



Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 11 december 2014
BETREFT Wetsvoorstel modernisering Comptabiliteitswet

Geachte heer Dijsselbloem,

Bij brief van 24 oktober 2014 heeft u ons het wetsvoorstel inzake de modernisering van de Comptabiliteitswet 2001 voor advies voorgelegd. Met deze brief reageren we op uw verzoek.

Om te beginnen spreken wij onze waardering uit voor het constructieve overleg dat zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau, met name de afgelopen maanden, tussen u en uw ministerie en de Algemene Rekenkamer heeft plaats gevonden bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel.

Wij zijn van mening dat u er in bent geslaagd met dit wetsvoorstel de Comptabiliteitswet 2001 meer bij de tijd te brengen en hierin een betere structuur aan te brengen. Dat uit zich onder andere in de nieuwe en heldere hoofdstukindeling. Daarbij hebben het beheer van publieke middelen door organisaties buiten het Rijk, en het toezicht daarop, ons inziens terecht een meer uitgesproken plaats gekregen dan in de huidige Comptabiliteitswet 2001.

Als het gaat over onze taken en bevoegdheden constateren wij met instemming dat de vijftien jaar oude codificatie van onze algemene bevoegdheid met betrekking tot de toegang tot informatie en onze verantwoordelijkheid voor de nodige prudentie bij publicaties, zoals destijds verwoord in de zogenoemde Victory Boogie Woogie-

UW KENMERK BZ/2014/409U
ONS KENMERK 14007812R
BIJLAGEN 1



brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 17 november 1999¹, nu is opgenomen in de memorie van toelichting bij hoofdstuk 10. Voorts worden onze taken en bevoegdheden voor het verrichten van onderzoek naar de besteding van middelen buiten het Rijk op een aantal onderdelen 'bij de tijd gebracht'. Onder meer regelt het wetsvoorstel onderzoeksbevoegdheden bij uitbesteding van taken, en bij de inkoop van goederen en diensten door het Rijk (dit laatste alleen voor zover ook de minister zich bevoegdheden heeft voorbehouden).

Voor twee onderwerpen vragen wij uw aandacht, te weten:

- de toekomst van de staatsbalans
- onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen.

De toekomst van de staatsbalans

De staatsbalans wordt met ingang van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001² niet meer (afzonderlijk) opgesteld door de minister van Financiën en derhalve niet meer opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR). De staatsbalans was bedoeld als een instrument waarmee het kabinet inzicht zou verschaffen in de vermogenspositie van de Staat en daarmee tevens in de financiële resultaten van haar beleid. Zoals wij ook in ons rapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* uit 2011³ constateerden, kleefde aan de staatsbalans een aantal bezwaren en was deze in zijn oude vorm voor dat doel dan ook niet geschikt.

Inmiddels heeft u aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd een *overheidsbalans* samen te stellen. Deze is veel breder samengesteld zoals uitgelegd wordt in de memorie van toelichting van artikel 2.14 van Hoofdstuk 2 De rijksbegroting van het voorliggende wetsontwerp, en omvat bijvoorbeeld ook gegevens van sociale fondsen, decentrale overheden en andere overheidsinstellingen als zelfstandige bestuursorganen.

Deze stap valt te begrijpen en billijken wij ook vanuit de zeer beperkte bruikbaarheid van de voormalige *staatsbalans* voor beleid en verantwoording. Wij constateren echter tegelijkertijd dat een goede en bestendige informatiepositie van het parlement met betrekking tot het financiële profiel van het Rijk in brede zin en de dynamiek daarin niet is geborgd. De Staten-Generaal hebben nu op rijksniveau slechts beperkt inzicht in de waarde van bezittingen, meerjarige verplichtingen samenhangend met onder meer kapitaalgoederen en risico's. Uiteindelijk is een balans daarvoor een belangrijk en onmisbaar document.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26248, nr. 11

² Kamerstukken II 2013/14, 33 837

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 755, nr.2



Wij menen dat van de minister van Financiën verwacht mag worden actief de informatiepositie van het parlement op dit punt gestructureerd te versterken.

3/4

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen

Een van de instrumenten die de Staat kan hanteren om een publiek belang te borgen en te behartigen, is het houden van aandelen. Deze aandelen, zogenoemde staatsdeelnemingen, vertegenwoordigen samen een groot financieel belang (volgens de Staatsbalans 2012 € 82,2 miljard) en borgen publieke belangen. 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 zowel financieel als ter behartiging van het democratisch vastgelegde publiek belang. Om deze taak - zoals nu verwoord in artikel 10.18 van het wetsvoorstel - naar behoren te kunnen uitvoeren, dient de Algemene Rekenkamer te beschikken over toereikende bevoegdheden. Wij zijn al jaren van oordeel dat de reikwijdte van onze bevoegdheden, zoals die op dit moment zijn geregeld in de Comptabiliteitswet 2001, tekortschiet. Het voorliggende wetsontwerp brengt hierin geen verbetering.

De kwestie splitst zich toe op twee grenzen:

- De Algemene Rekenkamer is niet bevoegd om ter verificatie van het gevoerde beleid van de minister onderzoek ter plaatse uit te voeren bij een staatsdeelneming, als de Staat minder dan 95% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt;
- De Algemene Rekenkamer is bij een staatsdeelneming alleen bevoegd onderzoek te verrichten als de Staat de aandelen *rechtstreeks* houdt, maar niet als de Staat de aandelen *indirect* houdt. Dit betekent dat dochterondernemingen door ons niet in een onderzoek kunnen worden betrokken.

Bovendien valt op, dat gemeentelijke en provinciale rekenkamers en rekenkamercommissies wel bevoegd zijn tot het verrichten van onderzoek ter plaatse vanaf een belang van 50%. Ook nationale rekenkamers van andere landen in Europa, waaronder bijvoorbeeld Frankrijk en Oostenrijk, hebben daarmee vergelijkbare ruimere bevoegdheden en meer reikwijdte dan wij.

Ten aanzien van de begrenzing van onze bevoegdheid tot de 'moeder'-onderneming wijzen wij erop, dat zowel financiële belangen van de Staat als het door de minister(s) te behartigen publiek belang ook bij dochterondernemingen (en hun dochterondernemingen) een rol spelen. In dat licht hebben wij dus ook bij



relevante dochterondernemingen de bevoegdheid nodig ter plaatse onderzoek te kunnen doen ter verificatie van het gevoerde beleid.

4/4

Op deze twee begrenzingsen en op de aanvullingen van het voorliggend wetsontwerp die wij daartoe bepleiten gaan wij in de bijlage nader in.

Tot slot

Wij hopen dat het wetsvoorstel spoedig zijn beslag zal kunnen krijgen. Wij blijven ons ook in de toekomst graag inzetten om gezamenlijk het beheer van de overheidsfinanciën verder te verbeteren. Concreet zouden we graag met u en de Staten-Generaal als medewetgever het gesprek voortzetten over de andere onderwerpen die wij in november 2013 in onze brief aan de Tweede Kamer hebben genoemd als input voor het rondetafelgesprek over de modernisering van de Comptabiliteitswet.⁴

Zo zien wij nog steeds binnen de sector overheid in Nederland een mengeling van verschillende boekhoudstelsels en verschillende verslaggevingsregels, waar harmonisatie en eenduidigheid meer voor de hand liggen, zeker met het oog op de ontwikkelingen rond open data. Ook de Europese ontwikkelingen – met een tendens van steeds meer landen met een baten-lastenstelsel - en de invloed van Europa op ons begrotingsstelsel vragen nadere bespreking. In het kader van de voorliggende modernisering is de positie van en verantwoording over de premie-gefinancierde sectoren nog buiten beschouwing gebleven.

Wij gaan ervan uit, dat deze brief met bijlage vanaf nu onderdeel uitmaakt van het wetgevingsdossier.

Met vriendelijke groet,

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 670, nr.2

Bijlage bij de brief van 11 december 2014 (kenmerk:14007811) aan de minister van Financiën over het wetsvoorstel modernisering Comptabiliteitswet

Onderzoek Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen

Staatsdeelnemingen vertegenwoordigen een groot financieel belang (volgens de Staatsbalans 2012 € 82,2 miljard).

In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013¹ heeft het kabinet het publieke belang in relatie tot staatsaandeelhouderschap als volgt verwoord:

".....In het geval van een staatsdeelneming is er sprake van een publiek belang waarvan de staat heeft besloten dat het voor de borging ervan gewenst is om risicodragend te investeren in de bewuste onderneming. Wet- en regelgeving zijn de eerst aangewezen instrumenten om publieke belangen te borgen. In het geval van staatsdeelnemingen kan het aandeelhouderschap aan de borging van de bewuste publieke belangen bijdragen. In deze nota wordt duidelijker dan voorheen gedefinieerd op welke wijze de staat als aandeelhouder bijdraagt aan de borging van publieke belangen, namelijk door te beoordelen of de strategie van de onderneming in lijn is met de door het beleidsdepartement gedefinieerde publieke belangen, door het (al dan niet) goedkeuren van investeringen, door het vaststellen van het beloningsbeleid en door het benoemen van goede bestuurders en commissarissen. Een staatsdeelneming vertegenwoordigt financiële waarde die de Nederlandse samenleving ten goede komt: maatschappelijk vermogen. De staat in zijn rol als aandeelhouder is de aangewezen partij om zorg te dragen voor het behoud van dit maatschappelijk vermogen, zodat ook de volgende generaties daarvan profijt kunnen hebben. Daarmee draagt de aandeelhouder bovendien bij aan de continuïteit van het bedrijf en aan het publieke belang dat de onderneming met haar dienst of product behartigt. Waardebehoud en de borging van het publieke belang zijn daarmee twee kanten van dezelfde medaille..."

Taak Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsaandeelhouderschap

Vanwege het financiële en publieke belang heeft de wetgever de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid gegeven om onderzoek te doen naar staatsdeelnemingen, opdat het parlement ten behoeve van de democratische controle kan beschikken over informatie uit onafhankelijk onderzoek. 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 zowel financieel als ter behartiging van het publiek belang.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165 nr. 165, blz. 2



In artikel 10.18 van het wetsvoorstel inzake de modernisering van de Comptabiliteitswet 2001 is dit als volgt geformuleerd:

“Het onderzoek bij een vennootschap [waarvan de Staat 5% of meer van het geplaatste aandelenkapitaal houdt] is gericht op:

- a. de oordeelvorming over de vervulling van het aandeelhouderschap van de staat met betrekking tot die vennootschap;
- b. het beleid dat Onze betrokken Minister met betrekking tot die deelneming voert.”

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar (en in een beperkt aantal gevallen bij) staatsdeelnemingen ziet dus op waardebehoud en de borging van het publieke belang door de minister(s) via zijn beleid ter vervulling van het aandeelhouderschap.

Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De wet geeft de Algemene Rekenkamer een aantal bevoegdheden om haar onderzoekstaak ten aanzien van het staatsaandeelhouderschap te kunnen vervullen. Het wetsvoorstel inzake de modernisering van de Comptabiliteitswet 2001 (art. 10.28) wijkt op dit punt inhoudelijk niet substantieel af van de huidige regeling in de Comptabiliteitswet 2001 (art. 91).² De Algemene Rekenkamer kan op grond van artikel 10.25 van het wetsvoorstel (het huidige art. 87) in ieder geval alle informatie die bij het ministerie aanwezig is op door haar aan te geven wijze onderzoeken.

Om te kunnen nagaan hoe de borging van het publieke belang, via de invulling van het aandeelhouderschap en het ten aanzien van de deelneming gevoerde overheidsbeleid, in de praktijk uitwerkt, kan niet altijd worden volstaan met onderzoek bij het ministerie.

De reikwijdte van de wettelijke bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen bij staatsdeelnemingen ter plaatse schiet echter tekort. Alleen wanneer de Staat *minimaal 95%* van het geplaatste aandelenkapitaal *rechtstreeks* houdt, is de Algemene Rekenkamer bevoegd om ter verificatie onderzoek ter plaatse bij de staatsdeelneming te doen.

“Minimaal 95%” en “rechtstreeks” begrenzen ons onderzoek:

1. wanneer de Staat minder dan 95% van de aandelen houdt, en
2. wanneer de Staat aandelen indirect houdt (dochterondernemingen / holdingconstructies).

² De enige wijziging is dat de drempel voor de Algemene Rekenkamer om onderzoek ter plaatse uit te voeren bij staatsdeelnemingen formeel wordt gekwantificeerd van ‘nagenoeg het gehele aandelenkapitaal’ naar ‘95% van de geplaatste aandelen’, een en ander in overeenstemming met de al jaren bestaande bestendige praktijk.



We lichten beide situaties hieronder toe.

Ongeschikt en beperkt mandaat bij staatsdeelnemingen 5% - <95%

Indien de Staat minder dan 95% van de aandelen houdt kan de Algemene Rekenkamer uitsluitend - door tussenkomst van de minister - de jaarrekeningen en rapporten ten aanzien van het onderzoek van de jaarrekening opvragen, maar kan géén onderzoek ter plaatse verrichten.

Deze bevoegdheid sluit niet aan bij de hierboven beschreven taak van de Algemene Rekenkamer. Om te kunnen onderzoeken of het met de staatsdeelneming beoogde waardebehoud en publieke belang afdoende is geborgd, zijn uitsluitend jaarrekeningen en daarbij behorende rapporten ongeschikt. Daarvoor is het ook nodig om ter verificatie onderzoek ter plaatse te kunnen verrichten. Dit nog afgezien van de vraag of het beleid van de minister ten aanzien van waardebehoud en borging van publiek belang valt op te maken uit de documenten die desgevraagd beschikbaar worden gesteld.

Geen mandaat bij staatsdeelnemingen < 5%

Indien de Staat minder dan 5% van de aandelen houdt, heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden. Zij kan in die gevallen uitsluitend onderzoek doen bij het ministerie.

Onderstaande tabel vat het huidige en in het voorliggende wetsontwerp gecontinueerde mandaat van de Algemene Rekenkamer samen.

| Staatsdeelneming | Mandaat Algemene Rekenkamer |
|-------------------------|------------------------------------|
| 95% - 100% aandelen | geschikt mandaat |
| 5% - < 95% aandelen | ongeschikt en beperkt mandaat |
| < 5% aandelen | geen mandaat |

Geen mandaat bij dochterondernemingen en dochterondernemingen daarvan

Waardebehoud en publiek belang zijn ook aan de orde bij indirect aandeelhouderschap. Bij dochterondernemingen (en hun dochterondernemingen) van staatsdeelnemingen heeft de Algemene Rekenkamer echter geen bevoegdheden. De Algemene Rekenkamer kan bijvoorbeeld wel onderzoek doen bij de holding NV Nederlandse Spoorwegen, maar op basis van het aandeelhouderschap niet bij de dochteronderneming NS Groep NV of de 'kleindochter'-onderneming NS Reizigers BV. Om in deze gevallen onderzoek te kunnen verrichten naar waardebehoud en borging van publiek belang, is het nodig dat de reikwijdte van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zich ook tot dochterondernemingen en hun dochterondernemingen uitstrekt.

| Staatsdeelneming | Mandaat Algemene Rekenkamer |
|---|------------------------------------|
| Indirect aandeelhouderschap in dochterondernemingen en hun dochterondernemingen | geen mandaat |



Vergelijking met andere rekenkamers

Binnen Nederland lopen de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen ten aanzien van het aandelenpercentage niet synchroon met de bevoegdheden van lokale rekenkamers. Op grond van de Provinciewet en de Gemeentewet zijn deze bevoegd tot onderzoek ter plaatse bij vennootschappen waarin de provincie of gemeente meer dan 50% van de aandelen houdt.³

In verschillende Europese landen zijn aan de nationale rekenkamers verdergaande bevoegdheden toegekend. Dit is onder meer het geval in Frankrijk en in Oostenrijk, waar de nationale rekenkamer onderzoek ter plaatse kan uitvoeren bij rechtspersonen waarin de Staat meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt of anderszins een overheersende zeggenschap heeft.⁴ Het Franse *Cour des Comptes* is onder bepaalde voorwaarden ook expliciet bevoegd om onderzoek te doen bij dochterondernemingen van staatsdeelnemingen.

Mogelijke oplossing

Een regeling gebaseerd op 'overheersende zeggenschap' voorziet het best in de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om haar taak te kunnen uitvoeren. De Algemene Rekenkamer moet de Tweede Kamer kunnen voorzien van op onafhankelijk onderzoek gebaseerde informatie over het ministeriële beleid ten aanzien van waardebehoud en borging van publiek belang.

Dit brengt met zich mee dat:

1. de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen waarin de Staat meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt of anderszins een overheersende zeggenschap heeft onderzoek ter plaatse moet kunnen uitvoeren ter verificatie van de wijze waarop de Staat haar aandeelhouderschap en beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de staatsdeelnemingen invult;
2. ook vennootschappen waarin de Staat via de moederonderneming overheersende zeggenschap heeft (bijv. in geval van een holdingconstructie), in het onderzoeksbereik van de Algemene Rekenkamer behoren te vallen.

³ Naar verwachting treedt op 1 januari 2015 een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking, waarmee ook rekenkamercommissies deze bevoegdheid krijgen en waarmee rekenkamers bevoegd worden tot onderzoek als meerdere gemeenten of meerdere provincies gezamenlijk de meerderheid van de aandelen houden. (Staatsblad 2014 306) Voor de situatie dat *verschillende* overheidslagen een (ruime) meerderheid van de aandelen houden (bijv. Regionale ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel BV, NV Luchthaven Schiphol), is nog geen regeling getroffen.

⁴ zie Rechnungshofgesetz 1948, par. 12 (1); voor Cour des Comptes Frankrijk, zie Code des juridictions financières, Article L133-2.



Een oplossing in deze zin kan worden gerealliseerd door artikel 10.28 lid 2 van het wetsvoorstel als volgt te herformuleren:

5/5

“Ten aanzien van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de staat rechtstreeks of middellijk ten minste 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt dan wel waarin de Staat rechtstreeks of middellijk overheersende zeggenschap heeft, is artikel 10.27, eerste tot en met zesde lid, van overeenkomstige toepassing.”

Intussen is er een nieuwe variant van overheidsaandeelhouderschap die om een wettelijke regeling vraagt: de Staat en enkele andere overheden houden tezamen een meerderheid van de aandelen, dan wel hebben tezamen rechtstreeks of middellijk overheersende zeggenschap. In die gevallen is niet duidelijk of en zo ja welke rekenkamer(funcitie) bevoegd is.

Een nieuw artikellid, 10.28 lid 3, zou dit kunnen ondervangen:

“Indien de Staat, gezamenlijk met gemeenten, provincies of waterschappen, rechtstreeks of middellijk ten minste 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt van een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, of in die naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid gezamenlijk met gemeenten, provincies of waterschappen rechtstreeks of middellijk overheersende zeggenschap heeft, oefent de rekenkamer(commissie) van het overheidsorgaan dat het hoogste aandelenpercentage houdt de rekenkamerfunctie uit.”

*Algemene Rekenkamer
December 2014*

