

Vergaderjaar 2013–2014

33 837

Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk (Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 februari 2014

De commissie voor de Rijksuitgaven, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|-----------------------|----------|
| 1. | Inleiding | 1 |
| 2. | Artikelsgewijs | 3 |

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie zien in de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 aanleiding voor het stellen van enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat, mede naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State, is besloten de procedure van het verplicht verstrekken aan de Staten-Generaal via een brief van vooruitlopende begrotingsinformatie niet wettelijk te regelen. Uit het nader rapport valt op te maken dat deze keuze wordt ingegeven vanuit de analyse dat een wettelijke informatieverplichting ten opzichte van de «gegroeide praktijk» geen feitelijke meerwaarde heeft, terwijl een dergelijke verplichting de indruk kan wekken dat informatieverstrekking alleen al voldoende is. De leden van de VVD-fractie vragen of dit zorgpunt niet te ondervangen is door in de wet expliciet op te nemen dat enkel schriftelijke vooruitlopende begrotingsinformatie in spoedeisende situaties niet voldoende is om te

voldoen aan het budgetrecht van de Staten-Generaal? In de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (Kamerstuk 31 980, nr. 77), heeft het kabinet immers aangegeven dat vooruitlopende begrotingsinformatie in spoedeisende situaties zo mogelijk altijd gecombineerd dient te worden met een supplettoire begrotingswet waarmee de formele procedure wordt gevolgd en dus het budgetrecht wordt geborgd. Waarom was het kabinet in eerste instantie wel overtuigd van de meerwaarde van deze procedure en na advies van de Raad van State niet meer? Wat wordt in dit kader verstaan onder de «gegroeide praktijk»? Kan de regering de gevolgde procedure van de gegroeide praktijk beschrijven? Behoeft de gegroeide praktijk verbeteringen? Kan de regering de aanbeveling van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel in het antwoord betrekken? Welke andere mogelijkheden zijn overwogen alvorens te besluiten om de invoeging van artikel 14a in de Comptabiliteitswet te schrappen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggende wetswijziging. Zij zijn verheugd dat het budgetrecht van het parlement met voorliggende wijziging wordt versterkt. Op een aantal onderdelen hebben de leden van de PvdA-fractie nog vragen, deze zijn opgenomen in dit verslag.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde zesde wijziging van de comptabiliteitswet. Zij hebben naar aanleiding van het voorstel enkele vragen.

De leden van de SP-fractie constateren dat er vanaf is gezien om via deze voorgestelde wijziging te regelen dat de informatiepositie van de Kamer in spoedeisende gevallen wordt versterkt zodat zij in staat wordt gesteld haar budgetrecht uit te oefenen. Zij vragen waarom er niet via andere wegen is geprobeerd tegemoet te komen aan de adviezen van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel nu de door het kabinet voorgestelde aanpak lastig uitvoerbaar blijkt.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat ook de Kamer heeft erkend dat spoedeisende gevallen zich kunnen voordoen. Daarom vragen zij waarom een verwijzing hiernaar afbreuk zou doen aan het budgetrecht. De Kamer beslist immers zelf hoeveel flexibiliteit zij het kabinet in deze situatie toestaat. Is het niet wenselijker dat het kabinet vooraf duidelijkheid heeft over hoe de Kamer wenst in dat geval betrokken te worden dan achteraf het oordeel van de Kamer over haar handelswijze te vernemen?

De leden van de SP-fractie vragen waarom er oorspronkelijk wel voor was gekozen om spoedeisende gevallen te definiëren. Was het niet logischer geweest in lijn met de ervaringen rond de kredietcrisis om een meer procedurele benadering te kiezen? Het is immers het kabinet zelf dat op enig moment stelt dat er sprake is van een spoedeisend geval. Vervolgens staat het de Kamer vrij om het al dan niet met dat oordeel eens te zijn.

De leden van de SP-fractie missen in de wet een verwijzing naar een verantwoordingsprotocol indien het budgetrecht is geschonden. Ook missen zij een verwijzing naar een informatieprotocol naar analogie van de artikel 100-procedure. Deze leden vragen of dit alsnog in de herziening van de Comptabiliteitswet geregeld wordt.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen, deze zijn opgenomen in dit verslag.

2. Artikelsgewijs

Onderdeel A

De leden van de PvdA-fractie steunen de integratie van de begrotingen van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB) in één begrotingswetsvoorstel. Deze leden verwelkomen dat de Algemene Rekenkamer op dezelfde manier kan blijven rapporteren over onrechtmatigheden en onzekerheden, zodat een administratieve lastenverlichting wordt gerealiseerd zonder dat er materieel sprake is van informatieverlies voor het parlement. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de integratie van begrotingen zich tot deze twee genoemde begrotingen beperkt. Kan, zoals de Raad van State ook voorstelt, worden ingegaan op de mogelijkheid om het aantal begrotingswetsvoorstellen verder te beperken? Is de regering voornemens om begrotingen waarvoor één Minister verantwoordelijk is in één wetsvoorstel op te nemen? Zo ja, zal dit deel uitmaken van de modernisering van de Comptabiliteitswet? Hoe zal, in dat geval, worden omgegaan met de steeds vaker voorkomende werkelijkheid dat er sprake is van zogeheten «shared services»; waarbij meerdere ministeries en bewindspersonen bij de uitvoering van een bepaalde regeling betrokken zijn? Hoe wordt de eindverantwoordelijkheid in deze opgenomen in de Comptabiliteitswet en hoe wordt omgegaan met gedeelde uitvoering?

Onderdelen B en G

De leden van de VVD-fractie vragen om, ten aanzien van het sturingsmodel voor baten-lastendiensten, de rol van de Secretaris-Generaal als interne toezichthouder nader te beschrijven. Hoe ziet de regering de interne organisatie ten aanzien van de opdrachtnemer en opdrachtgeverrelatie en hoe worden de check-and-balances geborgd?

De leden van de D66-fractie constateren dat er een minimumomvang wordt geïntroduceerd voor agentschappen en voor het hanteren van een baten-lastenadministratie. Deze leden vragen waarom deze voorwaarden niet in de wet worden vastgelegd.

De leden van de D66-fractie vragen wat de voordelen zijn van een kas-verplichtingenagentschap boven een kas-verplichtingendienst. Onder welke voorwaarden heeft de vormgeving via een kas-verplichtingenagentschap de voorkeur boven een kas-verplichtingendienst? Tevens vragen de leden van de D66-fractie of de regering een overzicht kan geven welke baten-lastenagentschappen worden omgevormd tot een kas-verplichtingenagentschap, welke baten-lastenagentschappen worden omgevormd tot een kas-verplichtingendienst en of er voornemens zijn om kas-verplichtingendiensten om te vormen tot een kas-verplichtingenagentschap.

Onderdelen C tot en met F, H, P, Q en R

De leden van de SP-fractie constateren dat wordt voorgesteld minder gedetailleerd in de wet voor te schrijven welke begrotings- en verantwoordingsinformatie in de begroting dient te worden opgenomen. De Algemene Rekenkamer adviseert hiermee te wachten tot de algehele herziening van de wet. Deze leden zijn benieuwd wat de reden is om niet te wachten tot de algehele herziening van de wet. Daarnaast vragen zij hoe de Kamer wordt betrokken bij welke informatie voortaan in de begroting zal worden opgenomen. Tot slot vragen de leden van de SP-fractie waarom ervoor is gekozen op dit onderdeel minder gedetailleerd voorschriften op te nemen terwijl er wel zeer gedetailleerde

bepalingen worden opgenomen over de interne organisatie van de rijksdienst.

Onderdeel I

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd dat de regering voornemens is de horizonbepaling van vijf jaren voor subsidies wettelijk te verankeren in de Comptabiliteitswet. Wel constateren de leden van de VVD-fractie dat het op basis van het vijfde lid van artikel 24a mogelijk is om een subsidie-regeling al bij de totstandkoming te voorzien van een langere geldingsduur. Hoe zorgt de regering ervoor dat een langere geldingsduur niet standaard wordt opgenomen in een subsidieregeling, waarmee de horizonbepaling van vijf jaren de facto wordt ontweken? Indien de Kamer niet binnen 30 dagen reageert op een wijzigingsregeling, kan de betrokken Minister overgaan tot het uitvoeren van zijn voornemen via het doorlopen van de noodzakelijke procedure voor het tot stand brengen van (een aanpassing van) de regeling. Wat zijn de voor- en nadelen om het mogelijk te maken dat deze periode van 30 dagen kan worden verlengd met ten minste 14 dagen?

Onderdelen J, K en N

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk wordt voor het beheer van overtollige onroerende zaken. De betreffende leden vragen of zij het juist zien, dat niet alle overtollige onroerende zaken onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK vallen, maar dat er ook onroerende zaken zijn uitgesloten, zoals kazernes van Defensie. Deze leden vragen of er meer onroerende zaken zijn uitgesloten en of de regering kan toelichten waarom niet alle overtollige onroerende zaken zijn overgedragen aan de Minister van BZK.

Ook vragen de leden van de D66-fractie wat de financiële gevolgen zijn van de overdracht van de verantwoordelijkheid aan de Minister van BZK. Wat gebeurt er met de opbrengsten van verhuur of verkoop, en op welke wijze heeft de Minister van BZK belang bij een zo hoog mogelijke opbrengst van de onroerende zaken?

Onderdelen L en M

De leden van de VVD-fractie lezen dat de voorhangprocedure voor privaatrechtelijke rechtspersonen wordt aangepast. Kan de regering de voor- en nadelen van deze aanpassing nader onderbouwen?

De leden van de PvdA-fractie steunen de uitbreiding van de voorhangprocedure bij de Tweede en de Eerste Kamer. De regering geeft hiermee invulling aan belangrijke aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (commissie-De Wit), zo menen deze leden. Deze leden zijn verheugd dat de Staten-Generaal veelal vooraf een oordeel kunnen uitspreken over de juistheid van een voornemen van de regering om een bepaalde handeling (bijvoorbeeld kapitaalsteun of het verstrekken van leningen) te verrichten. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de terechte ambitie om de Staten-Generaal eerder en beter te informeren zich verhoudt tot de Wet op het Financieel Toezicht, die bij marktgevoelige informatie een zekere mate van vertrouwelijkheid mogelijk maakt. Ook vragen deze leden of er voor spoedeisende situaties uitzonderingen mogelijk zijn. In hoeverre is het mogelijk om in spoedeisende situaties, zoals ook in het materieel budgetrecht gebruikelijk bij uitgavenbeperkingen, achteraf verantwoording af te leggen aan het parlement? Kan de regering reflecteren op de wenselijkheid om in

spoedeisende situaties de financiële stabiliteit prioriteit te geven? Daarnaast hebben de leden van de PvdA-fractie vragen bij de definitie van vermogensverschaffing, zoals genoemd in artikel 34a (voorhangprocedure bij vermogensverschaffing aan privaatrechtelijke rechtspersonen). De leden van de PvdA-fractie constateren dat is gekozen voor de formulering van wezenlijke kenmerken van eigen vermogen. Hoewel hiermee is gekozen voor een algemenere definitie dan enkel eigen vermogen, vragen de leden van de PvdA-fractie of deze formulering niet te limitatief is. Hoe worden ingrepen met converteerbare obligaties bijvoorbeeld beoordeeld? Deze vallen onder vreemd vermogen, maar zijn bij bepaalde situaties om te zetten in aandelenkapitaal. Vallen deze steeds meer gebruikte vormen van vreemd vermogen dan wel onder artikel 34a? Is het, gelet op de snel veranderende financiële sector, niet wenselijk om een bredere definitie te kiezen, waarbij naast eigen vermogen ook vreemd vermogen en alle mogelijke tussenvormen worden betrokken?

De leden van de SP-fractie constateren een uitbreiding van de voorhangprocedure bij het verrichten van privaatrechtelijke handelingen door de staat. Deze voorhangprocedure hoeft niet te worden toegepast indien er wettelijke voorschriften zijn die ze in de weg staan. Graag vernemen deze leden een overzicht van in welke gevallen daar in de praktijk sprake van zal zijn. Ook wensen zij te vernemen welke procedure in die gevallen dan geldt met betrekking tot het vertrouwelijk informeren, en hoe deze zich verhoudt tot de huidige praktijk.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Harbers

Adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van de Wiel