

Mevrouw Dijkman (PvdA)

precies weet waar zij over spreekt en dat zij haar zegje kan doen, vooruitlopend op de desbetreffende notitie.

Ik wil graag dat de minister in die brief ook ingaat op het reguleren van de markt voor softdrugs via de coffeeshops. Daarbij kan zij aangeven welke mogelijkheden zij ziet om de harddrugs dan geheel buiten beschouwing te laten. Ik verwijs naar de opmerkingen hierover van de Belgische minister. Hij voorziet namelijk ook ernstige problemen in dit opzicht.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het stenogram van dit deel van de vergadering door te geleiden naar de minister van Justitie.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Verhagen.

De heer **Verhagen** (CDA): Voorzitter! In december van het afgelopen jaar is er een wetgevingsoverleg geweest over het wetsvoorstel Wijziging van de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten (23247). In dat overleg is door de bewindslieden een notitie toegezegd waarin nader wordt ingegaan op de vragen die in dat overleg gerezen zijn. Deze notitie zou verschijnen voor de plenaire behandeling van het genoemde

wetsvoorstel. Volgende week is die plenaire behandeling voorzien. Ik verzoek u dan ook om de bewindslieden te vragen om die notitie zo snel mogelijk naar de Kamer te sturen, opdat wij een zinvol debat kunnen voeren.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het stenogram van dit deel van de vergadering door te geleiden naar het kabinet.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Comptabiliteitswet verband houdende met onder andere de introductie van agentschappen, de integratie van de begrotingsartikelen "personeel" en "materieel" en een nadere aanpassing van de financiële verantwoordingsprocedure (zesde wijziging van de Comptabiliteitswet) (23796).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.



De heer **De Jong** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Sedert het verschijnen van het heroverwegingsrapport "Verder bouwen aan beheer" in

september 1991 hebben wij meermalen met de minister van Financiën overlegd over de voorgestelde wijzigingen van de beheersregels. Dat overleg zal wat onze inbreng betreft niet worden herhaald. Ik kan dus ook kort zijn. De nu voorliggende wetswijziging is in wezen een vastlegging in de wet van de resultaten in genoemde overleggen.

Op één punt wil ik nu terugkomen. In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid open gehouden dat een agentschap zowel via een batenlastenstelsel als via een kasverplichtingenstelsel kan worden geadministreerd. In eerdere overleggen en ook in de schriftelijke voorbereiding hebben wij er steeds op aangedrongen duidelijkheid te verschaffen over het administratiesysteem dat bij het agentschap zou behoren. Steeds hebben wij benadrukt dat een eenduidig systeem de voorkeur verdient, dit zowel om te voorkomen dat het agentschap een hybride systeem zou worden alsook ter voorkoming van wildgroei.

Onze voorkeur gaat uit naar het verbinden van het lasten- en batenstelsel aan het agentschap. Dat vereist dat het door het agentschap geleverde "produkt" duidelijk kenbaar en meetbaar is en dat daarvoor een kostprijs, zo men wil interne verrekenprijs, kan worden berekend. Onderdelen van de departementen met een duidelijk bedrijfsmatig karakter kunnen hiervoor in aanmerking komen. Het agentschap wordt zodoende verbonden met één specifiek beheersregime. Dat bevordert de duidelijkheid. Bovendien wordt zo aansluiting gevonden bij de discussie over de kapitaaldienst. In die discussie heeft het vorige kabinet het standpunt ingenomen dat niet voor de gehele begroting, maar wel op onderdelen van de rijksbegroting die zich daarvoor lenen, introductie van een lasten-batenstelsel mogelijk zou zijn. Op die manier zou ervaring kunnen worden opgedaan met een scheiding tussen lasten en kapitaaluitgaven.

Mijn fractie heeft er van begin af aan voor gewaarschuwd, niet al te enthousiast van start te gaan met de instelling van agentschappen. De reeds jaren lopende discussie in de jaren tachtig over zelfstandiging en zelfbeheer geven alle aanleiding tot een dergelijke voorzichtigheid.

## De Jong

Ook in het jongste decemberslag van de Rekenkamer staan weer waarschuwingen dat zorgvuldig moet worden omgegaan met de instelling van agentschappen en dat deze zorgvuldigheid niet vanzelfsprekend is. Dit brengt mijn fractie ertoe, enige sympathie te koesteren voor voorstellen, die ons hedenmiddag nog zullen bereiken of die al zijn ingediend in de vorm van amendementen, die een nauwere betrokkenheid van de Kamer ten gevolge hebben bij de instelling van een agentschap.

Tegen die achtergrond lijkt het mij verstandig om kalmaan te beginnen met de instelling van enkele agentschappen, dus dienstonderdelen die een bedrijfsmatig karakter hebben en waarop de toepassing van een lasten-batenstelsel tot voordelen kan strekken. Voordat kan worden ingegaan tot de instelling van een agentschap wordt de Kamer ingelicht en het liefst op een manier die de goedkeuring van de Rekenkamer kan wegdragen. Laten wij eens een paar jaar ervaring opdoen met dergelijke agentschappen en dan een evaluatie uitvoeren om te kunnen beoordelen of wij op dit pad verder moeten gaan. Een wildgroei zoals in Engeland, met honderden agentschappen, is geen nastrevenswaardige zaak, zoals de ervaring aan de overkant van de Noordzee ons ook leert.

Ik merk op, ook ten behoeve van de discussie in een vervolgstadium aan de overkant van het Binnenhof, dat mijn standpunt nauw aansluit bij hetgeen hierover reeds is opgemerkt door de hoogleraren Boorsma en Mol. In antwoord op de vraag van de commissie voor de Rijksuitgaven inzake de wenselijkheid van een kapitaaldienst, hebben zij in overweging gegeven om voor daarvoor in aanmerking komende onderdelen van de rijksdienst een baten-lastenstelsel in te voeren en daarbij streven zij ook geenszins een al te uitbundige ontwikkeling na. Wat dat betreft verwijs ik ook met instemming naar de bijdrage over differentiatie van beheersregels, die Boorsma in het eerste nummer van het blad Openbare Uitgaven van 1991 heeft geschreven.

Ten slotte spreek ik de wens uit dat de constructie van het agentschap tot een succes mag uitgroeien, in de zin dat de rijksdienst effectief

en efficiënt ten behoeve van burgers kan optreden.



**Mevrouw Liemburg (PvdA):** Mijnheer de voorzitter! Terwijl wij bezig zijn met de behandeling van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet blijkt de zevende zich al aan te dienen. Het is immers niet uitgesloten dat de adviezen van de Raad van State naar aanleiding van de zaak Vie d'Or en van de werkgroep die de Tweede Kamer heeft ingesteld, zullen leiden tot wetswijziging. Daarin zal de reikwijdte van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer duidelijker vastgelegd moeten worden om het risico van verschillen in interpretaties zoveel mogelijk uit te sluiten. Ook heeft de minister van Binnenlandse Zaken laten weten dat het kabinet nadenkt over de financiële en comptabele regelgeving ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. Ook dat zal het begin kunnen zijn van een nieuwe aanpassing van de Comptabiliteitswet. Wij zijn benieuwd naar het standpunt van de minister van Financiën. Streeft hij naar een feestelijke indiening van de tiende wijziging te zijner tijd, of heeft hij liever een algehele herziening van de Comptabiliteitswet op een eerder tijdstip? Wij kunnen ons voorstellen dat voor het laatste wordt gekozen, niet zozeer omdat een zoveelste wijziging zo slordig staat of omdat wij de tel kwijtraken ± de Comptabiliteitswet is immers op zichzelf duidelijk genoeg ±, de complexiteit van de overheid heeft echter geleid tot een woud aan afgeleide en lagere regelgeving. Het lijkt ons geen overbodige luxe dat alles eens tegen het licht wordt gehouden. De zekerheid dat alle wezenlijke regels in de Comptabiliteitswet zijn opgenomen en dat overige voorschriften tot het uiterst noodzakelijke zijn beperkt, maakt de parlementaire controle ook gemakkelijker. Wij horen graag de mening van de minister hierover.

Datzelfde geldt voor de aanpassing van een financiële verantwoordingsprocedure. Die is voor ons aanleiding om een discussie te vragen over de wijze waarop die financiële verantwoording wordt gegeven. In september komen er veel financiële stukken op ons af, waarbij de begrotingswetten het recht van de sterksten aan hun

kant lijken te hebben en de meeste aandacht krijgen. Dat kan ten koste gaan van de aandacht voor de verantwoordingsstukken. Het ongeveer gelijktijdig verschijnen van de slotwet, de rijksrekening, de begroting en de rapporten van de Algemene Rekenkamer in september, vraagt om een nadere bezinning. Voelt de minister voor een overleg hierover in dit voorjaar?

Naarmate de financiële ruimte van de overheid afneemt, wordt de aandacht voor de effecten van het overheidsbeleid groter, wordt het schaarse geld ook inderdaad besteed voor het doel waarvoor het bestemd is. De output is even relevant als de input. Onze vraag over de overlap aan informatie tijdens de schriftelijke behandeling had niet alleen betrekking op de kwantiteit. Het technische karakter van sommige stukken maakt de informatie moeilijk toegankelijk en niet altijd politiek relevant. Dat kan anders, zonder de kwaliteit geweld aan te doen. Vandaar ons verzoek om daar in het voorjaar op terug te komen.

Tijdens de schriftelijke behandeling hebben wij al laten weten dat wij er geen bezwaar tegen hebben dat agentschappen worden ingesteld bij AMvB in plaats van bij wet. Wel hebben wij gewaarschuwd voor het risico dat het instellingsbesluit verwordt tot een formaliteit. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt de verantwoordelijkheid daarvoor eenzijdig bij de Kamer gelegd. Wij blijven van mening dat het departement wat meer zijn best mag doen om het besluit gelegiti-meerd te krijgen. Wij stellen daarom voor, artikel 70, lid 2, in die zin te wijzigen. Het ter kennis brengen alleen is ons niet genoeg.

De heer De Jong sprak zo even al over de invoering van het baten-lastenstelsel, waarvoor ook wij bij de financiële beschouwingen hebben gepleit. Wij hebben het amendement van het CDA dan ook medeondertkend. Voor het overige sluit ik mij op dit punt aan bij de woorden van de heer De Jong.

In een eerder stadium hebben wij vraagtekens geplaatst bij het wijzigen van artikel 29, eerste lid, waarbij uit de wet verdwijnt dat voor medeoprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen machtiging bij wet nodig is. Door de nota naar aanleiding van het verslag zijn onze bezwaren echter grotendeels weggenomen. Wel stellen wij voor

## Liemburg

om de termijn van 14 dagen te verlengen tot 30 dagen, zodat beter wordt aangesloten bij de procedure tot het instellen van agentschappen. Ik wacht het antwoord van de minister af.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! De Comptabiliteitswet bevat voorschriften waarbij het met name gaat om het algemene financieel beleid en het doelmatige beheer van de gelden van het Rijk. Dat de controlerende en ook de medewetgevende taak van de Staten-Generaal hiermee onlosmakelijk zijn verbonden, is duidelijk. In het thans voorliggende wetsvoorstel worden wij hier nogmaals in het bijzonder bij bepaald. Hierin wordt onder meer de introductie van agentschappen wettelijk geregeld. De algemene regel dat voor oprichting of mede-oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen machtiging bij wet nodig is, verdwijnt uit de wet. Voor beide zaken zal een voorhangprocedure gaan gelden. En toch gaat het in beide voorstellen om sterk verschillende zaken. De keuze voor een bepaalde vorm van verzelfstandiging heeft belangrijke gevolgen voor aard en omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en voor de positie van de Staten-Generaal daarbij. De Staten-Generaal moeten mede kunnen beslissen over de keuze van een vorm van verzelfstandiging welke de aard en omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid beïnvloedt. Voorhangprocedures vormen een regelmatig toegepaste, maar wel omstreden wijze van betrokkenheid van de Staten-Generaal. Het is zeker geen gelijkwaardig alternatief voor wetgeving, zoals de minister op bladzijde 15 van de nota naar aanleiding van het verslag lijkt te suggereren. Het rapport van de commissie-Deetman bevat in dit verband behartigenswaardige voorstellen.

In het geval van de agentschappen kan ik mij de voorgestelde voorhangprocedure wel voorstellen. Een agentschap blijft immers deel uitmaken van de rijksdienst. Weliswaar krijgt een organisatie-onderdeel een afzonderlijke status, maar het blijft een vorm van interne verzelfstandiging, waarvoor de minister primair verantwoordelijk blijft. Het sturen van tijdige

informatie aan de Staten-Generaal lijkt dan voldoende mogelijkheden te bieden. Bovendien kan de Kamer naar aanleiding van de jaarlijkse begroting en financiële verantwoording van het desbetreffende ministerie controle uitoefenen op het functioneren van agentschappen.

Anders ligt dit bij het voorgestelde artikel 29, eerste lid. Ik kan mij voorstellen dat de stromanconstructie onder de wet wordt gebracht, omdat het hier om de oprichting of mede-oprichting van een rechtspersoon gaat die in ieder geval in strijd is met de geest van de wet. Het gaat mij echter te ver om vervolgens de gehele wettelijke machtiging voor de oprichting of mede-oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen eruit te halen. Dat is toegeven aan een verkeerde ontwikkeling. Ik vind het ronduit gaan dat het onvermogen van de regering om individuele bewindslieden en hun ambtenaren te laten blijven binnen de strekking van de wet als argument moet dienen om de wet te wijzigen. De wet is niet verkeerd, maar de mensen deugen niet. Daaraan moet wat worden gedaan.

Het vereiste van een wettelijke machtiging is tot nu toe juist gehandhaafd vanuit het argument dat de Staten-Generaal vooraf een oordeel konden geven over de voorgenomen privatisering. Dit wordt met name staatsrechtelijk wenselijk geacht in die gevallen waarin het activiteiten betreft waarop het Rijk uit het oogpunt van algemeen belang invloed uitoefent. Ik ga er, zeker na de principiële discussie welke wij hierover hadden tijdens de algemene financiële beschouwingen, van uit dat de minister dit argument nog steeds onderschrijft. Die discussie voerden wij toen mede omdat de laatste tijd van diverse zijden op de risico's van externe verzelfstandiging en privatisering is gewezen. Zo speelt de verwevenheid van publieke en private belangen, waarmee bovendien aanzienlijke financiële risico's gemoeid kunnen zijn. Ik vind het dan een verkeerd signaal om in het wetsvoorstel de machtiging bij wet te vervangen door een voorhangprocedure. In de nota naar aanleiding van het verslag was de argumentatie van de regering minimaal. Geconstateerd wordt dat de wettelijke machtiging in een aantal gevallen als een te zware

procedure wordt aangemerkt. Het zou veelal slechts gaan om voorstellen die niet meer bevatten dan een enkele machtiging. Maar aan die enkele machtiging kan toch de politieke betekenis van een privatiseringsplan niet worden afgemeten? Kenmerkend bij elke privatisering is, om de eigen woorden van de minister te gebruiken, dat de ministeriële verantwoordelijkheid geheel en al verdwijnt. Waar dat aan de orde is, is het zaak dat de Staten-Generaal expliciet een oordeel uitspreken.

Ik vind het ook een verkeerde ontwikkeling, als de ministerraad vervolgens gaat bepalen om in sommige gevallen bij voorbaat te opteren voor een wettelijke machtiging in plaats van voor een voorhangprocedure. Daarmee gaat de ministerraad op de stoel van de Kamer zitten in haar beoordeling of de politieke functie van de Staten-Generaal bij een vorm van privatisering wordt aangetast. Voor elke externe verzelfstandiging is een machtiging van de wetgever, dus ook van de Kamer, nodig. Dat geldt ook bij deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersonen. De huidige wettekst laat al voldoende ruimte om in spoedeisende gevallen hiervan af te wijken. Ik heb daarom een amendement ingediend dat de oorspronkelijke situatie moet herstellen, met dien verstande dat de stromanconstructie ook wordt geregeld.

Een extra argument om niet tot de voorgestelde versoepeling over te gaan is ten slotte het feit dat er op dit moment wordt nagedacht over de financiële en comptabele regelgeving ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. Ook de verantwoordingsprocedures bij deze vorm van externe verzelfstandiging komen daarbij aan de orde. Ik neem aan dat de discussie die hierop volgt ook repercussies zal hebben voor de Comptabiliteitswet, als andere onderwerpen niet al nopen tot een spoedige zevende wijziging van deze wet, zoals mevrouw Liemburg zei. Het lijkt mij verstandig eerst meer ten principale hierover te praten voordat tot een versoepeling van de verantwoordingsprocedure conform het voorgestelde artikel 29 wordt besloten.

□

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! Het ambitieniveau van deze zesde

## Kamp

wijziging is niet hoog. Oorspronkelijk gaf het kabinet aan dat het er bij deze wijziging slechts om ging, iets wat feitelijk al gebeurde in regels vast te leggen. Verder zouden enige redactionele wijzigingen worden aangebracht. In onze schriftelijke inbreng hebben wij al aangegeven dat wij iets anders voor ogen hadden. Volgens ons is er wat meer nodig. Wij hebben moeten constateren dat de minister niet erg in beweging heeft gezet. Het lijkt mij goed om tijdens deze behandeling wat dieper op een aantal punten in te gaan en hier en daar een aanscherping tot stand te brengen.

Ik richt mij op twee hoofdpunten: een betere regeling van de agentschappen en een aanzet tot een betere algemene aanpak van verzelfstandigingen. Ik begin met dit laatste punt.

Verzelfstandigingen zijn een eigen leven gaan leiden. Het idee bestaat dat je, als je naar een doelmatig beheer en een doelmatige organisatie van overheidsonderdelen toe wilt, altijd op verzelfstandiging moet uitkomen. Dat is onjuist. Verzelfstandiging moet nooit doel op zich zijn. Het doel is resultaatgericht sturen. De gewenste producten moeten zo goedkoop mogelijk geleverd worden. Daarmee moeten de gewenste effecten worden bereikt. Dat kan heel goed binnen de bestaande overheidsorganisatie, mits daarvoor de goede managementtechnieken worden ingezet, zelfbeheer en contractmanagement. In een goede organisatie kan heel goed binnen de bestaande overheidsonderdelen tot een meer resultaatgerichte besturing worden gekomen.

Dat neemt niet weg dat het in een aantal gevallen, als sprake is van bijzondere redenen, goed kan zijn om over te gaan tot enigerlei vorm van verzelfstandiging. Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden: interne verzelfstandiging, externe verzelfstandiging, nader toegespitst: agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en geprivatiseerde bedrijven. Wij zijn nagegaan hoe het kabinet in de afgelopen periode hiermee is omgegaan. Op welke wijze is men vanuit de ministeries met voorstellen tot verzelfstandiging gekomen?

Bij het tegen het licht houden van deze zaak moeten twee punten worden onderscheiden: de procedure en de uitvoering. Als men op een departement bezig gaat met een idee

om tot verzelfstandiging te komen, moet dezelfde lijn worden gevolgd als op andere ministeries. Dat wil absoluut niet zeggen dat dit altijd tot dezelfde uitkomst moet leiden. Het gaat om de specifieke omstandigheden. Afhankelijk daarvan kunnen andere uitkomsten bereikt worden. De manier waarop de zaak wordt doorlopen, moet in ieder geval steeds gelijk zijn. Dat bevordert de inzichtelijkheid en de duidelijkheid. Het maakt zaken goed onderling vergelijkbaar en de resultaten goed te beoordelen. Het is belangrijk dat een vaste procedure wordt gevolgd in de voorbereiding van een verzelfstandiging.

Waarop moet tijdens de uitvoering worden gelet? Waaraan moet een voornemen worden getoetst? De onderzoeken van de Rekenkamer hebben geleerd dat het heel belangrijk is dat in ieder geval de volgende criteria worden gehanteerd: soberheid en gezonde concurrentieverhoudingen. Te denken valt aan onderzoeken van de Rekenkamer inzake de Staatsloterij, het Centrum voor arbeidsverhoudingen overheids-personeel, de Luchtverkeersleiding, waar zich een loonexplosie heeft voorgedaan, en het Loodswezen, waar geen concurrentie bestaat. Met name het punt van de soberheid is onvoldoende in beeld geweest. Het lijkt erop dat verzelfstandigingen gebruikt zijn om van de soberheid die voor de overheid kenmerkend moet zijn, af te komen. Dat is iets waarvoor de VVD de verzelfstandigingen absoluut niet wil gebruiken. Wij willen ook als het gaat om de uitvoering dat iedere keer toetsingscriteria worden gehanteerd, die ertoe leiden dat als een activiteit binnen de overheid blijft, al is het in verzelfstandigde vorm, de soberheid die de overheid hoort te kenmerken aanwezig blijft. Als een activiteit buiten de overheid komt te staan, moet altijd gekeken worden naar gezonde, eerlijke concurrentieverhoudingen, naar het niet verstoren van de natuurlijke correctie via concurrentie, die in de markt aanwezig hoort te zijn. Wij denken dat het belangrijk is dat het kabinet deze zaken meer gestructureerd aanpakt. Wij willen de minister daarom uitnodigen, met een notitie te komen waarin hij aangeeft dat in het vervolg volgens een vaste procedure en vaste inhoudelijke criteria, onder andere gericht op

soberheid, zal worden gewerkt aan verzelfstandigingen.

Voorzitter! Dat wat betreft het algemene punt van de verzelfstandigingen. Ik kom nu meer in detail toe aan de punten die betrekking hebben op de agentschappen. Ik denk dat we die agentschappen moeten zien in een wat breder verband, namelijk dat van het essentiële budgetrecht van de Kamer. Je kunt namelijk twee wijzigingen uit deze zesde wijziging halen, die allebei het budgetrecht van de Kamer raken. De eerste wijziging is de samenvoeging van de posten materieel en personeel tot één post. Dat is een wijziging die heel goed is voor het management van overheidsorganisaties, om tot een adequate, efficiënte en doelmatige wijze van beheer van de organisatie te komen. Maar het heeft ook het nadeel in zich dat het mogelijk wordt, vast personeel uit materieelbudgetten te gaan aanstellen. De Kamer wordt daarmee dan achteraf geconfronteerd, en zij kan dat moeilijk en tegen heel hoge kosten terugdraaien. Wij nemen als VVD aan dat dit niet zal gebeuren. Wij zijn op dat punt vol vertrouwen in wat de komende jaren zal blijken, maar we zullen het wel kritisch blijven volgen. Als blijkt dat er op dit punt misbruik wordt gemaakt van die samengevoegde post materieel en personeel, zijn wij van plan om de ruimte die nu wordt gegeven weer ter discussie te stellen.

Het tweede punt dat het budgetrecht van de Kamer raakt, is het agentschap op zichzelf. Heel essentieel bij een agentschap is dat men niet meer in de loop van het jaar bij gewijzigde voornemens wat betreft inkomsten en uitgaven met een begrotingswijziging bij de Kamer hoeft te komen, maar dat men dat zelf kan regelen en achteraf bij een slotwijziging na afloop van het jaar pas met de verantwoording naar de Kamer toe komt. Dat betekent dat de Kamer alleen achteraf kan constateren, wat er is gebeurd en kan proberen, voor het daarop volgende jaar de zaken anders te organiseren. Hier wordt dus ook weer dat budgetrecht geraakt. Ook vanuit deze invalshoek moeten wij dus heel kritisch zijn als het gaat om het tot stand komen van nieuwe agentschappen. Ik heb al gezegd dat die kritische houding nodig is als het gaat om de algemene aspecten van verzelfstandigingen, maar dit is een

## Kamp

typisch aspect wat het agentschap aangaat.

Als wij kijken naar wat nu geregeld is met betrekking tot de agentschappen, zien we dat er heel verstandige voorstellen zijn gedaan door mevrouw Liemburg om de Kamer daar meer bij te betrekken. Er zijn ook voorstellen gedaan door de heer De Jong, die vindt dat zo'n agentschap moet worden vastgepind op doelmatiger werken en resultaatgericht sturen, wat je kunt doen door een lasten-batenstelsel voor te schrijven. Wij denken dat dat heel goed voorstel is; wij horen graag van de minister, hoe dat op een redelijke wijze kan worden ingepast als het gaat om de agentschappen die per 1 januari van dit jaar al zijn gerealiseerd. Op welke wijze kan dat eventueel in een voorgeschreven lasten-batenstelsel nog op een redelijke wijze ingepast worden? Die beide punten vinden wij van belang, maar er zijn andere punten die wij evenzeer van belang vinden, en dan gaat het met name om het schetsen van een compleet beeld aan de Kamer, als het kabinet met een voorstel komt om een agentschap in te gaan stellen. Wij zijn van mening dat dat goede beeld voor de Kamer kan in de vorm van een statuut, zoals de minister dat in de nota naar aanleiding van het verslag heeft voorgesteld. Wij weten niet of het woord "statuut" het ideale woord is, maar waar het ons om gaat, is dat wij bij de schriftelijke aankondiging van het voornemen een stuk krijgen, waarin alle afwijkende beheersregels die gelden voor het agentschap worden opgesomd, zodat wij een compleet inzicht krijgen in alle bijzonderheden die dat agentschap aangaan. Wij hebben die gedachte van dat statuut en de nadere uitwerking die wij daaraan hebben gegeven in de vorm van een compleet overzicht van de afwijkende beheersregels, vastgelegd in de vorm van een amendement, dat inmiddels is ingediend.

Ik wil nu nog een aantal andere punten uit de zesde wijziging halen, die niet specifiek betrekking hebben op verzelfstandiging of agentschappen. Het eerste punt is het punt van de stromanconstructie, die de heer Schutte ook heeft genoemd. Ik wil het alleen op een wat andere wijze benaderen. Het gaat mij vooral om het verleden. Ik heb vanmiddag van de heer Bolkestein gehoord dat het hier vooral gaat om het heden en de

toekomst, maar hij is er nu toch niet, dus ik kan het nu wel even over het verleden hebben. Dat verleden betreft dan een aantal situaties die zich hebben voorgedaan, waarbij ministeries gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een rechtspersoon tot stand te laten komen, zonder dat de Staat daar formeel bij betrokken is en zonder dat de formele procedure via de Tweede Kamer doorlopen is, namelijk door een ambtenaar als privépersoon daarvoor in te zetten. Wij menen dat het heel belangrijk is dat de Kamer ervan op de hoogte is in welke en in hoeveel gevallen zich dat heeft voorgedaan. Wij moeten ook kunnen beoordelen of daar risico's aan zijn verbonden voor de Staat. Iedereen weet namelijk dat die ambtenaar niet voor zichzelf of zijn familie bezig is, maar dat hij daar vanwege zijn ambtelijke functie mee bezig is. De rechtspersoon die tot stand is gekomen, is dan ook een rechtspersoon waar de Staat nadrukkelijk verantwoordelijk voor is. Wij willen van de minister graag een volledig overzicht ontvangen van alle rechtspersonen die via de stromanconstructie tot stand zijn gekomen. Daar hebben in onze schriftelijke inbreng ook naar gevraagd, maar de minister heeft het toen niet toegezegd. Als hij dat zelf kan opvragen bij de ministeries is dat prima, anders zal de Rekenkamer maar een onderzoek moeten doen op dit punt. Wij achten het van belang dat er een volledige beeld van de risico's op dat punt komt.

Het volgende losse punt met betrekking tot de zesde wijziging, betreft de verklaring van goedkeuring, zoals die volgens artikel 67, lid 3, van de zesde wijziging gegeven moet worden door de Algemene Rekenkamer als het gaat om de financiële verantwoording, verslaglegging, rekening en bijkomende stukken van het Rijk. Dat sluit aan bij artikel 105, lid 3, van de Grondwet. Ook daarin is ervan uitgegaan dat de Algemene Rekenkamer altijd met een verklaring van goedkeuring komt. Het is een bepaling in de Grondwet waar veel om te doen is geweest, ook bij de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet. Wij denken dat dat terecht is geweest. De uitkomst was echter geen terechte uitkomst. Het Rijk schrijft op allerlei manieren aan provincies, gemeenten, subsidie-ontvangers en bedrijven voor dat er onafhankelijke

accountantscontrole moet plaatsvinden en dat er verklaringen moeten worden afgegeven, die vervolgens beoordeeld zullen worden door het Rijk. Alleen voor zichzelf heeft het Rijk geregeld, dat er bij voorbaat een goedkeurende verklaring van de Rekenkamer moet komen. Ik weet dat daar de procedure van de indenniteitswet aan is gekoppeld. Toch is het voor de inzichtelijkheid van de systematiek, wat betreft de kritische controle, die wij van anderen vragen, niet goed als wij dit voor onszelf anders geregeld hebben. Wij hebben dan ook gekeken of het mogelijk is om op een verstandige manier tot een wijziging te komen. Het is onmiskenbaar dat je dan vastzit aan een grondwetswijziging. De zaak is de vorige keer zo nadrukkelijk in de beschouwing meegenomen, dat wij nu niet willen vragen om op dit punt een grondwetswijziging voor te bereiden. Wij willen er wel voor zorgen dat die bepaling van een goedkeurende bepaling niet te veel kwaad kan. Dat betekent dat wij het tweetal voorbehouden dat in de wet is geformuleerd, met een derde willen aanvullen. Dat betreft het voorbehoud dat als de Rekenkamer constateert dat een administratief systeem bij een ministerie fouten vertoont, van zo'n ministerie gevraagd mag worden om met maatregelen te komen om die fouten in dat systeem te corrigeren. Als dat gebeurt is er niets aan de hand, maar als het niet gebeurt, maakt deze bepaling het de Rekenkamer mogelijk om geen goedkeurende verklaring af te geven, in afwachting van hetgeen alsnog noodzakelijk wordt geacht. Daartoe hebben wij een amendement geformuleerd.

Voorzitter! Mijn fractie heeft er in de schriftelijke inbreng op aangedrongen om de jaarlijkse rapportage over het financiële beheer dat door de ministers in het afgelopen jaar is gevoerd, een basis te geven in de Comptabiliteitswet. De minister van Financiën heeft een coördinerende en toezichthoudende verantwoordelijkheid op het door de ministers gevoerde beleid met betrekking tot het financiële beheer. In de afgelopen jaren is daar een goede invulling aan gegeven met betrekking tot de operatie comptabel bestel. Er was sprake van scheefgroei. Een en ander is via die operatie rechtgezet. De Kamer kreeg elk jaar voortgangsrapportages over het financiële

## Kamp

beheer. De minister overweegt daar in de komende jaren mee door te gaan. Ter voorkoming van het opnieuw ontstaan van scheefgroei lijkt het mij van belang als de Kamer ieder jaar een uiteenzetting krijgt van de minister van Financiën over het in het afgelopen jaar door de ministers gevoerde beleid met betrekking tot het financiële beheer. Het lijkt ons het beste om een en ander te realiseren door een aanvullend stuk op de rekening, dat voor 1 september in handen van de Kamer moet zijn. Wij hebben een amendement geformuleerd, waarin staat dat voor 1 september als een van de bijlagen bij de rekening een uiteenzetting over het financiële beheer van de minister van Financiën aan de Kamer wordt gepresenteerd.

Dan kom ik bij het politieke gewicht dat de rekening heeft voor dit huis. Ik heb de afgelopen zestien jaar bij verschillende overheden meegemaakt welk gewicht de rekening kan hebben. In de Kamer is dat niet gelukt. De rekening en de slotwet, het geheel van de financiële verantwoordingsstukken, hebben weinig politieke relevantie. Er zijn wel degelijk mogelijkheden om dat voor elkaar te krijgen. Belangrijk is dat er politieke aandacht komt voor die verantwoordingsstukken. Het accent moet niet liggen op het verzamelen van zoveel mogelijk cijfers. Het moet liggen op heldere politieke teksten, waarbij aangegeven wordt waar het om gaat en die een aanknopingspunt kunnen zijn voor de Kamer om op de punten in te gaan die werkelijk van belang zijn.

Een mogelijkheid om die rekening meer politiek gewicht te geven heb ik zojuist al aangegeven, namelijk het in relatie tot de rekening brengen van de jaarlijkse rapportage over het financiële beheer. Vervolgens zouden van de slotwetten hamerstukken gemaakt kunnen worden. Die slotwetten komen absoluut niet uit de verf bij de behandeling. Dat is ook niet nodig, want wij hebben met elkaar afgesproken dat er bij die slotwetten geen inhoudelijke begrotingswijzigingen meer aan de Kamer gepresenteerd worden. Het zou ook belachelijk zijn om na afloop van een jaar met inhoudelijke begrotingswijzigingen te komen voor een jaar dat al achter de rug is. Bij die slotwetten mag het alleen maar gaan om zaken van technische aard. Dat maakt het niet noodzakelijk dat die slotwetten een inhoudelijke

behandeling krijgen. Een enkele keer kan een inhoudelijke wijziging in een slotwet nodig zijn. In zo'n geval moet er een toelichting op de wijziging gegeven worden die verdere discussie overbodig maakt. Wij kunnen ernaar streven om de rekeningprocedure te ontlasten van de behandeling van de slotwetten. De slotwetten kunnen dan omgezet worden in stukken die de kwalificatie hamerstuk verdienen.

Voorzitter! Over het meer politiek gewicht geven aan de rekening leven bij de commissie voor de Rijksuitgaven concrete gedachten. Ik verwijs naar de discussie over de kapitaaldienst en over de verbetering van de staatsbalans en naar de discussie over de produktinformatie. Die punten zijn heel goed met de commissie voor de Rijksuitgaven door te spreken. De minister kan op basis van die discussie een notitie schrijven, niet langer is gericht de rekening meer politiek gewicht te geven.

Voorzitter! De produktinformatie wordt bij de rekening en de begroting van het Rijk nog wat stiefmoederlijk behandeld. Wij kennen hier en daar algemene bepalingen met betrekking tot produktinformatie. Zij is een essentieel handvat voor de Kamer om de politieke sturing inhoud te geven. Het is van belang dat alle onderdelen van de rijksoverheid de produkten formuleren die zij leveren. Ik heb het dan niet alleen over materiële produkten, maar ook over diensten. Wat door een onderdeel van de rijksoverheid wordt gedaan, moet nauwkeurig worden geformuleerd. Vervolgens moet worden vastgelegd aan welke eisen dat produkt moet voldoen: welke kwaliteit het produkt moet hebben, in welke kwantiteit het geleverd moet worden en welke effecten er met die produkten worden beoogd. Ook moet worden aangegeven op welke wijze de effecten gecontroleerd kunnen worden.

Als dat allemaal wordt vastgelegd in de begroting en in de rekening, kan de Kamer bij de begroting ten aanzien van de te onderscheiden onderdelen van de rijksoverheid aangeven wat men verwacht en kan bij de rekening worden gecontroleerd wat er is gepresteerd. In het amendement betreffende het statuut dat gaat gelden voor agentschappen heb ik namens mijn fractie een bepaling opgenomen die inhoudt dat

voor agentschappen aangescherpte regels moeten gelden voor produktinformatie. Ik heb ervan afgezien om een en ander in detail te formuleren, want de minister kan beter een regeling ter zake uitwerken. Het begrip "produktinformatie" is daarin aangebracht. Het is de bedoeling dat er aangescherpte produktinformatie komt, die in eerste instantie gaat gelden voor agentschappen, maar in latere instantie ook voor de andere onderdelen van de rijksoverheid. Op een of andere wijze zal in de toekomst meer resultaatgericht gestuurd moeten worden.

□

De heer **Van Walssem** (D66):  
Mijnheer de voorzitter! Het is plezierig, te kunnen constateren dat er een grote mate van overeenstemming is in de Kamer. Ik zal dan ook trachten, niet langer te spreken dan strikt noodzakelijk.

Voorzitter! Het streven van het parlement om de overheid tot betere prestaties te brengen, krijgt onder andere gestalte in de voorgestelde wijzigingen van de Comptabiliteitswet. Doel van de wijzigingen is immers betere dienstverlening door het instellen van agentschappen en doelmatiger controle op het beheer. Agentschappen krijgen meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de bedrijfsvoering dan de beleidsdirecties.

Er kan alleen sprake zijn van het instellen van agentschappen als er meetbare produkten dan wel diensten worden aangeboden waarover vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt met het moederdepartement. Hiervoor zijn objectieve criteria nodig, te meer daar de controle achteraf geschiedt. Het voorhanden hebben van kengetallen is mede voorwaarde hiervoor. Agentschappen kunnen alleen aan de orde zijn als externe verzelfstandiging niet geschikt is, dus met name als de ministeriële verantwoordelijkheid sterk gewenst is. Vooraf dient duidelijkheid te bestaan over verbetering van de organisatie in die voege dat kwalitatief en kwantitatief meetbare produkten of diensten op doelmatiger wijze zullen worden geproduceerd. Dus: sneller, goedkoper en beter; dat telt voor de burger.

Het meer op afstand komen van de minister en ook van het parlement vergt extra alertheid en

waakzaamheid. Voorgaande verzelfstandigingen ± de heer Kamp heeft een aantal voorbeelden genoemd ± hebben aangetoond dat duidelijke afspraken over de output blijkaar niet zo gemakkelijk te maken zijn. Vandaar onze zorg hierover, neergelegd in het amendement van de heer Kamp op stuk nr. 15, dat door ons is medeondertekend. Het is mij bekend dat ook in overleg met de commissie voor Binnenlandse Zaken hiervoor aandacht is gevraagd. Daar zou de minister nog nader op reageren; gezien de ontwikkeling van de verzelfstandigde onderdelen van het Rijk, vinden wij toch dat ook deze minister daar maar een duidelijk antwoord op moet geven. De heer Kamp had reeds gevraagd om een notitie hierover. Hoewel wij weten dat deze discussie ook is gevoerd bij Binnenlandse Zaken, schaar ik mij achter het verzoek van de heer Kamp. Weliswaar kan de minister of de regering bij agentschappen ook achteraf ingrijpen of bijsturen, maar het is uiteraard beter om problemen te voorkomen.

Het voorstel inzake het overleg voorafgaande aan het instellen van een agentschap bij de Algemene Rekenkamer vind ik, vergeleken bij het concept-voorstel, een goede verbetering. Echter, alle goede bedoelingen van nadere regels met betrekking tot het instellen van een

agentschap ten spijt: indien het personeelsbeleid ongewijzigd blijft, zal het beoogde doel van het agentschap moeilijk te bereiken zijn. Men kan immers niet verwachten dat de organisatie en dus de medewerkers die jarenlang op een ambtelijke wijze gewerkt hebben, van de ene op de andere dag anders zullen werken, misschien afgezien van de verhoging van hun salarissen. De minister moet zich ervan bewust zijn dat er niet zomaar een knop omgedraaid hoeft te worden: een cultuuromslag ± en die is nodig ± zal alleen bereikt worden als het management daarop getraind wordt en ook alle medewerkers begeleiding en/of training krijgen. Alleen dan kan er in principe sprake zijn van een succesvolle verzelfstandiging. Gaarne hoor ik of de minister mijn zienswijze deelt en, zo ja, hoe hij daarin denkt te voorzien.

Mijnheer de voorzitter! Het samenvoegen van de personeels- en materieelposten is voor ons akkoord, daar wij begrepen hebben dat de afzonderlijke volumes per begroting en jaarrekening voor ons volgbaar zullen blijven.



Minister **Zalm**: Voorzitter! Deze zesde wijziging van de Comptabiliteitswet is een rijdende trein waar ik op gesprongen ben. Ik heb het geluk

dat ik vroeger ook al eens in die trein heb gezeten, zij het op een andere plaats, maar de trein is nu heel anders dan op het moment waarop ik hem verliet.

Er zijn veel opmerkingen gemaakt over het agentschap. De heer De Jong heeft ervoor gepleit, voor te schrijven dat ook baten en lasten bij het agentschap verplicht worden gesteld. Ik zal nog één keer proberen uit te leggen waarom in het voorstel zoals het er lag de keuzevrijheid open is gelaten. Er zijn verschillende typen agentschappen. Als men op de markt kostprijzen in rekening moet brengen of intern aan andere overheidsdiensten moet doorberekenen, is het essentieel dat er sprake is van een goede kostprijscalculatie. In die gevallen ligt het voor de hand dat baten en lasten worden voorgeschreven. Bij andere typen agentschappen hoeft echter geen sprake te zijn van doorberekening. Zo is het gevangeniswezen een nieuw agentschap, waarvan de kosten niet werden doorberekend. In zo'n situatie gaat het niet zozeer om de exacte kostprijs, maar moet wel de eis gesteld worden dat er meetbare producten en diensten worden geleverd en verleend. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de capaciteit, de capaciteitsbezetting en het aantal ontvluchtelingen. Dit soort kengetallen proberen wij in zo'n systeem te introduceren. Voor een beoordeling van een transparant beheer is het dan niet strikt nodig om een baten-lastensysteem door te voeren.

Ik moet erkennen dat ook een dienst die, intern of extern, geen prijzen doorberekent, natuurlijk ook met een baten-lastensysteem kan werken. Het gaat dus niet om een soort onmogelijkheid. De gedachte was dat er een zekere keuzevrijheid gelaten moest worden, zodat agentschappen waarbij het doorberekenen van kosten niet rechtstreeks speelde, iets meer vrijheid hebben om het bestaande begrotingsstelsel te continueren en zich meer te richten op allerlei interne organisatorische aanpassingen en niet zozeer op een aanpassing van de boekhouding. Als er in de Kamer een breed draagvlak voor is om gewoon toch standaard baten en lasten voor te schrijven onder het motto "het kan zeker geen kwaad om kostenbewustzijn en kostprijden te bevorderen, zelfs in het gevangeniswezen" heb ik daar geen

## Zalm

overwegende bezwaren tegen. Ik kan dus met het amendement leven. Wij hebben daarover intern op het ministerie overigens uitvoerig gediscussieerd.

Dan komt de vraag aan de orde hoe het zit met diensten die nu op kas- en verplichtingenbasis werken en wel al de agentschapstatus hebben. Daar hebben wij er twee van, namelijk de Immigratie- en naturalisatiedienst en de Dienst justitiële inrichtingen. Deskundigen hebben mij verteld dat dit geen probleem hoeft te zijn, omdat wij dit kunnen regulariseren. Dit betekent dat wij in een begrotingswet de afwijking opnemen die wij ten opzichte van de Comptabiliteitswet toestaan. Het is uiteraard de bedoeling dat dit slechts tijdelijk geldt. Men zal bij de twee diensten die ik net noemde zo mogelijk op 1 januari 1996 ook op basis van baten en lasten moeten werken. De andere vijf agentschappen werken al op die manier. De overgangsproblematiek lijkt mij niet onoverkomelijk.

Of dit de entree moet zijn voor de grote kapitaaldienst behoeven wij nu niet te bediscussieren. Dat staat verderop in het programma voor deze kabinetsperiode.

Ik kom tot de nauwere betrokkenheid van de Kamer bij het instellen van een agentschap en de amendementen die op dat vlak zijn ingediend. Het expliciteren van wat aan de Kamer aan informatie moet worden verschaft, zoals nu al in de nota van antwoord staat, dit ook opnemen in de wet en het additioneel toevoegen van produktinformatie in de wet, lijken mij goede zaken. Hetzelfde geldt voor het gelijktrekken van de termijnen en de procedure, zoals voorgesteld door mevrouw Liemburg ten aanzien van de oprichting van rechtspersonen aan de ene kant en agentschappen aan de andere kant.

Daarmee kom ik automatisch bij het voorstel van de heer Schutte. Hij heeft gezegd: dit zijn in mijn ogen volstrekt verschillende zaken; aan het oprichten van een rechtspersoon moet je zwaardere eisen stellen dan aan het oprichten van een agentschap, met name in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid; een privatisering is iets ingrijpends. Wat wij hebben voorgesteld is, te vermijden dat bij de oprichting van bijvoorbeeld stichtingen ± waaraan de overheid nogal eens meewerkt ± de procedure van wetsvoorstel, Raad

van State, etc. moet worden gevolgd, omdat anders de tijdsduur nogal lang is en het allemaal nogal omslachtig gaat. De voorhangprocedure biedt een mogelijkheid, zeker als wij de 14-dagen-termijn veranderen in een 30-dagen-termijn en met inachtneming van de formulering van artikel 29, om de Kamer hierbij voldoende tot haar recht te laten komen. Ik heb eens laten nagaan wat er in de afgelopen tien à vijftien jaar aan rechtspersonen is opgericht door de Staat. Het zijn er een stuk of twaalf. Daarbij zijn er, waarbij ik mij afvraag of er wel een wet voor nodig was. Ik wijs op de Stichting Instituut Clingendael, de Stichting Nederlands interdisciplinair demografisch instituut en de Stichting State Foundation, waarvan ik echt niet weet wat zij doet, maar dat vast wel een mooie stichting is. Voor de oprichting daarvan vind ik een wetsprocedure wel erg zwaar. Als het gaat om zaken, waarbij bevoegdheden gaan verschuiven en dergelijke, kom je automatisch in de wetsformule terecht. Ik doel op meer fundamentele zaken en geen zaak van een of twee artikelen. Dan doen wij het sowieso niet via een voorhangprocedure, maar na een wettelijke machtiging.

De heer **Kamp** (VVD): Het laatste begrijp ik niet.

Minister **Zalm**: Voorzitter! Ik geef het voorbeeld van de privatisering van het ABP. Dat betreft de oprichting van een rechtspersoon. In dat geval komen wij met een uitgebreid wetsvoorstel, omdat allerlei zaken in de sfeer van de bevoegdheden verdwijnen. De gedachte is dat, als voor het oprichten van het Instituut Clingendael de stichtingsvorm wordt gekozen, dit via de voorhangprocedure kan. Dat hoeft niet per se via een wetsvoorstel.

De heer **Schutte** (GPV): De idee achter mijn amendement is dat de Kamer dit mede moet kunnen beoordelen omdat het kenmerkende punt is dat hiermee een zaak, die tot nu toe onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, niet meer onder die verantwoordelijkheid valt. Als het om een eenvoudige zaak gaat ± in een beperkt aantal gevallen komt dat voor ± zal ongetwijfeld de Kamer niet veel tijd nodig hebben om de procedure af te ronden. Bovendien, als een en ander spoedeisend is,

biedt de wet de mogelijkheid om toch nog de weg van de voorhangprocedure te volgen. Naar mijn gevoelen zijn er geen echt inhoudelijke argumenten waarom dit toch vrij principiële punt zou moeten worden gepasseerd. Laat de Kamer zelf beoordelen of de zaak belangrijk is of niet.

Minister **Zalm**: Die mogelijkheid heeft de Kamer altijd omdat de voorhangprocedure, zeker in de verruimde opvatting zoals voorgesteld door mevrouw Liemburg, de gelegenheid biedt om de regering ter verantwoording te roepen. Zodra de Kamer de regering om nadere informatie vraagt, wordt er niets opgericht voordat het groene licht van de Kamer is verkregen.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Als de minister bij mij aankomt met de "gelijkwaardigheid" van mogelijkheden, verbonden aan de voorhangprocedure, zal iedereen die mij een poosje kent, weten dat ik dat geen goed argument vind. Immers, deze procedure is in feite een noodmaatregel die niet moet worden toegepast tenzij er geen andere mogelijkheden zijn of de zaak zó onbelangrijk is dat het weinig uitmaakt.

Minister **Zalm**: Voorzitter! De Staat heeft ook meegewerkt aan de oprichting van de Stichting Groen Label; ik noem maar eens wat. Moet daarvoor nu een wetsvoorstel worden gemaakt? Moet dat gebeuren voor een Stichting Clingendael? Het zijn vrij lichte vormen en men heeft de mogelijkheid willen openhouden om, als het niet spoedeisend is, voor dergelijke gevallen te volstaan met een voorhangprocedure. Als het zwaardere, meer principiële zaken betreft, moet er sprake zijn van een wetsvoorstel, behoudens spoedeisende gevallen. Als de voor de lichte gevallen voorgestelde werkwijze niet wordt gevolgd, moet er voor elke zaak een wetsvoorstel worden gemaakt. Overigens valt spoedeisendheid niet automatisch samen met "licht". Het door mij zojuist genoemde lijstje van twaalf gevallen is geen complete lijst; het gaat om voorbeelden van gevallen waarvoor de voorhangprocedure onzes inziens vrij ideaal is. Wij vinden het prettig om die mogelijkheid te handhaven.

De heer **Schutte** (GPV): Blijft over



## Zalm

dat wij pas in 1988 om principiële redenen hebben gekozen voor goedkeuring bij wet. Een betrekkelijk gering aantal jaren later zeggen wij dat het niet altijd zo hoeft. Waarom gebeurt dit? Eigenlijk is het argument van de minister dat er stromanconstructies zijn geweest omdat er collega's waren die zeer weinig begrip hadden voor de strekking van de wet. Voorzitter! Dit maakt mij extra argwanend om terug te komen op een besluit dat wij om principiële redenen hebben genomen.

**Minister Zalm:** Het is voor mij geen halszaak. Als de Kamer per se alles bij wet wil hebben, kan de Kamer alles bij wet krijgen. Het is op grond van pragmatische overwegingen dat de mogelijkheid van de voorhangprocedure voor lichtere gevallen wordt voorgesteld.

Mevrouw Liemburg vraagt of wij in het voorjaar van gedachten kunnen wisselen over de structuur van de financiële verantwoording en de documenten. Ik ben daartoe graag bereid. Met de suggesties inzake het agentschap, gedaan door mevrouw Liemburg, heb ik al ingestemd. Ook het synchroniseren van de rechtspersoonoprichting in de tekst van de artikelen lijkt mij een verbetering.

De heer Schutte moet ik zeggen dat de stromanconstructies vaak lastig te achterhalen zijn. De heer Kamp vraagt mij om een lijst van alle stromanconstructies. Vaak gaat het om het grijze gebied, bijvoorbeeld als het departement in overleg is met een instelling over het verlenen van subsidie, waarbij het departement aangeeft dat het ervan uitgaat dat die instelling een stichting opricht. Welnu, heeft de overheid dan die stichting doen oprichten of kan het toch als een spontane actie gezien worden? Ik denk dat het buitengewoon lastig is om dergelijke stromankwesties te achterhalen. Vooral als er nog een heel wetsvoorstel nodig is, is men al snel geneigd om de betrokken instelling te vragen, even een stichting op te richten om die wettelijke procedure te kunnen vermijden en zo tijd te besparen.

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! Toch was het kabinet niet zo blij met die stromanconstructies, want het stelt nu voor om er een andere regeling voor te treffen. En aan de hand van voorbeelden kun je ook wel voorstellen dat er het een en

ander mis kan gaan. De minister noemde zelf al de Stichting Groen Label. Stel dat de rijksoverheid aangeeft dat zij het heel belangrijk vindt dat de boeren investeren in hun stallen om ervoor te zorgen dat de ammoniakuitstoot verminderd wordt. Als de boeren ervoor zorgen dat zij in aanmerking komen voor een groen label, dan kunnen zij ervan op aan dat zij in de komende jaren niet te maken krijgen met volumebeperkingen, zodat zij gerust kunnen investeren. Welnu, de boeren doen dit, maar na een paar jaar blijkt dat zij ondanks het groene label van de stichting met maatregelen te maken krijgen waardoor zij hun investeringen niet kunnen terugverdienen. Die stichting wordt daar dan mogelijk op aangesproken; de overheid krijgt daar dan als mede-oprichter mee te maken, zonder dat de Kamer er op de een of andere wijze formeel bij betrokken is geweest. De Kamer heeft dit nooit gewild, maar men heeft de wet ontweken. Ik vind dan ook dat de Kamer er nu, achteraf, recht op heeft, te weten wat er is gebeurd en wat de risico's zijn.

**Minister Zalm:** Voorzitter! Ik zal proberen om te achterhalen wat mogelijk is.

De heren Schutte en Kamp hebben nog gesproken over externe verzelfstandiging. Er is gevraagd om een notitie over de criteria en de procedure in dit verband. Binnenkort zal ik met de minister van Binnenlandse Zaken het rapport-Sint aan de Kamer aanbieden, waarin vrij uitvoerig "denkstappen" voor allerlei vormen van verzelfstandiging worden geschetst. Er is nog geen integraal regeringsstandpunt over dit rapport, maar wij zullen in ieder geval wel de criteria uit dit rapport gaan hanteren bij de toetsing van verzelfstandigingsoperaties. Daarbij zal een commissie met twee mensen van Financiën en twee van Binnenlandse Zaken toezicht houden op een goed verloop van de procedures. Zij zal ook departementen behulpzaam zijn bij het nadenken over verzelfstandiging van bepaalde onderdelen. Zo ontstaat de uniforme procedure die gewenst wordt geacht, evenals duidelijkheid omtrent de criteria voor interne of externe verzelfstandiging. Daarbij komen ook aspecten als concurrentie en de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde.

Ik weet niet of dit stuk al een afdoende antwoord biedt op de vragen van vooral de heer Kamp. Als dit niet zo is, kunnen wij er nog wel een aanvullende notitie over schrijven. En misschien is het hoe dan ook wel goed om in relatie met het rapport te schetsen, hoe wij de criteria bij verzelfstandiging zullen gaan hanteren.

De heer Kamp heeft ook nog gesproken over wat er in de afgelopen tijd al aan verzelfstandiging is gedaan. Ik moet zeggen dat alle voorbeelden waarover hij zich kritisch uitgelaten heeft, in ieder geval van vóór mijn tijd zijn, zoals de Staatsloterij, de Luchtverkeersleiding, het Loodswezen etc. Het is nu allereerst belangrijk om voor de toekomst goede spelregels, goede criteria te hanteren. Het zal een stuk lastiger zijn om alles wat al vorm heeft gekregen, binnen de perken te brengen, dus ik denk dat het goed is om onze aandacht nu te richten op de criteria voor nieuwe verzelfstandigingen, wat mij betreft ook in de sfeer van de soberheid.

Wat het budgetrecht van de Kamer betreft, biedt de samenvoeging van de begrotingsartikelen "personeel" en "materieel" inderdaad het management wat meer beleidsvrijheid. De heer Kamp vreest dat er personeel wordt geworven met middelen uit "materieel". Dit is in het verleden op een verkeerde manier gebeurd. Daar toen het personeelsartikel ook in aantallen afgegrensd was, ging men op een dure wijze via het materieelbudget derden inhuren die men liever in vaste dienst had. Mijns inziens is de doelmatigheid gediend bij het samenvoegen van deze artikelen. Dit is ook door niemand ontkend. Uiteindelijk worden "personeel" en "materieel" ook zo goed mogelijk apart verantwoord.

Over enkele jaren zijn wij zeker toe aan een evaluatie van de agentschappen. Dan hebben wij daarmee ook wat ervaring opgedaan. Tevens kan bekeken worden of het wat mij betreft in het vervolg voorgeschreven baten- en lastensysteem lekker loopt, of er ook doelmatigheidswinst geboekt wordt en of er gewenste dan wel minder gewenste verschijnselen zijn.

Het enige amendement waar ik een probleem mee heb, gaat over de goedkeuringsverklaring. Dat wil dat aan de criteria voor goedkeuring wordt toegevoegd de aankondiging

## Zalm

van maatregelen tot verbetering van geconstateerde tekortkomingen in het administratieve systeem. Op zich ben ik er natuurlijk voor dat, als de Rekenkamer bepaalde gebreken constateert in het administratieve systeem, die verholpen moeten worden.

Maar gesteld dat de Rekenkamer tot de conclusie komt dat er iets mis is en dat zij alleen maar een goedkeurende verklaring geeft, als de minister aangeeft dat hij hetgeen er mis is in de toekomst verhelpt, dan is de vraag of de Rekenkamer al dan niet goedkeurt. Wanneer kan er dus geconstateerd worden of er is voldaan aan de via het amendement toegevoegde voorwaarde in lid b?

De gang van zaken bij de indenniteitswet is helder. De Rekenkamer zegt: dit deugt niet en wij keuren dit af; de Tweede Kamer kan het uiteindelijk toch goedkeuren. Het stellen als voorwaarde voor goedkeuring dat de minister verklaart dat hij van plan is om er iets aan te doen, is niet objectief. Met het eisen van een dergelijke verklaring schiet je niet zoveel op. In het amendement wordt zelfs gesproken over het aankondigen van maatregelen. Gesteld dat de minister dergelijke maatregelen aankondigt en het vervolgens niet doet, is de rekening dan goedgekeurd of niet? Dit brengt dus een zekere vaagheid met zich. Ik meen dat de Rekenkamer nu al voldoende mogelijkheden heeft, mede op grond van artikel 56, derde lid, om, als zij iets goedkeurt en toch nog zaken veranderd wil hebben, daar opmerkingen over te maken. Het is vervolgens aan de minister om die zaak in orde te krijgen. De Kamer kan daarover ook nadere vragen stellen aan de minister. Het lijkt mij dus moeilijk om dit te introduceren in de goedkeuringsverklaring.

De heer **Kamp** (VVD): Het is niet nodig om je achter de brede rug van anderen te verschuilen, maar over de bij voorbaat goedkeurende verklaringen is heel veel gepubliceerd. Zo is ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Rekenkamer een bundel gepubliceerd met daarin ook een bijdrage van de oud-president de heer Kordes. Daarin schrijft hij dat dit onderdeel zo geregeld moet worden als ik in mijn amendement heb voorgesteld. De rijksoverheid heeft dus niet 100% zekerheid over ieder onderdeelje van de financiële verantwoording, maar zij vertrouwt

erop dat het systeem goed werkt. Dit is heel belangrijk. Zodra er fouten in het administratieve systeem geconstateerd worden, moet men erop kunnen vertrouwen dat die fouten er zo gauw mogelijk uitgehaald worden. Het kan dan een of twee jaar duren voordat het gewenste resultaat bereikt wordt, maar het is heel essentieel dat zodra de Rekenkamer een fout constateert in het administratieve systeem, de minister aangeeft op welke manier en op welk tijdstip de zaak geregeld is. Dit is heel essentieel en vergelijkbaar met de indenniteitswet, alsook met de inhoud van de slotwetten. Door het amendement wordt dit een mooi geheel.

Minister **Zalm**: Over de materie zijn wij het niet oneens. Als er gebreken worden aangetroffen in de administratie, moeten die verholpen worden. Daarover zijn wij het eens. Wij zijn het misschien ook eens over hetgeen Kordes indertijd heeft gezegd, maar wat vervolgens door de Rekenkamer niet is bevestigd, namelijk dat die goedkeuring iets anders had kunnen zijn. Maar goed, de Grondwet is de Grondwet en daar leven wij mee. Indertijd is gepoogd om de Grondwet op dit punt te herzien, maar de Raad van State en de Algemene Rekenkamer wilden die goedkeuringssystematiek in de Grondwet houden.

Het huidige artikel kent twee voorwaarden. De Kamer moet een slotwet aannemen. Dat ligt voor de hand, anders kan de Rekenkamer het niet goedkeuren. Wat de Rekenkamer heeft afgekeurd, op onderdelen, wordt alsnog door de Kamer via de indenniteitswet hersteld. Dat zijn dus heel technische voorwaarden. Als daaraan is voldaan, kan de rekening worden goedgekeurd. Het introduceren van een soort van subjectieve wilsverklaring van een minister in zo'n goedkeuringsprocedure lijkt mij heel moeilijk. Los daarvan ben ik het materieel met de heer Kamp eens. Het is echter de vraag of een materieel aspect moet worden geïntroduceerd in de grondwettelijk vereiste goedkeuring, die min of meer formeel van aard is in de zin dat de Kamer een slotwet respectievelijk indenniteitswet moet hebben goedgekeurd, waarmee de totale rekening is goedgekeurd. Het is de vraag of dat moet worden geïntroduceerd, in de zin dat er ook aangekondigde maatregelen moeten

zijn ter verbetering van geconstateerde tekortkomingen. Als er tekortkomingen worden geconstateerd, is de minister gehouden om die te verhelpen. Ik zou dat niet in deze goedkeuringsprocedure voor de rekeningen willen introduceren. Dat lijkt mij het verkeerde entreepunt voor de Comptabiliteitswet.

De heer **De Jong** (CDA): Ik herinner mij dat bij de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet een nogal indringende discussie is gevoerd over de indenniteitswet. De heer Kamp overvalt mij nu enigszins met zijn amendement, omdat hij daarmee die hele discussie weer aanzwengelt. Ik zou het op prijs stellen om voor zo'n wijziging het advies van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer te vernemen. Collega Liemburg heeft al gezegd dat er misschien nog een achtste tot een tiende wijziging van de Comptabiliteitswet komt. Aangezien ik de voorgestelde wijziging dieper op mij zou willen laten inwerken en zou willen laten voorzien door adviezen van de genoemde instanties, is het misschien goed om dit punt aan te houden tot een volgende wijziging.

Minister **Zalm**: Tenzij ik de heer Kamp ervan kan overtuigen dat dit niet het goede amendement is. Anders zouden wij dat misschien moeten doen. Ook de Algemene Rekenkamer moet hiermee werken en moet dus haar oordeel geven of dit in haar ogen een werkbare optie is. Op ambtelijk niveau is hierover contact geweest. Ik meen dat men het daar ook als een problematisch punt zag in de gehele systematiek.

Nu is er de kwestie hoe en op welke plaats je zaken in een wet formuleert en de kwestie wat de heer Kamp ermee beoogt te bereiken. Hij poogt ermee te bereiken ± daarmee ben ik het eens ± dat de commentaren van de Rekenkamer op gebreken in de administratie serieus worden genomen en dat de minister gehouden is die te verhelpen. Ook in een ander amendement is erin voorzien om dit goed voor ogen te houden, in de zin dat bij wet wordt vastgelegd dat de minister van Financiën voortaan jaarlijks moet rapporteren. Er zijn dus ook andere mogelijkheden om dit doel te bereiken dan door het vastleggen van dit punt in dit artikel.

De heer **Kamp** (VVD): Overeind blijft

---

Mevrouw Liemburg (PvdA)

---

dat de rijksoverheid van veel instanties dingen vraagt. Van hen moet niet alleen het systeem goed zijn, maar ook de uitkomst. Als dit niet via een accountantsverklaring is aangetoond, is de zaak voor ons niet acceptabel. Voor het Rijk accepteren wij dat er behalve uitkomstfouten ook fouten in het systeem zitten. In de Grondwet en in een wet ligt bij voorbaat vast dat er een goedkeurende verklaring moet komen. Er is zo'n discrepantie tussen de regels voor onszelf en de regels voor anderen, dat het toch goed is om dat af te zwakken. En dat is de bedoeling van het amendement.

Minister **Zalm**: Er staat niet in de Grondwet dat de Rekenkamer maar raak moet goedkeuren. Als de Rekenkamer heeft gezegd dat iets niet door de beugel kan, moet de betrokken minister de Kamer ervan weten te overtuigen dat ondanks dit oordeel van de Rekenkamer toch een indemniteitswet moet worden aangenomen. Dat is geen gemakkelijke procedure. Dan zal die minister zich hier in de Kamer moeten verantwoorden voor zo'n indemniteitswet. Als de Kamer vervolgens daarmee akkoord is gegaan, gaat het plaatje weer kloppen. Want dan zijn de slotwetten door de Algemene Rekenkamer geaccordeerd, niet acceptabel verklaarde onderdelen van de begroting zijn niettemin toch

door de Kamer geaccepteerd. Dan klopt het totaal en dan kan de Algemene Rekenkamer de rekening goedkeuren. Dat is het methodiekje dat erachter zit en waar wel degelijk een behoorlijke inbreng van de Kamer bij is. En waarbij wel degelijk een zware verantwoording van de minister geldt die met een indemniteitswet komt aanzetten. Zo zie ik het tenminste.

Daarnaast kan iedere minister worden aangesproken op gebreken in het systeem. En de minister van Financiën kan in zijn coördinerende rol worden aangesproken als departementen in gebreke blijven. Hij kan er dan achteraan zitten dat het systeem correct wordt toegepast. Gelukkig is er in de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt, denk aan de goedkeurende accountantsverklaring. Ik denk dat wij op die weg moeten voortgaan. Zoals gezegd heb ik met de geest van het amendement geen probleem. Maar ik denk wel dat dit nu net de verkeerde entree is om dit doel te bereiken. In technisch opzicht lijkt het mij een betere versterking een jaarlijkse rapportage inzake het financieel beheer en de resultaten van de accountantscontrole aan de Kamer voor te leggen.

Wij hebben het al gehad over de produktinformatie. Het andere amendement, het amendement over de informatie die de Kamer moet

krijgen voordat het agentschap wordt ingesteld, lijkt mij uitstekend. Daar heb ik dus geen problemen mee.

De vragen van de heer Van Walsem heb ik goeddeels al behandeld. Meetbare produkten en diensten zijn eisen die wij aan de agentschappen stellen. Ik heb de Kamer een notitie toegezegd over de criteria voor een verzelfstandiging.

Ik denk dat het personeelsbeleid bij een verzelfstandiging een belangrijke rol speelt. Het hangt er een klein beetje vanaf of het ambtelijk werken echt zo ingesleten is. Ik stel mij zo voor dat er als het CPB verzelfstandigd zou worden, niet zo gek veel veranderd behoeft te worden. Maar voor andere diensten kan dat misschien anders liggen. Los van allerlei juridische en wettelijke zaken is het vaak heel belangrijk dat er ergens een cultuuromslag wordt bewerkstelligd. Maar als er iets is dat moeilijk bij wet kan worden geregeld, dan is het dat wel, zeker in de Comptabiliteitswet. Dat is toch vooral de verantwoordelijkheid van het management.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik heb de minister gevraagd of zijn voorkeur uitgaat naar een opeenstapeling van wijzigingen of naar een totale herziening van de Comptabiliteitswet op een gegeven moment, zodat wij opnieuw kunnen beginnen. Ik hoor nog graag zijn standpunt daarover.

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik vind het plezierig te horen dat wij binnenkort het rapport-Sint mogen verwachten, dat al eerder was aangekondigd. Ik denk dat wij dan een heel fundamentele discussie kunnen voeren over de zaken die nu wat meer zijdelings aan de orde zijn.

In reactie op mijn amendement heeft de minister gezegd dat er in een reeks van jaren een stuk of twaalf gevallen zijn geweest waarbij het plezierig geweest was als ze via een AMvB tot een oplossing hadden kunnen komen. Ik geef toe dat het geen enorm aantal is, het gaat dus niet om numeriek geweldig ingrijpende problemen. Toch wil ik vasthouden aan het principiële punt. Wij gaan ervan uit dat bij externe

## Schutte

verzelfstandiging de wetgever daarover altijd een beslissing zal moeten nemen, vanwege de verandering in ministeriële verantwoordelijkheid die plaatsvindt als er extern verzelfstandigd wordt. Nu wordt er niet extern verzelfstandigd, nu wordt er zelfs geprivatiseerd, misschien de ene keer een belangrijk onderwerp en de andere keer een minder belangrijk onderwerp. Maar goed, je haalt het buiten de overheids sfeer, terwijl de overheid zelf wel betrokken is bij die privatisering. Is het dan niet volstrekt logisch dat je ten minste dezelfde eis stelt aan de totstandkoming als bij verzelfstandiging het geval is en dus de wetgever daarin een beslissende stem geeft? Nogmaals, de bekende uitzonderingen van spoedeisende gevallen zijn prima. Als het een heel simpele zaak is en iedereen ervan overtuigd is, zal het ook geen jaren kosten. De praktijk zal zich ongetwijfeld ermee weten te redden. Het gaat mij primair hierom: als wij enigszins kunnen vasthouden aan principieel juiste zaken in het kader van de verantwoordelijkheid van de wetgever, laten wij dat dan doen en er op een praktische wijze mee omgaan.

□

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! Ik moet constateren dat er door de andere woordvoerders geen inbreng is geleverd op het punt van de stromanconstructies. Dat betekent dat hetgeen ik naar voren heb gebracht redelijk is beantwoord met de reactie die het gekregen heeft. De minister heeft gezegd dat hij naar vermogen een overzicht zal opstellen van alle gevallen waarin een stromanconstructie is gebruikt. Wij kunnen dan aan de hand van dat overzicht proberen de risico's voor het Rijk in te schatten. Ik zal daar genoeg mee nemen.

Wat de aankondiging van de minister betreft over het rapport-Sint, kan hij mij misschien op een punt uit de droom helpen. Het betreft de vraag of er in dat rapport nog wijzigingen mogelijk zijn dan wel of het een afgerond stuk betreft. Gesteld dat het geen afgerond stuk betreft, dan is het mogelijk dat, zoals de minister heeft gezegd, wij dit stuk binnenkort krijgen en aan de hand daarvan onze inbreng leveren. Gesteld dat het wel een afgerond stuk is waar de minister niets meer

aan kan doen. Op dit moment worden wij met veel feiten rond verzelfstandigingen geconfronteerd. De minister kan wel zeggen dat alles uit het verleden komt, maar hij heeft toch ook onlangs een rapport van de Rekenkamer gezien waarin over het CAOP nogal interessante dingen zijn vermeld. Het CAOP wordt in zijn tijd een agentschap. Hij zal dat rapport van de Rekenkamer ook met de Kamer moeten behandelen. Deze zaak speelt nog steeds. Ook de Rekenkamer is weer bezig met een onderzoek in de sfeer van verzelfstandigingen. Ik meen dan ook dat het heel goed is dat wij onze uitgangspunten aangeven voor het werken aan verzelfstandigingen door het kabinet. Ik stel dan ook de volgende motie voor.

---

### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van oordeel, dat het wenselijk is te streven naar het meer resultaatgericht sturen van de te onderscheiden onderdelen van de departementen;

voorts van oordeel, dat het wenselijk is daarbij naast zelfbeheer en contractmanagement ook de mogelijkheden om over te gaan tot interne en externe verzelfstandiging te betrekken;

constaterende, dat echter tot nu toe bij het komen tot besluiten over verzelfstandigingen niet steeds dezelfde procedure en inhoudelijke criteria zijn aangehouden;

voorts constaterende, dat uit recente rekenkameronderzoeken naar voren kwam dat bij een aantal verzelfstandigingen onvoldoende soberheid is betracht en dat zich ook andere ongewenste effecten hebben voorgedaan;

overwegende, dat uit de opgedane ervaringen lering getrokken kan worden;

van oordeel, dat verzelfstandigingsvoorstellen binnen de rijksdienst volgens een vaste procedure getoetst moeten worden aan vaste inhoudelijke criteria gericht op soberheid en

het voorkomen van ongewenste effecten;

verzoekt de regering de Kamer in een notitie te informeren over de aanpak die het kabinet vanaf nu wil volgen om te komen tot besluiten over verzelfstandigingen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden H.G.J. Kamp, Liemburg en Van Walsem. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 19 (23796).

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Mag ik, ook gehoord hebbende wat de minister nu gezegd heeft over de inhoud van de notitie-Sint en uiteraard het regeringsstandpunt daarop, de heer Kamp vragen of hier iets anders, iets meer gevraagd wordt dan hij heeft kunnen horen uit de mond van de minister over de inhoud van de notitie? Ik kreeg de indruk dat het praktisch parallel liep.

De heer **Kamp** (VVD): Het is mijn intentie, met de motie aan te geven dat de zaken vanaf het begin heel gestructureerd aangepakt moeten worden. Ik wil niet aangeven wat mevrouw Sint, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Financiën in een breder verband als belangrijk zien, maar wat wij als Kamer als belangrijk zien. Dat is dat er slechts een procedure wordt gevolgd, dat het een van tevoren vaststaande procedure is en dat de uitkomsten alleen verschillend kunnen zijn afhankelijk van omstandigheden en niet afhankelijk van de procedure waarvoor gekozen is. Bovendien moeten bij het volgen van die procedure steeds vaste inhoudelijke toetsingscriteria worden gehanteerd die heel specifiek de soberheid in beeld brengen. Naast hetgeen de minister heeft gezegd, is het van belang dat wij als Kamer aangeven welke vaste lijn wij gevolgd willen zien.

De heer **Schutte** (GPV): Dat zijn veel woorden, maar de motie eindigt in één verzoek aan de minister. De Kamer moet in een notitie worden geïnformeerd over de aanpak die het kabinet wil volgen om te komen tot besluiten over verzelfstandiging. De minister heeft zojuist gezegd dat de Kamer binnenkort een notitie-Sint zal

## Kamp

ontvangen die dat beoogt weer te geven. Of het voldoende is, zal blijken als wij de notitie bespreken.

De heer **Kamp** (VVD): De mededeling van de minister bracht geen nieuws. Het was bekend dat de minister van Binnenlandse Zaken deze notitie heeft toegezegd. Het gaat ons om het aangeven van de lijn die de Kamer belangrijk vindt. Het kabinet wordt gevraagd, deze lijn in een notitie vast te leggen. De motie is dus een poging om in de notitie te sturen.

De heer **Schutte** (GPV): Dan stel ik nog één vraag, die de minister straks wellicht kan beantwoorden. Leest hij in deze motie iets wat aanleiding kan geven om te komen tot een andersoortige notitie dan al is toegezegd?

De heer **Van Walsem** (D66): Ik vraag mij af of ik de heer Kamp goed begrijp. Als het een afgeronde notitie is, heeft hij zeker behoefte aan zijn motie, om de eigen regels nog eens vast te leggen. Als het geen afgeronde notitie is, kan er aanleiding zijn om er verder in de Kamer over te debatteren. In dat geval heeft de heer Kamp minder behoefte aan de motie.

De heer **Kamp** (VVD): Zo is het precies. Als de minister de gelegenheid heeft om deze lijn in de notitie in te brengen, is er een andere situatie.

Mijn laatste punt is de bij voorbaat goedkeurende verklaring van de Rekenkamer inzake de financiële verantwoording van het Rijk. De minister zegt dat ik de verkeerde entree heb gekozen. De stukken kennende zal de minister weten dat dit probleem algemeen erkend wordt. Al vanaf 1990 is men bezig om een entree te vinden. Iedere keer komt men tot de conclusie dat de perfecte entree niet gevonden is. Ik denk dat deze ook niet te vinden is, omdat het stelsel van goedkeurende verklaringen in beginsel verkeerd is. Je bent altijd enigszins in de marge bezig als je dit vervolgens via een wet gaat proberen te verzachten. Mijn entree is naar mijn mening redelijk. De goedkeurende verklaring moet niet al te veel beschadiging aanrichten. Wij nuanceren haar enigszins. De twee formele voorbeholden vullen wij aan met een derde, materieel, voorbehoud.

Daarmee trekken wij de zaak wat meer recht. De inbreng van de andere fracties aanhorend, lijkt het mij niet verstandig om mij te verzetten tegen de opmerkingen van de heer De Jong. Het oordeel over dit punt moet van de Raad van State en de Rekenkamer worden gevraagd. Vervolgens kunnen wij bezien wat wij daarmee gaan doen. Er zal nog wel een zevende wijziging komen. In dat verband kan dit punt worden meegenomen. Het lijkt mij heel zinvol om het nu te doen, maar als het niet anders kan, dan moet het volgens de methode die de heer De Jong heeft voorgesteld.

□

De heer **Van Walsem** (D66): Voorzitter! Ik ga nog even in op die goedkeurende verklaring. Materieel zijn wij het met elkaar eens. De angst is dat wij in een vacuüm terechtkomen, afhankelijk van de hardheid van de toezegging. Als wij niet meer weten waar wij aan toe zijn, is het middel erger dan de kwaal.

Het tweede punt is dat de minister over het amendement van de heer Schutte heeft gezegd: in de afgelopen jaren zijn tien tot twaalf stichtingen opgericht, waarbij het veel te omslachtig was om dat via de wet te laten verlopen. Maar bij grotere instellingsbesluiten zal die weg wel gevolgd worden. Kan de minister aangeven, wanneer die weg wel en wanneer niet wordt gevolgd?

□

Minister **Zalm**: Voorzitter! Ik was inderdaad vergeten, in te gaan op het grote concept van een nieuwe Comptabiliteitswet en de vraag of er nog een zevende, een achtste en een negende wijziging komen. In de loop der jaren lopen we tegen dingen aan waarvan wij vinden dat daarin iets veranderd of verbeterd moet worden, iets wat wij met een wetswijziging proberen te bereiken. Als je een grote revisie van de Comptabiliteitswet wilt, moet je dus ook een diepgewortelde onvrede hebben. Wij hebben zo'n grote revisie in 1976 gehad, terwijl de laatste echte wet dateerde van 1927. We hebben het oude framework dus zo'n 50 jaar laten liggen, met hier en daar wat wetswijzigingen. Voor een echt grote revisie zie ik op dit moment geen aanleiding. Ik denk dat het ook geen schande is om, als

maatschappelijke, technologische en andersoortige politieke omstandigheden zich wijzigen, hier en daar bijstellingen aan te brengen. Ik denk aan de agentschappen die wij nu hebben. Als we een andere verantwoordingsprocedure willen hebben, heb ik er geen bezwaar tegen om dat via een aparte wetswijziging te doen. Ik heb geen ideeën over een fundamentele wijziging van de wet ± daar praat je over als je het hebt over een totale revisie ± en ik denk dat wij met de wet zoals we die nu bijgesteld hebben, behoorlijk uit de voeten kunnen.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Ik kan mij bij die redenering wel wat voorstellen, maar de wijzigingen stapelen zich wel in een heel hoog tempo op. We zijn nu met de zesde wijziging bezig, en in feite heeft de zevende zich al aangediend. Ik snap wel dat we dat probleem niet oplossen door de zaak totaal te herzien, want de maatschappij blijft zich natuurlijk ontwikkelen. Maar je komt toch een keer voor de vraag te staan of we op deze manier op de goede weg zijn. Het blijft natuurlijk een vreemd gezicht als je op een gegeven moment met de zoveelste wijziging wordt geconfronteerd.

Minister **Zalm**: Misschien moeten we de nummering achterwege gaan laten! Dan heb je gewoon een wijzigingsvoorstel van de Comptabiliteitswet. Zes wijzigingen in zo'n twintig jaar is niet geweldig overdone. Het is ook een beetje een kwestie van onderhoud van je comptabele infrastructuur. Als we dat nummer de volgende keer dus weglaten, ontstaat dat stapeleffect misschien niet.

De heer Schutte stelt tegenover mijn pragmatiek een principe, en dat is altijd moeilijk discussiëren. Hij heeft gezegd dat het hier gaat om externe verzelfstandigingen of zelfs om privatiseringen, maar dat is lang niet altijd het geval. Het gaat er soms ook om dat de overheid eens iets aardigs doet. De overheid had vroeger geen groen label, maar ze heeft wel meegewerkt aan het oprichting van zo'n stichting. Clingendael was vroeger geen 100% overheidsactiviteit, maar de overheid heeft wel meegewerkt aan de oprichting van de stichting. Het is dus niet altijd een principiële zaak in de zin van: extern verzelfstandigen of

## Zalm

privatiseren, maar meer een zaak van meewerken van de overheid aan iets wat nuttig is. Het hoeft dus niet altijd zo zwaar in de principiële sfeer te liggen. Ik laat het oordeel op dit punt aan de Kamer, maar ik wil wel zeggen dat ik denk dat we de opening naar een lichtere procedure moeten houden.

De heer **Kamp** sprak over stromanconstructies. "Stroman" klinkt natuurlijk lelijk, want zo iemand gebruikt een crimineel die zich ergens achter wil verschuilen. Het kan ook gaan op de manier dat de overheid tegen een andere partij zegt, ervan uit te gaan dat die partij een stichting opricht. Dat is dus het doen oprichten. Als bijvoorbeeld de Rijksarchiefschool geen Rijksarchiefschool meer is, gaat de minister ervan uit dat het schoolbestuur een stichting opricht. Is dat dan het mede doen oprichten, of is dat het gebruiken van een stroman? Dat ligt dus genuanceerd.

De heer **Kamp** (VVD): Het gaat er mij uitsluitend om dat men bij het ministerie kan hebben gedacht: wij moeten een rechtspersoon hebben; als wij de formele weg gaan volgen, duurt het erg lang en moet de Kamer erbij worden betrokken, daarom zullen wij iemand vragen om als stroman te functioneren voor ons om een rechtspersoon tot stand te brengen, die wij dan als overheid kunnen gebruiken. Mijn vraag heeft uitsluitend op die situatie betrekking.

Minister **Zalm**: Het begrip "stroman" klinkt echter heel lelijk en louche.

Voorzitter! Het rapport-Sint is een ambtelijk rapport dat aan de Kamer wordt aangeboden ter informatie. Daar komt een heel beknopt standpunt van de regering bij. Het rapport ligt nu nog bij de drukker. Verder is er een ministeriële commissie Staatkundige vernieuwing, de commissie-Dijkstal, die meer ten principale gaat bekijken wat er allemaal nog veranderd moet worden, ook in de overheidsdienst. Er ligt wel het concrete kabinetsstandpunt dat bij verzelfstandigingsoperaties deze criteria en de stappen uit het rapport-Sint de leidraad zullen zijn. In die zin is er helderheid met betrekking tot dit vraagstuk in het rapport-Sint. Op dat punt heeft het kabinet dus een expliciet standpunt, zij het enigszins voorlopig, want als de commissie-Dijkstal met nadere ideeën komt, die misschien ook hier

gevolgen voor zouden moeten hebben, moeten wij dat natuurlijk ook op de weegschaal leggen. Vanuit de optiek van Binnenlandse Zaken en Financiën en ook van mij zijn dat heel goede en stringente voorwaarden om een goede procedure te kunnen ontwikkelen voor verzelfstandigingen, intern en extern, en de vormgeving daarvan.

De heer **Schutte** (GPV): Is de minister bereid om, als dat ambtelijke stuk wordt toegestuurd, het debat met de Kamer aan te gaan, met alle voorbehouden die daaraan verbonden kunnen zijn?

Minister **Zalm**: Heel graag. Ik vind het erg leuk om een debat met de Kamer aan te gaan. Er ligt alleen wel het probleem van die commissie, die nog allerlei verregaande ideeën op tafel kan leggen. Voor zover er een regeringsstandpunt in staat, is het helder op het punt van het omgaan met verzelfstandiging en de procedure. Daarover wil ik graag met de Kamer in discussie gaan. Ik heb het idee dat de Kamer redelijk tevreden kan zijn omtrent de stringente criteria die worden toegepast. De dubbele commissie vanuit Financiën en Binnenlandse Zaken zal ervoor zorgen dat het goed toegepast wordt.

De heer **Kamp** heeft zijn amendement voorlopig aangehouden. De kwestie van de Grondwet speelt daarbij een rol. Ik kijk nu even naar mijn ambtenaren en vraag hen of wij dat zullen voorleggen aan de Rekenkamer. Er wordt "ja" geknikt. Wij vragen de Rekenkamer dus om een oordeel en daar zal ik dan mededeling van doen aan de Kamer. Dan hoor ik wel of deze lijn nog verder wordt vervolgd en de Raad van State ook nog moet worden ingeschakeld. Dat is misschien wel de kortste weg, want de Raad van State is al zwaar belast, gezien de spoedadviezen en dergelijke.

De heer **De Jong** heeft gelijk. Het is mijn vrees dat er een soort vacuüm kan ontstaan, omdat niet duidelijk is of iets nu wel of niet goedgekeurd is. De procedure dat een goedkeuring moet worden afgegeven door de Algemene Rekenkamer is al heel oud, al van ver voor de Comptabiliteitswet. Daar zit dus een hele historie achter. Men moet op een gegeven moment een goedgekeurde rekening hebben en het moet dan ook glashelder zijn dat

die rekening is goedgekeurd. Dat is het probleem dat ik daarmee heb.

De heer **Van Walssem** heeft ten slotte nog gevraagd wanneer sprake moet zijn van een voorhangprocedure bij het oprichten van rechtspersonen. Het moeten lichte zaakjes zijn. Zodra de Kamer van mening is dat iets geen licht zaakje is, kan zij tegen de regering zeggen: moet je eens horen, dit is geen licht zaakje, dus je had een wetsvoorstel moeten indienen; ga dus maar weer naar huis en kom maar met een wetsvoorstel. Als een minister denkt dat hij het wel even met een voorhangprocedure kan doen, omdat dat lekker vlot gaat, terwijl het wel een principiële zaak is, een grote verzelfstandiging of een grote privatisering, dan moet hij er rekening mee houden dat hij uiteindelijk nog meer tijd kwijt is, omdat hij zijn werk moet overdoen en via de ministerraad naar de Raad van State moet en dan pas bij de Kamer kan komen met een wetsvoorstel. Zoals ik al zei, ik laat het oordeel over dit punt aan de Kamer. Ik meen dat nog nooit het onaanvaardbaar is uitgesproken met betrekking tot de Comptabiliteitswet. Het is een pragmatische kwestie die de heer **Schutte** graag wat principiëler beschouwt. Ik wacht op dit punt het oordeel van de Kamer af.

De **voorzitter**: Alvorens de beraadslaging te sluiten, heb ik een mededeling. De minister heeft gezegd dat hij het oordeel van de Rekenkamer over het amendement-H.G.J. Kamp op stuk nr. 13 zal vragen en dat hij de Kamer daarvan op de hoogte zal stellen. Dat betekent dat wij over het wetsvoorstel pas kunnen stemmen nadat wij de informatie hebben ontvangen. Is die conclusie een ieder helder?

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! Als u een beter voorstel hebt, luister ik daar graag naar.

De **voorzitter**: U zou het amendement kunnen intrekken. Een andere procedure is er niet.

De heer **Kamp** (VVD): Ik trek het amendement in en ik verzoek de minister om het concept-amendement, zoals het hier ter discussie is geweest, ter advies aan de Rekenkamer voor te leggen.

De **voorzitter**: Aangezien het

## Zalm

amendement-H.G.J. Kamp (stuk nr. 13) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag over het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 16.40 uur



### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. tien koninklijke boodschappen, ten geleide van de volgende voorstellen van (rijks)wet:

Wijziging van de Wet milieubeheer (milieuplanbureau) (24031);

Wijziging van de Wet op de studiefinanciering in verband met onder meer de harmonisatie van de maximale rentedragende lening in het hoger beroepsonderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs (24039);

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Justitie alsmede wijziging van enige wetten in verband met de subsidietitel in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Wet Justitiesubsidies) (24040);

Goedkeuring van de op 26 april 1994 te Charleville-Mézières tot stand gekomen verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde (Trb. 1994, 149 en 150) (24041);

Aanpassing van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer aan Richtlijn nr. 91/440 EEG en Verordening (EEG) nr. 1893/91 (24042);

Goedkeuring van het op 26 april 1994 te Bonn tot stand gekomen Protocol betreffende de gevolgen van de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Dublin voor een aantal bepalingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (24046);

Wijziging van de Luchtvaartwet (24047);

Wijziging van de Luchtvaartwet (mogelijkheid tot vaststelling van een gereserveerde geluidszone) (24049);

Herziening van de bepalingen over het toezicht op gemeentelijke en

provinciale belastingvorderingen (24051);

Samenvoeging van de gemeenten Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede (24053).

Deze koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. achttien brieven van de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met de mededeling, dat zij in haar vergadering van 19, 20 en 21 december 1994 de haar door de Tweede Kamer toegezonden voorstellen van wet, gedrukt onder de nummers 22849, 22851, 23023, 23046, 23178, 23218, 23486, 23574, 23598, 23600, 23681, 23782, 23784, 23793, 23820, 23822, 23842, 23843, 23844, 23900-IXA, 23900-IXB, 23935, 23940, 23941, 23942, 23943, 23952, 23957, 23961 (R1525), 23962, 23964, 23978, 23980, 23981, 23985, 23992, 24024 en 24028, heeft aangenomen.

De voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

3. een brief van de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met de mededeling, dat zij in haar vergadering van 17 januari 1995 de haar door de Tweede Kamer toegezonden voorstellen van wet, gedrukt onder de nummers 23900-VI en 23834 heeft aangenomen.

De voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

4. een brief van de Wnd. Directeur van het Kabinet der Koningin, met de mededeling, dat Hare Majesteit de haar door de Staten-Generaal toegezonden voorstellen van (rijks)wet, gedrukt onder de nummers 23722, 23831, 23568, 21561, 21202, 23553, 23588, 23847, 23900-II, 23776, 23664, 23794, 22855, 23900-I, 22885, 22671 (R1442), 23801, 23867, 23981, 23952, 23777, 23964, 23820, 23775, 23862, 22849, 22851, 23935, 23023, 23046, 23782, 23865, 23483, 23781, 23941, 23942, 23071, 23940, 23943, 23962, 23980, 23486, 24028, 23218, 23992, 23793, 23978, 23961 (R1525), 24024, 23985, 23784, 23957, 23822, 23574 en 23600, heeft goedgekeurd.

De voorzitter stelt voor, deze brief voor kennisgeving aan te nemen;

5. de volgende brieven:

een, van de ministers van Algemene Zaken, van Economische Zaken, van Verkeer en Waterstaat en van de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Binnenlandse Zaken, over elektronische snelwegen (23900, nr. 20);

een, van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, over een kustwachtorganisatie voor de Caraïbische delen van het Koninkrijk (23900-IV, nr. 7);

vijf, van de minister van Buitenlandse Zaken, te weten:

een, over het verlenen van een visum aan P. Princen (23268, nr. 2);

een, ten geleide van een lijst van in voorbereiding zijnde verdragen (23530, nr. 10);

een, ten geleide van een Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Republiek Albanië inzake samenwerking tussen de Nederlandse Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking SNV en de Republiek Albanië (24037);

een, over Uniforme Regelingen betreffende de overeenkomst van internationale spoorwegvervoer van reizigers en bagage (CIV) (24048);

een, ten geleide van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Namibië inzake technische samenwerking; Windhoek, 17 juni/26 november 1992 (24050);

drie, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, te weten:

een, ten geleide van de ontwerp-agenda van de Raad van ministers voor ontwikkelingssamenwerking op 25 november 1994 (21501-04, nr. 32);

een, ten geleide van het verslag van de vergadering van de Raad van ministers voor ontwikkelingssamenwerking van 25 november 1994 (21501-04, nr. 33);

een, over nog in 1994 te realiseren mutaties binnen de in het OS-plafond beschikbare middelen (24004, nr. 6);

drie, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, te weten:

een, ten geleide van het verslag van het Uitvoerend Comité van Schengen, 22 december 1994 te Bonn (19326, nr. 100);

een, ten geleide van Ontwerp-richtlijnen Europese Commissie (22112, nr. 43);

een, over de positie van de overzeese rijksdelen met het oog op