

Vergaderjaar 2010–2011

32 000

Beheer staatsparticipaties in financiële instellingen

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2010

Op 30 juni 2010 heeft de minister van Financiën u geïnformeerd over de consequenties van de eventuele oprichting van een Stichting Administratiekantoor.¹ Deze stichting zou als aparte beheersorganisatie op afstand van het beleid de aandelen van de ABN AMRO Group N.V. kunnen gaan beheren. De Staat wordt in dat geval certificaathouder van de aandelen ABN AMRO Group N.V. Het beheer van de aandelen ABN AMRO Group N.V. wordt daarmee op afstand geplaatst van de minister van Financiën. De Algemene Rekenkamer is voorstander van dit voornemen. Wij beschouwen dit als een goede vorm van functiescheiding, mede omdat het beheer van de aandelen van de ABN AMRO Group N.V. mogelijk nog enkele jaren zal moeten worden voortgezet. De comptabiliteit van het beheer van deze aandelen in een afzonderlijke stichting geeft meer garanties voor het bezit en het beheer ervan dan op een departement, waar het beheer beïnvloed kan worden door (andere) beleidsoverwegingen.

De positie van de Algemene Rekenkamer behoeft bij dit alles enige verduidelijking. De minister gaat in zijn schrijven aan u dan ook terecht in op de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer omdat aan de eventuele keuze voor de oprichting van een Stichting Administratiekantoor consequenties voor onze positie zijn verbonden.

De ongekende interventies met een hoog financieel belang die de Staat heeft moeten doen in deze bijzondere tijden, zijn in het wetgevingstraject van de Comptabiliteitswet 2001 niet voorzien. Dit geldt mutatis mutandis dus ook voor de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De huidige formuleringen in de wet schieten dan ook tekort: volgens artikel 91, eerste lid onder d van de Comptabiliteitswet 2001, valt de Stichting Administratiekantoor niet onder de omschrijving rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) vanwege het ontbreken van het element «wettelijk geregelde taak». RWT's vormen een omvangrijke categorie organisaties

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 000, nr. 4.

waar wij een onderzoekstaak en -bevoegdheden bezitten en waarover wij u regelmatig informeren in onze rapporten.¹

Om te waarborgen dat wij uw Kamer ook van onafhankelijke informatie kunnen blijven voorzien over het bezit en beheer van de aandelen ABN AMRO Group N.V. is het noodzakelijk dat de Comptabiliteitswet 2001 wordt aangepast. Wij werken dit hieronder nader uit.

De Algemene Rekenkamer is op grond van artikel 91, eerste lid onder b, bevoegd onderzoek te doen bij instellingen waarvan de Staat het gehele of nagenoeg gehele geplaatste aandelenkapitaal houdt, zoals bij de ABN AMRO Group N.V. De overdracht van aandelen ABN AMRO Group N.V. aan de Stichting Administratiekantoor brengt met zich mee dat de Staat certificaathouder wordt van die aandelen en alleen economisch eigenaar blijft van deze aandelen. De juridische eigendom gaat over op de stichting. Bij een strikt tekstuele uitleg van artikel 91, eerste lid onder a, verliest de Algemene Rekenkamer door de certificering al haar controle-rechten bij de ABN AMRO Group N.V. Het is namelijk onduidelijk in hoeverre onder het houden van aandelenkapitaal, ook het houden van *certificaten* van aandelen kan worden begrepen. Een dergelijke lezing sluit wel aan bij het doel van de bepaling: in de wetsgeschiedenis is de wenselijkheid van controle door de Algemene Rekenkamer verbonden met het financiële belang van de Staat bij de rechtspersoon, en dit financiële belang blijft ondanks de certificering bestaan. Om juridische discussies met gecontroleerden in de toekomst te vermijden ware het echter beter dat deze situatie nu expliciet geregeld wordt in de Comptabiliteitswet 2001.

Overigens vragen wij in het kader van deze discussie graag uw aandacht voor een aantal (andere) belemmeringen voor de Algemene Rekenkamer om zinnig onderzoek te kunnen doen. Die belemmeringen betreffen:

- a. de onmogelijkheid om onderzoek te doen bij de dochters van de Holding ABN AMRO Group N.V.;
- b. de onmogelijkheid om onderzoek te doen bij ABN AMRO Group N.V. wanneer het aandelenkapitaal dat de Staat houdt minder wordt dan het nagenoeg gehele aandelenkapitaal (bijv. minder dan 95%). Dat zou betekenen dat de Algemene Rekenkamer niet meer goed in staat is onderzoek te verrichten bij ABN AMRO Group N.V. zodra een zeer gering aandelenpakket in eigendom overgaat naar een andere partij.

Samenvattend verzoeken wij u dan ook de minister van Financiën er toe te bewegen dat hij de Comptabiliteitswet 2001 aanpast zodat:

- de Stichting Administratiekantoor en soortgelijke organisaties aangemerkt worden als rechtspersonen in de zin van artikel 91, eerste lid onder d;
- onder het houden van aandelen zoals omschreven in artikel 91, eerste lid onder a, tevens het houden van (met medewerking van de vennootschap uitgegeven) certificaten van aandelen wordt begrepen, of zoals de minister schrijft op blz. 6: «de situatie van een belang dat wordt gehouden via certificaten gelijk te stellen aan een belang in aandelen.»;
- onder het «houden van aandelen» naast het *rechtstreeks* ook het *middellijk* houden van aandelen wordt begrepen zodat de Algemene Rekenkamer ook de dochterondernemingen kan onderzoeken, en;
- dat het begrip «gehele of nagenoeg gehele» in artikel 91, eerste lid onder a, wordt vervangen door een grensbepaling die de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid biedt onderzoek te verrichten naar de afstoting van het aandelenkapitaal door de Staat. Overwogen kan worden om het begrip «gehele of nagenoeg gehele» te laten vervallen en het aan de Algemene Rekenkamer te laten of zij een noodzaak tot

¹ Zie bijv. voor een inventarisatie en gegevensoverzicht van alle RWT's: Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nr. 1; en idem terugblik 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 30 850, nr. 31.

onderzoek ziet, ongeacht de omvang van het door de Staat gehouden aandelenkapitaal. De grensbepaling in artikel 91, eerste lid, onder b van: «5% van het geplaatste aandelenkapitaal (...) indien daarmee een groter financieel belang gemoeid is dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag», kan daarmee ook vervallen. Alsmede de daaraan gekoppelde bevoegdheden in het derde lid van hetzelfde artikel.

De minister heeft in zijn schrijven aan u al toegezegd dat, wanneer u daarop aandringt, wetswijzigingen mogelijk zijn ten aanzien van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De minister zou met het aanbrengen van de door ons aangedragen voorstellen tot wetswijziging een goede invulling geven aan en aanvulling kunnen maken op zijn toezegging aan ons in zijn brief van 3 december 2009 inzake Bevoegdheden Algemene Rekenkamer ABN AMRO Group N.V.¹

De minister stelt in deze brief aan de Algemene Rekenkamer: «... dat ook de minister van Financiën zeer veel waarde hecht aan een goede verantwoording van alle financiële middelen die nodig waren om Fortis en ABN AMRO levensvatbaar te houden. De Tweede Kamer en de belastingbetaler hebben er recht op dat onderzocht wordt of deze steun efficiënt is besteed. Dit gemeenschappelijke belang moet ertoe leiden dat de vorming van de nieuwe ABN AMRO Group N.V. geen beletsel gaat vormen voor verder onderzoek. De oprichting van de ABN AMRO Group N.V. zal dus geen verandering brengen in uw huidige bevoegdheid om onderzoek te doen bij Fortis bank Nederland en het Nederlandse deel van ABN AMRO, een 100% dochter van de nieuwe ABN AMRO Group N.V. Een bepaling van bovengenoemde strekking zal ik in een wettelijke regeling opnemen. Zolang die nog niet van kracht is, zullen we afspraken maken om te voorkomen dat u uw onderzoek niet kunt uitvoeren. Ik verwacht hier geen problemen.»

Wij vertrouwen erop dat wij u met dit schrijven voldoende hebben geïnformeerd over de zeer beperkte onderzoeksmogelijkheden waarover wij op dit moment beschikken, en verzoeken u de minister ertoe te bewegen op korte termijn de nodige wetswijzigingen in gang te zetten teneinde deze belemmeringen op te heffen.

Voor de goede orde zenden wij een afschrift van deze brief aan de minister van Financiën.

Algemene Rekenkamer
drs. Saskia J. Stuiveling, president.

dr. Ellen M.A. van Schoten RA, secretaris.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 941, nrs. 3–4, blz. 44, 45. Kenmerk BZ/2009/975 U.