (blz. 53 onder ad f). Hier geldt hetzelfde als hiervoor betoogd. Wanneer die dossiers niet voldoende duidelijkheid verschaffen zullen wij aanvullende informatie moeten verkrijgen en wel door raadpleging van dossiers bij de financieringsinstellingen en door overleg daarover met directie of medewerkers van die instellingen.

#### *Ad b*

Dit betreft de zogenaamde driefasenstructuur. Volgens die structuur, neergelegd in het voorstel van wet artikel 80, tweede, derde en vierde lid, wordt gedetailleerd voorgeschreven welke regels de Rekenkamer bij haar controle in acht dient te nemen. Blijkens de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Financiën van 23 september 1985, onder ad b (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19 062, nr. 4) beogen de bewindslieden met deze regels o.m. waarborgen te scheppen ter voorkoming van nodeloze duplicering van controlewerkzaamheden. Wij merken op dat de Comptabiliteitswet 1976 dergelijke regels niet voorschrijft voor de controles van de Rekenkamer bij de rijksdienst. Nadrukkelijk vermeldt artikel 67, lid 1, van de Comptabiliteitswet dat de Rekenkamer gebruik *kan* maken van de resultaten van door anderen verrichte controles, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek.

Destijds werd over dit artikel in de memorie van toelichting overwogen: «De Algemene Rekenkamer dient bij haar arbeid een zekere vrijheid te genieten, welke het mogelijk maakt haar controle in functioneel verband te brengen met de controles, welke door de departementale controle-organen worden uitgevoerd. De zin hiervan is duidelijk: vermeden moet worden, dat de Rekenkamer op grond van wettelijke voorschriften verplicht zou zijn

reeds gedane controles te herhalen. Niettemin moet de Kamer de verantwoordelijkheid voor een goede controle ten volle blijven dragen. Nodig daarvoor is een onverminderde bevoegdheid tot eigen onderzoek en daarnaast de mogelijkheid, zich van de deugdelijkheid van de departementale controle te overtuigen» (memorie van toelichting, blz. 35, paragraaf 4). De wetgever heeft het dus aan de Rekenkamer overgelaten zelf te bepalen hoe zij haar controles inricht. In dit verband verwijzen wij naar hetgeen hiervoor is opgemerkt aan het slot van de eerste alinea van ad a. Wij vermogen niet in te zien dat ten aanzien van de controles bij andere rechtspersonen dan de Staat en afwijkende gedragslijn zou moeten worden gevolgd. Bovendien moet de driefasenstructuur als zeer omslachtig en niet werkbaar worden gekenschetst.

Ingevolge deze structuur dient namelijk, alvorens een controle ter plaatse kan worden verricht, na kennisneming van dossiers ten departemente eerst nog correspondentie te worden gevoerd voor het verkrijgen van in die dossiers ontbrekende stukken en voor het ontvangen van inlichtingen en nadere inlichtingen. Vorenvermelde bewindslieden gaan geheel voorbij aan het vaktechnisch aspect, dat ook ten aanzien van controles die «bij wijze van supervisie dienen te geschieden» een oordeelsvorming over de voorgaande controles noodzakelijk is. Daarvoor is overleg met de desbetreffende controle-instantie(s) alsmede aanvullend onderzoek bij gecontroleerden noodzakelijk. Eerst daarna kunnen de uitkomsten van voorgaande controles op hun merites worden beoordeeld. De gewraakte methodiek knelt in het bijzonder bij doelmatigheidsevaluaties. De bewindslieden wijzen erop dat de Rekenkamer bevoegd is ter plaatse een onderzoek in te stellen indien de beschikbare rapporten of de gevraagde inlichtingen onvoldoende informatie verschaffen over de wijze waarop de overgedragen gelden zijn besteed. In de praktijk zal dit vrijwel steeds inhouden dat na ontvangst van een controlerapport deze omslachtige procedure zal dienen te worden gehanteerd. De ervaring leert namelijk – en wij hebben hierop de staatssecretaris ook gewezen – dat de rapporten aangaande controles, primair gericht op de getrouwheid van financiële verantwoordingen alsmede op de jaarrekeningen waarop ze betrekking hebben, in het algemeen wel gegevens bevatten omtrent balansposten en posten van de resultatenrekening, maar weinig informatie over de doelmatige besteding van gelden. Om zelfs maar tot een gerichte vraagstelling te komen zal een omslachtige en tijdrovende procedure nodig zijn.

De Rekenkamer wordt met deze regels in een keurslijf gewrongen. Vertragingen in de controle en teleurstellende resultaten zullen niet kunnen uitblijven. Daardoor zal ook niet aan de verwachting kunnen worden voldaan als uitgesproken door de subcommissie Van Dijk de Tweede Kamer met de geringst mogelijke vertraging te informeren (Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 306, nrs. 2–3, blz. 58 onder punt 4.18).

Op grond van vorenstaande overwegingen hebben wij in onze brief van 18 juni 1984 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19 062, nr. 3, bijlage 2A) aan de Staatssecretaris van Financiën voorgesteld de tekst van artikel 80 van het wetsontwerp in kwestie aan te passen. Wij leggen dit voorstel thans aan u voor. De wijzigingen betreffen vervanging van de punten c en d van lid 1 door één nieuw lid c en vervanging van de leden 2 tot en met 6 door vier nieuwe leden 2, 3, 4 en 5. De teksten luiden als volgt.

«c. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma waaraan de Staat of een derde voor rekening of risico van de Staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verleend.»

«2. Ten behoeve van de in het vorige lid bedoelde controle neemt de Rekenkamer kennis van de bij Onze Minister die het aangaat aanwezige bescheiden. Artikel 67, lid 2, is overeenkomstig van toepassing.

3. Indien de bevindingen omtrent de bescheiden als bedoeld in het vorige lid haar daartoe aanleiding geven, is de Rekenkamer bevoegd bij de betrokken rechtspersoon of niet rechtspersoonlijkheid bezittende vennootschap een onderzoek in te stellen. De artikelen 67 en 68 zijn overeenkomstig van toepassing.

4. Het vorige lid is niet van toepassing op de rechtspersonen als bedoeld in het eerste lid onder b, alsmede op De Nederlandsche Bank NV. Bij die rechtspersonen kunnen slechts schriftelijk inlichtingen worden ingewonnen.

5. Het onderzoek als bedoeld in het derde lid betreffende financiering door een in het eerste lid onder c genoemde derde, wordt voor daaronder vallende financieringsinstellingen beperkt tot de kredieten, welke voor risico van de Staat zijn verstrekt.»

Afschrift van deze brief zenden wij aan de Minister en de Staatssecretaris van Financiën.

De Algemene Rekenkamer

F. G. Kordes, president

P. J. Visser, secretaris