

Vergaderjaar 1999–2000

26 974

Wijziging van enkele artikelen van de Comptabiliteitswet houdende onder andere de verdere invoering van het baten-lastenstelsel als begrotingsstelsel bij het Rijk en de invoering van een interne begrotingsreserve (Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 11 mei 2000

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het voorstel van wet voldoende voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de 7e wijziging van de Comptabiliteitswet. Met de regering zijn zij van mening dat de mogelijkheid voor interne reservering en de uitbreiding van de mogelijkheden tot de invoering van het baten-lastenstelsel een rol kunnen vervullen bij de optimalisering van de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. De ervaringen in de praktijk met betrekking tot deze vraagstukken maakt de PvdA-fractieleden tot een kritische volger van dit proces. Zowel het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1997 *Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991–1997*, als de brief van 31 januari jl. van de minister van Financiën geven er blijk van dat de agentschappen er niet in slagen om aan te tonen dat zij doelmatiger werken of zelfs echt niet doelmatiger werken. Ten aanzien van het financieel beheer kunnen steeds vaker kritische opmerkingen geplaatst worden. Vraagtekens kunnen gezet worden bij de exploitatie van de agentschappen. Reden om de voorstellen voor de bredere invoering van het baten-lastenstelsel weliswaar met belangstelling, maar ook met enige terughoudendheid te bezien. De mogelijkheden voor interne reservering zijn met name bedoeld voor die onderdelen van de Rijksdienst die niet onder het baten-lastenstelsel vallen, deze hebben immers de beschikking over leen- en deposito-faciliteiten. Een aantal delen van de Rijksdienst kent problemen met het financieel beheer en dat is ook een reden van de PvdA-fractieleden om de voorstellen voor interne reservering eveneens kritisch te volgen. Zonder dat de leden van de PvdA-fractie de lat voor het financieel beheer onevenredig hoog willen leggen, willen zij graag meer concrete zekerheden zien, dan de voortdurende aankondiging van de volgende reeks maatregelen, projectvoorstellen en dergelijke, die verbetering beloven.

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GL), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GL), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Udo (VVD), Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GL), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GL), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD), Balemans (VVD).

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De VVD-fractie is een sterk voorstander van een doelmatige en doeltreffende overheid en steunt daarom maatregelen die bijdragen aan beide criteria. Het hanteren van een batenlastenstelsel en de voorgestelde mogelijkheid tot interne reservering kunnen een zinvolle bijdrage leveren aan doelmatigheid en doeltreffendheid. Wel constateren de VVD-fractieleden dat de ervaringen met het batenlastenstelsel tot op heden een gemengd beeld hebben laten zien, en dat het treffen van reserveringen geen afbreuk mag doen aan een deugdelijke financiële en democratische controle.

In de memorie van toelichting wordt gewezen op het bestaan van intermediaire stichtingen waar overheidsdiensten tijdelijk overtollige middelen onderbrengen. Deze constructie bemoeilijkt de democratische controle. Verwacht de regering dat met de voorgestelde wetwijziging een einde komt aan het bestaan van deze stichtingen? Zo nee, gaat de regering aanvullende maatregelen nemen om dit alsnog te bereiken?

In de memorie van toelichting (blz. 7 en 8) worden de drie voorwaarden genoemd die gelden bij het invoeren van het batenlastenstelsel. Aangezien regering en Tweede Kamer de wens hebben uitgesproken om steeds meer met heldere en meetbare doelstellingen te werken, mag verwacht worden dat een steeds groter deel van de Rijksoverheid zal voldoen aan deze criteria. Is het naar de mening van de regering mogelijk en wenselijk dat hele ministeries over zullen gaan op het batenlastenstelsel?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de zevende wijziging van de CW. De daarin aangekondigde begrotingsreserve en bredere toepassing van het batenlastenstelsel komt – gegeven het reeds gevoerde overleg tussen de Kamer en de Regering – geenszins als een verrassing.

In de genoemde wijziging wordt niet de uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer geregeld met betrekking tot de controle op de Europese geldstromen in Nederland, alsmede het toezicht op de specifieke uitkeringen aan lagere overheden. Gezien de wenselijkheid daarom vragen de genoemde leden naar het tijdschema van de achtste wijziging. Zij dringen erop aan hierbij de nodige spoed in acht te nemen, aangezien zij hoge prioriteit geven aan controle op de rechtmatigheid van de Europese geldstromen, die tot nu toe zeer te wensen overlaat.

Zorgvuldigheid bij het wijzigen van de Comptabiliteitswet vereist (terecht) veel tijd. De zorgvuldigheidseis mag echter niet een dekmantel zijn voor bewuste vertraging. Een en ander is altijd moeilijk aan te tonen en ook in dit geval niet, maar de leden van de fractie van D66 willen wel de vinger leggen op het gevaar hiervan, dat zij nadrukkelijk aanwezig acht.

De reeds aangekondigde 8e wijziging van de Comptabiliteitswet, inzake uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, kan niet met de voorliggende wijziging worden meegenomen, omdat het kabinet wil wachten op Europese maatregelen, die een samenhang vertonen met de toekenning van eigenstandige bevoegdheden op het terrein van de Europese Unie aan de Rekenkamer. Het zal wel zo zijn, maar toch.

De wijzigingen, die nu voorliggen zijn met name: het mogelijk maken van een interne begrotingsreserve en het invoeren van een batenlastenstelsel ook voor diensten die geen agentschapstatus hebben. Hierop zullen deze leden nader ingaan.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennis genomen van het onderhavige voorstel van wet. De begrotingstechniek van deze minister van Financiën wekt doorgaans een grote belangstelling op bij deze leden. Zij wensen bij gelegenheid van dit verslag een aantal vragen te stellen en merken op niet overtuigd te zijn van nut en noodzaak van deze 7e wijziging.

Zij brengen naar voren dat met dit wetsvoorstel op een tweetal terreinen het gangbare kas-verplichtingenstelsel, met een jaarlijkse autorisatie, wordt doorbroken. Zij vragen de minister aan te geven of deze nieuwe uitzonderingen op het kas-verplichtingenstelsel nog steeds de regel bevestigen, of dat met de 7e wijziging een belangrijke stap wordt gezet naar een gemengd stelsel. In welke mate kan een ruime toepassing van het baten-lastenstelsel de bestaande systematiek ondermijnen? Is nog sprake van een voldoende overzichtelijk stelsel, mede gegeven reeds bestaande bijzondere faciliteiten?

De minister verwijst terecht naar het recente debat tussen Kamer en kabinet over taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, die overigens uitsluitend betrekking hebben op verruiming van de bevoegdheden ten einde bestaande taken beter ten uitvoer te kunnen brengen. Het spijt de leden van de fractie van GroenLinks opnieuw te moeten constateren dat waar het kabinet ten aanzien van Europese geldstromen en publieke middelen van instellingen buiten het rijk de juiste route kiest, ten aanzien van de besteding van specifieke uitkeringen door lagere overheden op nog immer niet verklaarde redenen de Algemene Rekenkamer geen reguliere bevoegdheden toekomt. Staat de opstelling van het kabinet hierover vast? Is de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wellicht een andere opvatting toegedaan dan zijn voorganger? Gaarne vernemen deze leden hieromtrent duidelijkheid. Daarnaast vragen zij de minister de verschillende wetgevingstrajecten van een tijdpad te voorzien.

De leden van de fractie van GroenLinks zien graag een antwoord van de regering op de vraag of en in welke mate het recente Algemene Rekenkamerrapport over vermogensvorming en -beheer bij instellingen buiten het rijk nieuwe inzichten bevat die alsnog van invloed zijn op dit wetsvoorstel. Volgens de minister parkeren ministeries soms gelden bij aparte rechtspersonen. Hij stelt als het ware een «legalisering» van deze werkwijze voor via de introductie van een interne begrotingsreserve. De vraag is, zo brengen deze leden naar voren, of een dergelijke reserve nog bestaansrecht heeft als het kabinet met nadere regels inzake vermogensvorming enbeheer voor deze rechtspersonen komt. Kan de minister daarover opheldering geven?

Is het kabinet overigens voornemens om in de nieuwe kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO) regels op te nemen voor vermogensvorming en -beheer door instellingen buiten het rijk?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De belangrijkste voorstellen betreffen de uitbreiding van de werkingssfeer van het baten-lastenstelsel in de begrotingen, ook voor bepaalde diensten van de ministeries die geen agentschap zijn, en de invoering van een interne begrotingsreserve. Zij stellen naar aanleiding daarvan enkele vragen.

2. Interne reservering

De behoefte aan een systeem voor interne reserveringen kunnen de leden van de PvdA-fractie begrijpen. In de eerste plaats omdat het in de praktijk doelmatiger kan zijn om, bijvoorbeeld bij grotere investeringen, geld voor latere uitgaven te reserveren. De eindejaarsmarge biedt die mogelijkheid slechts voor één jaar, terwijl er behoefte kan zijn aan reservering voor langere perioden: de memorie van toelichting noemt reservefondsen voor «unieke aankopen» (Museaal Aankoopfonds OCW) en «garantiefondsen». In de tweede plaats zijn ook zij van mening dat de «creatieve methoden» die ministeries bedenken om in stichtingen te reserveren, de controle door de Kamer op het beheer en uitgave van deze reserves bemoeilijken. Zij geven dus de voorkeur aan een in de Comptabiliteitswet vastgelegd

systeem van reserveringen, dat omkleedt is met de nodige waarborgen met betrekking tot (parlementaire) controle.

Het bestaan van drie instrumenten (eindejaarsmarge, interne begrotingsreserve en intertemporele compensatie) vergroot de transparantie niet. Zij vragen dan ook wat de toegevoegde waarde van de interne begrotingsreserve boven de intertemporele compensatie is. Welke voornemens heeft de minister van Financiën ten aanzien van de drie andere instrumenten? Blijven deze op termijn nog gehandhaafd?

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat binnen het huidige systeem van jaarbegrotingen reserveringen eerder uitzondering dan regel moeten zijn. Een correcte begroting op basis van doelmatigheid en die sober is, is immers het uitgangspunt. In de memorie van toelichting wordt dan ook terecht opgemerkt dat er sprake moet zijn van spaarzaam gebruik van de interne reservering. Het blijft uiteraard van belang om een goed inzicht te houden in eventuele tekorten of overschotten binnen een ministerie. Dit inzicht mag niet worden tegengewerkt doordat middelen buiten de reguliere begroting komen te staan. Daarom pleiten zij voor een beperkt gebruik van reserveringen. In tegenstelling tot de minister, zijn zij dan ook van mening dat het inperken van een ruimhartig gebruik van de reservering een criterium moet zijn voor het gebruiken van het instrument. Hoewel ook zij het gebruik van een zogenaamde «parkeerstichting» niet willen bevorderen, wil dit nog niet zeggen dat de leden van de PvdA-fractie van mening zijn dat dan maar het middel van de interne begrotingsreserve ruimhartig moet worden toegelaten. Het kan toch niet zo zijn dat het zicht op de uitgaven door een uitgebreid stelsel van reserveringen wordt bemoeilijkt of dat door middel van deze reserveringen onduidelijkheid ontstaat over het te voeren of gevoerde beleid? De doelstellingen van een vernieuwde begrotingsopzet (VBTB) is toch immers begrotingen toegankelijk en informatief te maken!

De criteria bij de beoordeling of een begrotingsreserve toegestaan kan worden, worden niet bij wet geregeld, maar de minister van Financiën heeft, vanwege de gewenste flexibiliteit, de mogelijkheid om de criteria vast te stellen of aan te passen. Aangezien het niet zo kan zijn dat de parlementaire controletaken worden aangetast, vragen zij hoe die criteria beoordeeld moeten worden. Tot de criteria bij de beoordeling voor het toestemmen in een begrotingsreserve wordt bepaald dat het moet gaan om een reserve van beperkte omvang opdat de budgettaire beheersbaarheid gewaarborgd blijft. Het is van belang dat de minister mededeelt hoe hij dit criterium concreet invulling zal geven. In dit verband doet zich de vraag voor of en zo ja, hoe ministeries een inschatting kunnen maken van toekomstige investeringen. Hoe wordt de hoogte van de reservering voor een zogenaamd «unieke-kansen-fonds» bijvoorbeeld vastgesteld? Kan een te hoge reservering niet voor andere doelen worden ingezet dan oorspronkelijk is bedoeld?

Hoewel de onderhavige wetswijziging geen directe betrekking heeft op de aanbevelingen die gedaan zijn in de nota *Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)*, werpt deze wetswijziging wel zijn schaduw daarop vooruit. De vraag is hoe in een begroting die gericht is op de verantwoording van beleid, prestaties en middelen, de interne reserveringen zullen worden verantwoord.

De begrotingsreserve is een derde instrument – naast de eindejaarsmarge en de intertemporele compensatie – om begrotingsgeld door te schuiven naar komende jaren. De leden van de CDA-fractie zijn voorshands niet overtuigd van de noodzaak van de introductie van dit nieuwe instrument. Zij zien thans als enige eigenschap dat genoemde reserve het doorschuiven van de begrotingsgelden tot over de grens van een kabinetsperiode mogelijk maakt. Zijn er ten opzichte van de intertemporele compensatie nog andere voordelen? Mag de begrotingsreserve alleen worden toegepast voor toekomstige investeringsuitgaven of mogen ook reserves worden gekweekt voor andere uitgaven? Zo ja, wat zijn daarvan

de gevolgen voor het begrotingsbeleid? De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het wenselijk is het bestaan van een begrotingsreserve nauwkeurig te begrenzen naar doel en periode. Deze begrenzing komt in de wet niet voor. Als argument daarvoor wordt gesteld dat dit ten koste gaat van de flexibiliteit en de mogelijkheid om ervaring met dit instrument op te doen. Deze leden hebben vooralsnog – evenals de Raad van State – een voorkeur voor een wettelijke inkadering van doel en periode, aangezien in beginsel het creëren van begrotingsreserves die niet zijn begrensd qua doel en periode de controletaak van de Kamer kan schaden. Zij vragen de regering derhalve nader in te gaan op deze kritische kanttekening en daarbij aan te geven in hoeverre het wettelijk inkaderen van doel en tijd haaks staan op de genoemde flexibiliteit en de leereffecten die moeten worden opgedaan met dit nieuwe instrument.

Naast de eindejaarsmarge, en de intertemporele compensatie biedt de huidige Comptabiliteitswet nog de mogelijkheid om geld door te schuiven naar de volgende jaren door dit geld te parkeren bij stichtingen, zelfstandige bestuursorganen en lagere overheden. De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat deze constructies de transparantie niet bevorderen en bovendien de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid daarvoor maskeren. Kan de regering mededelen, indien de begrotingsreserve wordt aanvaard, welke van de genoemde constructies worden beëindigd? Meer principieel kan worden gesteld of deze doorschuifinstrumenten bij aanvaarding van de begrotingsruimte nog mogelijk moeten blijven. Zijn zij dan niet overbodig of zelfs ongewenst geworden?

In artikel 4 van de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat een begrotingsjaar samenvalt met het kalenderjaar. Met de introductie van de begrotingsreserve neemt de Kamer in wezen een beslissing over de besteding van middelen over een meerjarige periode. Dit klemmt te meer indien een veelvuldig en omvangrijk gebruik wordt gemaakt van de begrotingsreserves. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het parlement de *facto* dan steeds meer meerjarige budgetten autoriseert. Verdient het derhalve dan ook geen aanbeveling artikel 4 van de Comptabiliteitswet te veranderen?

De leden van de D66-fractie zien het belang in van het kunnen reserveren voor dienstonderdelen, dan wel voor ministeries. Aan transparantie is naar hun oordeel bij de interne begrotingsreserve geen gebrek. Dat er behoefte bestaat aan een reserve, teneinde forse (noodzakelijke) investeringen te kunnen doen in enig jaar achten zij volkomen begrijpelijk. Dat het instrument van «eindejaarsmarge» hiervoor onvoldoende soelaas biedt, is een terechte constatering. De vraag dringt zich evenwel op of het kabinet deze interne reservering aan een termijn wil binden en, zo ja voor hoe lang, en zo neen, waarom niet. Te meer komt deze vraag op door vergelijking met de intertemporele compensatie en het eventueel door de minister vaststellen (bij de instelling) van afromingsvoorwaarden. Het kabinet wil, naast de reeds bestaande mogelijkheden om de boekhoudkundige jaargrens te omzeilen, nog een vierde mogelijkheid toevoegen aan het kastelsel. Mogen de leden van de fractie van D66 daaruit afleiden, dat het kabinet niet binnen afzienbare tijd verwacht dat het «baten-lastenstelsel» breed zal worden ingevoerd?

De begrotingsreserve moet worden vermeld in de begrotingsontwerpen. Zal dan reeds zijn te vermelden over welk bedrag het exact gaat en in welk jaar de investering gedaan zal worden? Zal de termijn waarop de investering moet worden gedaan niet langer zijn dan een kabinetsperiode, omdat anders wel het instrument van intertemporele compensatie zal worden gebruikt? Op welke wijze zal het parlement worden ingelicht bij onderbesteding van het reserveringsbedrag en over de eventuele aanwending van dat deel van het bedrag?

Autorisatie van de begroting vindt jaarlijks plaats voor een kalenderjaar. Meerjarige reserveringen, meerjarencijfers en meerjarige budgettaire ruimte voor de gehele kabinetsperiode (Regeerakkoord) hollen in feite het budgetrecht van het parlement uit. Dit kan nooit de bedoeling zijn en mag het parlement ook nooit laten gebeuren. Toch lijkt het er op dat materieel gesproken de goedkeuring van verscheidene jaren wordt gegeven, en nog steeds niet formeel. De Tweede Kamer kan alleen invloed uitoefenen via een motie, terwijl de leden van de D66-fractie liever het instrument van het «amendement» hanteren. De vraag luidt dan ook of meerjarencijfers in de begroting voor een gehele kabinetsperiode door het parlement te laten autoriseren een gewenste optie is.

Met het opnemen van de instellingscriteria in de toelichting, vanwege het nog opdoen van ervaring en de noodzakelijke flexibiliteit kan de instemming van deze leden krijgen. Overweegt het kabinet nog een «horizonbepaling» hierover op te nemen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering mee te delen waarom bestaande «instrumenten niet altijd voldoende zijn» (bladzijde 3 van de memorie van toelichting). In de nadere toelichting wordt uitsluitend de administratieve last van het instellen van een begrotingsfonds genoemd. Is, waar de administratieve last van de instelling van een apart begrotingsfonds als te groot wordt ervaren, de noodzaak van een aparte begrotingsreserve wel zo groot? Waarom bieden andere instrumenten, zoals de intertemporele compensatie en de eindejaarsmarge geen uitkomst, met name waar het voorkomen van «unieke-kansen-fondsen» en garantiefondsen betreft?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen aan de minister weer te geven wat de gevolgen zijn van de interne begrotingsreserve voor de ijklijnen en het beleidsrelevante tekort en het EMU-tekort.

Geldt er een uiterste tijdlimiet voor het handhaven van een begrotingsreserve? Als, zoals de minister stelt, grote onzekerheid omtrent de uiteindelijke uitgave een belangrijke reden kan zijn voor het instellen van een reserve, hoe is dan zeker gesteld dat mét een reservefaciliteit uiteindelijk wél voldoende geld wordt gereserveerd, dan wel niet veel te veel? Hoe kan worden voorkomen dat de begrotingsreserve als departementale spaarpotjes gaan fungeren? Is de minister van Financiën van plan bij inwerkingtreding van de wet ten aanzien van de Export Krediet Verzekering een eigen interne begrotingsreserve te creëren?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een toelichting op de weigering van het kabinet om de instellingsvoorwaarden niet in de wet op te nemen. Zij overwegen een amendement op dit onderdeel.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om de noodzaak van de invoering van de interne begrotingsreserve nader te beargmenteren tegen de achtergrond van de verschillende mogelijkheden die er nu al zijn om budgetten meerjarig voor bepaalde doeleinden beschikbaar te houden, zoals in het bijzonder de meerjarenramingen, de eindejaarsmarge en de intertemporele compensatie. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag hoe reëel de behoefte is aan meer flexibiliteit, buiten deze mogelijkheden om. Is het de vakministers te doen om meer beleidsvrijheid in de bestedingen en de momenten waarop de bestedingen zullen plaatsvinden, of betreft het vooral doelmatigheidsoverwegingen, zoals uit de criteria op blz. 15 en volgende van de memorie van toelichting lijkt te kunnen worden opgemaakt. Zij stellen deze vraag omdat, indien de ene methode om te komen tot meer beleidsvrijheid in de bestedingen wordt beperkt, c.q. gereguleerd, dat wellicht een beweging op gang komt om naar nog weer andere wegen te zoeken.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV verbazen zich over de omstandigheid dat, ondanks het openstellen van een interne begrotingsreserve, toch ook de mogelijkheid blijft bestaan van de zogenaamde

parkeerstichting. Is het verstandig die mogelijkheid open te laten, nu de uitgavenreserve uitdrukkelijk is bedoeld als alternatief voor die in feite niet gewenste parkeerstichtingen? Heeft de minister van Financien overigens reële mogelijkheden om het onderbrengen van gelden in dergelijke stichtingen tegen te gaan?

In antwoord op vragen van de Raad van State wordt gemeld dat het nu nog niet mogelijk is om een reëel overzicht te geven van de rechtspersonen waarbij sprake is van fondsvorming. Wanneer kan een dergelijk overzicht wel worden verstrekt? Wanneer is de daartoe benodigde inventarisatie afgerond?

Het is de leden van de fracties van de RPF en het GPV opgevallen dat de regering thans nog terughoudend is waar het gaat om het inperken van het aantal bestaande rechtspersonen waarbij sprake is van fondsvorming en het weer onder de werking van de Comptabiliteitswet brengen van het geld dat daar is ondergebracht. Zij vragen of op dit punt niet een hogere ambitie aan de dag zou moeten worden gelegd.

Deze leden vragen voorts naar de relatie tussen de keuze voor het oprichten van parkeerstichtingen, die uitsluitend of in ieder geval hoofdzakelijk voor het doel van fondsvorming zijn opgericht, en het onderbrengen van fondsen bij reeds bestaande rechtspersonen. Komt ook het laatste voor en zo ja, in welke mate? Verder vragen deze leden in hoeverre het subsidie-instrument mede wordt gebruikt om aan fondsvorming te doen. Hoewel de mogelijkheid van de uitgavenreserve wordt gecreëerd, is het niet de bedoeling hiervan ruim gebruik te maken. Er zijn criteria waaraan zal moeten worden voldaan, nadat overigens de afweging is gemaakt of de budgettaire gevolgen van de beleidsbeslissingen die kunnen leiden tot fondsvorming niet binnen de normale jaarlijkse begrotingskaders kunnen worden opgevangen. Deze criteria staan niet in de wet, ten einde over de nodige beleidsmatige soepelheid in de toepassing van de criteria te kunnen beschikken. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om een nadere verantwoording van deze keuze. De criteria zijn dermate algemeen geformuleerd, dat wettelijke vastlegging daarvan, naar het hun voorkomt, de benodigde soepelheid in de toepassing daarvan nauwelijks zal kunnen beperken.

3. Baten-lastenstelsel

Ook de leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de toepassing van het baten-lastenstelsel moet worden beperkt tot diensten waarvan de producten meetbaar zijn en waar duidelijk resultaatsverbeteringen zijn te verwachten. Zij zijn van mening dat waar sprake is van overheidsstaken waar die meetbaarheid niet of nauwelijks mogelijk is, het toerekenen van een specifieke kostprijs moet worden vermeden. Bovendien mag het niet zo zijn dat, evenmin als de figuur van het agentschap, de figuur baten-lastendienst wijdverspreid ingang zal vinden. Deelt de minister deze mening? Kan hij mededelen hoeveel baten-lastendiensten hij in de nabije toekomst ziet ontstaan? Heeft de minister inzicht in het huidige aantal onderdelen van de Rijksdienst dat onder het baten-lastenstelsel valt? Kan hij eveneens mededelen hoeveel ambtenaren werkzaam zijn in diensten, waarvan de apparaatskosten vallen onder het baten-lastenstelsel? Vooralsnog houden zij in het algemeen vast aan het verplichtingen-kasstelsel met een beperkte aanvulling van het baten-lastenstelsel waar het echt meerwaarde heeft. Deelt de minister deze mening of is hij van mening dat het baten-lastenstelsel in de nabije toekomst tot nog meer diensten moet worden uitgebreid? Hoe oordeelt de minister in het kader van de nota *Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* over het baten-lastenstelsel? Achten de minister het naast elkaar bestaan van de twee begrotingsstelsels op langere termijn mogelijk of wenselijk? Brengt de instelling van de «baten-lastendienst» het huidige begrotingsstelsel niet

meer uit evenwicht, aangezien de toepassing van het baten-lastensysteem substantiëler dan tot nu toe gebruikelijk was, wordt ingevoerd? Het baten-lastenstelsel wordt uitgebreid naar andere diensten dan alleen agentschappen. Deze baten-lastendiensten krijgen echter niet de status «agentschap» omdat dit teveel beleidsmatige autonomie zou suggereren. De status van «agentschap» verdwijnt weliswaar uit de Comptabiliteitswet, maar in de praktijk blijft de naam «agentschap» wel bestaan voor rijksdiensten die klaarblijkelijk wel beleidsmatige autonomie hebben. Een dergelijk subtiele omgang met begrippen lijkt deze leden onnodig en niet bepaald bijdragen tot transparantie van de toepassing van het baten-lastenstelsel. Kan de minister niet alsnog voor één term kiezen? Diverse agentschappen die het baten-lastenstelsel hanteren en daarmee kostprijsbewust gaan werken, oefenen belangrijke publieke taken uit, zoals toezicht of hebben opsporingsbevoegdheden. In hoeverre strookt dit kostprijsbewustzijn met de nakoming van die publieke taken? In hoeverre leidt het verder hanteren van het baten-lastenstelsel tot uitholling van de parlementaire controletaken met betrekking tot tekorten op begrotingen.

De leden van de CDA-fractie delen de opvatting van de regering dat het baten-lastenstelsel een bijdrage kan leveren aan het proces dat wordt aangeduid «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB). Deze constatering houdt in dat de overgang naar het baten-lastenstelsel voor de gehele Rijksbegroting gewenst is. Deelt de regering deze opvatting en, zo ja, kan de regering dan een tijdsfad aangeven voor de totale overgang? Blijven de thans geldende criteria voor de overgang onverkort van toepassing en zullen deze strikter worden toegepast dan tot nu toe gebruikelijk was?

Bij een verbreding van de toepassing van het baten-lastenmodel ontstaat het gevaar dat vrijwel de gehele Rijksdienst de status krijgt van een agentschap. Deze term wordt dan zinledig. Dient zij derhalve niet te worden afgeschaft?

Waarom wordt het hebben van een goedkeurende accountantsverklaring niet aan de drie criteria toegevoegd waaraan voldaan moet zijn bij de overgang op een baten-lastenmodel? Een dienstonderdeel dat die verklaring niet heeft, heeft zijn zaken niet op orde en moet niet met de problemen, die aan de overgang naar het baten-lastenmodel zijn verbonden, worden blootgesteld.

Tot nu toe werd in dit overleg met de Kamer niet hoog opgegeven over het extra inzicht dat het baten-lastenstelsel levert ten opzichte van het kas-verplichtingen stelsel. Langs welke weg ziet de regering thans de voordelen van het baten-lastenstelsel beter te benutten?

De leden van de fractie van D66 constateren dat wordt voorgesteld om de toepassing van het baten-lastenstelsel te verbreden naar andere rijksdiensten, zonder dat deze diensten agentschappen genoemd zullen worden. Er ontstaan dan volgens de memorie van toelichting twee groepen diensten: diensten die zich wel en die zich niet afficheren als agentschap. Zijn er overigens dan toch niet drie groepen, te weten ook diensten, die het kasstelsel (nog) hanteren? Waar zit het onderscheid tussen agentschappen en baten-lastendiensten? De D66-fractieleden lezen in de toelichting, dat er meer verschillen zijn dan de (psychologische) profilering, maar tasten in het duister over welke verschillen dat dan zijn. Is de minister bereid hierop nader in te gaan en dit toe te lichten?

Een goedkeurende accountantsverklaring is een «conditio sine qua non» voor het hanteren van het baten-lastenstelsel. Waarom behoort dit dan niet tot de instellingsvoorwaarden?

Helaas heeft de Kamer de afgelopen jaren naar aanleiding van rapportages, tussenevaluaties en in debatten met de minister van Financiën moeten constateren, dat de gewenste doelmatigheid, transparantie en het ontbreken van een zogenoemde nulmeting (nog) niet het gewenste effect

c.q. resultaat bij agentschappen heeft gebracht. Het willen sturen op output overigens wordt ook door de leden van deze fractie gewenst. Dit geldt voor het kabinet blijkbaar alleen voor op resultaatgerichte aansturing en dan nog slechts waar dat mogelijk is. Dat nu is in de visie van het kabinet een beperkte groep.

De leden van de D66-fractie vragen of het in gang gezette proces van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) niet strijdig is met de beperkte opvatting over resultaatgerichte onderdelen van de overheid? De vraag mag en moet gesteld worden of het kabinet, dat blijkbaar zelf ook nog aarzelt, niet te voortvarend bezig is met deze materie, mede gezien ook de kritiepunten die in verschillende algemeen overleggen door de Kamer naar voren zijn gebracht? De fractieleden van D66 gaan in principe akkoord met de «leen- en uitleenbevoegdheid» van de minister van Financiën.

Deze leden menen dat het Financieel Beheer nog steeds grote tekortkomingen kent. Het is zeer dringend gewenst dat nu werkelijke verbeteringen worden geboekt, anders zal het fundament c.q. de motivering voor de voorgestelde wijzigingen worden weggeslagen; het is zaak dat het kabinet, en in het bijzonder de minister van Financiën, deze feiten serieus neemt.

Vraag is ook waarom de instellingsvoorwaarden niet in de 7e wijziging zijn opgenomen? Deze voorwaarden zijn het uitvoeren van een omgevingsanalyse, het opstellen van een draaiboek en het opstellen van een openingsbalans. Moet het topmanagement, zoals aangegeven in de financiële beheersbrief niet eerst verbeterd worden? Of zijn er reeds stappen in de goede richting gezet? Zo ja, welke?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welk doel gediend is met het naast elkaar hanteren van het label «agentschap» en de titel «baten-lasten-dienst». Wat let de minister om bij gebrek aan enig materieel verschil ook in de lagere regelgeving één begrip te hanteren?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennis genomen van de uitgebreide correspondentie tussen de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer, met name betreffende de consequenties van het op brede schaal invoeren van het baten-lastenstelsel voor de toekomst van het kas-verplichtingenstelsel. Ook de Raad van State heeft aangedrongen op een beargumenteerde visie op het einddoel. De minister van Financiën heeft daar de stelling betrokken dat een eindbeeld niet gegeven kan worden omdat er nog relatief weinig ervaring is opgedaan met het agentschapsmodel. Komt de zevende wijziging dan niet te vroeg? Waarom wordt een bredere invoering van het baten-lastenstelsel nu reeds voorgesteld als nog zo weinig bekend is over de effecten? Kan de minister aantonen dat in het recente verleden agentschappen dankzij het baten-lasten stelsel doelmatiger zijn gaan werken?

Met het openen van de mogelijkheid dat ook bepaalde diensten een baten-lastenstelsel kunnen voeren, naast de agentschappen, wordt het begrip agentschap uit de Comptabiliteitswet geschrapt, zo constateren de leden van de fracties van het RPF en het GPV. Desalniettemin blijft het begrip agentschap, zij het in lagere regelgeving, bestaan. Is hiermee de status van een agentschap nog voldoende duidelijk? Is en blijft helder welke dienst een agentschap is en welke niet en blijft duidelijk op welke punten een agentschap zich onderscheidt van een dienst, of het nu een agentschap van bijvoorbeeld het ministerie van Financiën betreft, of een agentschap van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij? Deze leden vragen of er duidelijkheid is over de vraag ten aanzien van welke diensten wordt overwogen hen met een baten-lastenstelsel te laten werken.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 5

De leden van de VVD-fractie constateren dat twee soorten fondsen worden genoemd die op grond van het wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt: unieke kansen fondsen en garantiefondsen (zie blz. 15 van de memorie van toelichting). Is dit een limitatieve opsomming? Zo neen, hoe zal de Tweede Kamer worden ingelicht wanneer een fonds wordt ingesteld dat niet onder deze twee categorieën valt?

Binnen de twee genoemde soorten fondsen bestaat niet de mogelijkheid om te reserveren voor toekomstige investeringen in vaste activa. Hoe zal een reservering voor dit doel dan wel geboekt moeten worden?

Bij garanties is het onzeker of, wanneer en voor welk bedrag een beroep op de faciliteit wordt gedaan. Kan de regering tegen deze achtergrond mededelen hoe de hoogte van een «garantiefonds» zal worden bepaald?

Artikel 14

In dit artikel wordt geregeld dat financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren dan het Rijk moeten worden weergegeven, aldus de leden van de VVD-fractie. Vallen hieronder ook de administratieve lasten voor ondernemers?

Artikel 17

Dit artikel vermeldt dat ministers verantwoordelijk zijn voor een rechtmatig en doelmatig beheer en beleid. Waarom is hier niet aan gevoegd het begrip doeltreffend? Dit begrip is toch een hoeksteen van de operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB), aldus de leden van de VVD-fractie.

Artikel 19

Aan de leen- en reserveringsfaciliteit wordt nadere invulling gegeven in lagere regelgeving, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Momenteel geldt die regelgeving alleen voor agentschappen. Deze leden leiden uit de memorie van toelichting af dat deze regelgeving zodanig aangepast zal worden dat deze zal gaan gelden voor alle diensten die gebruik maken van het baten-lastenstelsel. Zullen deze diensten de verplichting krijgen om gebruik te maken van de leen- en reserveringsfaciliteit? Zo ja, hoe verhoudt een dergelijke verplichting zich tot de discussie over het uitvoeren van taken door de overheid die ook door private partijen uitgevoerd kunnen worden? De regering studeert op de mogelijkheid ook voor andere overheidsorganisaties de verplichting te introduceren om kasmiddelen aan te houden bij het Ministerie van Financiën. Zijn ook lagere overheden en onderwijsinstellingen onderwerp van deze studie?

Artikel 38

Naar de opvatting van de leden van de fractie van D66 ontbreekt in het tweede lid van dit artikel de meervoudsvorm achter «Onze Minister».

Artikel 63

Uit de briefwisseling tussen de Rekenkamer en de minister van Financiën blijkt dat er sprake is van een verschil in interpretatie van met name artikel 63, eerste lid. Artikel 63 heeft als doel de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid te bieden om voorafgaande aan de oprichting van een rechtspersoon (stichting, zbo of NV) te beoordelen of de controle- en verantwoor-

dingsstructuur adequaat zijn. De minister is wettelijk verplicht hierover advies te vragen aan de Algemene Rekenkamer. Waarom heeft de regering niet de mogelijkheid aangegrepen om artikel 63, eerste lid van de Comptabiliteitswet zodanig te wijzigen dat van genoemd interpretatieverschil geen sprake meer zal zijn?

Naar de mening van de leden van de D66-fractie is het standpunt van de Algemene Rekenkamer in deze de enig juiste. Kan het kabinet alsnog verduidelijking aanbrengen ten gunste van dit standpunt? Ook de Raad van State deelt dit standpunt. Is hier sprake van halsstarrigheid van de zijde van het kabinet, al dan niet veroorzaakt door koudwatervrees?

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
Van der Windt