

Vergaderjaar 1985–1986

**19062****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. 7****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 mei 1986

**Inleidende beschouwing (1)**

De fracties van zowel P.v.d.A., C.D.A., V.V.D. als D'66 releveren in het voorlopig verslag de lange tijd die benodigd is geweest voordat tot indiening van het onderhavige wetsvoorstel kon worden overgegaan. Zij betreuren de trage gang van zaken.

Wij hebben begrip voor deze gevoelens van teleurstelling. Wij wijzen er op – hetgeen wij ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hebben laten blijken (A.I.1) – dat de materie rond de uitbreiding van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (AR) bij bedrijven en bij publiekrechtelijke rechtspersonen met de nodige omzichtigheid dient te worden behandeld, omdat daarbij direct de belangen van die rechtspersonen worden geraakt.

Wij hebben in dit verband met instemming kennis genomen van de visie van waaruit de fractie van de V.V.D. het onderhavige wetsvoorstel heeft gezien. Ook voor het kabinet is een kernvraag: in welke mate kan en mag toezicht op overheidsuitgaven, i.c. bedrijfssteun, de bedrijfsactiviteit van een individueel bedrijf belemmeren? Dat over dit principiële vraagstuk verschillend wordt gedacht, moge duidelijk zijn. De vertraging is dan ook mede veroorzaakt doordat in de voorbereidingsperiode van het wetsvoorstel kabinetten van verschillende politieke signatuur zijn opgetreden, die geen eensluidende visie op dit vraagstuk hadden. Evenals de opstelling van het voorlopig verslag heeft ook de voorbereiding van deze memorie van antwoord veel tijd gevergd. De veelheid aan kritische vragen noopte ons tot een zeer zorgvuldige afweging van de op onderdelen voorgestelde alternatieven.

Alvorens in te gaan op de vragen en opmerkingen die door de verschillende fracties in de Inleidende beschouwingen zijn gesteld, respectievelijk zijn gemaakt over het voorgestelde artikel 80, is het gewenst de algemene filosofie die aan het ontwerp van dit gewijzigde artikel ten grondslag ligt nog eens uiteen te zetten.

**Algemene filosofie**

Voorop staat dat naar ons oordeel de bevoegdheden van de AR nimmer een doel op zichzelf zullen mogen zijn. Als namelijk niet consequent in het oog wordt gehouden waartoe controlebevoegdheden worden geschapen,

ontstaat gemakkelijk het gevaar dat de conclusie wordt getrokken dat er additionele controlefaciliteiten – doorgaans ter controle van eerdere controles – dienen te worden geschapen op grond van de verwachting dat daardoor de doelmatigheid van de besteding van overheids gelden verder wordt verhoogd.

De algemene strekking van de conclusie van de Subcommissie-Van Dijk en van de parlementaire enquêtemissie RSV dat voldoende nadruk moet liggen op goede controle mogelijkheden onderschrijven wij. Er dient echter voor gewaakt te worden dat vervolgens bij nadere regeling van controle deze gezien wordt als panacee voor alle kwalen en onvoldoende afweging tussen doel en middelen wordt gemaakt, waardoor bevoegdheden worden geschapen die volstrekt niet meer in verhouding staan tot het nagestreefde algemeen belang: controle kan niet de plaats innemen van beleidsbepaling.

Een fundamenteel punt in het kabinetsbeleid is het terugdringen van de rol van de overheid waar dat mogelijk, noodzakelijk of wenselijk is. Daarin past het te voorkomen dat aan de AR bevoegdheden worden verstrekt die verder gaan dan noodzakelijk is voor een passende controle op het handelen van de overheid. Daar waar aan dat vereiste geheel voldaan is, dienen controlebevoegdheden van de AR bij derden, met name bij bedrijven, te worden afgewezen tenzij voor die bevoegdheden fundamentele redenen zijn. Het gaat niet om de vraag of er redenen zijn om de AR bij bepaalde ondernemingen niet ter plaatse onderzoek te laten instellen. Het gaat om de vraag of de financiële betrekkingen tussen overheid en onderneming van dien aard zijn, dat daarbij de meest verregaande controlebevoegdheden voor de AR wenselijk zijn. Daarbij moet goed in het oog worden gehouden dat de AR het parlement bij dient te staan in zijn staatsrechtelijke taak het door de regering gevoerde beleid te controleren. De aan de AR toe te kennen controlebevoegdheden moeten in dat licht worden gezien.

Vanuit deze visie op de taak van de AR is het in beginsel voldoende te achten als de AR gebruik kan maken van de controleresultaten van anderen (departementale accountantsdiensten, externe accountants). Deze controleresultaten zullen bij een goed departementaal administratief beheer in de departementale dossiers aanwezig zijn. Toegang tot die dossiers en de mogelijkheid om over de daarin opgeslagen (controle)informatie nadere inlichtingen in te winnen moeten dan ook in beginsel voldoende zijn. Alleen als er doorslaggevend redenen zijn, die ook op langere termijn het verlenen aan de AR van zo diep ingrijpende bevoegdheden rechtvaardigen als toegang ter plaatse bij derden – die met de sterke arm kan worden afgedwongen – zullen die met recht kunnen worden toegekend.

In het voorliggend wetsontwerp is er o.a. van uitgegaan dat ten aanzien van particulieren (natuurlijke personen) niet zulke doorslaggevend redenen zijn; overwegingen van privacy geven hier de doorslag om geen controle ter plaatse mogelijk te maken. Dat is naast een praktische ook een principiële keuze. Immers, als de redenering in de meest extreme variant van het budgettaire beginsel is, dat waar overheids gelden terecht komen ook de AR toegang behoort te hebben dan is er geen principiële reden waarom de particulier die een monumentensubsidie of de student die een studietoelage heeft ontvangen niet evenzeer de AR ter plaatse op bezoek zal krijgen als de directie van RSV, zijnde een bedrijf als bedoeld in het eerste lid, onder c, van artikel 80.

In het voorgestelde artikel 80 worden bedrijven die vanwege een tekortschietende vermogenspositie en instellingen die met betrekking tot de financiering van hun exploitatie afhankelijk zijn van subsidiemiddelen van de overheid, als uitzondering aangemerkt op de algemene regel dat controle aan de hand van de departementale dossiers voldoende is. In deze gevallen namelijk zijn de financiële betrekkingen tussen overheid en onderneming of instelling van dien aard, namelijk niet conform de

marktsector en wellicht zelfs haaks staand op de wetten van de bedrijfs-economie zodat het gevaar bestaat van concurrentievervalsing, dat daarbij de meest verregaande controlebevoegdheden ook voor de AR wenselijk zijn.

De regering onderschrijft volledig dat ook bij gezonde bedrijven het noodzakelijk is vast te stellen of financiële steun overeenkomstig de bedoelingen wordt aangewend. Daarom dienen regelingen die tot steunverlening aan het bedrijfsleven leiden van voldoende controlebepalingen te zijn voorzien en dienen de betrokken ministers op naleving daarvan voldoende toezicht te houden. Aan de hand van de departementale dossiers is dan vast te stellen of de desbetreffende geldmiddelen zijn gebruikt voor het doel waarvoor deze zijn verstrekt. Daartoe is zoals hiervoor betoogd, controle van de AR ter plaatse niet noodzakelijk. Directe controle ter plaatse door de AR is een oneigenlijk instrument als het gaat om de vraag of voldoende controle op de besteding van financiële steun aan gezonde bedrijven plaatsvindt. Immers, indien niet duidelijk uit de departementale dossiers blijkt dat die controle heeft plaatsgehad, is er alle reden voor de AR om daarover het parlement te informeren. Overname van een eventueel falende controle op dit gebied door de AR lost het eigenlijke probleem niet op, namelijk een tekortschietende controle door de betrokken minister, maar versluiert het slechts.

De regering heeft op dit punt zoals gezegd een belangrijke uitzondering willen maken voor die bedrijven die slechts met behulp van overheidssteun op de been worden gehouden; bedrijven die dus niet gezond zijn, daar zij zich kennelijk op de markt niet kunnen handhaven (de categorieën, bedoeld in het eerste lid, onder c en d, van artikel 80 CW). Omdat inmiddels is gebleken dat een dergelijk beleid ten aanzien van bedrijven te weinig tot realisering van de doelstellingen heeft geleid, is er voldoende reden om zo'n beleid in beginsel anders te benaderen dan financiële steunverlening gericht op gezond bedrijfsleven, ook indien dat beleid in voldoende ministeriële controlemogelijkheden voorziet.

Dit onderscheid tussen gezond en niet-gezond bedrijfsleven vormt de kern van het voorliggende wetsvoorstel betreffende de wijziging artikel 80.

Van de zijde van het C.D.A., de P.v.d.A. en D'66 is opgemerkt dat het wetsvoorstel voorbijgaat aan de bedoelingen van de Tweede Kamer, zoals die uit de motie-Bolkestein moesten worden begrepen. De vraag is derhalve hoe de bedoelingen liggende achter de motie-Bolkestein precies moeten worden verstaan. De regering heeft gekeken naar de bewoordingen van de motie en daarbij ten aanzien van de bedoelingen in de beschouwing betrokken het regeringsbeleid, zoals dat door het huidige kabinet wordt gevoerd en zoals dat ook vastligt in het regeerakkoord.

De motie kan ook worden geïnterpreteerd volgens een te ver doorgevoerde uitleg van het budgettaire beginsel. Uit het voorafgaande kan worden afgeleid dat wij dat niet juist achten.

Wellicht ook werd destijds de motie-Bolkestein gezien als een middel de omvangrijke steunverlening aan individuele bedrijven terug te dringen. Nu de vraag naar nieuwe wetgeving aan de orde is, dienen dergelijke overwegingen geactualiseerd te worden. Welnu het beleid is thans om het defensieve beleid en het daarbij behorende steuninstrumentarium gericht op individuele bedrijven zoveel mogelijk te beëindigen, dat wil zeggen dergelijke instrumenten te schrappen en geen nieuwe meer te scheppen.

De regering heeft gemeend aan de bedoelingen die tot een gerechtvaardigde uitbreiding van controlebevoegdheden leiden, tegemoet te komen. Met instemming hebben wij in dit verband kennis genomen van de constatering van de V.V.D.-fractie – waarvan het voormalige lid Bolkestein destijds deel uitmaakte – dat naar haar oordeel door uitbreiding van het eerste lid van artikel 80 in hoge mate is voldaan aan de bedoelingen van de motie.

Gelet op het voorgaande wijzen wij een interpretatie van de motie-Bolkestein, waarbij deze in een te ver gaande mate volgens het zogeheten budgettaire beginsel wordt uitgelegd, af.

## **Inleidende beschouwingen (2)**

De leden van de P.v.d.A. verwachten in de memorie van antwoord een duidelijker verklaring dan in de thans beschikbaar zijnde stukken, waaruit zou zijn af te leiden waarom de regering uiteindelijk heeft gekozen voor de zeer beperkte en benepen uitbreiding van de controlemogelijkheden van de AR, zo duidelijk afwijkend van de tekst en de strekking van datgene wat in de motie-Bolkestein werd voorgesteld. Wij menen wat dit verzoek betreft te kunnen verwijzen naar de paragraaf Algemene filosofie. Dat geldt ook voor de opmerkingen met gelijke strekking die door de fracties van het C.D.A. en D'66 zijn gemaakt.

De leden van de C.D.A.-fractie willen er geen twijfel over doen bestaan dat naar hun mening de noodzaak van effectieve controle op de aanwending van publieke middelen door privaatrechtelijke rechtspersonen de laatste jaren alleen maar klemmender is geworden. Zij merken op dat bij herhaling geconstateerd moest worden dat de informatie waarover de Tweede Kamer beschikte, ontoereikend was voor een tijdig en gefundeerd oordeel over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van in gang zijnde steunoperaties. Dit onderstreept de noodzaak van informatie door de regering aan de Staten-Generaal.

In dit verband wijzen wij erop dat de controle door de AR naar haar aard slechts betrekking heeft op reeds ter beschikking gestelde gelden. Weliswaar zou die controle een rol kunnen spelen bij een beslissing of in de nabije toekomst nog meer gelden beschikbaar moeten worden gesteld, doch die controle kan zeker geen beslissende uitspraken opleveren over de doelmatigheid van de nog voor nieuwe gevallen ter beschikking te stellen gelden.

Naar aanleiding van de vraag van de V.V.D.-fractie naar de tijdsplanning en de inhoud van de eerder aangekondigde evaluatie van de Comptabiliteitswet 1976 kan worden meegedeeld dat deze evaluatie fasegewijs zal worden voltrokken en, naar het zich thans laat aanzien, in de vorm van een vijftal wijzigingsvoorstellen van de Comptabiliteitswet 1976 aan het parlement zal worden gepresenteerd. Het onderhavige wetsvoorstel inzake de artikelen 40 en 80 vormt de eerste wijziging.

Een tweede wijziging omvat de artikelen 26 (inzake departementale accountantsdiensten), 34 (inzake rekeningen buiten het begrotingsverband) en 43 (inzake aanbesteding van werken door gesubsidieerde instellingen); deze wijziging is op 3 maart 1986 bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken II, 1985/86, 19 431).

De derde wijziging zal zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer worden ingediend. Deze wijziging betreft de versnelling van de verantwoordingsprocedure (suppletore begrotingen en rekeningen), het afschaffen van de mogelijkheid de begroting bij koninklijk (toevoegings)besluit aan te passen (artikel 12) en in samenhang daarmee een wijziging van het verplichtingenbegrip (artikel 16, derde lid). Hiermee wordt de weg geopend naar de invoering van een geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie bij de departementen. Korthedshalve wordt ter zake verwezen naar de brief van de eerste ondergetekende aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 4 februari jl. (kamerstukken II, 1985/86, 19 395).

Een vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 zal, met uitzondering van de artikelen die betrekking hebben op de AR (hoofdstuk III), een meer integrale aanpassing behelzen, waarin naast opname van de wijzigingen uit hoofde van de drie voorgaande wetswijzigingen de aanbevelingen van

de Interdepartementale Werkgroep Herziening Comptabiliteitswet 1976 zullen worden verwerkt. Het interim-rapport «Een helder begrotingsstelsel» van die werkgroep is als bijlage bij de eerder genoemde brief van 4 februari jl. aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het streven is er op gericht deze vierde wijziging zo snel mogelijk in de ministerraad aan de orde te stellen.

De artikelen met betrekking tot de AR zullen, naar het zich thans laat aanzien, in een vijfde wijzigingsvoorstel worden opgenomen. Het voorne- men bestaat om daarbij ten principale het fenomeen van de rekenplicht te bezien.

Ten slotte is zowel van de zijde van de P.v.d.A. als van D'66 gevraagd om een reactie op de voorstellen van de AR die zij in haar brief van 4 november jl. 1985 aan de Tweede Kamer heeft gedaan (19062, nr. 5). Voor zover het de opmerkingen van de AR betreft onder Ad a van haar brief over het ontbreken van een bevoegdheid voor controle ter plaatse bij financieringen die betrekking hebben op een bepaalde investering of een ander strikt omschreven bestedingsdoel, i.c. dus op financieringen gericht op gezond bedrijfsleven, wordt verwezen naar de uiteenzetting in de paragraaf Algemene filosofie, waar wij als ons oordeel geven dat controle ter plaatse in die gevallen een oneigenlijk instrument is.

Wat betreft de opvatting van de AR dat controle ter plaatse bij een financieringsinstelling mogelijk moet zijn, in geval de departementale dossiers onvoldoende duidelijkheid verschaffen omtrent steunverlening als bedoeld in het eerste lid, onder c, van artikel 80 die door tussenkomst van een financieringsinstelling plaatsvindt, blijven wij bij onze mening, zoals uiteengezet in de (bijlage bij de) memorie van toelichting, dat om de daar vermelde redenen die controle niet wenselijk is en niet nodig is, omdat de AR in die gevallen al de bevoegdheid krijgt om ter plaatse bij het gesteunde bedrijf te controleren.

Voor onze reactie op het gestelde onder Ad b met betrekking tot de voorgeschreven 3-fasen-structuur verwijzen wij naar de uiteenzetting in de paragraaf «De wijze van controle» van deze memorie van antwoord.

#### **Artikel 40 (Algemeen)**

De leden van de P.v.d.A. vragen naar een zo gespecificeerd mogelijke opgave van de deelnemingen van de Staat per 1 januari 1985. Verwezen wordt hiervoor naar de brief die de eerste ondergetekende op 4 september 1985, kenmerk 385-10465, aan de Staten-Generaal heeft gestuurd. Deze rapportage wordt overigens jaarlijks overgelegd. De desbetreffende rapportage naar de stand per 1 januari 1986 is thans in voorbereiding en zal beide kamers in september a.s. bereiken.

De V.V.D.-fractie vraagt hoe vaak artikel 40 CW oude stijl wordt gebruikt en is geïnteresseerd in de verdeling naar oprichting, mede-op- richting en deelneming. Voor een overzicht ter zake wordt verwezen naar bijlage 1 bij de memorie van antwoord.

Naar aanleiding van de vraag van de V.V.D.-fractie of verwacht wordt dat in de toekomst regelmatig van het nieuwe artikel 40 CW gebruik zal worden gemaakt in verband met privatisering wordt opgemerkt dat een regelmatig gebruik van (het nieuwe) artikel 40 CW mede afhankelijk is van de mate waarin het Rijk betrokken wil blijven bij de te privatiseren rijksinstellingen. Bij een blijvende nauwe betrokkenheid ligt toepassing van artikel 88 CW (staatsbedrijf) of toepassing van artikel 1, tweede lid, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (rechtspersoon sui generis) meer voor de hand. Indien in voorkomende gevallen een grotere afstand tussen het Rijk en een te privatiseren overheidsinstelling wenselijk wordt geoordeeld, ligt de keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm in de rede en zal artikel 40 CW worden toegepast.

## Artikel 40 (onderdeelsgewijs)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen informatie over de opvattingen van de regering over het spoedeisende karakter dat een (mede-)oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon door de Staat zou kunnen hebben. Tevens vragen zij op basis van welke informatie en in welk stadium de Staten-Generaal in de gelegenheid zal worden gesteld te beoordelen of de wenselijkheid tot het verlenen van de vereiste machtiging bij wet geboden zal zijn.

Met betrekking tot de vraag inzake het spoedeisende karakter is in zijn algemeenheid geen andere uitspraak te doen dan in de memorie van toelichting is vermeld op blz. 23. Daar is aangegeven dat bedoeld wordt op situaties waarin de effectiviteit van het te voeren beleid (mede) afhankelijk is van de snelheid waarmee met de beleidsuitvoering een aanvang wordt genomen. Van de regel dat machtiging bij de wet noodzakelijk is in geval van (mede-)oprichting zal alleen om zwaarwegende redenen worden afgeweken; redenen die in voorkomende gevallen in de schriftelijke mededeling aan het parlement, bedoeld in het eerste lid, zullen worden opgenomen. Beide kamers kunnen aan de hand van de verstrekte inlichtingen zich dan een oordeel vormen over het spoedeisende karakter.

Schiet die informatie tekort dan kan binnen de in het tweede lid genoemde termijn van 14 dagen additionele informatie worden gevraagd. Het gevraagde stadium waarbinnen tot oordeelsvorming ter zake moet worden gekomen vangt in elk geval aan op het moment van ontvangst van de schriftelijke mededeling, bedoeld in het eerste lid. Overigens zal het vaak zo zijn dat in het kader van een onderzoek naar privatiseringsmogelijkheden de Staten-Generaal met betrekking tot eventuele «afstoting» van bepaalde onderdelen van het overheidsapparaat al eerder op de hoogte zijn van een mogelijkheid daartoe.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen hoeveel tijd de Staten-Generaal in de wettekst is gegund voor het kenbaar maken van hun oordeel dat een machtigingswet is vereist na het ontvangen van de nadere inlichtingen, bedoeld in het tweede lid van artikel 40 CW.

De tweede volzin van dat lid bepaalt dat een van beide kamers binnen 14 dagen na de mededeling, bedoeld in het eerste lid, of na het verstrekken van de in het tweede lid bedoelde nadere inlichtingen, zo'n oordeel kan uitspreken. De 14-dagen-termijn geldt aldus zowel na de mededeling als na het verstrekken van de nadere inlichtingen. De toelichting bij dit artikellid laat hierover geen onduidelijkheid bestaan.

Voor beantwoording van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie wanneer de in het eerste lid bedoelde flexibilisering noodzakelijk zou zijn, wordt korthedshalve verwezen naar de hiervoor beantwoorde vraag van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot spoedeisende zaken.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie hoe het eerste lid van artikel 40 zich verdraagt met het bepaalde in artikel 1, tweede lid, boek 2, van het Burgerlijk Wetboek, zij opgemerkt dat de in het laatstgenoemde artikellid bedoelde lichamen geen privaatrechtelijke rechtspersonen zijn, doch z.g. rechtspersonen «sui generis». Dat zijn rechtspersonen die zowel qua vorm als inrichting afwijken van de (privaatrechtelijke) rechtspersonen, bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Wanneer de overheid voor het uitoefenen van een deel van de staatstaak een privaatrechtelijke rechtspersoon, dus bijvoorbeeld een naamloze vennootschap of een stichting opricht, zal dat lichaam reeds ingevolge daarvoor geldende bepalingen van het Burgerlijk Wetboek rechtspersoonlijkheid bezitten, zodat het tweede lid van artikel 1, Boek 2, voor die oprichting niet zal gelden.

Met de «zekere aansprakelijkheid», waar de leden van de V.V.D.-fractie op wijzen, wordt bedoeld dat de Staat wanneer hij een publiek belang laat dienen door een door hem op te richten of mede op te richten rechtspersoon, (mede-)verantwoordelijk is voor een gezond financieel beheer en daar ook – mede door de Staten-Generaal – op kan worden aangesproken. De in de volgende alinea van de memorie van toelichting (blz. 23) bedoelde aansprakelijkheid doelt op een daarmee samenhangende aansprakelijkheid voor schulden die verder zou kunnen gaan dan de gebruikelijke aansprakelijkheid van de oprichters/aandeelhouders van privaatrechtelijke personen.

In dit verband wordt opgemerkt dat op advies van de Raad van State veelal bij oprichting van een stichting door de Staat in een apart wetsartikel van de desbetreffende machtigingswetten ex artikel 40 CW de bepaling wordt opgenomen, dat de geldelijke aansprakelijkheid van de Staat voor het beheer van de stichting beperkt is tot de schulden die na haar liquidatie mochten overblijven.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen in dit verband naar de inhoud van het budgetrecht als de Kamer niet of te laat reageert op een schriftelijke mededeling van de regering om tot een spoedeisende (mede-)oprichting over te gaan. In geval de regering in voorkomende gevallen voornemens is de Staat bij (mede-)oprichting van een stichting een aansprakelijkheid te laten aanvaarden voor de schulden die na liquidatie resteren, zal zij steeds een voorstel voor een machtigingswet aan de Staten-Generaal voorleggen. De Staten-Generaal zijn daar dan als mede-wetgever bij betrokken. Alsdan kan er geen sprake zijn van te laat reageren. Voor het treffen van een eventueel noodzakelijke voorziening in verband met later blijvende schulden, moge dan ook te zijner tijd de medewerking van de Staten-Generaal worden verwacht.

In het geval geen zodanig aansprakelijkheid wordt aanvaard is het budgetrecht slechts in het geding tot het bedrag dat met de (mede-)oprichting is gemoeid. Daarvoor gelden de normale budgettaire regels.

De opmerkingen van procedurele aard van de leden van de V.V.D.-fractie betreffen enerzijds de termijnen van 14 dagen en anderzijds het éénvijfde-criterium. Gesteld kan worden dat uiteraard iedere termijn of getalsmatig criterium arbitrair is. Ten aanzien van het één-vijfde-criterium is aansluiting gezocht bij het overeenkomstige criterium dat geldt bij goedkeuring van verdragen. Wat de 14-dagen-termijn betreft zijn wij van mening dat dit als een verantwoord evenwicht kan worden aangemerkt tussen enerzijds een redelijke termijn voor het parlement en anderzijds de belangen die gediend (kunnen) zijn met een snelle deelneming of oprichting.

Zowel de leden van de P.v.d.A.- als van de C.D.A.-fractie achten de in het derde lid gehanteerde grens van 5% discutabel, omdat ook beneden die grens een deelneming een zeer aanmerkelijk staatsblang kan vertegenwoordigen waarvan de Staten-Generaal vooraf kennis wil nemen.

In de memorie van toelichting is op blz. 10/11 aandacht geschonken aan de ontstaansgeschiedenis van het huidige artikel 40 CW en in het bijzonder aan de bepaling ter zake van deelnemingen. Gesteld is dat de eis van wettelijke machtiging slechts werd beoogd voor die deelnemingen, waarbij het verwerven van zeggenschap van belang is om invloed op het beleid van de vennootschap te kunnen uitoefenen. Vanuit die invalshoek en mede met het oog op de doelmatigheid van de procedure is gekozen voor het relatieve belang als additioneel criterium. Aanvullend merken wij daarbij op dat zich niet gemakkelijk gevallen laten indenken, waarin de Staat vanuit vorenstaande optiek met een groot bedrag een relatief klein belang in een onderneming zal verwerven.

Het impliciete voorstel van de C.D.A.-fractie om de flexibele regeling uit het eerste lid ook te laten gelden voor deelnemingen door de Staat van f 1 mln. of hoger zouden wij niet willen overnemen. Bij (mede-)op-

richting als in het eerste lid bedoeld is het staatsbelang nadrukkelijker in het geding, in die zin dat overheidsactiviteiten buiten de organisatie van de rijksdienst worden geplaatst. Bij deelnemingen, zeker wanneer het relatieve belang daarvan beperkt is, gaat het om bedrijfsactiviteiten waarop de Staat uit algemeen belang een zekere invloed wil kunnen hebben, dan wel die op grond van sociaal-economische overwegingen worden gesteund. De regel van een wettelijke machtiging zou in die gevallen te star kunnen uitwerken. Overigens hebben wij op dit punt de aanbeveling van de subcommissie-Van Dijk gevolgd. Bovendien sluit het voorgestelde artikel 40 niet uit dat bij een voorgenomen deelneming met een aanmerkelijk belang een wettelijke regeling kan worden getroffen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen zich af of de formulering van het derde lid van artikel 40 niet erg veel ruimte biedt en of een regeling conform het eerste lid, gelet op de mogelijke ongevallen ten aanzien van deelnemingen en verstrekkingen, niet wenselijk zou zijn.

Zoals hiervoor opgemerkt hebben wij op dit punt de aanbeveling van de Subcommissie-Van Dijk gevolgd om ter zake een meldingsregeling in te voeren. Hoewel de grenzen in het voorgestelde derde lid, te weten 5% van het aandelenkapitaal en f 1 mln., ruimer zijn dan de bestaande grens van artikel 40, te weten f 100 000, hoeft in de praktijk niet gevreesd te worden voor «ongevallen». Zouden die zich namelijk dreigen voor te doen dan is een minderheid van 1/5 van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers voldoende om een zware procedure, te weten indiening van een wetsvoorstel, op gang te brengen.

De leden van de P.v.d.A., C.D.A. en V.V.D. zijn er nog niet van overtuigd de meldingsplicht van artikel 40 niet te doen gelden in die gevallen dat door derden, bijvoorbeeld Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) of de NIB, voor risico van de Staat risicodragend vermogen wordt verstrekt.

Voor een goed begrip van deze problematiek is het in de eerste plaats wenselijk zich de praktische gang van zaken voor te stellen. Stel een vennootschap vraagt bij de NOM of bij de NIB een aandelenparticipatie of een achtergestelde lening aan. Zou de meldingsplicht gelden dan zou – na toepassing door de bevoegde instanties van de procedure die bij de NOM resp. bij de NIB geldt – aan de betrokken minister gevraagd moeten worden het voornemen tot die financiering te melden bij de Staten-Generaal. Daarna treedt onzekerheid in van enige weken, waarin zal blijken of wel of niet overleg met het parlement en/of indiening van een wetsontwerp nodig zal zijn. Het is zeer aannemelijk dat wanneer, bijvoorbeeld, de NOM met een buitenlandse onderneming in discussie is over een vestiging in het noorden des lands, een dergelijke procedure zal leiden tot het niet doorgaan van een dergelijke vestiging.

Evenzeer moeten van een meldingsplicht ernstige gevolgen gevreesd worden voor de financiële positie van een onderneming waaraan de NIB in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering voornemens is een achtergestelde lening te verstrekken. Dat kan ertoe leiden dat crediteuren (bij voorbeeld leveranciers) in de krant lezen dat de definitieve verstrekking onzeker is, omdat mogelijkerwijs het parlement daarover eerst een debat wil houden. Wij vrezen dat inbouw van een dergelijke meldingsplicht in de bestaande procedures de instrumenten die wenselijk moeten worden geacht voor de ontwikkeling van de economische structuur van ons land of van bepaalde regio's, effectief buiten gebruik zou stellen. Daarom achten wij een dergelijke uitbreiding ongewenst.

Verder merken wij op dat in een aantrekkende economie het belang van een meldingsprocedure voor dergelijke deelnemingen ook niet groot zal zijn. Zo kan men aan de hand van de ervaringen van de laatste twee jaar constateren dat er bij de NIB een verschuiving plaats heeft gevonden van participaties en financieringen voor staatsrisico naar die voor eigen risico.



In een neergaande economie daarentegen blijkt dat ook bij ondernemingen die bepaald niet als echte steungevallen zijn aan te merken (dus geen ondernemingen die door een tekortschietende vermogenspositie direct in hun voortbestaan worden bedreigd) behoefte bestaat aan participatie als financieringsinstrument. Het gaat dan om bedrijven die op zich voldoende blijf geven om in de markt te kunnen functioneren maar die door een slecht beursklimaat tijdelijk niet in de behoefte aan risicodragend vermogen kunnen voorzien. Als voor dit financieringsinstrument, waarvan het tijdelijke karakter van te voren vaststaat, een zware procedure wordt ingelast, die ook nog de mogelijkheid kan inhouden dat de voornemens niet geëffectueerd zouden kunnen worden, dan verliest dit zijn functie. Een dergelijke aanpak zou in tijden van economische neergang achteraf door alle betrokkenen worden betreurd.

Overigens is met betrekking tot verstrekking van risicodragend vermogen voor risico van de Staat naast de ROM's en de NIB nog een derde categorie van belang. Deze wordt gevormd door de particuliere participatiemaatschappijen. Van de door hen genomen participaties kunnen verliezen tot een maximum van 50% bij de Staat worden gedeclareerd. De bedoeling van de Regeling Particuliere Participatiemaatschappijen is te bevorderen dat door de particuliere sector risicodragend vermogen ter beschikking wordt gesteld. Deze beslissen daar zelfstandig over. Het betreft ten slotte hun eigen geld, waarbij slechts onder bepaalde voorwaarden de Staat een deel van het risico draagt. Wij verwachten dat het voor dergelijke maatschappijen niet acceptabel zal zijn, dat hun beslissingen onder het regime van artikel 40 zouden komen te vallen.

Verscheidene fracties leggen de vraag voor waarom ook het afstoten van deelnemingen niet onder de meldingsplicht aan de Staten-Generaal is gebracht. In dit verband verwijzen wij naar het rapport van de Werkgroep afstoting staatsdeelnemingen (kamerstukken II, 1985/86, 16 625, nr. 73). In dit rapport, waarvan de conclusies door de regering zijn onderschreven, is met betrekking tot sommige deelnemingen opgemerkt dat handhaving van die staatsdeelnemingen niet noodzakelijk of gewenst is. Op zich geeft dat al een aankondigingseffect voor zover de betrokken aandelen aan de beurs genoteerd zijn. Zolang deze aankondiging nog niet is gerealiseerd, blijft de schade in de vorm van een neerdrukkende werking op de koersvorming beperkt. Dit hangt wellicht mede samen met het feit dat men ter beurze aanneemt dat regeringsvoornemens nimmer op al te korte termijn zullen worden geconcretiseerd. Dat is al anders wanneer de desbetreffende vennootschap een emissie zou willen plegen. Voor de nieuwe aandeelhouders zou duidelijkheid omtrent de voornemens van de Staat gewenst zijn.

Een voorbeeld ter nadere adstructie. Wij zijn er van overtuigd dat, indien de regering met betrekking tot de recent verrichte verkoop van een belangrijk pakket in Hoogovens (een opbrengst van f 164 mln. netto) van het concrete voornemen tevoren aan de Staten-Generaal melding had moeten maken, de opbrengst lager zou zijn uitgevallen. Nu kon de regering op een concreet voor de Staat acceptabel bod van een bankconsortium ingaan. Als eerst het voornemen met betrekking tot dit pakket bekend had moeten worden gemaakt, had de beurs geweten dat 1/6 van het totale aandelenkapitaal van Hoogovens «boven de markt had gehangen». Het moge duidelijk zijn dat de Staat er dan met grote waarschijnlijkheid vele miljoenen bij zou zijn ingeschoten.

De V.V.D.-leden vragen in dit verband bovendien of niet een beroepsmogelijkheid voor de Staten-Generaal zou kunnen worden ingebouwd. Hierover merken wij het volgende op. De regering zal ook in de toekomst niet zomaar overgaan tot het afstoten van staatsdeelnemingen, indien er nog een staats- of een algemeen belang is dat met het handhaven van die deelneming wordt gediend. Zij zal zich er steeds zeer goed voor hoeden

dat, mocht zij tot afstoten over willen gaan, haar achteraf niet het verwijt gemaakt kan worden dat hier belangrijke staatstaken worden verwaarloosd. Een beroepsmogelijkheid bestaat er in die zin altijd dat ook voor handelingen waarvoor geen voorafgaande goedkeuring aan het parlement gevraagd behoeft te worden, de regering altijd achteraf verantwoording aan het parlement verschuldigd is. In die zin hoeft een dergelijke regeling niet meer getroffen te worden.

Indien men echter zover zou willen gaan dat een standaardbepaling in afstotingsovereenkomsten zou moeten worden opgenomen die neerkomt op een ontbindende voorwaarde in het geval het parlement achteraf niet met de verkoop akkoord gaat, dan moet gevreesd worden dat hetzij het totstandbrengen van dergelijke overeenkomsten ernstig wordt belemmerd, hetzij bepaald afbreuk wordt gedaan aan de te verkrijgen opbrengstprijzen. Hierbij is een voorbeeld wederom de recente verkoop van een pakket Hoogovens.

Het volgens het C.D.A. subjectieve begrip «beoogt» in het vijfde lid is daarin opgenomen, omdat de Staat van bepaalde rechtshandelingen niet kan weten wat het objectieve gevolg ervan is. Als de Staat opteert voor stockdividend, beoogt hij daarmee zijn relatieve belang gelijk te houden. Het is echter denkbaar dat het stijgt indien andere aandeelhouders opteren voor een dividend in contanten.

### **Artikel 80**

Een aantal opmerkingen en vragen dat in het voorlopig verslag onder «Algemene opmerkingen» en «Financieringen» door de verschillende fracties is gemaakt respectievelijk is gesteld, is impliciet behandeld in de paragraaf «Algemene filosofie» van deze memorie van antwoord. Om die reden wordt daarop onderstaand niet meer ingegaan, maar wordt naar die paragraaf verwezen.

#### *Algemene opmerkingen*

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van het C.D.A. wordt verklaard dat het niet in het voornemen van de regering ligt om het deelnemingsinstrument, los van andere instrumenten, in de toekomst in het kader van steunverlening te gebruiken. Het nemen van aandelen door de Staat in ondernemingen dient in beginsel slechts plaats te vinden indien dat strekt tot het entameren of stimuleren van nieuwe activiteiten.

Gegevens omtrent het deel van de bedrijven in Nederland dat leningen, subsidies of garanties van de Staat ontvangt – gegevens waarnaar de V.V.D. informeert – zullen afzonderlijk door de minister van Economische Zaken worden verstrekt. Dit geldt eveneens voor de gevraagde gegevens over de verhouding tussen vermogenssteun en andere vormen van ondersteuning. Wij nemen overigens aan dat met vermogenssteun (en met vermogenshulp) bedoeld wordt op steun als bedoeld in het eerste lid, onder c, van artikel 80.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de V.V.D. delen wij mee dat er naar onze mening, naast onderdeel d van het eerste lid, geen behoefte bestaat aan invoering van (nog) een extra lid in dit artikel dat apart het toezicht van de AR op andere geldstromen dan vermogenshulp van het Rijk naar het bedrijfsleven regelt. Bij goede controlebepalingen en een adequaat toezicht op naleving daarvan door de betrokken ministers zal de AR de toepassing van de desbetreffende regelingen aan de hand van de departementale dossiers op meer dan voldoende wijze kunnen controleren, zodat zij daarover te allen tijde aan de Staten-Generaal haar inzichten te kennen kan geven. Indien de ministeriële controle tekort schiet kan de AR daarvan melding maken.

Naar aanleiding van de vraag hoe de regering denkt over een bepaling waarin wordt geregeld dat, indien de Tweede Kamer dit wenst, de AR gemachtigd kan worden iedere geldstroom van overheid naar bedrijfsleven in al zijn aspecten te controleren, wordt opgemerkt dat dit op grond van artikel 78 van de Grondwet niet mogelijk lijkt. Dit grondwetsartikel sluit vergaande delegatie met betrekking tot de taken en de bevoegdheden van de AR uit.

De opmerking waarom in de huidige voorstellen niets opgenomen is over de garantieverlening door de overheid berust kennelijk op een misverstand getuige de formulering van de onderdelen c en d van het eerste lid van artikel 80.

De suggestie van de AR (kamerstukken II, 1985/1986, 19062, nr. 5, onder Ad a) om bij onduidelijkheid bij controle aan de hand van de departementale dossiers alsnog controle ter plaatse te kunnen verrichten, voor zover het betreft een geldstroom van het Rijk naar het bedrijfsleven voor een bepaalde investering of voor een ander strikt omschreven bestedingsdoel dan wel voor zover het betreft een geldstroom gericht op het goed functioneren van een gezond bedrijfsleven, gaat naar ons oordeel te ver. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat de betrokken ministers zelf controle dienen te (laten) verrichten als onderdeel van hun beleid. Het is in het algemeen voldoende te achten, indien de AR in voorkomende gevallen vaststelt dat ministeriële controle afwezig is geweest of tekort heeft geschoten en waarom. Heeft de betrokken minister (voldoende) bevoegdheden? Is er (geen) gebruik gemaakt van bevoegdheden? Immers, aan de hand van die informatie kunnen de Staten-Generaal de betrokken minister ter verantwoording roepen hetgeen tot verbetering van de ministeriële controle kan leiden.

De fractie van D'66 wijdt in navolging van de AR aandacht aan het fenomeen steunstichtingen. Zij stelt dat in het wetsvoorstel geen woorden zijn gewijd aan de controle van de AR bij deze stichtingen.

Deze opmerking verbaast ons daar op blz. 26 van de memorie van toelichting in dit verband is toegelicht dat in de onderdelen c en d van het eerste lid bij artikel 80 de woorden «rechtstreeks of middellijk» zijn opgenomen mede met het oog op de controlemogelijkheden in geval van samenwerkingsverbanden tussen stichtingen. Uit bijlage 2 bij de memorie van toelichting alsmede uit de nader overgelegde correspondentie met de AR (kamerstukken II, 1985/1986, 19062, nr. 4) blijkt dat hiertoe is overgegaan naar aanleiding van het commentaar van de AR op een eerdere versie van het wetsvoorstel. Bij een rechtstreekse subsidiëring van exploitatielasten van een werkstichting, waarbij direct traceerbaar feitelijk sprake is van een middellijke subsidieverlening aan een bijbehorende steunstichting is controle ter plaatse mogelijk bij beide stichtingen.

### *Financieringen*

De opmerking van de leden van het C.D.A. dat het denkbaar is dat gelden die voor een concreet doel, bij voorbeeld investeringen of herstructurering zijn verstrekt, later voor andere doelen, bij voorbeeld het afdekken van verliezen worden aangewend, past als volgt in het systeem dat aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag ligt. Bij de oorspronkelijke toekenning zal voorzien zijn in adequate controlemogelijkheden. Bij juiste toepassing daarvan zal besteding in strijd met de oorspronkelijke bedoelingen aan het licht gebracht worden en zal de daarop staande sanctie, bij voorbeeld directe opeisbaarheid, dienen te worden gehanteerd. Mochten er geen bevredigende controlebevindingen in de departementale dossiers aanwezig zijn of mochten adequate sanctiemogelijkheden blijken te ontbreken, dan kan de AR hiervan in haar rapportage of verslag melding maken.

De leden van het C.D.A. onderschrijven de mening van de AR dat de gekozen bevoegdheidsbeperking een bron van onzekerheid en geschillen kan vormen. Dat is opmerkelijk aangezien in haar brief van 20 juni 1985 de AR meedeelt dat haar eerdere vrees dat het criterium voor steunverlening aan bedrijven (lid 1, onder c) aanleiding zou kunnen geven tot langdurige discussie over de vraag of de AR al dan niet de bevoegdheid tot controle heeft, door de nader gegeven antwoorden van regeringszijde was weggenomen.

De leden van het C.D.A. geven de voorkeur aan de ruimere formulering van lid 1, onder c en d, zoals voorgesteld door de AR. Zij laten dit volgen door een beschouwing die ingaat op de vraag of zulks niet tot te uitgebreide controlemogelijkheden zou leiden en concluderen dan dat eventuele onzekerheid op dat gebied mogelijkerwijs zou kunnen worden weggenomen door de controletaak van de AR in de schriftelijke stukken ter voorbereiding van dit wetsontwerp nader te clausuleren.

Het is een praktische keuze voor welk stelsel men kiest. In het voorliggende wetsvoorstel is uitgegaan van het regelen van de controlebevoegdheden van de AR, die dan zelf de aard en omvang van de controle kan bepalen. Wij zijn het eens met deze leden, dat een verdergaande uitbreiding van de bevoegdheden dan in het voorliggend wetsvoorstel kan leiden tot een te grote omvang van de controle. Dat kan leiden tot ongerustheid welke dan in hun visie door clausulering van de controletaak van de AR zou moeten worden weggenomen.

Ook wij zijn er van uitgegaan dat ter voorkoming van grote rechtsonzekerheid bij de rechtspersonen waar het hier om gaat, men de aard en de omvang van de bevoegdheden van de AR aan bepaalde grenzen moet binden.

De V.V.D.-fractie spreekt als haar mening uit, dat een omweg van de geldstroom van overheid naar bedrijfsleven via financieringsinstellingen geen rechtvaardiging kan zijn voor het niet toelaten van controle door de AR. Naar onze mening impliceert het woord «omweg» dat hier gebruikt wordt dat er een misverstand in het spel is. Immers als met het begrip «omweg» bedoeld wordt dat evengoed de Staat de gelden rechtstreeks aan het betrokken bedrijf had kunnen overmaken, dan gaat deze opmerking voorbij aan hetgeen in de memorie van toelichting op blz. 26 is opgemerkt, namelijk dat ingeval steun als bedoeld in lid 1c aan een bedrijf ten goede komt via een financieringsinstelling dit evenzeer leidt tot controlebevoegdheden voor de AR ter plaatse bij het bedrijf als ingeval de Staat deze gelden rechtstreeks zou hebben overgemaakt. Doorslaggevend is derhalve de vraag of steun onder lid 1c valt; niet of het direct of indirect wordt verstrekt.

Hierbij dient voor de duidelijkheid te worden aangetekend, dat geen sprake kan zijn van een omweg indien de regering om zeer specifieke redenen financieringsinstellingen inschakelt. Hetzij omdat die voor eigen risico deelnemen in het aan het bedrijf verstrekte krediet, hetzij omdat bij die instellingen bancaire expertise aanwezig is die de regering noodzakelijk acht. Wij nemen aan dat de V.V.D.-fractie dergelijke situaties, waarin de financieringsmaatschappij grote eigen verantwoordelijkheden op zich neemt, niet als omweg wil kenschetsen.

In dat kader wordt de opmerking gemaakt dat de hele geldstroom getoetst zou moeten worden op doelmatigheid; niet alleen het begin- en eindpunt maar ook de verbinding daartussen. Het zal uit het voorafgaande duidelijk zijn dat onder de geldstroom die getoetst zou kunnen worden nooit zal kunnen vallen datgene wat de desbetreffende financieringsinstelling voor eigen risico verstrekt. Evenmin datgene wat zij heeft gebruikt voor en verwerkt tot een bancair advies. Immers indien dergelijke activiteiten onder controle ter plaatse van de AR zouden worden gebracht, dient ernstig te worden gevreesd dat dit het einde van die activiteiten betekent. Voor zover het gaat om interventie met betrekking tot de

geldstroom van het Rijk naar een bedrijf, heeft de financieringsinstelling alleen de functie van doorgeefluik. Alles wat dan van enige betekenis is voor de doelmatigheidsbeoordeling moet aan het begin- zowel als aan het eindpunt volledig zijn na te gaan. Zou dat niet zo zijn, dan moet dat voor de AR reeds voldoende reden zijn om daarover te rapporteren.

Naar aanleiding van de vraag of en zo ja hoe bedrijven die steun ontvangen via financieringsinstellingen, onderworpen zijn aan controle en in welke mate de resultaten daarvan ter beschikking staan van de AR en van het parlement wordt het volgende opgemerkt.

In de regeling op grond waarvan steun is verleend danwel bij de steuntoekenning zullen controlevoorwaarden zijn opgenomen. Het toezicht op de naleving daarvan dient te blijken uit de departementale dossiers. De resultaten staan aldus ter beschikking van AR en via de AR van het parlement. Daarenboven is het denkbaar dat de financieringsinstellingen nog aanvullende bancaire controlebepalingen opnemen. Voor zover die betrekking hebben op de doorsluiting van de steun naar de onderneming zal de financieringsinstelling als lasthebber aan de opdrachtgever, te weten de desbetreffende minister, dienen te rapporteren. Deze rapportages zijn evenzeer aan de hand van de departementale dossiers te raadplegen.

Na opgemerkt te hebben dat de AR op integere wijze met zeer vertrouwelijke informatie van zeer verschillende aard omgaat en zulks niet tot wantrouwen tussen cliënt en financieringsinstelling zou behoeven te leiden, indien de AR bij de instelling ter plaatse toegang zou krijgen, vragen de leden van de V.V.D.-fractie zich af of de regering de suggestie van de AR niet zou willen volgen om bij onduidelijkheid in dossiers alsnog direct de desbetreffende financiële instelling te controleren. Het gaat hier om middellijke steunverlening als bedoeld in het eerste lid van artikel 80, onder c.

Aangezien controle door de AR – anders dan de leden van de V.V.D.-fractie veronderstellen – wel degelijk ook bij middellijke steunverlening ter plaatse bij het bedrijf waaraan steun is verleend mogelijk is, zien wij de wenselijkheid noch de noodzakelijkheid in om bij de hier bedoelde gevallen tevens een controlebevoegdheid in het leven te roepen ter plaatse bij de financieringsinstelling.

De leden van D'66 wijzen er in dit verband op dat in het verleden nooit is gebleken dat de AR onzorgvuldig zou zijn omgesprongen met vertrouwelijke gegevens. Daaruit leiden zij af dat het argument, dat de vertrouwelijkheid in de relatie tussen de financieringsinstelling en de cliënt geschaad zou worden, niet in dit beeld past.

Opgemerkt wordt dat het in dit verband niet gaat om de objectieve vraag wat de AR precies met de gegevens doet die zij krijgt, het gaat om de subjectieve perceptie van de bedrijven die zich tot een financieringsinstelling wenden. Als daar om wat voor reden dan ook – eventueel ten onrechte – het gevoel bestaat dat van de gegevens die in de relatie met de financieringsinstelling ter tafel worden gebracht een oneigenlijk gebruik zou kunnen worden gemaakt door andere instellingen dan de financieringsinstelling zelf, dan doet dat direct afbreuk aan de positieve houding waarvan de bereidheid tot informatieverstrekking jegens de financieringsinstelling dient te zijn doortrokken.

### **De wijze van controle**

De leden van de C.D.A.-fractie merken op dat indien het zo is dat de bevoegdheden neergelegd in lid 3 en in lid 4 op gespannen voet staan met het vennootschapsrecht, het niet goed is in te zien waarom de AR bij de deelnemingen, bedoeld in het eerste lid, onder b, de bevoegdheden van lid 4 worden onthouden en die van lid 3 niet.

Wij zijn van mening dat de bevoegdheden, bedoeld in lid 3, te weten het vorderen van stukken en het inwinnen van nadere inlichtingen, niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet staan met het Burgerlijk Wetboek. Weliswaar gaan deze bevoegdheden verder dan de bevoegdheden van de aandeelhouders als omschreven in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, doch zulks impliceert op zich nog geen strijd daarmee. In ieder geval hangt het, zoals in het nader rapport reeds is vermeld, af van de inschatting van de rechter of deze in verband met artikel 92 van Boek 2 aan andere aandeelhouders dezelfde rechten toekent.

Het gaat ons echter te ver om de bevoegdheid van lid 4 – onderzoek ter plaatse – op dezelfde wijze te benaderen. Deze zeer ingrijpende bevoegdheid achten wij alleen gerechtvaardigd bij (nagenoeg) 100% deelnemingen, juist ook met het oog op de principiële gelijkheid van aandeelhouders.

Het bevreemdt de regering dat door de leden van het C.D.A. de leden 2 t/m 9 van artikel 80 als buitengewoon detaillistisch en regelzuchtig worden omschreven en dat de leden van de P.v.d.A. in dit verband spreken van het dwingen van de AR in een strak keurslijf. Een groot deel van deze bepalingen is niet nieuw, maar staan ook in het bestaande artikel 80. Dat geldt zowel voor de 3-fasen-structuur als voor de regeling dat in bepaalde situaties de tussenkomst van de desbetreffende minister is vereist. Dat de onafhankelijkheid van het onderzoek negatief zou worden beïnvloed in gevallen dat de tussenkomst van de minister is vereist, vermogen wij niet in te zien. Het nadeel van een geringere snelheid waarmee het onderzoek zich alsdan zou kunnen voltrekken, kan door de AR zelf worden beperkt doordat zij op grond van lid 4 kan bepalen wat zij als een redelijke termijn beschouwt waarbinnen stukken en/of inlichtingen dienen te worden verstrekt. Om die reden zien wij ook de noodzaak niet in de verschillende fasen in de wet aan termijnen te binden.

De leden van de V.V.D.-fractie constateren terecht dat met de 3-fasen-structuur in volle omvang de spanning voelbaar wordt tussen enerzijds de wens zo spoedig mogelijk te controleren en anderzijds de belasting voor het bedrijfsleven vanodeloze duplicering. Het voorkomen van onnodige belasting voor het bedrijfsleven is dan ook een belangrijke overweging geweest de in het huidige artikel 80 vastgelegde 3-fasenstructuur te handhaven. De wens van de AR om zelf haar controle van geval tot geval in te kunnen richten hebben wij hieraan ondergeschikt gemaakt.

Door deze leden wordt ook gevraagd hoe de 3-fasenstructuur zich verhoudt tot artikel 67, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 1976 en de bijbehorende memorie van toelichting.

Naar onze mening wordt door de AR niet geheel terecht een parallel getrokken tussen de controle van de AR op de departementen – waarvoor de 3-fasen-structuur niet geldt (artikel 67, lid 1) – en de controle van de AR op huishoudingen buiten het Rijk, waarop in de meeste gevallen reeds ten behoeve van het Rijk een (externe) accountantscontrole heeft plaatsgevonden. In die situatie – waarin sprake is van controle bij wijze van supervisie – achten wij het gewenst dat tussen de eerste fase van de controle – het kennis nemen van de stukken die ten departemente beschikbaar zijn – en de fase van controle ter plaatse de tussenfase blijft gehandhaafd van het opvragen en overleggen van stukken en het vragen van inlichtingen.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen naar de betekenis van de woorden «indien de betrokken rechtspersoon daartegen geen bezwaar heeft» en «zullen...daar in het algemeen geen bezwaar tegen maken» in de laatste alinea van blz. 28 van de memorie van toelichting.

In zijn algemeenheid kan het inwinnen van nadere inlichtingen niet zover gaan dat op ruime schaal aanvullende stukken worden opgevraagd.

Immers, als dat wel mogelijk zou zijn is er feitelijk geen verschil met controle ter plaatse aan de hand van de administratie. Een objectieve grens terzake is echter moeilijk te trekken. Met de aangehaalde tekst wil niet meer gezegd zijn dan dat rechtspersonen waarbij de Rekenkamer uiteindelijk bevoegd is tot controle ter plaatse naar verwachting meer geneigd zullen zijn in het kader van het verstrekken van nadere inlichtingen aanvullende stukken te overleggen, dan rechtspersonen waarbij de AR die bevoegdheid niet heeft, omdat eerstbedoelde rechtspersonen die stukken toch zullen moeten overleggen in de (volgende) fase van onderzoek ter plaatse.

Rechtspersonen zullen wellicht bezwaar maken tegen het vorderen van stukken of inwinnen van nadere inlichtingen, indien zij zulks als een inbreuk op hun «privacy» ervaren. Voor zulke gevallen voorziet het wetsvoorstel niet in rechtsmiddelen waarmee de AR de medewerking van de hierbedoelde rechtspersonen kan afdwingen. Zoals ook in de toelichting is aangegeven kan de AR van een en ander melding maken in haar rapportage aan het parlement en het is aan het parlement om te beslissen of het daarover de betrokken minister zal aanspreken.

Voorts vragen de leden van de V.V.D. zich af of de tijdsduur gemeoid met de 3-fasen-procedure niet zodanig is dat terugkoppeling door de AR over met name ondoelmatige vermogenssteun te laat kan komen.

Wij menen dat als de voorgestelde procedure al tot grote vertragingen zal leiden deze veelal in termen van enige maanden gezien moet worden. De vrees is dan kennelijk dat bij ondoelmatige vermogenssteun de desbetreffende onderneming in die maanden reeds ten onder zou zijn gegaan. Aangezien echter de bevoegdheden van de AR niet eindigen bij surséance van betaling of faillissement kan zij vervolgens nog ter plaatse onderzoek instellen.

De door de V.V.D. voorgestelde noodregeling waarbij de Tweede Kamer zou kunnen beoordelen of van een eventualiteit sprake is, bergt naar het ons voorkomt een bron van rechtsonzekerheid in zich, mede omdat wij ons moeilijk kunnen voorstellen hoe aan zo'n eventualiteitsregeling staatsrechtelijk vorm kan worden gegeven.

Onder controle bij wijze van supervisie wordt verstaan dat de AR in beginsel niet tot zelfstandig controleonderzoek ter plaatse moet hoeven over te gaan, maar vanaf de eigen werkplek aan de hand van de controleprogramma's en controleresultaten van andere controleurs (departementale accountantsdiensten, externe accountants, e.d.) zich een oordeel dient te vormen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de versterkte financiële bijdragen.

### **Taakuitbreiding AR, personeelsuitbreiding**

Verskillende fracties stellen vragen over de middelen die de AR met name op het personele vlak ter beschikking worden gesteld ter uitoefening van haar (uit te breiden) controlebevoegdheden.

De C.D.A.-fractie is enigermate verwonderd over de verwijzing van regeringszijde naar de aanzienlijke vacature-omvang bij de AR en wijst hierbij op het additionele karakter van de taakuitbreiding, hetgeen in die visie los zou moeten staan van het aantal vacatures binnen het huidige takenpakket van de AR.

Geïsoleerd bezien is een dergelijke constatering juist. Daarentegen valt op te merken dat een oordeel over de voorgenomen taakuitbreiding van de AR en de personele consequenties hieraan verbonden, niet los kan worden gezien van ontwikkelingen die de uitoefening van het huidige takenpakket van de AR in de loop van de tijd hebben beïnvloed of in de komende tijd zullen beïnvloeden. Met name valt hierbij te denken aan de verdere versterking en de uitbouw van de personele formaties van de

departementale accountantsdiensten (DAD's) als gevolg waarvan weliswaar het huidige takenpakket van de AR geen wijziging ondergaat, maar waaraan (personele) gevolgen voor de uitoefening van het takenpakket van de AR uit hoofde van efficiency-verbeteringen verbonden zijn.

Deze efficiency-verbeteringen zijn aannemelijk op grond van het feit dat de DAD's in toenemende mate op gecoördineerde wijze informatie leveren uit hoofde van het hen toegewezen takenpakket, op grond waarvan de uitoefening van de huidige taak van de AR meer afstandelijk en meer efficiënt zal kunnen plaatsvinden. Moge het zijn dat met het vorenstaande niet expliciet is bewezen dat de AR met minder personeel het huidige takenpakket kan uitvoeren, toch dient in deze visie een eventuele uitbreiding van de personeelsformatie van de AR mede te worden beoordeeld tegen de achtergrond van zowel het huidige aantal vacatures bij de AR, als de hierboven geschetste ontwikkelingen bij de DAD's. In ieder geval dient naar onze mening in gevallen van taakuitbreiding een uitbreiding van de personeelsformatie niet op voorhand vast te staan en zullen deze beoordeeld moeten worden tegen de achtergrond van de mogelijkheden tot vermindering van personeel elders binnen de overheid.

Procedureel gezien dient een verzoek van de AR om uitbreiding van de personeelsformatie in het kader van de begrotingsvoorbereiding voor hoofdstuk II van de rijksbegroting (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin) te worden getoetst.

De minister van Binnenlandse Zaken is uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid in deze hierop inmiddels schriftelijk geattendeerd. Alsdan zal moeten blijken of, zo ja in hoeverre en bovendien in welk tempo, een eventuele uitbreiding van de personeelsformatie van de AR kan worden ingepast.

Uiteindelijk zal de ministerraad ten tijde van de besluitvorming over de rijksbegroting als geheel moeten beslissen over gecoördineerde voorstellen inzake personeelsuitbreiding binnen de rijksoverheid.

Wellicht ten overvloede wordt nog melding gemaakt van het feit dat de AR in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1986 is gecompenseerd voor de maatregelen uit hoofde van de min-2%-personeelsreductie.

Naar aanleiding van het verzoek van de P.v.d.A. in te gaan op de mogelijke wenselijkheid om, zeker in de aanloopfase, projecten die zich daarvoor lenen in goed overleg met het privaatrechtelijke bedrijfsleven in de accountancy aan de vereiste controle te onderwerpen, merken wij op dat het in de aanloopfase wellicht nodig kan zijn van externe deskundigheid gebruik te maken.

Wat de verbetering van de controle bij de departementen betreft merken wij op dat dit onderwerp in het kader van het comptabel bestel de nodige aandacht krijgt. Daarbij zal het rapport van de interdepartementale werkgroep privatiseringsonderzoek accountantscontrole een belangrijke rol spelen. Dit rapport is inmiddels uitgebracht en is in de ministerraad onderwerp van bespreking en besluitvorming geweest.

Het is de bedoeling om – na wijziging van het huidige artikel 26 CW (kamerstukken II, 1985/1986, 19 431) – in een algemene maatregel van bestuur de plaats en taak van een departementale accountantsdienst formeel te regelen.

### **Overige opmerkingen**

Naar aanleiding van opmerkingen van leden van de C.D.A.-fractie met betrekking tot het tweede lid van artikel II wordt meegedeeld, dat de redactie van dit artikelid zal worden aangepast. Een Nota van wijziging ter zake is bijgevoegd.

De leden van de V.V.D. vragen wanneer de regering zal komen met de studieresultaten naar de controle door de AR op de lagere overheden.



Aangezien het kabinet, zoals in de memorie van toelichting is gesteld, moet het toegezegde onderzoek wil aansluiten bij de studie ter zake door de AR en deze studie nog niet is afgerond, kan thans nog niet worden aangegeven wanneer de resultaten van het onderzoek beschikbaar komen.

Bij de vraag inzake controle op de objectsubsidies, waarbij met name door de V.V.D. aan controle op «toegelaten instellingen» wordt gedacht, tekenen wij aan dat objectsubsidies aan deze instellingen worden verstrekt door de gemeenten. Controle door de AR valt dan ook buiten de strekking van het onderwerpelijke wetsvoorstel. Bij het Rijk, dat zich beperkt tot het verstrekken van een tegemoetkoming aan de gemeenten *om deze in de gelegenheid te stellen aan de toegelaten instellingen* objectsubsidies te verstrekken, zijn overigens de gegevens aanwezig die het de AR mogelijk maken de juistheid van de tegemoetkoming te beoordelen.

De Minister van Financiën,  
H. O. C. R. Ruding

De Staatssecretaris van Financiën,  
H. E. Koning

*a. Machtiging tot oprichting*

1. Wet van 21 november 1979, houdende machtiging tot oprichting van een Stichting door de Staat (machtigingswet IRC, Stb. 1979, 777).
2. Wet van 4 juni 1981, houdende machtigingswet Stichting «Nepostel» (Stb. 1981, 378).
3. Wet van 4 juni 1981, houdende machtiging oprichting N.V. aandelenbezit Streekvervoer (Stb. 1981, 404).
4. Wet van 29 september 1982, houdende machtiging tot oprichting van de Stichting maatschappelijk discussie energiebeleid (Stb. 1982, 561).
5. Wet van 7 oktober 1982, houdende machtiging tot oprichting van de naamloze vennootschap Maatschappij voor Industriële Projecten N.V. (Stb. 1982, 585).
6. Wet van 27 juni 1984, houdende machtiging tot oprichting van de Stichting Proefstation voor de Varkenshouderij (Stb. 1984, 338).
7. Wet van 9 mei 1985, houdende machtiging tot oprichting Stichting Centraal fonds draf- en rensport (Stb. 1985, 330).
8. Wet van 11 september 1985, houdende regelen met betrekking tot de oprichting van de Postbank N.V. (Stb. 1985, 510).

*b. Machtiging tot mede-oprichting*

1. Wet van 29 december 1982, houdende machtiging tot mede-oprichting van de Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen «Clingendael» (Stb. 1982, 752).
2. Wet van 28 september 1983, houdende machtiging tot mede-oprichting van de Stichting Informatie- en Coördinatie-organen Dienstverlening Oorlogsgetroffenen (Stb. 1983, 588).

*c. Machtiging tot deelneming*

1. Wet van 27 november 1980, houdende machtiging tot deelneming van het Staatsbedrijf der PTT in Eurocard Nederland B.V. (Stb. 1980, 650).
2. Wet van 1 juli 1981, houdende verlenging van een machtiging als bedoeld in artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976 tot vergroting van de deelneming in Ultra-Centrifuge Nederland B.V. (Stb. 1981, 417).
3. Wet van 7 oktober 1981, houdende machtiging tot deelneming door de Staat in het aandelenkapitaal van de Nederlandse Waterschapsbank NV (Stb. 1981, 641).
4. Wet van 2 december 1982, houdende machtiging als bedoeld in artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976 ten aanzien van de deelneming van de Staat in de Nederlandse Middenstandsbank N.V. (Stb. 1982, 676).
5. Wet van 16 mei 1984, houdende machtiging tot vergroting van de deelneming in de naamloze vennootschap Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. (Stb. 1984, 277).
6. Wet van 6 december 1984, houdende machtiging tot deelneming in de besloten vennootschap Vredestein Banden B.V. en vergroting van de deelneming in de naamloze vennootschap Vredestein N.V. (Stb. 1984, 582).
7. Wet van 9 januari 1986, houdende machtiging tot deelneming door de Staat in circle information systems B.V. (Stb. 1986, 12).
8. Wet van 27 maart 1986, houdende machtiging tot uitbreiding van deelneming in de N.V. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (Stb. 1986, 176).