

Vergaderjaar 1998–1999

26 248

Toestemming voor schenking door De Nederlandsche Bank

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	blz.
Samenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Het onderzoek	5
1.2 Chronologisch overzicht belangrijke informatie-momenten	6
1.3 De Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit	7
1.4 De gemeente Den Haag	7
2 Toetsing aan regelgeving	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Financiering schenking	8
2.3 De schenking uit de winst	8
2.3.1 Winstbestemming en reservevorming	8
2.3.2 Doel en aard reserves	9
2.4 De schenking als bijzondere last	9
2.4.1 Financiële consequenties Staat	9
2.4.2 Doelstellingen Bank	9
2.5 Comptabiliteitswet	10
2.6 Overige bevindingen	11
2.6.1 Schenkingsakte	11
2.6.2 Bruikleenovereenkomst	11
2.6.3 Omzetbelasting	11
2.6.4 Schenkingsrechten	12
3 Conclusies	13
4 Reacties	14
4.1 Minister van Financiën	14
4.2 De Nederlandsche Bank	14
5 Nawoord Rekenkamer	15
Bijlage 1: Wet- en regelgeving	16
Bijlage 2: Reacties minister van Financiën en directie De Nederlandsche Bank	21

SAMENVATTING

De Nederlandsche Bank N.V. deed in augustus 1998 de toezegging om circa f 110 miljoen aan een particuliere stichting, de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit te schenken. Het geld was bestemd voor de aankoop van kunstwerken, met als voorwaarde dat de aangekochte kunstwerken eigendom van de Staat der Nederlanden zouden worden. De schenking was bedoeld als een gebaar naar de Nederlandse samenleving ter gelegenheid van het afscheid van de gulden en de overstap naar de Euro. De Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit besteedde vooruitlopend op de uitvoering van de toezegging in augustus 1998 een deel van de schenking, circa f 80 miljoen, aan de Victory Boogie Woogie, een schilderij van Piet Mondriaan. Het werk hangt thans in het Haags Gemeentemuseum. De schenking zou in eerste instantie gefinancierd worden uit de verwachte winst over het jaar 1998, en wel uit het deel van de winst dat anders aan de reserves van de Bank zou worden toegevoegd. Dit alles met toestemming van de minister van Financiën, als vertegenwoordiger van de enige aandeelhouder van de Bank, de Staat. Op 24 september liet de Bank weten dat de schenking niet uit de winst 1998 gefinancierd zou worden, maar in de verliesen winstrekening 1998 van de Bank zou worden verantwoord als een bijzondere last. Hiervan heeft de minister van Financiën kennis genomen.

Direct na de feestelijke presentatie van de Victory Boogie Woogie in het Haags Gemeentemuseum rezen zowel in de Eerste als Tweede Kamer van de Staten-Generaal als in de samenleving vragen. Gaf de minister van Financiën terecht zijn toestemming voor de schenking? Had het geld niet beter aan iets anders besteed kunnen worden?

De Rekenkamer heeft de eerste vraag onderzocht in een onderzoek naar de rechtmatigheid van de schenking. Daarbij is zowel de in eerste instantie door de Bank genoemde financieringsmethode getoetst, als de financieringsmethode die de Bank na 24 september voornemens was toe te passen. Over de besteding van het geld aan de Victory Boogie Woogie spreekt zij zich niet uit. Aan de hand van een toetsing van de besluitvorming rond de schenking aan het Burgerlijk Wetboek, de Bankwet 1998, de Comptabiliteitswet, de statuten van de Bank en vastgelegde afspraken heeft de Rekenkamer onderzocht:

- of de minister juist handelt als hij de Bank toestemming geeft om in 1999 deze schenking te financieren uit de middelen bestemd voor de reserves na de vaststelling van de winst over 1998 (de in eerste instantie beoogde financieringswijze);
- of de minister juist handelt als hij de Bank toestemming geeft om de schenking als bijzondere last in de verliesen winstrekening van de Bank over het boekjaar 1998 te verantwoorden (de vanaf 24 september voorgestane financieringswijze);
- of de schenking rechtmatig zal zijn, dat wil zeggen of deze conform de Comptabiliteitswet in de financiële verantwoording 1999 van het ministerie van Financiën verantwoord kan worden.

Financiering uit de winst

De winst van de Bank komt toe aan de enige aandeelhouder, de Staat. De Bank mag van een deel van de winst reserves vormen. De minister van Financiën moet toestemming geven voor stortingen in en onttrekkingen aan de reserves. In 1998 werd tussen de Bank en de minister afgesproken dat jaarlijks 95% van de winst aan de Staat zou worden uitgekeerd en 5% aan de reserves van de Bank zou worden toegevoegd. Er is geen limiet gesteld aan de hoogte van de reserves. De Rekenkamer stelde vast dat op basis van het Burgerlijk Wetboek, de Bankwet 1998, de statuten van de

Bank en vastgelegde afspraken de winst maar voor twee doelen gebruikt mag worden: toevoeging aan de reserves of uitkering aan de Staat. Noch de Bank, noch de minister hebben de bevoegdheid om aan de winst een andere bestemming te geven. Dat betekent dat, wanneer om één of andere reden winst niet aan de reserves wordt toegevoegd, de enige andere mogelijke bestemming uitkering aan de Staat is. De Rekenkamer is daarom van mening dat de minister niet de bevoegdheid heeft om zijn toestemming te verlenen aan het gebruiken van een deel van de winst voor een schenking.

Financiering als bijzondere last

Uit het onderzoek bleek verder dat de schenking niet past binnen de doelstellingen, taken of werkzaamheden van de Bank zoals die in de Bankwet 1998 genoemd staan alsmede niet met de statutaire bepalingen. Daarom is de Rekenkamer van mening dat de boekhoudkundige verwerking van de schenking als bijzondere last in de verlies- en winstrekening niet zonder meer mogelijk is. Primaire doelstelling van de Bank is het handhaven van de prijsstabiliteit. De verwezenlijking van haar doelstellingen geschiedt door de uitvoering van de bij wet geregelde taken en/of werkzaamheden. De Bankwet 1998 biedt wel de mogelijkheid dat de Bank in het algemeen belang andere taken en/of werkzaamheden dan de in de Bankwet genoemde mag uitvoeren, maar alleen na toestemming bij Koninklijk besluit. Een Koninklijk besluit over schenkingen voor de aankoop van kunstwerken is echter nooit genomen. De Rekenkamer is daarom van mening dat de minister geen toestemming voor deze schenking kan geven anders dan bij Koninklijk besluit als bedoeld in de Bankwet 1998.

Gevolgen voor de winstaftocht

De minister van Financiën verbond aan zijn toestemming om de schenking te doen de voorwaarde dat de schenking niet ten laste van de winstaftocht aan de Staat mocht komen. De schenking van de Bank leidt echter wel tot een lagere winstaftocht dan op grond van de Bankwet 1998 en de statuten van de Bank mag worden verwacht. Dit geldt als de schenking als een bijzondere last op de verlies- en winstrekening wordt verantwoord, maar evenzeer als de schenking uit geld bestemd voor de reserves wordt gefinancierd. Dit geld zou immers ten goede moeten komen aan de Staat, aangezien het niet aan de reserves wordt toegevoegd.

Comptabiliteitswet

De Rekenkamer beoordeelt de financiële verantwoording over 1999 pas in 2000, maar nu reeds valt te voorzien dat de winstvaststelling en de winsttoedeling onrechtmatig zullen zijn wegens strijd met «andere wettelijke regelingen» als bedoeld in artikel 51 van de Comptabiliteitswet (tweede lid). Het oordeel over de verantwoording van de winstuitkering van de Bank zal dan «onjuist en onvolledig» zijn op basis van artikel 23, eerste lid, van de Comptabiliteitswet, tenzij de minister van Financiën tijdig zorgdraagt voor een wettelijke grondslag als bedoeld in de Bankwet 1998. Dat is in dit geval een Koninklijk besluit waarmee het doen van een schenking voor kunstaankopen door de Bank in 1998 wordt toegestaan.

Conclusie

Samengevat komt de Rekenkamer tot de conclusie dat zij de toestemming van de minister aan de Bank voor de schenking aan de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit niet als afdoende grondslag voor de rechtmatigheid kan

beschouwen. Dit leidt tot onrechtmatigheid, die kan worden opgeheven als de minister van Financiën alsnog zorgdraagt voor een wettelijke grondslag door middel van een Koninklijk besluit als bedoeld in de Bankwet 1998.

Reacties

De minister van Financiën schreef in zijn reactie dat hij de conclusie over de eerste door de Rekenkamer onderzochte financieringswijze (uit de winst 1998) niet relevant acht, aangezien het niet het voornemen van de Bank is om deze financieringswijze te kiezen. Over de wel gekozen financieringswijze (verwerking als bijzondere last) merkt de minister op dat de directie, Raad van Commissarissen en aandeelhouder van de Bank de schenking passend vinden voor de Bank, aangezien deze bedoeld is om een eenmalige en unieke gebeurtenis in de monetaire historie van de Bank op te luisteren. Wanneer de schenking rechtmatig is en de winst over 1998 door de gekozen boekhoudkundige verwerking volledig aan de Staat wordt afgedragen, kan er volgens de minister geen sprake zijn van een te lage winstafracht.

Ook volgens de Bank moet de schenking gezien worden in het licht van de nauwe verbondenheid die de te markeren gebeurtenis (overstap naar de euro) heeft met de taken en doelstellingen van de Bank. De Bank wijst erop dat de schenking voor de Staat niet alleen inkomens- maar ook vermogensneutraal is: de winstafracht in guldens is dezelfde als zonder de schenking het geval zou zijn geweest en de kunstwerken die met de middelen uit de schenking worden verworven, worden eigendom van de Staat.

Nawoord Rekenkamer

Volgens de Rekenkamer wordt het voornemen om de schenking te financieren uit de winst van de Bank over 1998 tussen augustus en medio september 1998 in een aantal openbare stukken genoemd. Dat was voor haar voldoende reden om in eerste instantie deze financieringswijze aan wet- en regelgeving te toetsen.

De Rekenkamer bestrijdt niet dat het aan de directie, Raad van Commissarissen en aandeelhouders van de Bank is om te bepalen of een schenking binnen de doelstellingen van de bank valt. Zij verwacht echter wel van deze organen dat zij zich bij hun afweging laten leiden door hetgeen in publiekrechtelijke regels, zoals de Bankwet 1998 is vastgelegd over doelstellingen, taken en werkzaamheden van de Bank. De minister van Financiën dient dit als vertegenwoordiger van de Staat te bewaken. De Rekenkamer ziet «een nauwe verbondenheid met taken en bevoegdheden» niet als een voldoende argument om deze schenking als conform de doelstellingen te bestempelen. De Rekenkamer blijft bij haar mening dat de schenking van de Bank een doeloverschrijding vormt waarvoor een Koninklijk besluit nodig is om deze een wettelijke grondslag te geven.

Bij de door de Bank genoemde vermogensneutraliteit van de schenking plaatst de Rekenkamer de kanttekening dat de schenkingsakte niet voorziet in een vrije en onbeperkte overdracht van de eigendom van het schilderij aan de Staat. Zij wijst er bovendien op dat de opmerking over vermogensneutraliteit niet de essentie van de redenering raakt: dat is het ontbreken van een voldoende wettelijke grondslag voor de schenking.

1 INLEIDING

1.1 Het onderzoek

Op 10 augustus 1998 maakte De Nederlandsche Bank NV (verder te noemen de Bank) bekend dat directie en commissarissen hadden besloten in het kader van het afscheid van de gulden een bijdrage te leveren aan de verrijking van het nationale kunstbezit. Hiertoe zou het gedeelte van de winst over 1998, dat de Bank normaliter aan haar reserves zou toevoegen (naar schatting circa f 110 miljoen) aan de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit geschonken worden.

De Stichting besteedde circa f 80 miljoen van deze schenking aan het schilderij Victory Boogie Woogie van Piet Mondriaan en droeg het schilderij in eigendom over aan de Staat. Deze gaf het schilderij in bruikleen aan de gemeente Den Haag met de verplichting het schilderij ten toon te stellen in het Haags Gemeentemuseum. Omdat de Bank het geld pas na de winstvaststelling over 1998, in april 1999, ter beschikking zou stellen, financierde de gemeente Den Haag de aankoop voor. De schenking was voor leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal aanleiding om vragen te stellen aan onder meer de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Algemene Rekenkamer besloot op 1 september 1998 op grond van artikel 51, tweede lid van de Comptabiliteitswet (CW)¹ te onderzoeken of de besluitvorming inzake de schenking van de Bank in overeenstemming was met de geldende wettelijke en statutaire regelgeving, zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW), de Bankwet 1998, de Comptabiliteitswet en de statuten van de Bank. Zij richtte zich daarbij primair op de meest verantwoordelijke bewindspersoon, de minister van Financiën. De onderzoeksvragen waren:

- hoe verhoudt de schenking zich tot de doelstellingen, taken en werkzaamheden van de Bank?
- hoe verhoudt de schenking zich tot de wettelijke bepalingen inzake de winstvaststelling, winstbestemming en reservevorming bij de Bank?
- hoe verhoudt de schenking zich tot de aard en doelstelling van de reserves van de Bank?
- welke gevolgen heeft de schenking voor de juistheid en volledigheid van de ontvangsten in de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën?
- welke overige aspecten van de schenking kunnen (financiële) gevolgen voor het Rijk hebben?

Het bleek dat bij het Ministerie van Financiën vrijwel geen schriftelijke vastleggingen van de besluitvorming waren gemaakt. Daarnaast wenste het Ministerie van Financiën een voor de beantwoording van de rechtmatigheidsvraag essentieel bestaand document (de brief van 15 juli 1998, zie paragraaf 1.2) niet in kopie ter beschikking van de Rekenkamer te stellen. De Rekenkamer heeft dit document uitsluitend op ambtelijk niveau kunnen inzien. De Rekenkamer is van de mening dat het Ministerie van Financiën hiermee in strijd handelde met het bepaalde in artikel 54 van de Comptabiliteitswet (lid 1, onder c, en lid 2). Hierin wordt bepaald dat de minister desgevraagd gehouden is de inlichtingen te verstrekken die de Rekenkamer voor haar taak nodig acht en wel op de wijze zoals de Rekenkamer dat wenst.

De Rekenkamer zond haar bevindingen op 9 oktober 1998 om commentaar naar de minister van Financiën en De Nederlandsche Bank. De minister reageerde op 12 oktober 1998. Ook De Nederlandsche Bank stuurde (via de minister van Financiën) op 12 oktober 1998 een reactie.

¹ Dit artikel luidt: «Ten aanzien van het gevoerde financiële beheer onderzoekt de Rekenkamer of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen en of ook overigens is zorg gedragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer».

Beide reacties zijn voor de volledigheid in bijlage 2 opgenomen en op hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 4.

Op grond van artikel 61 van de Comptabiliteitswet is de Rekenkamer bevoegd zodanige mededelingen te doen als zij nodig oordeelt.

1.2 Chronologisch overzicht belangrijke informatiemomenten

23 juni 1998: in een brief aan de minister van Financiën noemde de president van de Bank, onder verwijzing naar een enkele weken daarvoor gevoerd gesprek, een aantal mogelijkheden voor een bijzonder gebaar ter gelegenheid van de Economische Monetaire Unie en de toetreding van de Bank tot het stelsel van Europese Centrale Banken. Enkele dagen daarna ontving de minister-president een afschrift van deze brief.

15 juli 1998: de minister van Financiën schreef de president van de Bank een brief. Deze brief werd ten onrechte niet aan de Rekenkamer ter beschikking gesteld. De inhoud van deze brief heeft zij voor zover mogelijk moeten afleiden uit de beantwoording van de kamervragen door de minister van Financiën op 16 september 1998. Daaruit blijkt (na uiteenzetting van het initiatief van de Bank) dat de Bank de winstinhouding over het lopende jaar zou laten passeren. Ook werd de notie geformuleerd de middelen te bestemmen voor een bestaand overheidsfonds; daarmee werd beoogd dat kunstwerken, aangekocht met deze middelen, eigendom zouden worden van de Staat ten behoeve van openbare collecties in Nederland. Over de verdere modaliteiten zou nader contact volgen. Uit de beantwoording van de kamervragen bleek dat de minister-president van de gestelde voorwaarden op de hoogte was en met de beslissing van de minister van Financiën had ingestemd.

22 juli 1998: de president van de Bank deelde het bestuur van de Stichting het volgende mee:

«Directie en Commissarissen van De Nederlandsche Bank hebben besloten een bijzonder gebaar te maken en de winst over 1998, die de Bank niet uitkeert doch toevoegt aan haar reserves (naar schatting f 110 miljoen), ter beschikking te stellen aan de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit, die ten doel heeft het bevorderen van de aankoop van kunstwerken ten behoeve van openbare collecties in Nederland». De Bank verbond aan de schenking de voorwaarde dat de kunstwerken die de Stichting met de middelen van de Bank zou verwerven eigendom zouden worden van de Staat.

10 augustus 1998: de Bank gaf een persbericht uit waarmee de schenking aan de Stichting wordt bekend gemaakt.

21 augustus 1998: de minister van Financiën zond ter informatie een memo aan de ministerraad waarin de gang van zaken omtrent de schenking van de Bank wordt toegelicht. Uit dit memo bleek dat de minister in overleg met de minister-president de Bank had laten weten het initiatief van de Bank met sympathie te beoordelen. Zij hadden zich er, blijkens het memo, hierbij van vergewist dat:

- de ter beschikking te stellen middelen niet ten laste van de jaarlijkse winstafracht aan de Staat zouden worden gebracht, maar ten laste van de reserves van de Bank (aan de reserves wordt jaarlijks het ingehouden deel van de winst toegevoegd);
- de middelen ter beschikking zouden worden gesteld aan een bestaand fonds en de kunstaankopen in eigendom van de Staat zouden worden verworven.

24 september 1998: de president van de Bank schreef aan de minister van Financiën dat de Bank voornemens was de kosten van de schenking ten laste te brengen van de verlies- en winstrekening van de Bank. Daarbij wees hij ook op de afspraak om de winstinhouding over 1998 te laten passeren. Met deze brief werd een invulling gegeven aan de afspraak om contact te hebben over verdere modaliteiten (zie 15 juli 1998).

24 september 1998: de minister van Financiën reageerde op de hiervoor genoemde brief met de mededeling dat de formele afhandeling zal geschieden in het kader van de goedkeuring van de jaarstukken van de Bank over 1998.¹

1.3 De Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit

De Stichting, opgericht op 30 juni 1997 onder de naam Stichting Nationaal Fonds Nederlands Kunstbezit, is gevestigd in Amsterdam en heeft tot doel het bevorderen van de aankoop van kunstwerken ten behoeve van openbare collecties in Nederland. Op 8 juni 1998 werden de statuten gewijzigd om vrijstelling te kunnen verkrijgen in het kader van de Successiewet 1956. Daarbij werd onder meer de naam gewijzigd in Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit.

1.4 De gemeente Den Haag

Uit beantwoording van vragen van gemeenteraadsleden en een brief aan de Gemeenteraad van 8 september 1998 bleek dat het College van Burgemeester en Wethouders op 11 en 18 augustus 1998 mondeling op de hoogte werd gesteld van de ontwikkelingen rondom de mogelijke bruikleen van een kunstwerk voor het Haags Gemeentemuseum. In zijn vergadering van 25 augustus 1998 besloot het College positief te reageren ten aanzien van de voorfinanciering van het aankoopbedrag van Victory Boogie Woogie (ca f 80 miljoen) en in te stemmen met het aangaan van een bruikleenovereenkomst met het Rijk. De Commissie Cultuur werd op 27 augustus 1998 geïnformeerd. De voorfinanciering loopt tot uiterlijk 30 april 1999.

¹ Op 24 september 1998 geeft de president van de Bank in een brief, gericht aan de president van de Rekenkamer, een nadere toelichting op de schenking aan de Stichting. Deze brief ging vergezeld van een door de Bank op 3 september 1998 bij een extern deskundige gevraagd juridisch advies, dat op 4 september 1998 aan de Bank werd uitgebracht.

2 TOETSING AAN REGELGEVING

2.1 Inleiding

De minister van Financiën vertegenwoordigt de Staat als enig aandeelhouder van de Bank. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders, in dit geval dus de minister van Financiën, keurt de jaarrekening van de Bank goed. Nadat de jaarrekening is goedgekeurd, en daarmee de winst is vastgesteld, staat de winst ter beschikking van de aandeelhouder (artikel 105, eerste lid, boek 2 van het BW). Op basis van de Bankwet 1998 (artikel 16, tweede lid) kan de Bank, met toestemming van de minister van Financiën, reserves na winstvaststelling vormen. Stortingen in en onttrekkingen aan deze reserves behoeven de toestemming van de minister van Financiën.

Als begrotingsverantwoordelijke dient de minister van Financiën de door de Bank uitgekeerde winst volledig en juist te verantwoorden in de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën (Hoofdstuk IXB).

De minister van Financiën is op grond van de Grondwet en daarop gebaseerde wettelijke bepalingen zoals de Comptabiliteitswet verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal over de wijze waarop hij gebruik maakt van de hem toekomende rechten, plichten en bevoegdheden.

Voor de Bank gelden de specifieke bepalingen zoals die zijn vastgelegd in de Bankwet 1998 en de daarop gebaseerde statuten van de Bank, een en ander als uitwerking van de algemene bepalingen voor naamloze vennootschappen in Boek 2 van het BW.

2.2 Financiering schenking

Uit de informatie-uitwisseling tussen de president van de Bank en de minister van Financiën bleek in eerste instantie (tot 24 september 1998) dat de schenking zou worden gefinancierd uit de winst over 1998 van de Bank.

Uit de brief van de president van de Bank aan de minister van Financiën van 24 september 1998 bleek dat (in afwijking van hetgeen de president van de Bank op 22 juli 1998 aan het Bestuur van de Stichting meedeelde) een andere gang van zaken beoogd werd en dat de Bank voornemens is de schenking ten laste te brengen van de verlies- en winstrekening van de Bank.

De Rekenkamer heeft beide mogelijkheden getoetst, ten eerste financiering uit de vastgestelde winst over 1998 en ten tweede opnemen als bijzondere last in de verlies- en winstrekening van de Bank over 1998. De Rekenkamer heeft het ten laste brengen van de schenking van de vastgestelde winst over 1998 getoetst aan de wettelijke bepalingen inzake winstbestemming en reservevorming en aan de aard en doelstelling van de reserves van de Bank. De boekhoudkundige verwerking van de schenking als bijzondere last in de verlies- en winstrekening werd getoetst aan de doelstellingen, taken en werkzaamheden van de Bank, zoals opgenomen in de Bankwet 1998 en de statuten van de Bank.

2.3 De schenking uit de winst

2.3.1 Winstbestemming en reservevorming

In 1974 werden afspraken gemaakt tussen de Bank en de minister van

Financiën omtrent een winstverdelingsregeling. Bij de besluitvorming hieromtrent merkte het ministerie destijds op dat formeel geen sprake kan zijn van een winstverdelingsregeling maar dat de Bank slechts verzoeken kan doen om inhouding van een gedeelte van de brutowinst wegens een behoefte aan een bijzondere reserve.

In 1998 werden de afspraken van 1974 als gevolg van de derde fase van de Economische en Monetaire Unie geactualiseerd. Afgesproken is dat 5% van de winst jaarlijks wordt toegevoegd aan de reserves van de Bank. De resterende 95% wordt als dividend uitgekeerd aan de aandeelhouder, de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door de minister van Financiën. De minister verantwoordt de winstuitkering in de financiële verantwoording van zijn ministerie.

De Rekenkamer stelde vast dat **noch de Bank noch de minister van Financiën de bevoegdheid hebben om aan de winst een andere bestemming te geven, respectievelijk daarvoor toestemming te geven, dan toevoeging aan de reserves of uitkering aan de Staat.** Wanneer, zoals kennelijk in dit geval, de Bank en de minister van mening zijn dat er geen noodzaak is om een deel van de winst aan de reserves toe te voegen, dient de gehele winst naar het oordeel van de Rekenkamer aan de aandeelhouder te worden uitgekeerd.

2.3.2 Doel en aard reserves

Uit de stukken blijkt (zie 1.2) dat ook overwogen is de schenking ten laste te brengen van de reserves van de Bank. Doel en aard van de reserves die worden gevormd uit winsthouding werden in 1964 door de Bank en in 1975 door de regering omschreven als «bestemd voor bijzondere risico's (de bank noemde onder andere overval, vervalsing, diefstal, oorlogschade, overstromingen) en voor vernieuwing of vervanging van gebouwen». Hieruit blijkt dat een eventuele onttrekking met als doel de onderhavige schenking niet strookt met doel en aard van deze reserve, zoals deze sedert 1975 luiden.

De minister kan hiervoor dus ook geen toestemming geven.

2.4 De schenking als bijzondere last

2.4.1 Financiële consequenties Staat

De boekhoudkundige verwerking van de schenking als bijzondere last in de winst- en verliesrekening zou tot gevolg hebben dat de winst van de Bank over het boekjaar 1998 circa f 110 miljoen lager uitvalt. Aangezien de winstbestemming geschiedt op basis van het jaarresultaat en niet op basis van het resultaat vóór bijzondere lasten, zou dit betekenen dat de dividenduitkering aan de Staat – ingevolge de in 1998 gemaakte afspraken over de regeling voor winstuitkering – zou moeten geschieden over een winst die circa f 110 miljoen lager is. Het is de bedoeling om dit negatieve effect voor de Staat teniet te doen door niet 95%, maar 100% van de winst uit te keren. De Rekenkamer merkt hierover op dat in deze benadering de schenking weliswaar in materieel opzicht niet ten laste komt van de winstafracht, maar **dat de Staat haar in aandelen van de Bank vastgelegde vermogen niet ziet toenemen.**

2.4.2 Doelstellingen Bank

De Rekenkamer heeft onderzocht of **de Bankwet en de statuten van de Bank de mogelijkheid bieden om een substantiële schenking te doen, oftewel of de schenking past binnen de wettelijke doelstellingen van de Bank.** Het bleek dat de schenking niet in overeenstemming is met de doelstellingen, de taken en werkzaamheden van de Bank, zoals

opgenomen in de Bankwet 1998. Daarin wordt als primaire doelstelling van de Bank het handhaven van de prijsstabiliteit genoemd.

Het is algemeen aanvaard dat een rechtspersoon rechtshandelingen mag verrichten die niet in de wettelijke en statutaire doelomschrijving van de vennootschap voorkomen, ook al is dit in formele zin in strijd met de wet en statuten. Sponsoring en allerlei andere vormen van financiële steun in het kader van public relations mogen worden beschouwd als het belang van de vennootschap te dienen. Ook indien een direct verband met enig bedrijfsbelang ontbreekt, is een zeker maecenaat van een rechtspersoon niet onaanvaardbaar. De begrenzing ligt echter naar de mening van de Rekenkamer in de woorden «een zeker maecenaat». Bij overtreding van deze grens is er sprake van doeloverschrijding. De Rekenkamer meent dat dit hier het geval is¹.

De schenking zou met de wet in overeenstemming kunnen worden gebracht door de procedure van artikel 4 of 9 van de Bankwet 1998 te volgen. Deze artikelen bepalen dat de Bank na toestemming bij Koninklijk besluit in het algemeen belang andere taken respectievelijk werkzaamheden kan uitvoeren dan de in de wet genoemde. De Rekenkamer stelde vast dat er vooralsnog geen Koninklijk besluit is waarin bepaald wordt dat de Bank een schenking als de onderhavige kan doen.

De Bankwet 1998 noch haar voorgangster de Bankwet 1948, noch de parlementaire behandeling geven een nadere invulling aan het begrip andere werkzaamheden. Het is echter wel zo dat alle tot dusver opgestelde Koninklijke besluiten uitsluitend andere werkzaamheden betroffen die pasten binnen het kader van de expliciete wettelijke doelstellingen, taken en werkzaamheden van de Bank.

2.5 Comptabiliteitswet

De jaarrekening en daarmee de winstbestemming over het boekjaar 1998 van de Bank wordt eerst in april 1999 vastgesteld. De winstuitkering aan de Staat (dividend) zal worden verantwoord in de financiële verantwoording 1999 van het Ministerie van Financiën (hoofdstuk IXB). Dit betekent dat de Rekenkamer pas in het jaar 2000 in haar rapport bij de financiële verantwoording 1999 een definitief oordeel kan geven over de juistheid en volledigheid van deze ontvangsten. Vooruitlopend daarop kan de Rekenkamer wel aangeven wat de gevolgen zullen zijn van deze voor controle vatbare beslissing.

De schenking van de Bank leidt tot een lagere winstafracht dan op grond van Bankwet 1998 en de statuten van de Bank mag worden verwacht. Dit is het geval als de schenking uit de reserves wordt gefinancierd (dit geld zou immers ten goede moeten komen aan de Staat als het niet naar de reserves zou gaan, zie 2.3.1), maar evenzeer als de schenking als een bijzondere last op de verlies- en winstrekening wordt verantwoord. In beide gevallen zullen de inkomsten van de Staat in 1999 te laag zijn. De Rekenkamer beoordeelt de financiële verantwoording over 1999 pas in 2000, maar nu reeds valt te voorzien dat – als er geen Koninklijk besluit komt als bedoeld in paragraaf 2.4.2 – de winstvaststelling en de winsttoedeling onrechtmatig zullen zijn wegens strijd met andere wettelijke regelingen zoals bedoeld in artikel 51 van de Comptabiliteitswet (tweede lid). Het oordeel over de verantwoording van de winstuitkering van de Bank zal dan «onjuist en onvolledig» zijn op basis van artikel 23, eerste lid, van de Comptabiliteitswet, tenzij de minister van Financiën, als gezegd, tijdig zorgdraagt voor een wettelijke grondslag als bedoeld in de Bankwet 1998. Dat is in dit geval een Koninklijk besluit waarmee het doen van een

¹ Hierbij ging de Rekenkamer ervan uit dat de te verantwoorden winstuitkering van De Nederlandsche Bank in 1999 naar verwachting ongeveer f 1,9 miljard zal bedragen. De Rekenkamer hanteert in haar rechtmatigheidsonderzoek bij artikelen met een dergelijke omvang een kwantitatieve tolerantiegrens van 1%. Dit betekent dat de tolerantiegrens ongeveer f 19 miljoen bedraagt.

schenking voor kunstaankopen als werkzaamheid van de Bank in 1998 wordt toegestaan.

2.6 Overige bevindingen

2.6.1 Schenkingsakte

Op 3 september 1998 werd de schenkingsakte getekend door de voorzitter van de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit en namens de Staat der Nederlanden door een vertegenwoordiger van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) die daartoe op 3 september 1998 door de staatssecretaris van OCenW is gemachtigd.

De akte kent de volgende vier bepalingen:

- De Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit schenkt bij deze aan de Staat het schilderij Victory Boogie Woogie van Piet Mondriaan, olieverf op canvas, afmetingen 50 inch bij 50 inch, hierna te noemen: het schilderij.
- De Staat verplicht zich als last waaronder deze schenking wordt gedaan, het schilderij niet te vervreemden of te bezwaren met beperkte rechten.
- Alle aan deze schenking verbonden lasten komen voor rekening van de Stichting.
- De Stichting zal het schilderij onmiddellijk na de ondertekening van deze overeenkomst leveren aan de Staat door bezitsverschaffing.

De Rekenkamer stelde vast dat de schenking niet voorziet in een vrije en onbeperkte overdracht van de eigendom van het schilderij aan de Staat. In het maatschappelijk verkeer wordt onder het begrip «eigendom» vrije en onbeperkte eigendom verstaan.

In zijn advies over de concept schenkingsakte wees de Landsadvocaat er op dat het vervreemdingsverbod de Staat onnodig kan beperken in toekomstig beleid, in die zin dat de Stichting blijvende vorm van zeggenschap behoudt.

2.6.2 Bruikleenovereenkomst

De Staat heeft het schilderij op 3 september 1998 in bruikleen gegeven aan de gemeente Den Haag. De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de bruikleenovereenkomst. Zij stelde vast dat er op 7 oktober 1998 geen ondertekende bruikleenovereenkomst was.

2.6.3 Omzetbelasting

In beginsel geldt dat invoer uit een derde land (niet-EG-land) belast is. Hierop is een aantal uitzonderingen gemaakt. Zo is er een vrijstelling van heffing van omzetbelasting bij invoer van goederen waarvoor aanspraak op vrijstelling van douanerechten bestaat (art. 21, letter a van de Wet op de Omzetbelasting). De omzetbelasting volgt het regime voor de douanerechten. De vrijstelling van douanerechten is geregeld in artikel 96 van de Douaneregeling. Daarin wordt verwezen naar art. 51 EG verordening 918/83, bijlagen 2, onderdeel b. Vrijgesteld is onder meer een levering door een ander dan een ondernemer indien het goed onderdeel gaat uitmaken van een verzameling van culturele aard.

De Rekenkamer constateert dat nu het schilderij in bruikleen is gegeven aan het Haags Gemeentemuseum en daar deel uit maakt van een verzameling van culturele aard de vrijstelling van omzetbelasting van toepassing is.

2.6.4 Schenkingsrechten

Op 6 maart 1998 diende de Stichting een verzoek in bij het Ministerie van Financiën inzake vrijstelling van successie- en schenkingsrecht krachtens artikel 33, eerste lid, onderdeel 13 van de Successiewet 1956. Dit artikel luidt:

«Van het recht van schenking is vrijgesteld, hetgeen wordt verkregen door een door Onze Minister, na overleg met de Minister van OCenW, aangewezen museum waarvan de collectie van nationaal of regionaal cultureel belang is of een steunstichting van dat museum, voor zover aan de verkrijging niet een opdracht is verbonden, welke aan de verkrijging het karakter ontnemt van te zijn geschiedt in het algemeen belang». De behandeling van het verzoek werd overgedragen aan de Belastingdienst. Op 19 maart 1998 deelde de Belastingdienst mee dat als de statutaire doelstelling van de Stichting wordt aangepast de Stichting kan worden opgenomen op de lijst van musea of steunstichtingen van musea. Met de brief van 9 april 1998 werd meegedeeld dat opname op de lijst met terugwerkende kracht tot 30 juni 1997 (datum oprichting Stichting) kon plaatsvinden.

Vervolgens werd de Belastingdienst op 15 juli 1998 geïnformeerd over de wijziging van de statuten.

Op 21 juli 1998 berichtte de Belastingdienst dat de Stichting is vrijgesteld van schenkingsrecht.

3 CONCLUSIES

De definitieve afwikkeling van de besluitvorming omtrent de schenking van de Bank aan de Stichting krijgt haar beslag in 1999, op het moment van goedkeuring van de jaarrekening 1998 door de aandeelhouder. Dit neemt echter niet weg dat thans reeds voor de Rekenkamer sprake is van een voor controle vatbare beslissing van de minister van Financiën met financiële gevolgen voor de Staat.

De Rekenkamer concludeert dat de schenking van de Bank een doeloverschrijding vormt waarvoor een Koninklijk besluit nodig is om de schenking een wettelijke grondslag te geven. Daarom is zij van mening dat de boekhoudkundige verwerking van de schenking als bijzondere last in de verlies- en winstrekening niet zonder meer mogelijk is. Dit betekent volgens de Rekenkamer dat de minister van Financiën, als vertegenwoordiger van de Staat als enig aandeelhouder van de Bank, straks niet zonder meer goedkeuring kan geven aan de jaarrekening 1998.

De Rekenkamer concludeert op grond van de Bankwet 1998 dat noch de minister van Financiën noch de directie van de Bank de bevoegdheid hebben om aan de winst een andere bestemming te geven dan toevoeging aan de reserve en/of uitkering aan de Staat. De Rekenkamer concludeert dat de minister van Financiën door in te stemmen met de schenking van de Bank op dat moment in strijd heeft gehandeld met de Bankwet 1998. Wanneer zoals hier kennelijk het geval was er geen noodzaak wordt gezien voor toevoeging aan de reserves, dient volgens de statuten van de Bank de gehele winst te worden uitgekeerd aan de Staat. Ook in het geval dat de winst wordt verlaagd door het opnemen van een bijzondere last op de verlies- en winstrekening zal de winstafdracht aan de Staat te laag zijn. Beide gevallen zullen straks leiden tot het onvolledig verantwoorden van de winstafdracht over 1998, wat in strijd is met de bepalingen van de Comptabiliteitswet.

De minister van Financiën kan het handelen in strijd met de Comptabiliteitswet voorkomen door tijdig te zorgen voor een wettelijke grondslag van de schenking. Dat is in dit geval een Koninklijk besluit waarmee het doen van een schenking voor kunstaankopen door de Bank in 1998 als bedoeld in de Bankwet 1998 wordt toegestaan.

4 REACTIES

4.1 Minister van Financiën

De minister van Financiën acht de conclusie over de eerste door de Rekenkamer onderzocht financieringswijze (uit de winst 1998) niet relevant, aangezien het niet het voornemen van de Bank is om deze financieringswijze te kiezen. Het uitgangspunt is steeds geweest dat de omvang van de schenking gelijk zou zijn aan het deel van de winst dat de Bank op grond van de winstverdelingsformule zou inhouden. De boekhoudkundige verwerking van dit uitgangspunt was onderdeel van de nog af te wikkelen modaliteiten.

Over de wel gekozen financieringswijze (verwerking als bijzondere last) merkt de minister op dat de directie, Raad van Commissarissen en aandeelhouder van de Bank de schenking passend vinden voor de Bank, aangezien deze bedoeld is om het feit te markeren dat zij haar bijna 200 jaar oude taak als «hoedster van de gulden» bij de overgang naar de Euro achter zich laat, een eenmalige en unieke gebeurtenis in de monetaire historie van de Bank. Wanneer de schenking rechtmatig is en de winst over 1998 door de gekozen boekhoudkundige verwerking volledig aan de Staat wordt afgedragen, kan er volgens de minister geen sprake zijn van een te lage winstafdracht.

De minister is ten slotte van mening dat hij door de overigens persoonlijke brief van 15 juli 1998 vertrouwelijk ter inzage te geven de Rekenkamer volledig heeft geïnformeerd en niet in strijd met de wet heeft gehandeld.

4.2 De Nederlandsche Bank

Ook de Bank wijst erop dat de wijze van financieren onderdeel uitmaakte van de nadere modaliteiten van de schenking; het is dus niet zo, dat met de gekozen financieringswijze anders werd gehandeld dan oorspronkelijk was beoogd. Deze suggestie van de Rekenkamer is onjuist. Ook de conclusie dat met de schenking sprake is van overschrijding van de grenzen van een aanvaardbaar «zeker maecenaat» bestrijdt de Bank: volgens haar is het aan de directie, Raad van Commissarissen en aandeelhouder om af te wegen of sprake is van doeloverschrijding. Deze schenking moet volgens de Bank worden gezien in het licht van de nauwe verbondenheid die de te markeren gebeurtenis (overstap naar de Euro) heeft met de taken en doelstellingen van de Bank sinds 1814. De Bank wijst erop dat de schenking voor de Staat niet alleen inkomens- maar ook vermogensneutraal is: de winstafdracht in guldens is dezelfde als zonder de schenking het geval zou zijn geweest en de kunstwerken die met de middelen uit de schenking worden verworven worden eigendom van de Staat.

5 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het voornemen om de schenking te financieren uit de winst van de Bank over 1998 in de periode augustus tot medio september 1998 in een aantal openbare stukken wordt genoemd. Dat was voor haar voldoende reden om in eerste instantie deze financieringswijze aan wet- en regelgeving te toetsen. Zij kwam tot de conclusie dat noch de minister van Financiën, noch de directie van de Bank de bevoegdheid hebben om aan de winst een andere bestemming te geven dan toevoeging aan de reserve en/of uitkering aan de Staat. In een brief van 24 september 1998 schreef de president van de Bank aan de minister van Financiën dat de Bank voornemens was de kosten van de schenking ten laste te brengen van de verlies- en winstrekening van de Bank. Naar aanleiding hiervan heeft de Rekenkamer ook deze financieringswijze onderzocht. Zij kwam tot de conclusie dat de boekhoudkundige verwerking van de schenking als bijzondere last in de verlies- en winstrekening niet zonder meer mogelijk is.

De minister van Financiën en de Bank schrijven beiden in hun reactie op dit punt dat het volgens hen aan de directie, Raad van Commissarissen en vergadering van aandeelhouders van de Bank is om te bepalen of een schenking binnen de doelstellingen van de bank valt. Dit bestrijdt de Rekenkamer niet. Zij verwacht echter wel van deze organen dat zij zich bij hun afweging laten leiden door hetgeen in publiekrechtelijke regels, zoals de Bankwet 1998 is vastgelegd over doelstellingen, taken en werkzaamheden van de Bank. De minister van Financiën dient dit als vertegenwoordiger van de Staat te bewaken. De Rekenkamer ziet «een nauwe verbondenheid met taken en bevoegdheden» niet als een voldoende argument om deze schenking als conform de doelstellingen te bestempelen. Zij blijft bij haar mening dat de schenking een doeloverschrijding vormt waarvoor toestemming bij Koninklijk besluit als bedoeld in de Bankwet 1998 nodig is. Dit betekent volgens de Rekenkamer dat de minister van Financiën, als enig aandeelhouder van de Bank, straks niet zonder meer goedkeuring kan geven aan de jaarrekening 1998. Eerst moet volgens de Rekenkamer de minister zorgdragen voor een wettelijke grondslag voor de schenking in de vorm van een Koninklijk besluit als bedoeld in de Bankwet 1998.

Bij de door de Bank genoemde vermogensneutraliteit van de schenking plaatst de Rekenkamer de kanttekening dat de schenkingsakte niet voorziet in een vrije en onbeperkte overdracht van de eigendom van het schilderij aan de Staat. Zij wijst er bovendien op dat de opmerking over vermogensneutraliteit niet de essentie van de redenering raakt, namelijk het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de schenking. Ten slotte wijst de Rekenkamer erop dat de Comptabiliteitswet voorschrijft dat de minister inlichtingen verstrekt op de wijze waarop de Rekenkamer dat aangeeft. In dit geval gaf de Rekenkamer aan een afschrift van de brief van 15 juli 1998 van de minister van Financiën aan de president van de Bank te willen hebben. Door niet, ook niet na uitdrukkelijk op de rechten van de Rekenkamer terzake te zijn gewezen, te voldoen aan het verzoek van de Rekenkamer en derhalve te volharden in het niet afgeven van een afschrift, behoudt de minister van Financiën zich rechten voor die hem volgens de wetgever ten opzichte van de Rekenkamer niet toekomen. De persoonlijke aard of vertrouwelijkheid van stukken kan volgens de Rekenkamer niet als argument voor deze handelwijze gelden: het is aan de Rekenkamer zelf om de aard van de haar ter beschikking gestelde stukken vast te stellen. De Rekenkamer ziet alsnog met belangstelling naar een afschrift van de brief van 15 juli 1998 uit. In die brief zou immers de voor controle vatbare beslissing tot toestemming van de minister van Financiën vastliggen.

Doelstellingen, taken en werkzaamheden van de Bank

De doelstellingen, taken en werkzaamheden van de Bank staan beschreven in Hoofdstuk II, artikelen 2 tot en met 9 van de Bankwet 1998 (Stb. 1998, 200). De Rekenkamer merkt hierbij op dat deze artikelen van kracht worden op het moment dat de derde fase van de Economische en Monetaire Unie in gaat, naar verwachting 1 januari 1999. De wijzigingen hebben met name betrekking op de overgang van bevoegdheden naar de Europese Stelsel van Centrale Banken. De Rekenkamer is van mening dat deze wijzigingen geen invloed hebben op haar oordeelsvorming.

De Bankwet 1998 maakt onderscheid tussen «doelstellingen», «taken» en «werkzaamheden». De verhouding tussen de drie begrippen wordt als volgt gekarakteriseerd: «de Bank gebruikt de werkzaamheden waartoe zij gerechtigd is om een taak uit te voeren ten einde een doelstelling te bereiken». De verwezenlijking van die doelstelling geschiedt door de taken genoemd in de artikelen 3 (monetair beleid) en 4 (toezicht). De werkzaamheden staan vermeld in de artikelen 5 tot en met 9.

Doelstellingen

Op grond van artikel 2 heeft de Bank als doelstelling: het handhaven van de prijsstabiliteit;

- de verwezenlijking van de in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap omschreven doelstelling;
- het bevorderen van een open markteconomie met vrije mededinging waarbij een doelmatige allocatie van middelen wordt bevorderd;
- het uitvoeren van taken, anders dan die bedoeld in artikel 3 van de Bankwet, voorzover deze haar bij of krachtens de wet zijn opgedragen.

Taken

De Bank kent als primaire taken:

- het uitoefenen van toezicht op financiële instellingen;
- het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer;
- het verzamelen van statistische gegevens en het vervaardigen van statistieken.

Artikel 4, vierde lid bepaalt dat de Bank, na toestemming bij koninklijk besluit, in het algemeen belang andere taken kan uitvoeren dan de in de Bankwet 1998 genoemde. De parlementaire geschiedenis geeft niet aan wat die andere taken inhouden noch wat de reikwijdte van het begrip «algemeen belang» is.

Werkzaamheden

De Bank is bevoegd die werkzaamheden te verrichten die nodig zijn ter uitvoering van de in artikel 3 en 4 genoemde taken, waaronder met name de hieronder vermelde werkzaamheden:

- het uitgeven van bankbiljetten;
- het verzamelen van gegevens ten behoeve van de Europese Centrale Bank;
- het verrichten van transacties in de financiële markten.

Artikel 9 bepaalt welke werkzaamheden de Bank kan verrichten na toestemming bij koninklijk besluit. Hierin is onder punt c bepaald dat de Bank in het algemeen, na toestemming bij koninklijk besluit, andere werkzaamheden kan verrichten dan bedoeld in de artikelen 5 t/m 9.

Er zijn 11 koninklijke besluiten van kracht die zijn genomen op grond van artikel 21 van de Bankwet 1948 en die ingevolge artikel 31 van de Bankwet 1998 thans berust zijn op artikel 9 van de Bankwet 1998. Deze besluiten betreffen onder andere het oprichten van een rechtspersoon, die belast zal zijn met het verrichten van bepaalde financiële werkzaamheden verband houdende met de tussen Iran en de Verenigde Staten van Amerika overeengekomen Akkoorden van Algiers, het verstrekken van voorschotten bij wijze van belening of in rekening-courant op onderpand van vorderingen, en werkzaamheden op het gebied van export- en importgaranties.

Tijdens de behandeling van de Bankwet 1948 en de Bankwet 1998 door de Staten-Generaal werd niet ingegaan op de betekenis en de reikwijdte van het begrip «andere werkzaamheden». Wel geven de koninklijke besluiten een indicatie aan welke andere werkzaamheden moet worden gedacht.

De Rekenkamer stelde vast dat de koninklijke besluiten geen van alle betrekking hebben op of enige relatie hebben met de schenking van de Bank.

Winstvaststelling, winstbestemming en reservevorming

Winstvaststelling

In overeenstemming met de Bankwet bevatten de statuten van de Bank de volgende bepalingen inzake de winstvaststelling.

Artikel 19, derde lid:

Jaarlijks, binnen drie maanden na afloop van het boekjaar, wordt door de directie de jaarrekening en het jaarverslag opgemaakt.

Artikel 19, zesde lid:

Onverminderd het bepaalde in artikel 17 van de Bankwet 1998, stelt de raad van commissarissen de jaarrekening vast.

Artikel 19, achtste lid:

De vastgestelde jaarrekening behoeft de goedkeuring van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Deze goedkeuring strekt de directie en de raad van commissarissen tot volledige kwijting, onverminderd het bepaalde in de artikelen 2:138 en 2:139 van het Burgerlijk Wetboek.

Winstbestemming en reservevorming

Voor de winstbestemming en reservevorming van de Bank zijn achtereenvolgens de artikelen 105, eerste lid, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 16, tweede lid van de Bankwet 1998 en de artikelen 19 en 22 van de statuten van de Bank die opnieuw zijn vastgesteld bij notariële akte van 1 juni 1998 van belang. Deze bepalingen luiden:

Artikel 105, eerste lid, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek:

Voor zover bij de statuten niet anders is bepaald, komt de winst aan de aandeelhouders ten goede.

Artikel 16, tweede lid, van de Bankwet 1998:

De Bank is bevoegd, met toestemming van Onze Minister, reserves na

winstvaststelling te vormen. Stortingen in en onttrekkingen aan deze reserves behoeven de toestemming van Onze Minister.

Artikel 19, vierde lid van de statuten van de Bank:

De directie is, met toestemming van de Minister en na overleg met de raad van Commissarissen, bevoegd reserves na winstvaststelling te vormen. Stortingen in en onttrekkingen aan deze reserves vinden plaats na overleg met de raad van commissarissen en met toestemming van de Minister.

Artikel 22 van de statuten van de Bank:

1. De directie kan aan de aandeelhouders slechts uitkeringen doen voorzover het eigen vermogen van de Bank groter is dan het bedrag van het gestorte kapitaal, vermeerderd met de reserves die krachtens de wet moeten worden aangehouden.
2. De winst, blijvende uit de vastgestelde jaarrekening, staat ter beschikking van de algemene vergadering van aandeelhouders.

Artikel 16, tweede lid van de Bankwet ziet volgens de memorie van toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 719, nr. 3, blz. 16) op het financiële belang van de Staat bij de Bank. Deze bepaling vervangt en moderniseert de artikelen 5 en 6 van de Bankwet 1948, zij het dat de procedure voor reservevorming ongewijzigd blijft. Tijdens de behandeling van de Bankwet 1948 door de Staten-Generaal (zitting 1946–1947, 488) werd niet ingegaan op de betekenis van de artikelen 5 en 6 en in relatie hiermee artikel 36.

In 1974 werden afspraken gemaakt tussen de Bank en de minister van Financiën omtrent de winstverdelingsregeling. Bij de besluitvorming hieromtrent merkte het ministerie destijds op dat formeel geen sprake kan zijn van een winstverdelingsregeling maar dat de Bank slechts verzoeken kan doen om inhouding van een gedeelte van de brutowinst wegens een behoefte aan een bijzondere reserve.

In 1998 werden de afspraken van 1974 als gevolg van de derde fase van de economische en monetaire unie geactualiseerd. De minister van Financiën bracht de Staten-Generaal bij brieven van 8 en 9 juli hiervan op de hoogte. Bij ingang van de derde fase geldt de afspraak dat een vast percentage van 5% van de winst jaarlijks wordt toegevoegd aan de reserves van de Bank. De resterende 95% wordt als dividend uitgekeerd aan de aandeelhouder, zijnde de Staat der Nederlanden, in deze vertegenwoordigd door de minister van Financiën. De minister verantwoordt de winstuitkering in de financiële verantwoording van zijn ministerie. Blijkens een overzicht van het ministerie van Financiën komt het percentage van 5% gemiddeld genomen overeen met de jaarlijkse toevoeging aan de reserve.

Uit de gemaakte afspraken blijkt dat de regeling voor winstuitkering leidt tot reservevorming bij de Bank en niet uitsluitend is gericht is op maximalisatie van de winstuitkering. De winstbestemming behelst de verdeling van het reeds bepaalde resultaat tussen Bank (reserves) en de Staat (winstafdracht). (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 719, nr. 6).

Doel en aard van de reserves

In 1964 motiveerde de Bank haar totale behoefte aan bijzondere reserves ter grootte van f 300 mln als volgt:

- voor fouten, fraude, vervalsing, diefstal, overval, transport, brand;
- voor insolventie;
- voor koers en marktrisico;
- voor molest, oorlogsschade;
- voor overstroming, bederf, staking bij derden, vernieling bij derden door oproer en voor faillissement van leveranciers.

Bij de behandeling van de Rijksbegroting over het dienstjaar 1975 antwoordde de regering op de vraag waartoe de bijzondere reserve van de Bank dient als volgt:

«De bijzondere reserve van de Nederlandsche Bank bestaat uit een reserve voor bijzondere risico's en een voorziening voor vernieuwingen. Hiervan dient de voorziening voor vernieuwingen als gebonden te worden beschouwd voor de verplichtingen voortvloeiende uit vernieuwing en/of vervanging van gebouwen. Met betrekking tot de reserve voor diverse risico's moet worden bedacht dat bij de werkzaamheden van de Bank het accent steeds meer is komen te liggen op haar publieke taak. Het winsttoegmerk kan hierbij nimmer primair zijn. Niettemin moet het gevormde vermogen toereikend zijn om de aan het bedrijf inherente risico's op te vangen en tevens een voldoende bijdrage te leveren tot het dekken van de uit de bedrijfsvoering voortvloeiende lasten. De aan het bedrijf inherente risico's betreffen enerzijds die risico's die vergelijkbaar zijn met die welke ook het commerciële bankwezen kent; anderzijds vloeien zij voort uit het karakter van de bank als centrale bank (...).»

De bijzondere reserve bedroeg ultimo 1997 ca f 3,4 miljard. Blijkens de recent herziene afspraken over de winstverdeling hecht de Staat aan reservevorming bij de Bank. Volgens deze afspraken zal jaarlijks 5% van de winst aan de reserves worden toegevoegd zonder dat daarbij een limiet is gesteld aan de hoogte van de reserves.

Comptabiliteitswet

Op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet onderzoekt de Rekenkamer het door de ministers gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoordingen daarover alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer en die verantwoordingen worden gevoerd.

Op grond van artikel 61 van de Comptabiliteitswet is de Rekenkamer bevoegd om ook opmerkingen en bedenkingen te maken ten aanzien van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die nog niet gedaan of ontvangen zijn, maar waar wel bepaalde rechtshandelingen uit kunnen voortvloeien.

Voor wat betreft de comptabele regelgeving is getoetst aan de volgende artikelen van de Comptabiliteitswet.

Artikel 17, eerste lid:

Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, dragen zorg voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. (...).

Artikel 23, eerste lid:

Elke verplichting en uitgaaf enerzijds en elke ontvangst anderzijds wordt op een begrotingsartikel onder de verplichtingen en de uitgaven, onderscheidenlijk de ontvangsten geboekt.

Artikel 51, tweede lid:

Ten aanzien van het gevoerde financiële beheer onderzoekt de Rekenkamer of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen en of ook overigens zorggedragen is voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

REACTIES MINISTER VAN FINANCIËN EN DIRECTIE VAN DE NEDERLANDSCHE BANK

Reactie van de minister van Financiën op het Conceptrapport «Toestemming voor schenking door De Nederlandsche Bank»

Geachte heer Koning,

De Nederlandsche Bank heeft het initiatief genomen om de overgang van gulden naar euro te markeren met een schenking van de Bank aan de Nederlandse samenleving. De Algemene Rekenkamer heeft de rechtmatigheid van deze schenking onderzocht vanuit de optiek van het handelen van de minister van Financiën. Daartoe toetst de Rekenkamer specifiek enkele alternatieve modaliteiten van boekhoudkundige verwerking, en verbindt daaraan een oordeel over het handelen van de minister.

Alvorens in te gaan op dat oordeel is van belang in ogenschouw te nemen in welk stadium van besluitvorming en verwerking van modaliteiten dit dossier zich thans bevindt.

In juli heb ik aan de Bank bericht dat ik, na overleg met de minister-president, het initiatief van de Bank met sympathie beoordeelde. Daarbij had ik mij ervan vergewist dat de schenking geen invloed zal hebben op de omvang van de winstafracht aan de Staat, en dat de kunstaankopen in eigendom van de Staat zullen worden verworven ten behoeve van openbare collecties in Nederland. Over de verdere modaliteiten zou nader contact volgen. Als vervolg daarop heeft de Bank mij in september bericht over het voornemen om de schenking te verwerken als bijzondere last in 1998, en om de volledige winst over 1998 aan de Staat uit te keren.

Dit zijn thans de vanuit mijn betrokkenheid relevante feiten met betrekking tot besluitvorming en verwerking. Afronding daarvan zal plaatsvinden in het kader van de goedkeuring van de jaarstukken van de Bank over 1998, dus in het voorjaar van 1999.

Tegen deze achtergrond onderzoekt de Rekenkamer, nog voordat de afronding in voorjaar 1999 feitelijk plaatsvindt, de juistheid van handelen van de minister van Financiën met betrekking tot verwerking van de schenking. Concreet beoordeelt de Rekenkamer in dit verband twee mogelijke wegen: verwerking van de schenking als gefinancierd uit de winst, en verwerking als bijzondere last.

De conclusie van de Rekenkamer dat, uitgaand van de eerstgenoemde weg, de minister in strijd zal handelen met de Bankwet 1998 en de Staat in financieel opzicht zal benadelen, is niet actueel. Deze weg (verwerking van de schenking als gefinancierd uit de winst) is immers niet het voornemen van de Bank (zie boven). Het tussen Bank en Staat overeengekomen uitgangspunt is telkens geweest dat de omvang van de schenking gelijk zou zijn aan de omvang van het deel van de winst dat de Bank normaliter op grond van de formule van de winstverdelingsregeling zou inhouden (zodat invloed van de schenking op de omvang van de winstafracht aan de Staat wordt vermeden). De boekhoudkundige verwerking evenwel van dit uitgangspunt is onderdeel van de nog af te wikkelen modaliteiten. Toelichtingen op de schenking (bijvoorbeeld in antwoord op kamer-vragen) hebben telkens dit uitgangspunt betroffen en niet de specifieke boekhoudkundige verwerking.

Van de tweede mogelijkheid (verwerking als bijzondere last) is door mij kennis genomen. De instemming met de wijze van verwerking is pas aan de orde bij het goedkeuren van de jaarstukken van de Bank over 1998. Op

voorhand al meent de Rekenkamer dat goedkeuring van deze boekhoudkundige verwerking niet toelaatbaar zal blijken. Als reden daarvoor voert zij aan dat de schenking niet past binnen de doelstellingen, taken of werkzaamheden van de Bank.

De Rekenkamer is van mening dat een direct bedrijfsbelang voor de Bank ontbreekt en de begrenzing van «een zeker maecenaat» door de Bank is overtreden. Volgens de Rekenkamer zal deze verwerking echter wel toelaatbaar zijn indien de minister voor goedkeuring van de jaarstukken zorgdraagt voor een Koninklijk besluit ex artikel 9 Bankwet 1998.

De vennootschappelijke organen van de Bank (directie, Raad van Commissarissen en aandeelhouder) achten het evenwel passend voor de Bank om de eenmalige en absoluut unieke gebeurtenis in de monetaire historie van de Bank en van Nederland, dat de Bank haar bijna 200 jaar oude taak als «hoedster van de gulden» bij de overgang naar de euro voorgoed achter zich zal laten, te markeren met dit bijzonder gebaar van de Bank aan de Nederlandse samenleving. Vanuit die optiek is de Bank voornemens om, in overeenstemming met de aan de Rekenkamer bekende juridische advisering, de schenking te verwerken als een bijzondere last.

Deze invalshoek werpt vervolgens ook een ander licht op de bewering van de Rekenkamer dat de schenking zal leiden tot een lagere winstafdracht dan op grond van de Bankwet en de statuten van de Bank mag worden verwacht. Bij een rechtmatige schenking door de Bank en bij afdracht van de volledige winst aan de Staat is immers moeilijk in te zien hoe van een te lage winstafdracht sprake zal kunnen zijn.

Tenslotte resteert het punt van de ter beschikkingstelling van de brief van 15 juli 1998. De voor deze materie relevante inhoud van die overigens persoonlijke brief is weergegeven in antwoord op vragen van de leden van de Tweede Kamer Rosenmöller en Vendrik (2989900150). De Rekenkamer heeft vertrouwelijk inzage in de brief gehad. Daarmee is de Rekenkamer volledig geïnformeerd. De mening van de Rekenkamer dat het ministerie van Financiën hiermee in strijd handelde met de wet, wordt dan ook van de hand gewezen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

MINISTERIE VAN FINANCIËN
DIRECTIE BINNENLANDS GELDWEZEN

Aan:
Mr. H.E. Koning
President van de Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
2514 ED DEN HAAG

Onderwerp:
Conceptrapport «Toestemming voor schenking door de Nederlandsche Bank»

Den Haag, 12 oktober 1998

Hiermee doe ik u toekomen een afschrift van de brief die de Nederlandsche Bank heden naar aanleiding van het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer «Toestemming voor schenking door De Nederlandsche Bank» aan de minister van Financiën heeft gezonden.

Hoogachtend,

J. K. T. Postma
Secretaris-generaal

Reactie van de directie van De Nederlandsche Bank aan de minister van Financiën op het Conceptrapport «Toestemming voor schenking door De Nederlandsche Bank»

Geachte heer Zalm,

De Bank heeft op 24 september 1998 een brief betreffende de schenking aan de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit aan de Algemene Rekenkamer gezonden, waarvan wij u een afschrift hebben doen toekomen. Bij onze brief van 6 oktober 1998 hebben wij u over onze opvattingen met betrekking tot een conceptnota van bevindingen van de Algemene Rekenkamer van 28 september 1998 geïnformeerd. Op 8 oktober 1998 heeft de Bank van de Algemene Rekenkamer een herzien conceptrapport met betrekking tot de schenking door De Nederlandsche Bank aan de Stichting Nationaal Fonds Kunstbezit ontvangen.

Dit conceptrapport geeft de Bank aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Anders dan de Algemene Rekenkamer in de brief van de president van 22 juli 1998 aan genoemde stichting leest, bevatte deze brief geen indicatie omtrent de wijze waarop de nadere modaliteiten van de schenking zouden worden ingevuld. De brief van 22 juli behandelde de grootte van het met de schenking gemoeide bedrag en niet de boekhoudkundige verwerking ervan; de wijze van invulling regardeert de stichting immers niet. Ander dan de Algemene Rekenkamer in onderdeel 2.2 van het conceptrapport stelt beoogt de Bank geen «andere gang van zaken»; hiermee wordt de suggestie gewekt van een tegenstelling die niet bestaat en niet heeft bestaan.

De Algemene Rekenkamer gaat in onderdeel 2.3 van het conceptrapport uit van een andere wijze van financiering van de schenking dan waartoe de Bank voornemens is; dit uitgangspunt is daarom onjuist. Zoals wij in onze brieven aan u van 24 september en 6 oktober 1998 hebben aangegeven, is de Bank voornemens om de schenking als een bijzondere last in de verlies- en winstrekening van de Bank over 1998 op te nemen. De daartoe op schrift gestelde adviezen van de externe juridisch raadsman en van de externe accountant van de Bank zonden wij u (en via u ook de Algemene Rekenkamer) bij deze brieven reeds toe. Nu in het onderhavige geval geen sprake is van toevoeging, noch van onttrekking aan de reserves, leidt het behandelen van deze wijze van financiering tot verwarring en daarmee tot conclusies die geen basis in de feiten hebben.

In onderdeel 2.4 van de conceptnota onderschrijft de Algemene Rekenkamer de opvatting dat rechtspersonen rechtshandelingen mogen verrichten die niet met zoveel woorden in de wettelijke of statutaire doelomschrijving zijn opgenomen. De Algemene Rekenkamer stelt dat een zeker maecenaat niet onaanvaardbaar is maar meent dat bij overtreding van de in deze woorden besloten liggende grens sprake is van doeloverschrijding. De Algemene Rekenkamer concludeert in haar oordeelsvorming dat in dit geval deze grens zou zijn overschreden. De Bank bestrijdt dit oordeel. Het is aan de organen van de Bank, directie, raad van commissarissen en de Staat, in hoedanigheid van algemene vergadering van aandeelhouders en daartoe vertegenwoordigd door de minister van Financiën, om deze afweging te maken. Wij verwijzen nogmaals naar het advies van de externe juridische raadsman van de Bank van 4 september 1998.

De Algemene Rekenkamer hanteert een vergelijking met sponsoring en andere vormen van financiële steun. In dit verband herhaalt de Bank dat

haar besluit van een andere orde is dan eenvoudige sponsoring en is genomen teneinde duurzaam het moment te markeren waarop een voor Nederland en Europa een unieke en historische gebeurtenis plaats heeft. De aan de Bank toegekende verantwoordelijkheden voor de uitgifte van bankbiljetten in de Nederlandse munteenheid, de gulden, en de zorg voor de waardevastheid van de gulden zullen op 1 januari 1999 eindigen en op datzelfde moment overgaan in een breder Europees verband. De eenmalige schenking door de Bank dient dan ook te worden gezien in het licht van de nauwe verbondenheid met de taken en doelstellingen van de Bank sedert 1814, welke vanaf 1 januari 1999 in een andere, Europese, dimensie overgaan.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat door het opnemen van een bijzondere last in de verlies- en winstrekening de winstafracht aan de Staat te laag zal zijn. Hierbij miskent de Algemene Rekenkamer enkele wezenlijke elementen die voor de oordeelsvorming van belang zijn. Allereerst het feit dat de Bank een eigen financieel beheer voert. Er bestaat een afspraak over de wijze van winstverdeling tussen de minister en de Bank. Het is juist in de context van deze afspraak dat de Bank dezelfde winstafracht in guldens zal plegen als zonder de schenking het geval zou zijn geweest. De Staat komt niets tekort. De geste van de Bank is voorts niet alleen inkomens-, maar ook vermogensneutraal. De Staat zal immers, als gevolg van de door de Bank aan de schenking verbonden voorwaarden, de eigendom verkrijgen van de door genoemde stichting met de middelen van de Bank verworven of nog te verwerven kunstwerken.

Gelet op het voorgaande komt de Bank niet toe aan een oordeel over de opvattingen van de Algemene Rekenkamer inzake een eventueel Koninklijk besluit.

De Bank gaat er van uit dat haar zienswijze omtrent de bevindingen van de Algemene Rekenkamer deel zal uitmaken van de publicatie van het definitieve rapport.

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief aan de Algemene Rekenkamer te zenden.

Hoogachtend,