

Vergaderjaar 2016–2017

34 426

Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016)

Nr. 27

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2016

Met uw brief van 29 september 2016 verzoekt u de Algemene Rekenkamer om een reactie op de ingediende amendementen op de Comptabiliteitswet 2016.

Graag maken wij van de door u geboden gelegenheid gebruik, zodat uw Kamer onze reactie en zienswijze kan betrekken bij haar besluitvorming. Wij hebben ons hierbij beperkt tot de amendementen die betrekking hebben op de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. In deze brief geven wij bij elk van deze amendementen aan wat daarvan de betekenis en consequentie is voor de bevoegdheden en taakuitoefening van de Algemene Rekenkamer. Daarbij bespreken we, gelet op de onderlinge samenhang, de amendementen met Kamerstuk 34 426, nrs. 22 en 25 gezamenlijk.

Vooraf willen we opmerken dat de door het lid Vermue c.s. ingediende motie over een onderzoek naar de uitgaven in de premiesectoren (Kamerstuk 34 426, nr. 189) in lijn is met onze brief van 7 november 2013¹, waarin we hebben aangegeven een nadere bezinning op dit punt raadzaam te vinden. Wij zijn graag bereid aan een dergelijk onderzoek een bijdrage te leveren.

¹ Brief aan de Tweede Kamer van 7 november 2013 met onze input voor het rondetafelgesprek over de modernisering van de Comptabiliteitswet (Kamerstuk 33 670, nr. 2).

Amendement Vermue/Koolmees, Kamerstuk 34 426, nr. 22, over onderzoek bij staatsdeelnemingen en amendement Aukje de Vries, Kamerstuk 34 426, nr. 25, over onderzoek bij dochter- en kleindochtermaatschappijen

Een van de instrumenten die de Staat kan hanteren om een publiek belang te borgen en te behartigen, is het houden van aandelen in een onderneming. Kenmerkend voor het aandeelhouderschap van de Staat is dat hij deze aandelen niet houdt vanwege beoogd rendement, maar omdat met de onderneming specifieke publieke belangen zijn gemoeid, waarbij ook waardebehoud van geïnvesteerd publiek geld (maatschappelijk vermogen) van belang is. Als onderdeel van haar taken kan de Algemene Rekenkamer onderzoek doen naar de wijze waarop de Staat het aandeelhouderschap feitelijk invult en naar het beleid dat de betrokken Minister met betrekking tot een deelneming voert. Hiertoe is het nodig om ter verificatie onderzoek ter plaatse te kunnen verrichten bij de betrokken onderneming(en).²

Amendement Vermue/Koolmees (Kamerstuk 34 426, nr. 22)

Op dit moment kan de Algemene Rekenkamer pas onderzoek ter plaatse bij een staatsdeelneming verrichten als de Staat 95% of meer van de aandelen bezit. Daarmee is het niet mogelijk om bij een aantal staatsdeelnemingen, waarbij de Staat wel de meerderheid van de aandelen houdt en daarmee overwegende zeggenschap heeft over het beleid van de onderneming, onderzoek ter plaatse te verrichten. De Algemene Rekenkamer is dan afhankelijk van de informatie die beschikbaar is bij de aandeelhouder. Dat is niet noodzakelijkerwijs het type informatie dat nodig is om een oordeel te kunnen geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid met betrekking tot de staatsdeelneming. Wij hebben hiervoor in eerdere brieven aandacht gevraagd.³

Het amendement van de leden Vermue en Koolmees maakt het mogelijk dat de Algemene Rekenkamer bij alle vennootschappen waarin de Staat direct of indirect een meerderheidsbelang heeft, dat wil zeggen meer dan 50% van de aandelen houdt, onderzoek ter plaatse kan uitvoeren. Op die wijze kan de Algemene Rekenkamer nu en in de toekomst waar nodig en gewenst rapporteren aan het parlement of publiek kapitaal en publieke doelen zinnig, zuinig en zorgvuldig worden gerealiseerd. Derhalve achten wij het verstandig het wetsvoorstel aan te passen conform het amendement Vermue/Koolmees.

Amendement Aukje de Vries (Kamerstuk 34 426, nr. 25)

Indien een staatdeelneming een of meer dochters of kleindochters heeft, kan het nodig zijn om ook bij die dochters of kleindochters onderzoek ter plaatse uit te voeren. Zo kan het zijn dat bij de moedermaatschappij (of holding) zelf geen of nagenoeg geen activiteiten plaatsvinden. Daarnaast kan onderzoek ter plaatse nodig zijn om te verifiëren of de informatie die bij de moedermaatschappij aanwezig is volledig en correct is. Het is tevoren niet te zeggen welke informatie aanwezig is bij de moedermaatschappij dan wel de dochtermaatschappij. Ook staat van tevoren niet vast

² Een meer uitgebreide toelichting vindt u in onze brief aan de Tweede Kamer van 7 november 2013 met onze input voor het rondetafelgesprek over de modernisering van de Comptabiliteitswet (Kamerstuk 33 670, nr. 2) en in onze brief aan de Minister van Financiën van 11 december 2014 over het wetsvoorstel modernisering Comptabiliteitswet die onderdeel uitmaakt van het wetgevingsdossier. Voor de volledigheid hebben we beide brieven bijgevoegd, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Zie voetnoot 2.

of er relevante informatie bij een dochteronderneming is die aanvullend of afwijkend is van de informatie beschikbaar bij de moeder.

Het amendement van het lid De Vries houdt in dat wij alleen onderzoek ter plaatse mogen uitvoeren bij een dochter of kleindochter voor zover onderzoek bij de moedermaatschappij of de holding naar ons oordeel daartoe aanleiding geeft.

Dat klinkt logisch maar kan in de praktijk problemen opleveren. In het algemeen zal inderdaad onze werkwijze zijn dat we een onderzoek in eerste instantie bij de moedermaatschappij aanvagen alvorens we het onderzoek bij de dochter uitvoeren. Het amendement kan echter in de praktijk belemmerend werken voor ons onderzoek, omdat er discussie kan ontstaan met het bestuur van de onderneming over de vraag of op basis van informatie aanwezig bij de moeder al dan niet voldoende duidelijkheid is te krijgen en of nader onderzoek bij de dochter nog nodig is. Dit zou geen recht doen aan de onafhankelijke positie en oordeelsvorming van de Algemene Rekenkamer. Gegeven het feit dat staatsdeelnemingen, net als vele andere vennootschappen, hun doelstelling realiseren middels vele dochterondernemingen, achten wij het niet verstandig het wetsvoorstel aan te passen volgens het amendement De Vries.

Amendement Aukje de Vries, Kamerstuk 34 426, nr. 18, over niet uitbreiden van de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer

Bevoegdheid tot onderzoek bij private partijen die goederen of diensten leveren die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak

Artikel 7.24, onderdeel c van het wetsvoorstel regelt dat de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten ten aanzien van private partijen die goederen of diensten leveren die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak waarvan de betaling ten laste van de rijksbegroting komt en waarbij de Staat zich het recht heeft voorbehouden bij de betreffende partij controles uit te voeren ten aanzien van de geleverde goederen of diensten.

Deze bevoegdheid is ons inziens belangrijk om zeker te stellen dat wij onze bestaande taak, het onderzoeken van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk en de daarmee verbonden organen, op adequate wijze kunnen blijven uitoefenen. De huidige regeling van bevoegdheden buiten het Rijk – die in de kern ongewijzigd is sinds de CW 1976 – sluit niet langer voldoende aan bij de wijze waarop het Rijk publieke taakuitvoering organiseert en financiert, en beleidsdoelen wil realiseren.

In toenemende mate maakt de overheid namelijk voor de uitvoering van publieke taken gebruik van privaatrechtelijke instrumenten. Een voorbeeld hiervan is het via overeenkomsten uitbesteden van overheidstaken aan derde partijen, zoals de inspectiewerkzaamheden op het terrein van transport. Ook valt te denken aan DBM(O)-contracten, waarin consortia taken overnemen die voorheen core business waren van het Rijk, of grote ICT-projecten. Het gaat hierbij om situaties – op het grensvlak van uitbesteding en inkoop – waarbij het Rijk contractpartner is in het kader van beleidsuitvoering. Het gaat dus niet om de inkoop van kantoorartikelen of schoonmaakdiensten. De Staat treedt in dergelijke situaties niet op als elke andere private partij, maar gebruikt alleen een privaatrechtelijk instrument bij het realiseren (en rationaliseren ten behoeve van doelmatigheid) van haar publieke taak.

Met artikel 7.24, onderdeel c van het wetsvoorstel wordt voorkomen dat publiek geld en publieke taakuitvoering – louter door de keuze voor een

ander (privaatrechtelijk) instrumentarium – buiten het zicht van de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer komen te vallen. Aanneمة van het amendement De Vries zou de facto leiden tot een controlegat in alle gevallen waarin de Staat in het publiek domein moderne contract-financiering inzet.

Overigens worden de (private) contractpartijen niet als zodanig zelf controleobject van de Algemene Rekenkamer, maar is de focus van het onderzoek steeds gericht op de publieke taakuitvoering en de besteding van publieke middelen.

Bevoegdheid tot onderzoek bij ontvangers van specifieke fiscale tegemoetkomingen

Artikel 7.24 onderdeel a, subonderdeel 2° regelt dat de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten ten aanzien van organisaties en bedrijven die een fiscale tegemoetkoming betreffende speur- en ontwikkelingswerk, een energie-investering, een milieu-investering of een investering in huurwoningen hebben ontvangen.

Bij de – in het wetsartikel limitatief benoemde – fiscale tegemoetkomingen gaat het om specifieke uitgaven die in feite het karakter van een subsidie hebben dan wel daaraan gelijk te stellen zijn. Het is ons inziens daarom passend dat deze uitgaven ook als zodanig gecontroleerd worden. Met deze bepaling wordt de Algemene Rekenkamer in staat gesteld om, net zoals nu al het geval is bij subsidieontvangers, ook bij de ontvangers van deze fiscale tegemoetkomingen ter plaatse onderzoek te verrichten.

Gezien bovenstaande consequenties achten wij het niet verstandig het wetsvoorstel te amenderen conform het amendement De Vries.

Amendement Aukje de Vries, Kamerstuk 34 426, nr. 16, over het schrappen van de internationale werkzaamheden van de rekenkamer

Artikel 78 van de Grondwet schrijft voor dat de andere taken van de Algemene Rekenkamer dan het controleren van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk bij wet moeten worden geregeld. Artikel 7.38 van het wetsvoorstel geeft de juridische grondslag voor de internationale activiteiten van de Algemene Rekenkamer die zij nu al uitvoert. Zonder deze juridische grondslag zou de Algemene Rekenkamer eigenlijk geen internationale activiteiten mógen uitvoeren.

De internationale activiteiten vergen een beperkt deel van de capaciteit, zoals jaarlijks verantwoord in onze jaarverslagen. De redenen waarom de Algemene Rekenkamer deze werkzaamheden uitvoert zijn de volgende.

Internationale standaarden bepalen in toenemende mate de kwaliteit en werkwijze van rekenkamers. Deze standaarden worden vastgesteld door het internationale samenwerkingsverband van nationale rekenkamers, de International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). INTOSAI bestaat inmiddels uit 192 leden van bij de VN aangesloten lidstaten. De Algemene Rekenkamer werkt mee aan de ontwikkeling van deze professionele standaarden. Ook wordt ons regelmatig gevraagd zogeheten *peer reviews* uit te voeren bij zusterrekenkamers naar de naleving van deze internationale standaarden. In de nabije toekomst zal de Algemene Rekenkamer ook zelf een peer review laten doen door haar internationale collega's.

De Algemene Rekenkamer is op dit moment voorzitter van EUROSAI, de Europese tak van INTOSAI, die de naleving van de standaarden, kennisdeling en gezamenlijke audits binnen Europa bevordert.

Ook in het verband van de Europese Unie wordt steeds meer gezamenlijk met de nationale rekenkamers van andere lidstaten onderzoek verricht. Een goed voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de handhaving van de Europese regelgeving voor internationaal afvaltransport (Kamerstuk 33 418, nr. 2). Bij dit onderzoek hebben de nationale rekenkamers van acht Europese landen (Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Ierland, Nederland, Noorwegen, Polen en Slovenië) parallel onderzoek gedaan in eigen land en daarnaast een gezamenlijk rapport uitgebracht. Het rapport heeft mede bijgedragen aan aanpassing van de Europese regelgeving.

Verder wordt de Algemene Rekenkamer regelmatig door buitenlandse zusterinstellingen, vaak in opkomende democratieën, gevraagd om haar expertise en ervaring te delen en bij te dragen aan hun institutionele versterking. Daarbij gaat het onder meer om auditvaardigheden, de relaties met stakeholders, zoals het parlement, en het bevorderen van integriteit. Deze werkzaamheden worden kostendekkend gefinancierd door derden, zoals het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Wereldbank en de Europese Unie, en komen daarmee niet ten laste van begroting IIB artikel Algemene Rekenkamer. Recentere projecten betroffen onder meer de rekenkamers van Irak, Tanzania, Servië en Griekenland.

We achten het niet verstandig om het artikel uit het wetsvoorstel te schrappen conform het amendement De Vries. Het is immers niet duidelijk wat de wetgever met het actief verwijderen van deze taak uit het wetsvoorstel beoogt. Een strikte juridische interpretatie zou kunnen zijn, dat de Algemene Rekenkamer geen internationale activiteiten meer mag uitvoeren, hetgeen direct en op korte termijn serieuze consequenties zou hebben.

Wij hopen dat onze reactie en informatie uw Kamer ondersteunt bij de verdere behandeling van en besluitvorming over het wetsvoorstel.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris